FAIRE DE LA CROISSANCE DU CANADA UN SUCCÈS :

pour la création d'un cadre de croissance municipale

FCM FEDERATION OF CANADIAN MUNICIPALITIES FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS

FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS

24, rue Clarence
Ottawa (Ontario) K1N 5P3
www.fcm.ca

Also available in English under the title:

"Making Canada's Growth a Success: The case for a Municipal Growth Framework"

© Fédération canadienne des municipalités, 2024.
Tous droits réservés.

REMERCIEMENTS

La Fédération canadienne des municipalités (FCM) tient à remercier les personnes et les groupes suivants pour leur précieuse contribution au présent rapport : le conseil d'administration de la FCM, y compris les dirigeantes et dirigeants des associations de municipalités de chaque province et territoire; le forum Collectivités rurales, nordiques et éloignées de la FCM; le caucus des maires des grandes villes de la FCM; la conseillère municipale Rowena Santos, présidente du comité permanent des finances, des infrastructures et des transports de la FCM; les membres des comités consultatifs sur le cadre de croissance municipale et sur le logement et les infrastructures de la FCM; et Sadhu Johnson, consultant, ancien directeur général de la Ville de Vancouver.

Table des matières

Sommaire 4

Partie 1 : Finances municipales 101 7

La répartition des pouvoirs en vertu de la Constitution 7

Les municipalités : l'ordre de gouvernement le plus près des gens 8

L'état actuel des revenus municipaux 10

Le problème : un cadre financier désuet 12

La racine du problème : une trop grande dépendance à l'égard de l'impôt foncier 13

Les limites de l'impôt foncier 14

Les conséquences d'un cadre fiscal désuet pour la population canadienne 18

Partie 2 : Incidences et possibilités des politiques publiques 19

Logement et infrastructures 19

Comprendre le coût réel des infrastructures municipales 20

Les municipalités absorbent la facture, le financement fédéral est déjà entièrement alloué 22

Les municipalités font les modifications nécessaires aux règles de zonage 23

Logement et infrastructures : ce qu'un cadre de croissance municipale modernisé peut apporter 24

Itinérance 25

Rôle des gouvernements dans la lutte contre l'itinérance 28

Cadre de croissance municipale : améliorer la lutte contre l'itinérance en s'éloignant d'un modèle financier dépassé 29

Établissement des coûts d'un investissement FPT dans l'approche Logement d'abord 30

Adaptation aux changements climatiques 33

Action climatique 34

Transport en commun 36

Collectivités rurales, nordiques et éloignées 38

Sécurité publique 41

Partie 3 : Bâtir la fondation d'un cadre de croissance municipale 45

S'appuyer sur des partenariats fédéraux antérieurs 45

Modèles possibles à reproduire 46

Québec : partage des revenus de la taxe de vente et projet de loi 39 46

Saskatchewan : partage des revenus municipaux 47

Démarches en cours dans d'autres provinces et territoires 48

Résumé 50

Partie 4 : Cadre de croissance municipale – Résumé des recommandations 51

Principes directeurs 52

Recommandations ciblées 53

Conclusion : un nouveau partenariat pour la croissance 55

Sommaire

Il est temps de se doter d'un nouveau cadre de croissance municipale

La population canadienne croît à un rythme historique. Comment s'assurer que nos municipalités demeurent des lieux où il fait bon vivre?

Les municipalités sont chargées de construire et d'entretenir la plupart des infrastructures locales et de fournir des services de proximité. Ces routes, installations d'eau potable et d'eaux usées, transports collectifs et services communautaires sont essentiels à la vie quotidienne de la population canadienne.

Toutefois, à l'heure actuelle, les gouvernements de proximité doivent sans cesse faire plus avec moins, car ils composent avec un régime fiscal dépassé, qui n'a pas été conçu pour les réalités du 21e siècle.

Pour une croissance fructueuse, la **FCM** enjoint le gouvernement fédéral de rassembler tous les ordres de gouvernement afin de discuter de l'élaboration d'un **cadre de croissance municipale** plus équitable qui donnera aux collectivités leur juste part de financement.

Il est temps que le financement des municipalités corresponde aux croissances démographique et économique nationales. Il est temps de les outiller de sources de revenus diversifiées, adéquates et prévisibles pour soutenir le niveau de qualité de vie auquel la population s'attend.

Un cadre de croissance municipale est la clé pour s'assurer que le plein potentiel des municipalités se réalise. Ainsi, elles seront en mesure de résoudre les enjeux nationaux les plus pressants, comme le logement et l'itinérance, les changements climatiques, le renouvellement des infrastructures et la sécurité publique.

« En procédant à une réforme de la fiscalité municipale, les provinces et les territoires pourront donner aux municipalités un plus grand degré d'autonomie et de viabilité financière à long terme, ce qui réduira la dépendance aux transferts des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et permettra de mieux répondre aux besoins de la population. »

Aperçu du document et recommandations

Se fondant sur les commentaires formulés par des municipalités, des associations provinciales et territoriales de municipalités et des spécialistes en finances publiques, le présent document décrit le cadre fiscal dans lequel les municipalités doivent mener leurs activités et indique les obstacles que cette structure impose à la progression du pays. Il conclut en présentant des recommandations concrètes pour un partenariat renouvelé entre les ordres de gouvernement; un partenariat appuyant la croissance et la prospérité à long terme de notre pays et permettant de mettre fin à l'itinérance chronique.

1. Réforme du financement municipal

La FCM demande au gouvernement fédéral de moderniser le financement des municipalités de la façon suivante :

- Augmenter de 2,6 milliards de dollars les transferts annuels directs aux municipalités. Avec les allocations actuelles du Fonds pour le développement des collectivités du Canada (FDCC), cela porterait le total des transferts fédéraux annuels à 5 milliards de dollars[1].
- Faire correspondre les transferts fédéraux à la croissance économique, en les indexant au produit intérieur brut (PIB).
- Élargir les dépenses admissibles aux transferts fédéraux pour inclure les coûts de fonctionnement et d'immobilisations des infrastructures. Cela permettra aux municipalités de consacrer des fonds aux priorités locales qui favorisent la croissance démographique et le développement économique, et de reconnaître qu'elles sont les mieux placées pour identifier les besoins locaux et y répondre.

Avec un nouveau cadre de croissance municipale, **les gouvernements provinciaux et territoriaux (PT) accepteraient de fournir un financement à parts égales à celui accordé aux municipalités par le gouvernement fédéral. Cela revient à dire que les gouvernements PT offriraient l'équivalent de cinq milliards de dollars par an en nouveau financement aux municipalités, à l'échelle nationale.** Pour ce faire, les provinces et les territoires pourraient choisir de réformer les finances municipales s'appliquant à leur territoire en attribuant une partie des taxes de vente ou des impôts sur le revenu provinciaux aux municipalités. Elles pourraient aussi soustraire une partie ou la totalité de la part provinciale des taxes foncières, transférer certaines responsabilités aux gouvernements PT ou octroyer aux municipalités de nouveaux pouvoirs pour prélever de nouvelles taxes ou de nouveaux droits d'utilisation.

1 Les 5 milliards de dollars représentent le double de l'allocation prévue du Fonds Chantiers Canada 2025-2026 ou environ un demi-point de pourcentage des revenus générés chaque année par la taxe fédérale sur les produits et services (TPS) depuis 2021. Selon l'énoncé économique de l'automne 2023, tableau A1.5, les recettes de la TPS devraient générer entre 52 et 61 milliards de dollars par an au cours de la période 2023-2024 à 2028-2029. Voir « Annexe 1 : Précisions au sujet des projections économiques et budgétaires 2023 », Énoncé économique de l'automne 2023 : https://budget.canada.ca/fes-eea/2023/report-rapport/anx1-fr.html.

2. Plan global pour mettre fin à l'itinérance chronique

Le deuxième élément du cadre de croissance municipale est un plan exhaustif auquel tous les ordres de gouvernement participent pour mettre fin à l'itinérance chronique. Les municipalités se sont vu confier au fil des ans d'énormes responsabilités pour lutter contre l'itinérance dans leurs collectivités. Le coût humain et le fardeau financier de la crise de l'itinérance en font l'un des défis stratégiques les plus importants auxquels le Canada fait aujourd'hui face. Bien que le dernier budget du gouvernement fédéral prévoyait des investissements considérables pour combattre l'itinérance et le manque de logements abordables, le statu quo actuel ne facilite pas l'atteinte de l'objectif des municipalités de mettre fin à l'itinérance chronique. Cette situation entraîne plutôt des coûts supplémentaires pour tous les ordres de gouvernement qui doivent réagir aux effets plutôt qu'aux causes profondes de l'itinérance.

Un plan exhaustif de lutte contre l'itinérance chronique doit définir les rôles et les responsabilités de chaque ordre de gouvernement, prévoir un calendrier comportant des étapes claires pour sa mise en œuvre et comprendre les éléments suivants :

- un investissement et des mesures stratégiques coordonnés pour augmenter l'offre de logements hors marché et éviter que des personnes se retrouvent en situation d'itinérance;
- un nouvel investissement pour des logements avec services de soutien selon une approche de type Logement d'abord, dont les coûts seraient partagés entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

« Bien que les municipalités représentent l'ordre de gouvernement le plus proche de la vie quotidienne des gens, la Constitution ne les dote pas explicitement de pouvoirs. »

Partie 1 : Finances municipales 101

La répartition des pouvoirs en vertu de la Constitution

Au Canada, la prestation des services publics revient principalement à trois ordres de gouvernement : le gouvernement fédéral, les provinces et territoires ainsi que les municipalités.

La Constitution canadienne (la Loi constitutionnelle de 1867) définit les pouvoirs du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. Les territoires, quant à eux, relèvent de la compétence législative du Parlement, mais de nombreux pouvoirs leur ont été transférés. Si le Canada s'est fondamentalement transformé depuis la Confédération, la répartition des responsabilités et des pouvoirs entre les trois ordres de gouvernement est restée grandement inchangée.

Bien que les municipalités représentent l'ordre de gouvernement le plus proche de la vie quotidienne des gens, la Constitution ne les dote pas explicitement de pouvoirs. **En vertu de l'article 92 de la Constitution, les « institutions municipales » relèvent de la compétence exclusive des provinces**.

En outre, les gouvernements des Premières Nations, des Métis et des Inuits font partie intégrante de la structure de gouvernance du Canada en tant que représentants autodéterminés des peuples autochtones du pays. La FCM appuie pleinement les besoins et les cadres financiers requis par les Premières Nations, les Métis et les Inuits, tels qu'ils les ont définis, pour améliorer le bien-être et les services publics offerts aux peuples autochtones, partout au Canada.

Bien que l'analyse des répercussions du cadre de croissance municipale sur les relations entre les municipalités et les Autochtones dépasse la portée du présent document, les gouvernements municipaux sont déterminés à faire progresser la réconciliation en établissant des relations et des partenariats avec les dirigeantes et dirigeants autochtones et leurs institutions. La FCM, par l'entremise de son conseil d'administration, a adopté une Déclaration d'engagement pour l'équité et la lutte contre le racisme ayant pour objectif de corriger les inégalités, de tenir compte des différentes réalités et d'améliorer la vie de toute la population canadienne. Nous reconnaissons que nous ne sommes qu'au début du processus visant à comprendre les répercussions de notre travail en matière de financement municipal sur l'équité et la lutte contre le racisme.

Les municipalités : l'ordre de gouvernement le plus près des gens

Actuellement, environ 3 500 gouvernements municipaux au pays fournissent des services locaux essentiels à la vie quotidienne de la population.

Il s'agit notamment de la distribution et du traitement de l'eau, de l'entretien des routes, de la collecte et de la gestion des déchets, du déneigement, des parcs et des installations de loisirs, des programmes culturels et communautaires, de l'aménagement du territoire, de l'application des lois, de la protection de l'environnement et de nombreux autres services sociaux.

Figure 1 : Exemples de services rendus par des municipalités au Canada

La prestation de services par les municipalités canadiennes est indispensable au maintien d'une qualité de vie élevée. Cependant, comme elles sont soumises aux provinces et aux territoires sur le plan constitutionnel, elles sont tenues de fournir des services précis en vertu de la loi provinciale ou territoriale. Les gouvernements municipaux du Canada exercent ainsi des responsabilités semblables — mais parfois divergentes — d'une province ou d'un territoire à l'autre. Le type de collectivité et la taille de sa population sont des facteurs qui déterminent les services offerts. Ainsi, les municipalités urbaines sont souvent responsables d'un plus grand éventail de services que les collectivités rurales.

Au fil des ans, le champ d'action des municipalités s'est accru. Cette situation s'explique en partie par le transfert continuel des responsabilités des gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéraux dans la cour des municipalités. À cela s'ajoutent les attentes accrues des résidentes et résidents, ainsi que l'élargissement du type et de la complexité des services que les municipalités doivent fournir dans des domaines comme les services policiers, le développement économique, les infrastructures et la protection de l'environnement.

Des inquiétudes sont soulevées par rapport aux répercussions de ces transferts de services et du manque de financement correspondant. En 2019, les maires de l'Ontario ont tiré la sonnette d'alarme : les coupes provinciales dans les domaines de la santé publique, du maintien de l'ordre, des services de bibliothèque, de la garde d'enfants, du tourisme et de la lutte contre les inondations se traduiraient par la prise en charge de services supplémentaires par les municipalités.

Un rapport de la Ville de Calgary a indiqué que le récent transfert de charges provinciales touchant entre autres le logement social, les déchets, les eaux usées, les transports, l'aide sociale, les arts et la culture devrait entraîner des dépenses annuelles supplémentaires moyennes de 311 millions de dollars. Comme la province remet ces responsabilités aux gouvernements municipaux, Calgary verrait ses transferts provinciaux être réduits de 76 millions de dollars pour les coûts de fonctionnement et de 25 millions pour les investissements[2].

Il ne s'agit là que de quelques exemples soulignant le manque croissant de financement des municipalités à travers le pays.

2 VILLE DE CALGARY. Municipal Fiscal Gap, 2023 (en anglais). [En ligne], calgary.ca/content/dam/www/cfod/finance/documents/plans-budgets-and-financial-reports/Municipal-Fiscal-Gap-Report-2023.pdf.

Bien que les fonds de réserve puissent donner l'impression que les municipalités ont un bilan solide, ces liquidités font partie d'une stratégie globale de financement des programmes et des projets d'infrastructure. Ils ne constituent pas un indicateur approprié de la santé financière des collectivités, et l'élimination de ces postes budgétaires présente un risque mesurable pour la cote de crédit et la préparation d'une municipalité en cas d'urgence.

L'état actuel des revenus municipaux

Pour les municipalités canadiennes, un budget équilibré n'est pas un véritable indicateur de santé financière.

La loi impose aux municipalités d'avoir un budget de fonctionnement équilibré. Elles ne peuvent pas être déficitaires et maintiennent généralement des budgets d'investissement et de fonctionnement distincts[3]. Un budget municipal annuel présente une vision des programmes et des services approuvés pour l'exercice financier. Cependant, les documents budgétaires fournissent généralement l'information sur « ce qui sera fait » et pas nécessairement sur « ce qui devrait être fait ».

Ils comprennent rarement « ce qui n'a pas été fait » ou « ce qui a été reporté » pour atteindre l'équilibre budgétaire.

Comme les municipalités ne peuvent généralement pas accumuler de déficits, des fonds de réserve sont constitués afin de compenser les dépenses imprévues ou les manques à gagner. Mettre de l'argent de côté pour des urgences (comme les inondations) et des projets d'investissement prévus (comme la réparation des routes) réduit la nécessité d'emprunter à long terme ou d'imposer des augmentations de taxes soudaines aux contribuables actuels ou futurs. Les gouvernements provinciaux et territoriaux peuvent également obliger les municipalités à constituer des réserves à des fins spécifiques. Selon la Municipal Finance Officers' Association de l'Ontario, 45 % de la valeur des fonds de réserve municipaux est soumise à des exigences provinciales.

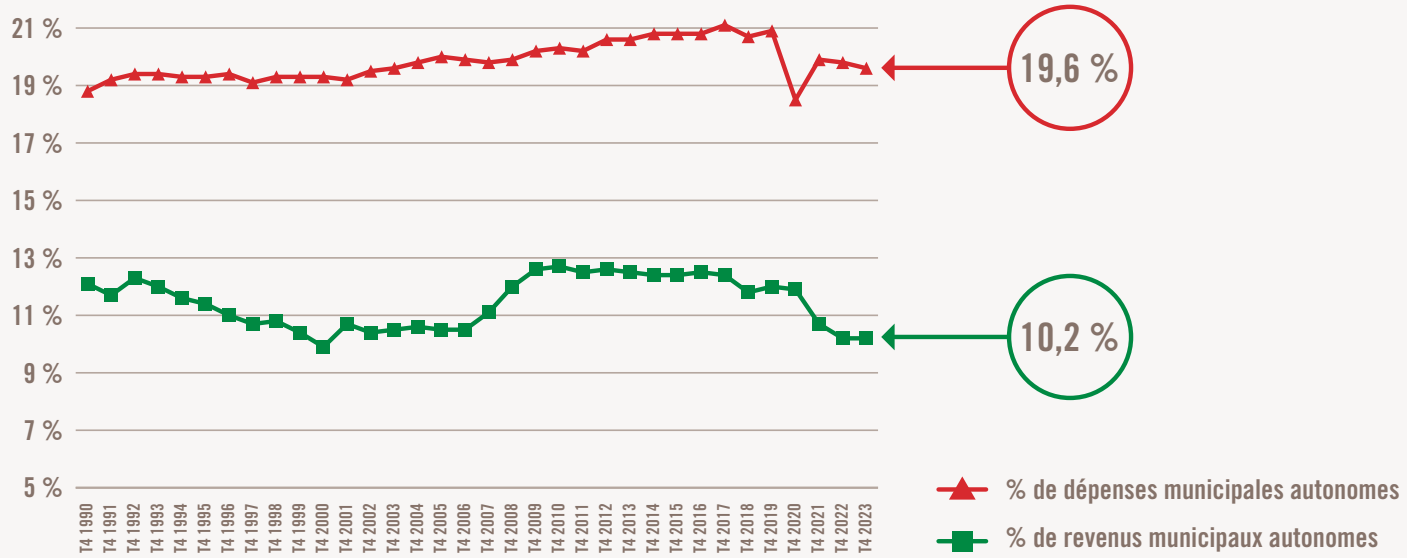
En revanche, la gestion des actifs et les plans financiers à long terme sont souvent de meilleurs indicateurs de la viabilité financière globale des municipalités, car ces activités concernent à la fois les montants budgétés et non budgétés.

3 TAYLOR, Z. ET DOBSON, A. *Power and Purpose: Canadian Municipal Law in Transition. Institute on Municipal Finance and Governance*, 2020 (en anglais). [En ligne], tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/99226/1/imfgpaper_no47_Power_and_Purpose_Taylor_Dobson.pdf.

Certaines municipalités peuvent s'endetter, mais elles sont limitées par les règles provinciales quant au montant pouvant être emprunté et à la façon dont les fonds peuvent être dépensés. Par exemple, les municipalités de l'Ontario ne peuvent afficher une dette que pour financer des projets d'immobilisations, et celle-ci ne peut dépasser 25 % de leurs revenus autonomes. À l'Île-du-Prince-Édouard, la plupart des municipalités ne peuvent emprunter pour des projets d'immobilisations que jusqu'à concurrence de 10 % de la valeur imposable actuelle de leurs biens immobiliers, à moins que le financement ne fasse partie d'une entente de contribution avec le gouvernement provincial ou fédéral.

Comme les municipalités ne disposent que d'une part stagnante de **revenus autonomes** (tous leurs revenus moins les transferts entre gouvernements) et qu'elles assument une part toujours plus importante des services publics, il leur est de plus en plus difficile d'atteindre l'équilibre budgétaire. Cela devient un défi chaque année, comme l'illustre la figure 2 ci-dessous, montrant que les dépenses **municipales autonomes** (ligne rouge) sont toujours plus élevées que les **revenus municipaux autonomes** (ligne verte).

Figure 2 : Part des municipalités dans les revenus autonomes généraux des gouvernements (tous les revenus moins les subventions reçues) et les dépenses autonomes (toutes les dépenses moins les subventions versées), au quatrième trimestre (T4) d'années précises, 1990 à 2023



Remarque : De Statistique Canada (Tableau : 10-10-0015-01).

La pandémie de COVID-19 a aggravé la situation. La fragilité des finances municipales s'est accentuée en raison de pertes massives en frais d'utilisation, en particulier dans les grandes villes dotées de réseaux de transports collectifs. Cela a créé un manque à gagner important que de nombreuses municipalités ont encore du mal à combler. En réponse à cela, le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires se sont réunis dans le cadre de l'Accord sur la relance sécuritaire pour fournir un financement d'urgence aux municipalités et aux sociétés municipales de transport en commun.

Malgré le retour à une activité économique plus normale, l'inflation, les taux d'intérêt et des enjeux de plus en plus complexes, tels que l'itinérance et les changements climatiques, sont venus exacerber ce manque à gagner persistant.

Le problème : un cadre financier désuet

Le principal problème du cadre financier municipal actuel est que, si les responsabilités de tous les ordres de gouvernement, et en particulier des municipalités, se sont considérablement accrues depuis 1867, ce n'est pas le cas de leurs revenus.

Subordonnées aux provinces et aux territoires, les municipalités canadiennes voient leurs sources de revenus limitées par la loi provinciale ou territoriale. En général, elles ne disposent pas de l'autonomie nécessaire afin de générer des recettes suffisantes pour le niveau de services qu'elles sont censées fournir.

Le cadre actuel régissant le financement municipal n'a pas été mis à jour depuis le règne de la reine Victoria.

Dans toutes les provinces et tous les territoires, il existe des types de recettes standard pour les dépenses de fonctionnement. Il s'agit notamment :

- **de l'impôt foncier** (immeubles résidentiels ou commerciaux, paiements en remplacement d'impôts, etc.);
- **des frais d'utilisation** (pour les programmes et les services, ou pour l'utilisation des biens municipaux);
- **des amendes** (stationnement, bruit excessif, etc.);
- **des droits de permis;**
- **du produit des ventes et des placements.**

D'autres sources de revenus, telles que les droits de mutation immobilière, les taxes sur l'hébergement, les droits d'aménagement, les taxes professionnelles et les droits d'immatriculation des véhicules, varient en fonction de la province ou du territoire.

Avant la Seconde Guerre mondiale, les municipalités de chaque province pouvaient prélever des impôts locaux sur le revenu. Toutefois, les provinces ont renoncé à ces pouvoirs dans le cadre d'accords de location de domaines fiscaux conclus avec le gouvernement fédéral en 1941[4], et la possibilité de prélever des impôts sur le revenu n'a pas été restituée aux municipalités à la fin de la guerre. Depuis lors, aucune municipalité n'a été en mesure de percevoir un impôt sur le revenu, même s'il pourrait s'agir d'une solution de rechange durable pour financer la prestation de services locaux[5].

En l'absence d'autres options de revenus autonomes, les municipalités dépendent fortement des outils énumérés ci-dessus, qui sont généralement peu flexibles et d'une importance relative, ainsi que des transferts gouvernementaux.

4 KITCHEN, H. et Slack, E. *Special Study: New Finance Options for Municipal Governments*, 2003 (en anglais). [En ligne], https://imfg.munkschool.utoronto.ca/uploads/139/kitchenslack_new_finance_for_municipal_governments_2003.pdf.

5 MCDONALD, D. A Modest Proposal: A plan to give municipalities access to personal income taxes, 2024 (en anglais). [En ligne], policyalternatives.ca/sites/default/files/uploads/publications/National%20Office/2024/03/Modest%20proposal.pdf.

« Parmi les membres de l'OCDE, le Canada est l'un de ceux où l'impôt foncier représente le plus grand pourcentage des recettes fiscales du secteur public (10,5 %, cinquième rang en 2022) et du produit intérieur brut. »

Bien que les transferts provenant d'autres ordres de gouvernement représentent des sources de revenus essentielles pour les projets d'immobilisations, ils permettent difficilement aux municipalités de résoudre leurs défis budgétaires. La plupart des transferts gouvernementaux ne s'appliquent qu'aux projets d'immobilisations et ne couvrent pas les coûts de fonctionnement et d'entretien. Les fonds sont souvent assortis de périodes de demande limitées et de lourdes exigences en matière de rapports, ce qui impose des obstacles importants aux petites municipalités.

La racine du problème : une trop grande dépendance à l'égard de l'impôt foncier

Au Canada, l'impôt foncier représente généralement près de la moitié de toutes les recettes municipales et près de 90 % des recettes provenant de toutes formes d'imposition.

Au Québec et dans les provinces atlantiques, l'impôt foncier représente plus de 95 % des revenus municipaux provenant de toutes formes d'imposition confondues. Dans certaines provinces, les municipalités perçoivent une part plus importante de recettes issues d'autres sources que l'impôt foncier, telles que les droits d'aménagement, les frais d'utilisation, les taxes d'accise et les redevances émanant du secteur des ressources naturelles. Toutefois, ces autres sources de revenus dépassent rarement 20 % des recettes d'imposition.

En raison de sa dépendance à l'impôt foncier, le Canada et ses gouvernements municipaux font figure d'exceptions dans leur approche du fédéralisme fiscal. Parmi les pays membres de l'OCDE, le Canada est l'un de ceux où l'impôt foncier représente le plus grand pourcentage des recettes fiscales du secteur public (10,5 %, cinquième rang en 2022) et du produit intérieur brut (3,5 %, sixième rang en 2022). Seuls le Royaume-Uni, la Corée du Sud et Israël figurent plus haut que le Canada dans ces deux catégories[6].

Le Canada peut s'inspirer d'exemples de financement alternatif du monde entier. À Chicago, moins de 15 % des revenus prévus au budget provenaient de l'impôt foncier en 2018. La plupart des revenus municipaux provenaient de subventions, des impôts locaux sur le revenu, les services publics, les biens et services et d'autres sources de revenus non fiscales (p. ex., les amendes et la vente de services). L'impôt municipal sur le revenu est aussi devenu un moyen important pour les gouvernements locaux suédois de financer les services d'aide sociale. En récupérant des plus-values foncières (c'est-à-dire des revenus générés par des investissements publics visant à accroître la valeur des terrains dans une collectivité), des municipalités brésiliennes dont Sao Paolo ont vu des avantages économiques reliés à cette approche. Il existe plusieurs façons de diversifier les revenus locaux au Canada, mais la plupart nécessiteraient des modifications législatives provinciales et territoriales.

6 ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. *Impôt sur le patrimoine : Total, % du PIB, 2000 à 2022*, 2024. [En ligne], https://data.oecd.org/fr/tax/impot-sur-le-patrimoine.htm.

Les limites de l'impôt foncier

L'impôt foncier est la principale source de financement des municipalités depuis plus d'un siècle parce qu'il offre aux provinces et aux territoires un moyen simple et prévisible permettant aux gouvernements de proximité de générer des recettes sans avoir à inclure dans la loi d'autres outils financiers.

L'impôt foncier s'est toujours avéré un moyen efficace de financer les services municipaux dédiés à « l'intérêt public », tels que la police, la protection contre les incendies, les parcs de quartier, les rues et l'éclairage public, c'est-à-dire des services qui profitent à l'ensemble de la communauté.

Aujourd'hui, les municipalités jouent un rôle croissant dans le financement de services dédiés aux « intérêts privés » (eau, eaux usées, collecte des ordures, loisirs) et des services de redistribution comme les logements sociaux[7]. L'absence de solutions de rechange adéquates en matière de revenus autonomes a rendu les municipalités de plus en plus dépendantes d'un impôt foncier qui n'a pas été conçu à cette fin.

« En l'absence de solutions de rechange, l'augmentation de l'impôt foncier et des redevances au développement pourrait contribuer à la hausse des coûts du logement à un moment où la population peine à trouver des logements abordables. »

L'impôt foncier demeure la principale source de revenus des municipalités. Cependant, rarement ont-elles le pouvoir de fixer des taux différents en fonction de la valeur imposable des propriétés[8]. Ainsi, l'ensemble des propriétés résidentielles au sein d'une même municipalité sont imposées au même taux. Des approches différentes existent pour pallier certaines limites des revenus tirés de l'impôt foncier. Plus de souplesse permettrait aux municipalités de mettre en œuvre une structure d'imposition progressive ou un impôt sur la valeur foncière. La plupart de ces solutions nécessiteraient des modifications législatives provinciales et territoriales.

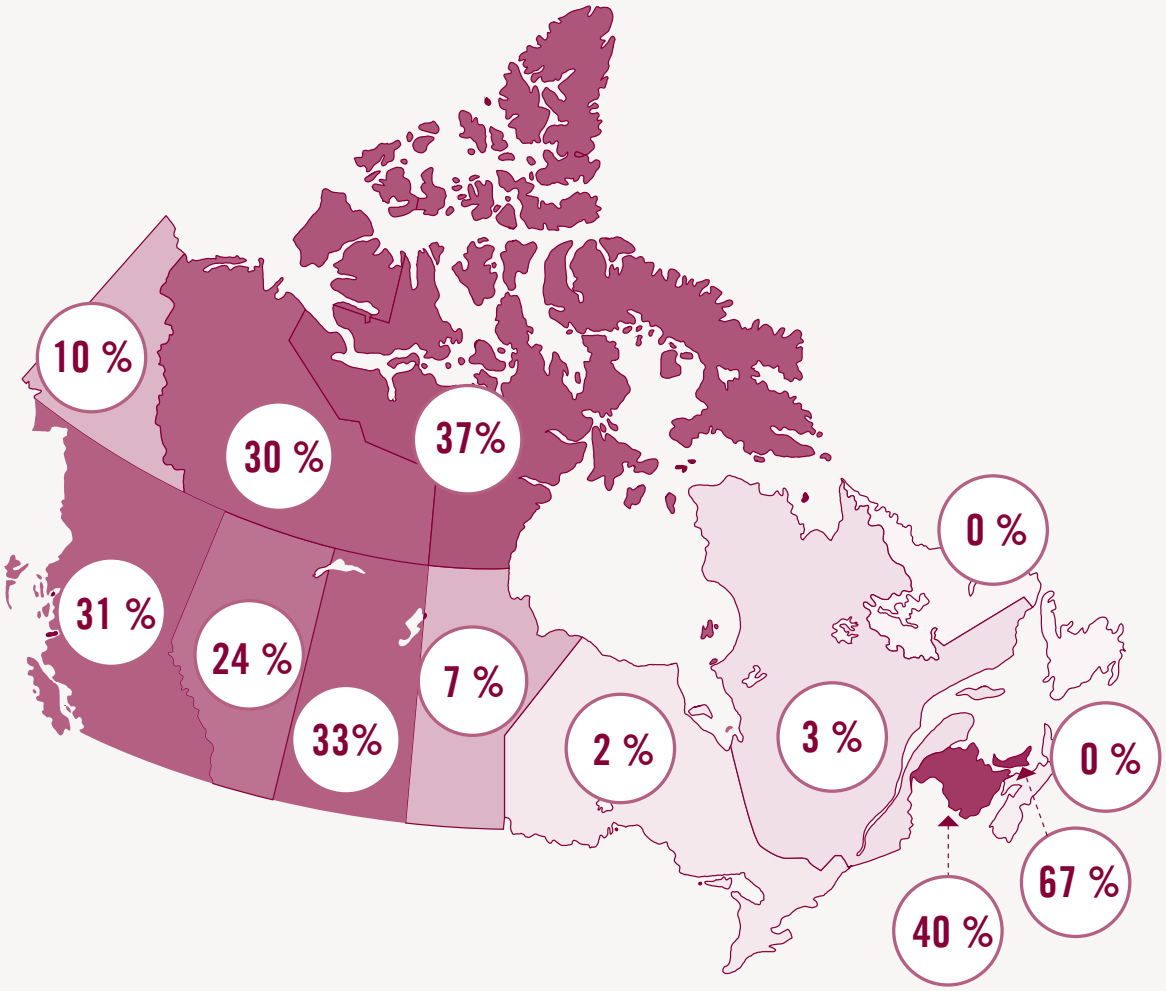
Les municipalités ne sont pas le seul ordre de gouvernement à percevoir de l'impôt foncier. Les gouvernements provinciaux et territoriaux établissent souvent leurs propres taux distincts pour les contribuables afin de financer des services tels que l'éducation et les soins de santé, bien que ce taux varie d'une province ou d'un territoire à l'autre.

7 KITCHEN, H., Slack, E. et Hachard, T. *Property Taxes in Canada: Current Issues and Future Prospects*, 2019 (en anglais). [En ligne], https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/98034/1/Perspectives-27-Kitchen-Slack-Hachard-Property-Tax-Issues-Prospects.pdf.

8 KITCHEN, H. et Slack, E. *Special Study: New Finance Options for Municipal Governments*, 2003 (en anglais). [En ligne], https://imfg.munkschool.utoronto.ca/uploads/139/kitchenslack_new_finance_for_municipal_governments_2003.pdf.

Si les provinces et les territoires peuvent percevoir des sources de revenus autres que l'impôt foncier, les municipalités n'en ont généralement pas le pouvoir. Ces dernières disposent d'une marge de manœuvre fiscale et politique limitée pour prélever des revenus supplémentaires à partir de l'impôt foncier, car d'autres ordres de gouvernement puisent à la même source. La part provinciale et territoriale sur les impôts fonciers perçus a augmenté pour atteindre plus de 11 % en 2022. La croissance de cette part réduit effectivement la marge de manœuvre fiscale des municipalités en limitant leur capacité à augmenter l'impôt foncier. La figure 3 montre la part provinciale et territoriale de l'impôt foncier.

Figure 3 : Part provinciale et territoriale de la perception des impôts fonciers (2022)



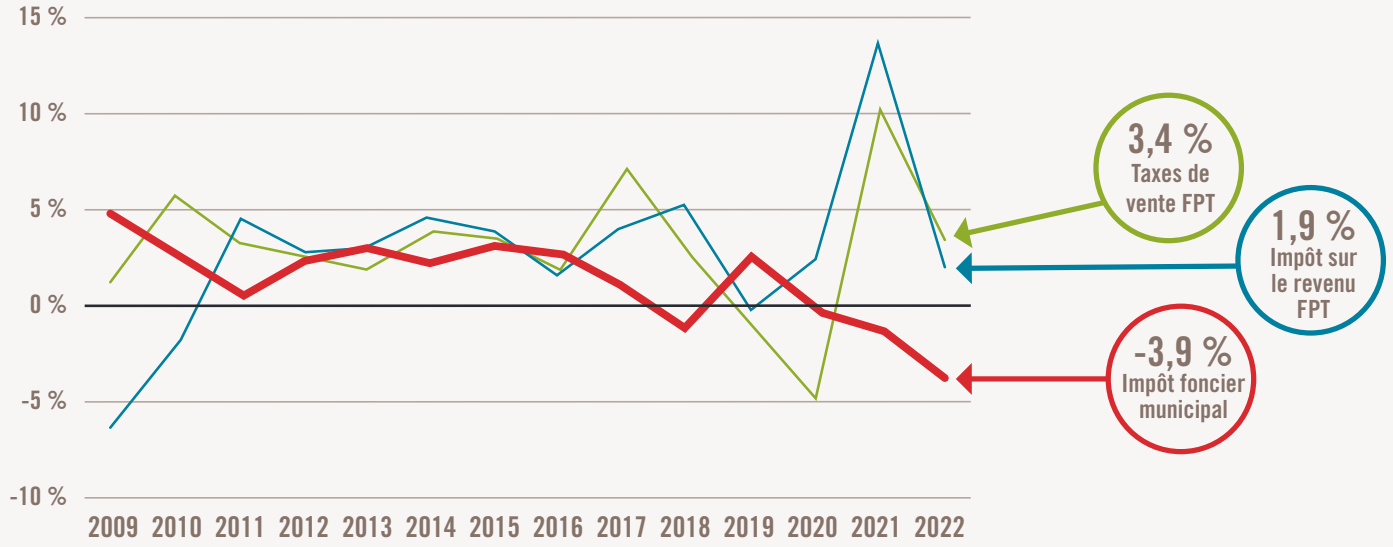
Remarque : De Statistique Canada (Tableau : 36-10-0450-01). Les impôts fonciers provinciaux et municipaux de la Nouvelle-Écosse sont perçus par les municipalités au nom de la province, puis remis au gouvernement provincial. Selon un exemple de facture d'impôt foncier (en anglais seulement), la part provinciale des impôts fonciers perçus dans la municipalité régionale d'Halifax en 2022 était d'environ 28 %.

L'autre problème important est que l'impôt foncier n'augmente pas directement avec la croissance économique. Comme le montre la figure 4, le pourcentage de croissance des recettes de l'impôt foncier municipal, corrigé en fonction de l'inflation, est stagnant, voire négatif. Cette situation peut s'expliquer par plusieurs facteurs, notamment les cycles d'évaluation foncière résidentielle prolongés ou retardés, les taux ajustés par les conseils municipaux et la volatilité du secteur des biens immobiliers non résidentiels. À l'inverse, les autres ordres de gouvernement ont vu leurs recettes augmenter depuis la pandémie, grâce à la perception d'impôts qui évoluent avec l'économie, comme les impôts sur le revenu, les gains en capital ainsi que les biens et services.

La dépendance excessive à l'impôt foncier et l'absence de sources de revenus axées sur la croissance impliquent que les gouvernements municipaux reçoivent une part de plus en plus réduite de l'argent des contribuables depuis 1990. Cela signifie également que les municipalités ne bénéficient souvent pas directement ou immédiatement des mesures qu'elles mettent en œuvre pour stimuler le développement économique local et régional. Depuis la pandémie, les budgets municipaux sont comprimés par l'effet de l'inflation, en particulier sur les projets d'infrastructures, alors que les recettes municipales stagnent.

Dans le cadre du cycle budgétaire municipal de 2024, des municipalités d'un océan à l'autre ont envisagé d'augmenter l'impôt foncier pour ensuite accepter une hausse à un taux supérieur à celui de l'inflation ou de la croissance économique. En l'absence de solutions de rechange, l'augmentation importante de l'impôt foncier et des redevances au développement pourrait contribuer à la hausse des coûts du logement, à un moment où la population peine à trouver des logements abordables[9].

Figure 4 : Variation annuelle des revenus de certaines sources précises, ajustés en fonction de l'inflation, de 2009 à 2022



Remarque : De Statistique Canada (Tableaux : 36-10-0477-01 et 18-10-0004-01).

9 BUECKERT, K. *Municipalities can't solve homelessness without more federal and provincial aid, experts say*, 2023 (en anglais). [En ligne] https://www.cbc.ca/news/canada/kitchener-waterloo/homelessness-reports-waterloo-region-guelph-municipalities-fix-1.6968280.

Les redevances au développement sont des droits que les municipalités perçoivent auprès des promoteurs immobiliers pour les aider à payer le coût des infrastructures nécessaires pour permettre de nouveaux aménagements, comme les routes, le transport en commun, les infrastructures d'aqueduc et d'égout, les centres communautaires et les services d'urgence. Bien que les municipalités se tournent de plus en plus vers les redevances au développement pour aider à financer ces nouvelles infrastructures, celles-ci ne constituent qu'une faible part des revenus autonomes des municipalités à l'échelle nationale. Les redevances au développement ne représentent qu'environ 6 % des revenus autonomes des municipalités, mais leur rôle varie selon la province. Au Québec, ces redevances représentent moins de 1 % des revenus autonomes des gouvernements municipaux, alors qu'elles correspondent à environ 8 % de ces revenus en Ontario et 11 % en Colombie-Britannique[10].

Les redevances au développement présentent des avantages et des inconvénients. L'un des avantages est qu'elles couvrent certains « frais de croissance ». Ainsi, le coût des infrastructures nécessaires à la création d'un nouveau développement ne retombe pas entièrement sur les épaules des contribuables actuels, mais sur les promoteurs. De plus, elles sont généralement réservées pour couvrir les travaux publics soutenant un projet ou un développement précis[11].

Les municipalités subissent de plus en plus de pressions de la part du gouvernement fédéral et de certaines provinces pour geler ou limiter la portée des droits d'aménagement. Le débat sur les redevances au développement et les moyens à la portée des municipalités pour financer la croissance est un exemple probant du besoin de tenir une conversation officielle entre tous les ordres de gouvernement sur un cadre de croissance municipale.

L'inconvénient est qu'en période de pénurie grave de logements, les redevances au développement s'ajoutent potentiellement au coût global du développement et au coût d'achat ou de location de certains types d'habitation; les municipalités subissent donc des pressions accrues de la part du gouvernement fédéral et de certaines provinces pour geler ou en limiter la portée[12]. Toutefois, afin de construire les infrastructures essentielles à la croissance, ces frais demeurent une source de revenus nécessaire pour les municipalités de certaines provinces. Face à l'essor rapide de la population, les municipalités doivent choisir parmi un nombre limité d'outils de revenus (principalement l'impôt foncier et les redevances au développement) pour financer la mise en oeuvre de ces infrastructures. Sans solutions de rechange, les municipalités seront obligées d'augmenter les impôts fonciers afin de payer le coût de la croissance, à un moment où la plupart des familles peinent à joindre les deux bouts.

10 STATISTIQUE CANADA. *Administrations publiques, comptes économiques provinciaux et territoriaux*, 2023. [En ligne] Tableau : 36-10-0450-01. Veuillez noter que ces figures ont été ajustées en fonction de l'inflation à l'aide de données de l'IPC annuel (voir le tableau https://www150.statcan.gc.ca/t1/tbl1/fr/cv.action?pid=1810000501&request_locale=fr.

11 FOUND, A. *Development Charges and Housing Affordability: A False Dichotomy?*, 2021 (en anglais). [En ligne], https://munkschool.utoronto.ca/research/development-charges-and-housing-affordability-false-dichotomy.

12 SANCTON, A. *Reassessing the Case for Development Charges in Canadian Municipalities*, 2021 (en anglais). [En ligne], ir.lib.uwo.ca/urbancentre-reports/8/.

La FCM demande aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de se réunir pour élaborer un modèle de financement durable qui favorisera la création des logements nécessaires.

Les conséquences d'un cadre fiscal désuet pour la population canadienne

Comme nous l'avons souligné dans les sections précédentes, le cadre financier municipal actuel est vétuste et inefficace.

Cela signifie que les gouvernements municipaux fournissent davantage de services publics dans des collectivités canadiennes en pleine croissance avec moins de fonds publics. Les municipalités dépendent donc essentiellement des transferts fédéraux et provinciaux ou territoriaux pour faire avancer les projets locaux de développement et relever les défis nationaux d'aujourd'hui.

Pour s'attaquer efficacement à ces enjeux allant de l'offre de logements au déficit d'infrastructure, en passant par la sécurité publique et l'adaptation aux changements climatiques, les municipalités ont besoin de **sources de financement prévisibles** qui soutiennent et améliorent la planification à long terme.

Qu'elles soient grandes ou petites, les collectivités canadiennes ne peuvent tout simplement pas relever les défis actuels avec un système financier conçu au 19e siècle.

RESSOURCES MUNICIPALES CONSACRÉES AUX DEMANDES DE FINANCEMENT

À Kamloops, en Colombie-Britannique, la Ville a déterminé que pour chaque tranche de 3 $ de demandes de financement présentées, elle recevait environ 1 $ en financement réel. Avec la montée en flèche de l'inflation depuis 2020, de nombreuses municipalités font maintenant face à des décisions difficiles. Des projets dont le coût a été évalué et financé il y a deux ou trois ans ne sont désormais plus viables financièrement en raison de l'inflation des coûts des matériaux de construction et de la main-d'œuvre. Dans cette situation, les municipalités doivent trouver les fonds ailleurs dans leur budget ou réduire la portée du projet, voire annuler celui-ci.

À Windsor, en Ontario, une demande de financement présentée en 2018 au Fonds d'adaptation et d'atténuation en matière de catastrophes pour des projets d'atténuation des inondations a été approuvée. Toutefois, le coût initial a presque doublé en 2023, en raison des pressions imprévues causées par l'inflation. Sans financement supplémentaire, le projet devra être étalé sur une plus longue période, ce qui exposera la population à un plus grand risque d'inondation.

« En tant que principaux propriétaires d'infrastructures publiques de base au Canada, les gouvernements municipaux sont responsables de l'entretien, de la modernisation et de l'acquisition de la majorité des actifs publics qui contribuent à une bonne qualité de vie pour la population canadienne. »

Partie 2 : Incidences et possibilités des politiques publiques

Le financement actuel des villes et des gouvernements municipaux freine considérablement notre capacité à relever les enjeux les plus pressants de politiques publiques au pays, notamment :

- le logement et les infrastructures;
- l'itinérance;
- la sécurité publique;
- les changements climatiques;
- le transport en commun;
- le soutien aux collectivités rurales, nordiques et éloignées.

Les prochaines sections font un survol du cadre financier municipal actuel et de ses effets sur la capacité des gouvernements de proximité à progresser dans la résolution de ces problèmes nationaux. Nous abordons ensuite les possibilités d'amélioration qu'offrirait un nouveau cadre de croissance municipale.

Logement et infrastructures

Enjeu : Le problème du logement au Canada est aussi un problème d'infrastructure.

Avec la croissance rapide de notre pays, il devient urgent de résoudre deux grandes préoccupations, soit le logement abordable et l'itinérance chronique. Afin de retrouver les niveaux d'abordabilité observés en 2004, la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) estime qu'il faut construire 5,8 millions de logements d'ici 2030, soit 3,5 millions de plus que les 2,3 millions projetés en fonction du rythme actuel de construction[13].

13 SCHL. Pénurie de logements au Canada : Rétablir l'abordabilité d'ici 2023, 2022. [En ligne], https://www.cmhc-schl.gc.ca/lobservateur-du-logement/2022/retablir-labordabilite-dici-2030.

Cela représentera un défi, car pour chaque logement construit, des besoins en infrastructures doivent être comblés. Toute nouvelle construction aura besoin d'infrastructures municipales, soit des routes, des conduites d'eau potable et des renvois d'eaux usées, des installations communautaires et des services de transport en commun, etc. Certains actifs ont la capacité de soutenir la croissance, mais des investissements sont nécessaires pour construire et entretenir des infrastructures qui peuvent répondre aux besoins du pays en matière de logement.

Cependant, les municipalités font déjà face à la pression importante que représente l'entretien des infrastructures existantes dans le cadre financier actuel. Selon l'Enquête sur les infrastructures publiques essentielles du Canada (IPEC) effectuée en 2020 par Statistique Canada[14], 14 % des infrastructures municipales de traitement des eaux usées et de transport sont actuellement en « mauvais » ou « très mauvais » état et doivent être immédiatement réparées ou remplacées. Les données de l'enquête sur les IPEC montrent que le coût du remplacement ou de la remise en état de tous les actifs municipaux actuellement en « mauvais » ou « très mauvais » état était de l'ordre de 170 milliards de dollars en 2020.

Comprendre le coût réel des infrastructures municipales

Pour construire 5,8 millions de logements supplémentaires, il faudra réhabiliter les anciennes infrastructures et en construire de nouvelles.

À l'échelle locale, les investissements en infrastructures pour aménager un nouveau logement dépendent du type de logement (p. ex., propriété individuelle, maison en rangée ou appartement) et de son emplacement (développement intercalaire dans un quartier existant ou terrain vierge dans un nouveau quartier). Ces investissements dépendent également de facteurs locaux comme la géographie et les coûts de construction, puisque les coûts des infrastructures municipales dans les régions rurales sont presque deux fois plus élevés par ménage que dans les régions urbaines.

En 2023, la FCM a mené des recherches afin de déterminer les investissements en infrastructures nécessaires pour construire les 5,8 millions de logements visés. **La FCM a déterminé qu'un logement nécessite un investissement moyen d'environ 107 000 $ en immobilisations municipales.**

On a calculé le coût moyen des infrastructures requises par logement en divisant la valeur de remplacement totale des infrastructures appartenant aux municipalités (voir le tableau 1), telle qu'établie dans le cadre de l'Enquête sur les IPEC de 2020 de Statistique Canada, par le nombre de logements privés que comptait le Canada au deuxième trimestre de 2020 (16 107 003 logements, selon les données relatives au PIB de Statistique Canada). Ce coût unitaire moyen a ensuite été indexé jusqu'en 2023 selon l'Indice des prix de la construction de bâtiments non résidentiels. En supposant que les 5,8 millions de logements nets seront construits selon les normes actuelles des parcs de logements, nous pouvons estimer que ces logements exigeront des investissements dans des infrastructures municipales existantes et nouvelles qui pourraient représenter 600 milliards de dollars.

14 INFRASTRUCTURE CANADA. *Enquête sur les infrastructures publiques essentielles du Canada*, (2022). [En ligne], infrastructure.gc.ca/plan/ccpi-ipec-fra.html.

Tableau 1 : Coûts de remplacement des infrastructures par catégories d'actifs

Catégories d'actifs	Valeur de remplacement totale des infrastructures publiques de base appartenant aux municipalités
Routes	439 505 400 000 $
Ponts et tunnels	45 258 200 000 $
Transports collectifs	33 564 000 000 $
Transport actif	29 972 900 000 $
Eau potable	226 373 900 000 $
Eaux usées	256 925 000 000 $
Eaux pluviales	181 694 300 000 $
Déchets solides	7 504 400 000 $
Culture, loisirs, sports	107 729 600 000 $
Coût de remplacement total des infrastructures publiques de base appartenant aux municipalités, 2020	**1 328 527 700 000 $**
Total après correction pour l'inflation des coûts de construction, T3 2023	**1 724 428 955 000 $**
Coût de remplacement en 2023, par logement (16,1 millions d'unités d'habitation)	**107 061 $**

Source : STATISTIQUE CANADA. Tableaux [En ligne], 34-10-0284-01, 18-10-0276-01 et 36-10-0688-01.

Le coût estimé par logement ne tient pas compte de plusieurs aspects essentiels d'une collectivité complète au 21e siècle. Par exemple, les coûts reliés aux mesures d'adaptation des infrastructures municipales pour résister aux changements climatiques ne sont pas pris en compte. La FCM a déjà estimé que ces mesures représenteraient environ 5,3 milliards de dollars par année jusqu'en 2030. Une analyse plus poussée du coût unitaire pourrait permettre de tenir compte de la variabilité des taux d'utilisation des capacités, des coûts supplémentaires liés à l'exploitation et à l'entretien, et des valeurs de remplacement des biens appartenant à la municipalité qui ne sont pas encore divulgués par Infrastructure Canada.

Les municipalités absorbent la facture, le financement fédéral est déjà entièrement alloué

Les municipalités possèdent et exploitent 60 % de l'ensemble des infrastructures publiques.

En 2022, elles étaient responsables de près de 45 % de toutes les dépenses du secteur public en matière de logement et d'actifs communautaires, de loisirs et de services culturels. La plupart des dépenses locales pour ces catégories se sont concentrées sur les loisirs, les infrastructures d'eau et les services liés au développement[15].

En tant que principaux propriétaires d'infrastructures publiques de base au Canada, les gouvernements municipaux sont responsables de l'entretien, de la modernisation et de l'acquisition de la majorité des biens publics qui contribuent à une bonne qualité de vie pour la population canadienne.

Toutefois, comme nous l'avons vu dans la Partie 1, les municipalités n'ont pas la capacité financière de maintenir les infrastructures requises pour relever seules le défi du logement abordable. Elles ne sont pas en mesure de lever des fonds supplémentaires afin de financer les grands projets d'infrastructures requis en vue de répondre aux besoins d'une population et d'une économie en pleine croissance. Par conséquent, les municipalités dépendent de plus en plus des subventions et des transferts fédéraux, provinciaux et territoriaux.

Ensemble, les municipalités et les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux progressent dans la réduction du déficit d'infrastructures. De récents programmes fédéraux de financement des infrastructures ont joué un rôle déterminant dans la croissance des collectivités. Des programmes de financement comme le Fonds canadien pour les infrastructures liées au logement, l'Initiative d'infrastructures pour le logement de la Banque de l'infrastructure du Canada et le Plan du Canada sur le logement récemment annoncé peuvent fournir une infrastructure de logement grandement nécessaire.

Toutefois, en l'absence d'un plan d'infrastructure fédéral-provincial-territorial-municipal complet et à long terme, et sans le soutien d'un cadre de croissance municipale qui offre aux municipalités des revenus diversifiés et prévisibles, nos collectivités n'ont pas les ressources nécessaires pour répondre à l'ampleur de la croissance démographique prévue et pour planifier efficacement les projets d'immobilisations dont bon nombre de collectivités ont besoin.

EXEMPLE : RÉGION DE NIAGARA

En Ontario, la municipalité régionale de Niagara prévoit lancer un projet de solutions de traitement des eaux usées à Niagara Sud, qui favorisera la souplesse dans les services de développement, favorisera la croissance économique le long de la Queen Elizabeth Way et fournira des services pour un futur hôpital de Niagara Sud. Cette nouvelle usine de traitement représente l'un des plus importants investissements d'immobilisations régionaux jamais réalisés. Lorsque ce projet sera terminé, la région bénéficiera d'une nouvelle usine de traitement des eaux usées et d'améliorations aux infrastructures régionales, ce qui accroîtra les capacités. Il sera ainsi possible de soutenir 115 950 nouvelles habitations et 9 200 nouveaux emplois. Toutefois, sans un investissement du tiers de chacun des gouvernements fédéral et provinciaux, il ne peut pas aller de l'avant.

15 STATISTIQUE CANADA. Classification canadienne des fonctions des administrations publiques, par composante des administrations publiques, 2023. [En ligne], Tableau 10-10-0024-01.

Les municipalités font les modifications nécessaires aux règles de zonage

Pour bonifier l'offre de logements au pays, il faut réformer les règles de zonage.

Des municipalités de tout le pays prennent des mesures pour accroître l'offre de logements, réduire les coûts des services d'infrastructure et encourager les pratiques d'utilisation durable des terrains en augmentant la densité et en autorisant un plus grand nombre de types de logements dans les zones résidentielles et à usage mixte. Voici quelques exemples notables :

- En Colombie-Britannique, le défi Infill Challenge de la Ville de Kelowna visait à promouvoir de nouvelles formes d'aménagement intercalaire sur des lots en bordure d'allée. Lorsque le programme pilote a été lancé en 2017, 800 maisons unifamiliales individuelles ont été rezonées. Depuis, 20 % de ces lots initiaux ont été réaménagés, ce qui a permis de créer 400 nouveaux logements qui n'étaient pas autorisés auparavant. La Ville étend désormais le projet à une zone beaucoup plus vaste. Cette initiative a été saluée comme une pratique municipale exemplaire par l'Association canadienne des constructeurs d'habitations en 2022.
- En mars 2022, le conseil municipal de Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest) a adopté un nouveau règlement de zonage qui autorise la construction de logements multifamiliaux sur tous les lots résidentiels, la majorité des lots permettant maintenant la construction de jusqu'à six logements sur des parcelles de terrain zonées résidentielles.
- En mai 2023, le conseil municipal de Toronto (Ontario) a approuvé la construction de multiplexes à l'échelle de la ville, permettant ainsi la construction de jusqu'à quatre unités sur n'importe quel terrain résidentiel.

Le gouvernement du Canada et la Ville de Summerside (Î.-P.-É.) investiront près de 5,8 millions de dollars pour accélérer la construction de 132 logements dans les collectivités de Summerside au cours des trois prochaines années[16]. Le plan d'action de Summerside prévoit quatorze initiatives qui mettront en œuvre des changements de zonage pour accroître la densité, comme l'autorisation de quatre unités par lot résidentiel de plein droit, la réduction des obstacles pour les unités d'habitation accessoires, l'incitation à l'aménagement de plusieurs unités et l'absence d'aménagements intermédiaires, et établir un nouveau mode de croissance est-ouest.

16 VILLE DE SUMMERSIDE. *Accelerated Housing in Summerside*, 2024. [En ligne], https://www.summerside.ca/news/what_s_new/accelerated_housing_in_summerside.

Le gouvernement du Canada et la Ville de Winnipeg (Manitoba) sont parvenus à une entente de financement de 122 millions de dollars pour accélérer la construction de plus de 3 100 nouveaux logements au cours des trois prochaines années, dont plus de 900 logements abordables[17]. Le financement appuiera sept initiatives de logement précises visant à moderniser les règles de zonage, à accroître la densité à proximité des principales voies de transport en commun et à encourager la construction d'un plus grand nombre de logements, en mettant l'accent sur le logement abordable et les projets visant à aider les résidents sans abri.

17 VILLE DE WINNIPEG. Le gouvernement du Canada et la Ville de Winnipeg concluent une entente visant à investir 122 millions de dollars dans de nouveaux logements dans le cadre du Fonds pour accélérer la construction de logements, 2023. [En ligne], https://www.winnipeg.ca/fr/communiques/2023-12-20-gouvernement-canada-ville-winnipeg-concluent-entente-visant-investir-122-millions-dollars-nouveaux.

› En octobre 2023, le conseil municipal d'Edmonton (Alberta) a approuvé un nouveau règlement de zonage qui permet divers types de logements d'une hauteur maximale de trois étages dans les zones résidentielles de petite échelle, y compris les petits appartements, les maisons en rangée, l'agglomération de maisons et les maisons jumelées.

Près de 200 collectivités ont établi un partenariat avec le gouvernement fédéral dans le cadre du Fonds pour accélérer la construction de logements afin d'accélérer le rythme de construction de logements et de renforcer les capacités locales de croissance. Le financement du Fonds aide les municipalités à moderniser la réglementation sur l'utilisation des terrains, à améliorer les processus de planification et d'approbation et à moderniser et élargir les infrastructures afin de bonifier l'offre de nouveaux logements. Le complément de 400 millions de dollars au Fonds annoncé dans le budget de 2024 permettra à davantage de collectivités de s'associer au gouvernement fédéral pour construire plus de maisons plus rapidement.

Bien que des programmes de financement comme le Fonds pour accélérer la construction de logements fournissent des investissements dans les municipalités qui réforment l'aménagement et augmentent les capacités, le rythme de croissance dans les collectivités canadiennes et les besoins qui en découlent sont beaucoup plus grands que l'offre de ce programme. Les modifications apportées aux lois sur le zonage sont un pas dans la bonne direction, mais il faut en faire davantage pour répondre au niveau historique de la demande en matière de logement et d'infrastructures au pays.

Logement et infrastructures : ce qu'un cadre de croissance municipale modernisé peut apporter

Alors que les municipalités lancent les réformes qu'elles peuvent mettre en œuvre en matière d'aménagement du territoire afin de soutenir la livraison de davantage de logements, un déséquilibre évident demeure entre les services publics fournis par les municipalités et la part des recettes publiques perçues par les trois ordres de gouvernement.

Un cadre de croissance municipale correctement formulé aiderait à doter les municipalités de ce financement essentiel pour les infrastructures, afin que les habitations soient construites avec l'offre de services que la population attend à juste titre au 21e siècle. En veillant à ce que les investissements dans les infrastructures favorisant le logement soient axés sur des pratiques d'utilisation des terrains plus durables, les collectivités peuvent réduire à la fois les coûts des services d'infrastructure et les émissions de gaz à effet de serre[18].

La croissance des collectivités canadiennes dépend de la capacité à maintenir les infrastructures nécessaires de manière à suivre le rythme de la croissance des logements et de la croissance économique. Relever ce défi influencera profondément la capacité de la population de ces collectivités à prospérer et à prendre sa place dans un pays plus prospère.

18 INSTITUT POUR L'INTELLIPROSPÉRITÉ. *Less is More: Where We Build 5.8 Million Homes Matters*, 2023 (en anglais). [En ligne], https://placecentre.smartprosperity.ca/wp-content/uploads/2023/11/Less-is-More-Where-We-Build-5.8-Million-Homes-Matters-1.pdf.

Il faut également rééquilibrer les outils financiers existants. Comme discuté auparavant, l'impôt foncier constitue une source de revenus stable et prévisible pour épauler les services publics municipaux, mais il ne peut pas financer l'ampleur du développement nécessaire au soutien d'une population croissante et changeante aux prises avec des défis importants.

On reconnaît de plus en plus qu'il est essentiel d'investir dans les infrastructures et le logement pour s'attaquer au problème du logement et de l'itinérance et pour assurer la croissance du pays.

La FCM continuera de demander au gouvernement fédéral de rencontrer les provinces, les territoires et les municipalités pour négocier un modèle de financement permanent modernisé. Cela permettrait à nos collectivités en croissance d'offrir la qualité de vie dont la population canadienne a besoin et qu'elle mérite.

Itinérance

Enjeu : L'itinérance nécessite un investissement en amont, pas une réponse en aval.

Face au manque de logements abordables, à l'inflation rapide et aux répercussions persistantes de la pandémie de COVID-19, l'itinérance est un problème critique et urgent partout au Canada et elle est en hausse :

- Selon les données de l'Alliance canadienne pour mettre fin à l'itinérance, dans un échantillon de 14 collectivités, 79 % ont observé une hausse de l'itinérance depuis 2020, avec un taux d'augmentation moyen de 34 %[19].
- L'itinérance monte en flèche au Québec : on y enregistre une montée de 44 % depuis 2018, 60 % de cette hausse étant concentrée à Montréal[20].
- La population itinérante de London, en Ontario, a doublé pendant la pandémie de COVID-19, passant de 1 000 à 2 000 personnes[21].
- À Halifax, en Nouvelle-Écosse, entre 2018 et 2022, le nombre de personnes en situation d'itinérance a doublé, et le nombre de personnes forcées à dormir à l'extérieur, surtout dans les parcs municipaux, a grimpé de 500 %[22].

19 ALLIANCE CANADIENNE POUR METTRE FIN À L'ITINÉRANCE. *Budget 2023 ignores Canada's worsening housing and homelessness crises, fails to support those in greatest need*, 2023 (en anglais). [En ligne], caeh.ca/budget-2023-ignores-canadas-worsening-housing-and-homelessness-crises-fails-to-support-those-in-greatest-need/.

20 PRESSE CANADIENNE. *Homelessness up 44 per cent in Quebec since 2018*, 2023 (en anglais).[En ligne], montreal.citynews.ca/2023/09/14/homelessness-up-44-per-cent-in-quebec-since-2018/.

21 BUTLER, C. *London's Homeless Winter Response Was Well Used but Need Has Doubled, Says City Hall Report*, 2023 (en anglais). [En ligne], cbc.ca/news/canada/london/london-ontairo-homeless-winter-response-1.6847731.

22 MUNICIPALITÉ RÉGIONALE D'HALIFAX. Framework for Addressing Homelessness, 2023 (en anglais). [En ligne], cdn.halifax.ca/sites/default/files/documents/city-hall/regional-council/230221rc1515.pdf.

« Face à l'inflation rapide, à l'augmentation des coûts de location, aux effets de la pandémie de COVID-19, au manque de logements abordables et à l'absence de coordination gouvernementale, l'itinérance est une crise qui touche les gens partout au pays. »

Les causes de l'itinérance et les raisons qui expliquent son accroissement sont complexes et diverses. Mais le nœud du problème demeure le manque de logements sécuritaires, très abordables et convenables, particulièrement des logements hors marché et avec services de soutien. Par exemple, d'après un récent rapport portant sur les pénuries de logements au Canada où l'on a utilisé une approche axée sur la population et ses besoins, il y aurait un déficit d'au moins trois millions de logements abordables pour les ménages à revenu faible et très faible[23].

Le parc actuel de logements sociaux, abordables et hors marché du Canada ne représente que 3,5 % de l'offre globale du pays, soit environ la moitié de la moyenne de l'OCDE[24]. Pour les personnes vivant de l'itinérance chronique[25] et celles ayant des besoins complexes, les loyers très abordables et les mesures de soutien intégré (logements avec services de soutien) sont des solutions éprouvées.

Malheureusement, notre réponse à l'itinérance chronique est de dépenser beaucoup d'argent dans les interventions au lieu de faire des investissements rentables en amont dans des logements hors marché et les logements avec services de soutien. Compte tenu des ressources financières limitées, comme en fait état la Partie 1 du présent document, les municipalités ont peu de marge de manœuvre pour investir dans ces solutions en amont, et elles se servent actuellement de leurs ressources pour offrir des services de première ligne afin de gérer la crise de l'itinérance.

La recherche a démontré l'incidence positive et la rentabilité des logements avec services de soutien. Le BC Housing Research Centre a démontré que le coût de la prestation de logements avec services de soutien selon l'approche Logement d'abord est inférieur au coût de la prestation de services de santé et de sécurité publique aux personnes sans-abri. Son rapport a conclu qu'une personne aux prises avec des problèmes de toxicomanie ou de santé mentale en situation d'itinérance coûte 55 000 $ par année en soins de santé ou en services correctionnels, alors qu'une personne semblable dans un logement avec services de soutien a utilisé 37 000 $ par année en services semblables, ce qui représente des économies totales de 18 000 $ par année par personne[26].

23 WHITZMAN, C. *Un calcul des pénuries de logements au Canada fondé sur les droits de la personne*, 2023. [En ligne], https://www.homelesshub.ca/sites/default/files/attachments-fr/Whitzman_Human_Rights_Based_Supply_Report_FR_1.pdf.

24 YOUNG, R. *Canadian Housing Affordability Hurts*, 2023 (en anglais). [En ligne], https://www.homelesshub.ca/sites/default/files/attachments/Whitzman-Human_Rights_Based_Supply_Report-EN_1.pdf.

25 On définit l'itinérance chronique comme le fait de vivre au moins six mois (180 jours) en situation d'itinérance dans une année ou d'avoir vécu des situations d'itinérance récurrentes dans les trois dernières années pour un total d'au moins 18 mois (546 jours).

26 PATTERSON M. et coll. *Housing and Support for Adults with Severe Addictions and/or Mental Illness in British Columbia*, 2008 (en anglais). [En ligne], sfu.ca/content/dam/sfu/carmha/resources/hsami/Housing-SAMI-BC-FINAL-PD.pdf.

Selon BC Housing, chaque dollar investi dans les logements avec services de soutien génère jusqu'à 5 $ en valeur sociale et économique, et 94 % des gens résidant en logements avec services de soutien avaient conservé leur habitation après six mois[27].

FACTEURS ESSENTIELS À PRENDRE EN COMPTE DANS LA LUTTE CONTRE L'ITINÉRANCE CHRONIQUE

Itinérance dans les régions rurales et éloignées

L'itinérance ne touche pas que les grands centres urbains : les municipalités rurales et éloignées ont elles aussi des enjeux propres à résoudre sur la question. Il faut des solutions adaptées qui tiennent compte des particularités de ces milieux, soit la visibilité limitée, le manque d'infrastructures sociales, la grande superficie du territoire et le peu de données sur l'itinérance.

Itinérance chez les Autochtones

L'itinérance touche les populations marginalisées de manière disproportionnée partout au Canada, surtout les Autochtones vivant dans les municipalités. Les études montrent que la population itinérante se compose de 20 % à 50 % d'Autochtones dans beaucoup de grands centres urbains. Dans certaines villes, les personnes autochtones comptent pour 90 % de la population itinérante. À Toronto, elles comptent pour 23 %, et ce, même si elles ne représentent que 0,8 % de la population totale de la ville[28]. De même, les Autochtones représentent un pourcentage important des populations itinérantes en milieu rural[29].

Les effets disproportionnés de la crise du logement sur les Autochtones sont attribuables aux structures et aux politiques qui ont privé et privent encore aujourd'hui les peuples autochtones du Canada de leurs droits. Toute stratégie de lutte contre l'itinérance doit tenir compte de cette réalité par des investissements ciblés et consacrés au logement pour les Autochtones, et par le financement de mesures de soutien culturel pour les Autochtones résidant dans des logements de transition et avec services de soutien. Ces initiatives devraient aussi être menées « par et pour des Autochtones », et donc être dirigées par des fournisseurs de logements et de services sociaux autochtones qui ont déjà pour mission de répondre aux besoins de leur communauté.

27 BC Housing Research Centre. *Community Benefits of Supportive Housing*. 2020 (en anglais). [En ligne], toronto.ca/wp-content/uploads/2020/06/8fa9-BC-Community-Benefits-Supportive-Housing.pdf.
28 HOMELESS HUB. *Indigenous Peoples*, 2012 (en anglais). [En ligne], homelesshub.ca/collection/population-groups/indigenous-peoples.
29 TWO ROW TIMES. *Rural Indigenous People More Likely to Be Homeless than Urban Indigenous Populations*, 2023 (en anglais). [En ligne], tworowtimes.com/news/local/rural-indigenous-people-more-likely-to-be-homeless-than-urban-indigenous-populations.

Rôle des gouvernements dans la lutte contre l'itinérance

Les municipalités jouent un rôle névralgique dans cette lutte, car elles sont en première ligne pour répondre aux besoins de la population itinérante.

Toutefois, l'efficacité des initiatives municipales de réduction de l'itinérance est limitée en raison du manque de leadership des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, notamment en matière de financement à long terme des logements hors marché et avec services de soutien, et de l'absence d'un plan coordonné décrivant les rôles et les responsabilités de chaque ordre de gouvernement. En effet, chaque ordre de gouvernement a son rôle à jouer et doit contribuer, selon ses capacités, à changer sa manière d'améliorer la prévention et la prestation des services aux personnes en situation d'itinérance.

Gouvernement fédéral

En réponse à la crise actuelle de l'itinérance, le gouvernement fédéral a fait d'importants progrès dans la lutte contre l'itinérance partout au Canada grâce à la Stratégie nationale sur le logement (SNL). Celle-ci comprend le doublement du financement du programme Vers un chez-soi en 2021 dans le contexte de la pandémie de COVID-19 et d'autres investissements affectés au budget de 2024, y compris des fonds réservés à l'intervention en matière de campement. Elle comprend également la création et la mise en œuvre de l'Initiative pour la création rapide de logements, qui a permis aux municipalités de bâtir rapidement de nouveaux logements abordables permanents pour les populations les plus vulnérables du Canada. Pour poursuivre sur cette lancée, le budget de 2024 a annoncé un montant supplémentaire de 1 milliard de dollars pour un volet de création rapide de logements du Fonds pour le logement abordable dans le cadre de la SNL. De plus, le gouvernement du Canada a aussi créé le bureau du défenseur fédéral du logement, un organisme non partisan et indépendant qui chapeaute des activités de représentation des intérêts pour dénouer les crises du logement et de l'itinérance.

Ces initiatives ont eu des retombées positives sur les municipalités canadiennes et doivent demeurer parmi les principaux outils de lutte directe contre l'itinérance pour tous les ordres de gouvernement.

Un problème grandissant exige une intervention et un nouveau modèle de coordination entre les ordres de gouvernement.

Toutefois, comme l'illustre la croissance marquée des taux d'itinérance dans les villes canadiennes, nous sommes encore très loin de la ligne d'arrivée.

Le gouvernement fédéral doit prendre les choses en main et rassembler tous les ordres de gouvernement afin d'élaborer un plan à long terme pour gérer cette crise. Ce plan doit absolument assurer un approvisionnement suffisant en logements abordables et hors marché. Le leadership politique du gouvernement fédéral est également nécessaire pour donner aux municipalités les moyens de s'attaquer aux racines profondes de l'itinérance dans un environnement où l'opinion publique sur les campements temporaires et la sécurité publique exerce d'énormes pressions sur les gouvernements municipaux.

Le plus important, c'est que le gouvernement fédéral, en partenariat avec les provinces et les territoires, doit financer la création et l'exploitation d'options de logements hors marché, profondément abordables et avec services de soutien pour les personnes itinérantes ou sortant de l'itinérance qui sont à la recherche d'un logement permanent.

Gouvernements provinciaux et territoriaux

Les provinces et les territoires ont un rôle essentiel à jouer dans la prévention de l'itinérance. Tout plan exhaustif visant à mettre fin à l'itinérance chronique au pays doit reconnaître le rôle des provinces et des territoires dans la prestation des services de logement, de soins de santé et de services sociaux dont les personnes ont besoin pour passer de l'itinérance à un logement permanent et accessible. Il devrait empêcher que des personnes quittent des établissements provinciaux et territoriaux (p. ex., de soins de santé et de justice pénale) pour se retrouver sans abri, veiller à ce que les programmes de sécurité du revenu offrent suffisamment d'avantages pour permettre aux collectivités marginalisées de se payer un logement adéquat, et préserver l'abordabilité des logements locatifs limités du Canada en réglementant l'augmentation des loyers et en protégeant les droits des locataires.

Gouvernements municipaux

Sauf en Ontario, les municipalités n'ont normalement pas le mandat légal de fournir des logements sociaux, des services de santé ou des services sociaux. Toutefois, beaucoup de gouvernements de proximité répondent rapidement aux besoins en matière d'itinérance, même sans soutien adéquat de l'ordre provincial ou fédéral. Compte tenu du manque de capacité financière des municipalités pour fournir des logements et des services, les municipalités ont besoin de plus de soutien de leurs homologues provinciaux, territoriaux et fédéraux afin de continuer à mettre en œuvre des solutions et à s'attaquer aux causes en amont de l'itinérance.

Cadre de croissance municipale : améliorer la lutte contre l'itinérance en s'éloignant d'un modèle financier dépassé

Malgré l'augmentation du financement fédéral pour le logement abordable dans le cadre de la Stratégie nationale sur le logement de 2017, l'itinérance est en hausse, et nous ne sommes pas en voie d'atteindre l'objectif du gouvernement fédéral de réduire l'itinérance chronique de 50 % d'ici 2027-2028.

Plus que dans tout autre domaine de politique publique, les municipalités sont appelées à assumer la responsabilité de lutter contre l'itinérance sur le terrain. L'augmentation du nombre de personnes sans-abri exerce une pression croissante sur les finances municipales. De plus, les municipalités subissent d'énormes pressions de la part de leurs résidents en raison de l'opinion publique à l'égard des membres de la collectivité qui n'ont pas de logement et des campements temporaires, ainsi que des considérations liées à l'équité et aux droits de la personne.

Dans l'optique d'un cadre de croissance municipale, la FCM réclame un plan fédéral-provincial-territorial-municipal exhaustif pour mettre fin à l'itinérance chronique. En définissant clairement les rôles et les responsabilités, ce plan permettra d'obtenir de meilleurs résultats pour la population canadienne, de réduire l'ensemble des dépenses publiques consacrées à l'itinérance et de réduire les pressions financières sur les gouvernements municipaux.

Ce cadre permettrait au gouvernement fédéral, aux provinces et territoires ainsi qu'aux municipalités de collaborer plus étroitement pour inverser la progression alarmante de l'itinérance et, à long terme, de mettre fin à l'itinérance chronique. Il établirait clairement les rôles et les responsabilités de chaque ordre de gouvernement dans le cadre d'une approche concertée. Il est donc nécessaire de faire d'importants investissements dans les logements abordables hors marché, de poursuivre les interventions pour éviter que des personnes vulnérables ne tombent dans l'itinérance et d'ajouter des logements avec services de soutien afin d'aider les personnes en situation d'itinérance chronique. La FCM demande donc, comme base du plan complet d'éradication de l'itinérance, un nouvel investissement fédéral-provincial-territorial (FPT) d'envergure dans une approche Logement d'abord dont les coûts seraient partagés entre ces ordres de gouvernement.

Établissement des coûts d'un investissement FPT dans l'approche Logement d'abord

Grâce à la mise en place d'un nouveau cadre de croissance municipale, les collectivités seraient mieux outillées pour tirer le meilleur des investissements en amont dans les initiatives suivant l'approche Logement d'abord. Dans cette section, la FCM décrit les coûts, les principaux facteurs à prendre en considération, ainsi que les économies en dollars que peuvent engendrer les investissements dans ce type de logement avec services de soutien.

Besoin

Les personnes en situation d'itinérance chronique sont celles qui nécessitent le plus des logements avec services de soutien intégrés pour répondre à leurs besoins complexes. Selon Infrastructure Canada, on estime qu'en 2021, 28 631 personnes (soit 30,6 % du nombre total de personnes en situation d'itinérance) étaient en situation d'itinérance chronique, si l'on se fie aux tendances d'utilisation des refuges[30].

Il s'agit probablement d'une sous-estimation, car on ne tient pas compte de l'itinérance en dehors du réseau de refuges, comme dans les campements temporaires, ou encore des personnes qui vivent de « l'itinérance cachée ».

Cela dit, tout investissement dans les logements avec services de soutien fondé sur les données provenant des refuges, même s'ils sont inférieurs à la réalité, permettra d'alléger grandement le fardeau des réseaux de refuges municipaux, et dégagera beaucoup de ressources municipales pour réduire l'itinérance à l'extérieur des refuges.

30 INFRASTRUCTURE CANADA. *Instantané de données sur l'itinérance : analyse de l'itinérance chronique parmi les utilisateurs de refuges au Canada de 2017 à 2021*, 2023. [En ligne], infrastructure.gc.ca/homelessness-sans-abri/reports-rapports/chronic-homelessness-2017-2021-litinerance-chronique-fra.html.

Coûts d'immobilisations

Pour déterminer plus précisément le coût en capital par logement avec services de soutien, la FCM a examiné l'investissement total du gouvernement fédéral dans l'Initiative pour la création rapide de logements (ICRL) et le nombre total de logements que celle-ci a permis de créer. L'ICRL a rapidement permis de financer et de construire des logements très abordables et avec services de soutien pour venir directement en aide aux populations itinérantes partout au Canada. De plus, le gouvernement fédéral, toujours par l'entremise de cette initiative, a démontré son engagement à l'égard d'un modèle de prestation qui habilite les municipalités à créer et à construire des logements qui répondent aux besoins des personnes itinérantes dans leur collectivité.

Pour comprendre le coût moyen par unité d'un programme de logements avec services de soutien, la FCM a tenu compte des coûts de l'ICRL par logement dans 10 municipalités du Canada. Cela comprend le financement du programme fédéral de l'ICRL et d'autres suppléments provenant des ordres de gouvernement provinciaux, territoriaux et municipaux. La FCM a ainsi déterminé que les habitations construites dans le cadre du programme de l'ICRL ont à peu près coûté entre 350 000 $ et 500 000 $ chacune. La FCM a tenu compte de ces deux mesures dans ses calculs du capital requis pour construire les logements avec services de soutien nécessaires afin de réduire l'itinérance chronique au Canada.

« Chaque ordre de gouvernement a son rôle à jouer et doit contribuer, selon ses capacités, à changer sa manière d'améliorer la prévention et la prestation des services aux personnes en situation d'itinérance. »

Coûts opérationnels

Afin de fournir les estimations de la FCM sur les coûts de fonctionnement et les économies des logements avec services de soutien, la FCM s'est servi des conclusions d'un rapport de 2017 portant sur le projet pilote At Home/Chez Soi de 2008[31]. Ce rapport faisait la comparaison de la situation de près de 1 000 personnes bénéficiant de l'approche Logement d'abord à celle de personnes qui passent par le « processus habituel » (refuges, hospitalisations, etc.). Les dépenses dans un processus autre que Logement d'abord étaient les suivantes : comparutions, cellules d'isolement en milieu municipal, arrestations, visites à l'urgence, transport en ambulance, séjours dans un hôpital psychiatrique et soins hospitaliers. Les coûts agrégés moyens des cinq municipalités étudiées étaient de 14 599 $ par personne bénéficiant de l'approche Logement d'abord, tandis que le « processus habituel » coûte en moyenne 23 849 $ par personne. Pour ce qui est des grandes utilisatrices et grands utilisateurs, celles et ceux ayant des besoins complexes et se trouvant souvent en situation d'itinérance chronique, les coûts de l'approche Logement d'abord sont de 30 216 $, alors qu'ils s'élèvent à 56 431 $ avec le « processus habituel ». Cela signifie qu'avec chaque dollar investi dans l'approche Logement d'abord, on réduit la facture de 1,54 $, ce qui correspond à des économies de 54 %, en fournissant des services de soutien intégrés aux populations itinérantes.

31 COMMISSION DE LA SANTÉ MENTALE DU CANADA. *Projet Chez Soi : Rapport provisoire*, 2012. [En ligne], homelesshub.ca/resource/at-home-chez-soi-interim-report.

Total des coûts requis

Dans le cadre de l'approche Logement d'abord pour les populations souffrant d'itinérance chronique, le coût d'aménagement d'un logement avec services de soutien varie entre 350 000 $ et 500 000 $ par logement, tandis que le coût des services de soutien intégrés pour une personne est de 14 599 $ par année, jusqu'à concurrence de 30 216 $ par personne par année pour les grands utilisateurs du système, qui se trouvent également souvent en situation d'itinérance chronique. Si on ajuste ces montants en fonction de l'inflation et de la variation dans l'indice des prix à la consommation entre 2016 (l'année de référence de l'étude) et 2023[32], le coût des services de soutien intégrés pour une personne serait aujourd'hui de 17 904 $ à 36 969 $, selon l'ampleur et l'urgence des besoins.

La FCM estime que la création de 28 000 logements avec services de soutien permanents nécessiterait un investissement, dont les coûts seraient partagés entre les gouvernements fédéral, provincial et territorial, de l'ordre de :

- **entre 10 et 14 milliards de dollars pour leur construction;**
- **entre 800 millions et 1 milliard de dollars par année en financement permanent des gouvernements provinciaux et territoriaux pour les services sociaux et de santé dont ces unités ont besoin.**

Économies

L'étude de 2017 sur le projet pilote At Home/Chez Soi a démontré que chaque dollar investi dans des services intégrés dans le cadre d'une approche Logement d'abord génère un rendement de 1,54 $, et les coûts sont compensés par des économies moyennes de 54 % pour les gouvernements et les contribuables. Compte tenu de ce rendement du capital investi, on peut s'attendre à ce que l'investissement de 800 millions à 1 milliard de dollars par année recommandé par la FCM dans les services sociaux et de santé intégrés produise **des économies de 432 à 540 millions de dollars par année**. Cela montre bien la nécessité de s'émanciper du modèle de réponse en aval aux conséquences de l'itinérance, et d'adopter plutôt une approche Logement d'abord qui assure la prestation des services sociaux et de santé nécessaires.

32 STATISTIQUE CANADA. *Indice des prix à la consommation, moyenne annuelle, non désaisonnalisé*, 2023. [En ligne], Tableau 18-10-0005-01.

Adaptation aux changements climatiques

Ces dernières années, le Canada a battu des records de chaleur, d'inondations, d'ouragans et de feux de forêt, lesquels ont causé d'importants dommages aux résidences, entreprises et collectivités.

En 2022 seulement, les sinistres découlant de conditions météorologiques extrêmes et de catastrophes attribuables aux changements climatiques totalisaient 3,1 milliards de dollars en dommages assurés. Cette année-là se situait donc au troisième rang des pires années dans l'histoire du pays[33]. Les pertes annuelles moyennes du pays dépassent maintenant régulièrement les cinq milliards de dollars. Au début du mois d'août 2023, le Canada avait déjà connu sa pire saison de feux de forêt jamais enregistrée, avec plus de 5 500 feux et plus de 13,4 millions d'acres brûlés. Ces feux ont libéré plus d'un milliard de tonnes de dioxyde de carbone dans l'atmosphère, soit l'équivalent des émissions annuelles mondiales de l'industrie du transport aérien. En 2025, si les conditions climatiques restent conformes à ce qui est projeté, le Canada connaîtra des pertes de 25 milliards de dollars, ce qui équivaut à 50 % de la croissance du PIB projetée[34].

Les changements climatiques touchent les municipalités sur deux fronts : d'un côté, elles font face à leurs effets chroniques (augmentation des coûts de gestion de l'infrastructure en place), et de l'autre, elles doivent protéger la population contre des catastrophes climatiques plus fréquentes et intenses (inondations, feux de forêt, chaleur extrême).

La difficulté réside dans le fait que les municipalités n'ont pas la capacité financière de s'attaquer aux effets des changements climatiques sur les infrastructures municipales ou aux catastrophes climatiques qui mettent en péril la population du pays. En 2022, près du tiers des dépenses du secteur public en matière de protection de l'environnement provenait des municipalités, la majorité des fonds ayant été investis dans la gestion des eaux et des eaux usées ainsi que dans la protection de la biodiversité et des habitats[35].

33 BUREAU D'ASSURANCE DU CANADA. *Les intempéries en 2022 ont causé 3,1 milliards de dollars de dommages assurés, ce qui en fait la 3e pire année pour les dommages assurés de l'histoire du Canada*, 2023. [En ligne], https://fr.ibc.ca/news-insights/news/severe-weather-in-2023-caused-over-3-1-billion-in-insured-damage.

34 GOUVERNEMENT DU CANADA. *Plan d'action pour l'adaptation*. 2023, [En ligne], publications.gc.ca/collections/collection_2023/eccc/En4-529-2023-fra.pdf.

35 STATISTIQUE CANADA. *Classification canadienne des fonctions des administrations publiques, par composante des administrations publiques*, 2023. [En ligne], Tableau 10-10-0024-01.

En 2020, la FCM a estimé qu'il coûterait environ 5,3 milliards de dollars par année à tous les ordres de gouvernement pour adapter les infrastructures locales aux répercussions des changements climatiques. De plus, le Bureau de la responsabilité financière de l'Ontario a récemment estimé que les changements climatiques ajouteront 4,1 milliards de dollars par année en moyenne aux coûts d'entretien du portefeuille d'actifs publics de l'Ontario, qui représente 708 milliards de dollars, la majorité de ces coûts revenant aux municipalités[36].

Les programmes fédéraux comme le **Fonds d'atténuation et d'adaptation en matière de catastrophes (FAAC) et le programme d'Accords d'aide financière en cas de catastrophe (AAFCC)** sont essentiels pour protéger les collectivités du Canada et lutter contre les changements climatiques. Cela dit, ils sont insuffisants pour couvrir l'investissement total nécessaire afin de s'attaquer à la crise climatique. Depuis février 2024, 2,4 milliards de dollars de la réserve de fond du FAAC ont été attribués, mais le financement disponible n'a pas permis de répondre à toutes les demandes. Il faut également savoir que le nombre de demandes pour le programme d'AAFCC augmente à un rythme insoutenable. Dès la création du programme en 1970, le gouvernement du Canada a octroyé plus de 7,9 milliards de dollars en aide financière pour aider les provinces et les territoires à couvrir les coûts d'intervention et à réparer les infrastructures et les biens personnels. De ce montant, 73 % ont été versés dans les 10 dernières années seulement.

La Stratégie nationale d'adaptation (SNA), achevée en juin 2023, jette les bases d'un avenir plus résilient. Elle comprend un investissement de 530 millions de dollars du gouvernement fédéral dans le Fonds municipal vert (FMV) pour créer l'initiative Leadership local pour l'adaptation climatique.

Ce nouveau programme de la FCM offre du financement et du soutien de renforcement des capacités afin que les gouvernements municipaux puissent mieux évaluer les risques climatiques locaux et y répondre, notamment en intégrant les données en la matière aux plans de gestion des actifs municipaux. L'initiative devrait financer plus de 1 400 activités municipales d'ici 2031, afin d'améliorer la résilience climatique à long terme. Toutefois, les municipalités auront besoin de sources de revenus convenables et prévisibles pour gérer les impacts des conditions météorologiques sur les infrastructures municipales et investir dans des mesures d'atténuation, notamment les infrastructures vertes et grises, afin de protéger la population canadienne des effets les plus importants des changements climatiques.

Action climatique

Les municipalités adoptent aussi des mesures pour réduire les émissions de gaz à effet de serre (GES) dans leur lutte contre les changements climatiques. Notons qu'elles ont une influence sur environ 50 % des émissions de GES au pays. Approximativement 5 % des émissions sont directement liées aux opérations municipales : gestion des déchets solides, édifices municipaux, parc automobile et aménagement territorial. Les émissions indirectes comptent pour 45 % des émissions du pays, et sont attribuables aux bâtiments résidentiels et commerciaux, aux véhicules personnels et à la production d'énergie.

36 BUREAU DE LA RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DE L'ONTARIO ICIP. *Rapport de synthèse – Estimation des impacts budgétaires des dangers liés au changement climatique pour l'infrastructure publique de l'Ontario*, 2023. [En ligne], fao-on.org/fr/Blog/Publications/cipi-summary.

En adoptant des pratiques pour réduire, éliminer ou éviter les émissions (y compris l'aménagement axé sur le transport en commun) et en cherchant des moyens pertinents de s'adapter au contexte climatique changeant, les municipalités peuvent améliorer la qualité de vie de la population, renforcer la résilience communautaire et contribuer à l'atteinte des cibles nationales en matière de changements climatiques. La plupart des municipalités ont exprimé la volonté de lutter contre les changements climatiques, mais elles font face à des difficultés pour bien mettre en œuvre leurs plans d'action.

Plus de 70 % de la population canadienne vit dans une municipalité qui fait partie du programme Partenaires dans la protection du climat (PPC), une initiative conjointe d'ICLEI – Gouvernements locaux pour le développement durable (ICLEI Canada) et de la Fédération canadienne des municipalités. Ainsi, plus de 500 municipalités participent au programme des PPC, et 46 % des Canadiennes et Canadiens vivent dans une municipalité membre qui a fixé des cibles ambitieuses de réduction de GES de 80 % ou plus. Les municipalités sont celles qui ont le plus d'influence sur la réduction des émissions dans les secteurs du transport, de l'immobilier, de l'électricité, de l'aménagement et de la gestion des déchets.

Le financement fédéral, provincial et territorial pour la lutte contre les changements climatiques est souvent réparti dans plusieurs services qui gèrent ces différents secteurs. Les programmes de financement sont généralement à court terme et imprévisibles, et les processus de demande sont compliqués.

D'importantes ressources humaines doivent être mobilisées pour préparer les demandes à l'échelle municipale, souvent sans garantie qu'elles seront acceptées. La prise de décision dans le secteur se fait surtout en fonction des possibilités de financement disponibles, et non en fonction de la plus grande réduction des émissions de GES prévue ou des plus importants avantages pour la population. La lutte contre les changements climatiques au Canada ne pourra pas avoir l'ampleur requise pour atteindre les objectifs nationaux si chaque projet viable dépend de la disponibilité des fonds fédéraux et de sa sélection. Les élues et élus municipaux doivent disposer d'outils financiers convenables pour faire avancer la lutte contre les changements climatiques en fonction des occasions à saisir dans leur région.

ÉTUDE DE CAS EN MATIÈRE D'ACTION CLIMATIQUE

Dix municipalités rurales du Québec ont reçu une subvention du programme Municipalités pour l'innovation climatique de la FCM pour intégrer un véhicule électrique à leur parc de véhicules respectif. Les soirs et les fins de semaine, lorsque le personnel municipal ne les utilise pas, les membres de la collectivité auront accès aux véhicules électriques grâce à un nouveau système de partage de voitures. Les municipalités mettront en place des bornes de recharge dans le but de créer une « route verte » afin que les véhicules électriques puissent parcourir de plus longues distances et être chargés à plusieurs stations le long de la route. Le nouveau programme de partage de voitures donnera accès à un mode de transport abordable dans les collectivités mal desservies par les transports en commun et les taxis[37].

37 FONDS MUNICIPAL VERT. *Projet SauVéR : Autopartage de véhicules électriques*, 2019. [En ligne], https://fondsmunicipalvert.ca/etudes-de-cas/projet-sauver-autopartage-de-vehicules-electriques.

Transport en commun

Le secteur des transports représente 22 % des émissions de GES du Canada et plus de la moitié de ces émissions proviennent des voitures et des camions légers[38]. Le Plan de réduction des émissions pour 2030 s'engage à réduire de 11 % les émissions de GES du secteur des transports par rapport aux niveaux de 2005 d'ici 2030. Cette tâche s'annonce ardue, alors que le secteur des transports continue de prendre de l'expansion. Le changement des habitudes de déplacement vers des modes de transport plus durables (comme le transport en commun et le transport actif) jouera un rôle essentiel pour aider le pays à réduire ses émissions de GES et à atteindre ses objectifs nationaux en matière de changements climatiques.

Selon des recherches effectuées par Environmental Defence, Équiterre et Dunsky Énergie + Climat, le Canada pourrait voir une réduction de 65 millions de tonnes des émissions de gaz à effet de serre liées au transport si le nombre d'usagers du transport en commun au Canada doublait d'ici 2035. Pour y arriver, les niveaux totaux des services de transport en commun au Canada doivent augmenter de 109 % d'ici 2035, ce qui exige des coûts d'exploitation moyens totaux de 7,4 milliards de dollars par année jusqu'en 2035. Ce montant pourrait être partagé entre tous les ordres de gouvernement, en plus des engagements actuels de financement du transport en commun.

« Il faut un nouveau cadre de croissance municipale qui tracera la voie à suivre et donnera lieu à un report modal en matière de transport, assurant des services de meilleure qualité pour toute la population. »

La pandémie de COVID-19 a mis en évidence la fragilité du modèle actuel de financement du transport en commun. Avec la baisse importante de l'achalandage et donc des recettes provenant de la vente de billets, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux sont intervenus et ont fourni des fonds de fonctionnement d'urgence afin de maintenir les réseaux de transport en bon état.

Cependant, le travail à distance et la croissance de la population ont fait en sorte que les recettes du transport en commun n'ont pas encore remonté au niveau d'avant la pandémie. Il est donc difficile pour les municipalités d'améliorer la prestation des services et d'étendre ceux-ci aux collectivités en croissance comme elles dépendent des recettes engendrées par les frais d'utilisation. Même avant la pandémie, les niveaux de service au Canada accusaient un retard : un Canadien sur quatre ne vivait pas à moins de 500 mètres des transports en commun[39].

38 GOUVERNEMENT DU CANADA. *Émissions de gaz à effet de serre*, 2023. [En ligne], www.canada.ca/fr/environnement-changement-climatique/services/indicateurs-environnementaux/emissions-gaz-effet-serre.html.

39 STATISTIQUE CANADA. *Accès pratique au transport en commun par géographie, genre, âge, revenu après impôt*, 2023. [En ligne], Tableau 23-10-0309-01.

Au Canada, le financement du transport en commun repose principalement sur les municipalités. Celles-ci font déjà des efforts pour passer à des véhicules zéro émission, améliorer les services de transport en commun et augmenter le nombre d'usagers. Alors que l'achalandage n'est toujours pas revenu au niveau de l'avant-pandémie, investir à la fois dans les immobilisations et dans les dépenses d'exploitation semble essentiel si l'on veut que le transport en commun puisse jouer son juste rôle en matière de lutte contre les changements climatiques.

Les coûts d'exploitation des réseaux de transport en commun sont généralement couverts par les municipalités au moyen des recettes provenant des titres de transport et d'autres sources municipales, tandis que les contributions provinciales et fédérales ont tendance à couvrir les dépenses en immobilisations[40]. La FCM a accueilli favorablement des programmes comme le Fonds pour les solutions de transport en commun en milieu rural et l'engagement du gouvernement fédéral à établir le Fonds permanent pour le transport en commun.

Ce dernier fonds fournira un financement fédéral annuel de 3 milliards de dollars à compter de 2026, fournissant un financement d'immobilisations essentiel aux organismes municipaux de transport en commun, y compris du financement pour maintenir et renouveler les infrastructures existantes et élargir les services dans ce domaine. Cela dit, comme le fonds est un programme d'infrastructure, il ne pourra pas résoudre à lui seul les lacunes de financement de fonctionnement qui affectent les sociétés de transport en commun municipales. Il ne tient pas compte non plus des augmentations de niveau de service nécessaires pour atteindre les réductions d'émissions de GES présentées ci-dessus.

On ne peut plus compter sur le modèle de financement existant, qui finance la majorité des dépenses de fonctionnement par la vente de titres de transport. En améliorant le niveau de service par l'augmentation des tarifs, ce sont les usagers actuels qui paieront la facture, ce qui créera une situation inéquitable. À titre de service public essentiel, les services de transport en commun et de transport adapté offrent des possibilités de transport à faible coût aux personnes à faible revenu, aux personnes handicapées, aux jeunes, aux étudiants, aux aînés et à d'autres groupes ayant des problèmes de revenu ou de mobilité. De plus, le besoin de soutien opérationnel est particulièrement criant dans les régions rurales du Canada, où les coûts de déplacement sont plus élevés, mais où le nombre d'usagers est moins élevé pour ce service public essentiel[41]. En revanche, si l'on n'augmente pas les revenus, le niveau de service en souffrira, et la clientèle se tournera vers d'autres modes de transport, ce qui entraînera la détérioration des services de transport en commun et plus d'émissions de GES. Nous sommes tenus d'établir un nouveau modèle de financement du fonctionnement pour améliorer le niveau de services afin que les automobilistes se tournent vers le transport en commun ou d'autres modes de transport durable.

40 ASSOCIATION CANADIENNE DU TRANSPORT URBAIN. *Alternative funding for Canadian transit systems*, 2015 (en anglais). [En ligne], cutaactu.ca/wp-content/uploads/2021/01/cuta_alternative_funding_report_may_2015.pdf.

41 FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS. *Résolution : Financement de l'exploitation du transport en commun en milieu rural*, 2023. [En ligne], fcmresolutions.powerappsportals.com/fr-FR/ResolutionDetails/?id=0763db57-d47c-ee11-8179-000d3a09ecaf&return=%252Fen-US%252FResolutions%252F%253Fkeyword%253Drural.

Il faut un nouveau cadre de croissance municipale qui tracera la voie à suivre et donnera lieu à un report modal en matière de transport, assurant des services de meilleure qualité pour toute la population, tout en s'assurant que le fardeau des coûts de service est partagé plus équitablement.

Collectivités rurales, nordiques et éloignées

Du prix du sac d'épicerie aux matériaux qui servent à construire les maisons, les répercussions de l'inflation sur l'innovation et la résilience dans les régions rurales et nordiques se font sentir d'un océan à l'autre.

Les économies rurales contribuent de façon importante au PIB du Canada. En 2023, les secteurs de l'agriculture, de la pêche, des services publics, des ressources et de l'énergie ont contribué pour près de 200 milliards de dollars au PIB du pays, soit 9 % de la production économique totale[42]. L'exploitation des ressources et le tourisme dans nos collectivités nordiques contribuent à renforcer la croissance, la résilience et la souveraineté du Canada[43].

Cependant, il y a un problème. Comme mentionné précédemment, les municipalités ne bénéficient souvent pas directement ou immédiatement des mesures qu'elles mettent en œuvre pour stimuler le développement économique local et régional. Cela est particulièrement ressenti dans les collectivités rurales et nordiques où l'activité économique locale produit des recettes fiscales qui sont perçues par les capitales provinciales et territoriales et le gouvernement fédéral.

Étant donné que près de 50 % des membres des Premières Nations, des Métis et des Inuits résident dans des régions non urbaines[44], les peuples autochtones contribuent de façon importante aux économies rurales et nordiques[45]. Cependant, il est difficile de soutenir et de diversifier l'activité économique, ainsi que de faire progresser la réconciliation économique en partenariat avec les peuples autochtones, lorsque les collectivités rurales et nordiques ont de la difficulté à fournir des services essentiels comme le maintien des routes municipales, des ponts et des infrastructures d'eau potable, ou l'accès à Internet haute vitesse et des liens de transport entre les collectivités.

42 STATISTIQUE CANADA. *Produit intérieur brut (PIB) aux prix de base, par industries, moyenne annuelle (x 1 000 000)*, 2024. [En ligne], Tableau 36-10-0434-03.

43 AGENCE CANADIENNE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE DU NORD. *À propos du Nord*, 2020. [En ligne], https://www.cannor.gc.ca/fra/1368816431440/1368816444319.

44 STATISTIQUE CANADA. *Population ayant une identité autochtone selon le genre et l'âge : Canada, provinces et territoires, régions métropolitaines de recensement et agglomérations de recensement*, 2023. [En ligne], Tableau 98-10-0292-01.

45 KRAWCHENKO. T. *Supporting Rural and Remote Economies: What Canada Must Do Now*, 2023 (en anglais). [En ligne], thefutureeconomy.ca/op-eds/rural-remote-economies-tamara-krawchenko-university-victoria/.

En renforçant leurs capacités à offrir ces services essentiels, les collectivités rurales et nordiques seront mieux placées pour à la fois soutenir d'autres municipalités et établir des partenariats avec elles afin d'assurer un accès économique plus équitable pour leur population. Ceci est particulièrement important pour les membres des Premières Nations, les Métis et les Inuits qui ont été historiquement et systématiquement privés de leur droit de contribuer à l'activité économique partout au Canada, mais surtout dans les régions rurales et nordiques.

Par exemple, alors qu'elles constituaient près d'un cinquième de la population canadienne, les collectivités rurales représentaient près du tiers de la valeur de remplacement des infrastructures publiques de base appartenant aux municipalités[46]. Les routes et les autoroutes constituent l'une des principales catégories d'actifs d'infrastructure pour les collectivités rurales et nordiques. Toutefois, avec de petites assiettes fiscales, ces collectivités ne sont pas en mesure de s'occuper pleinement du maintien de ces réseaux cruciaux. En fait, les routes ont représenté jusqu'à 58 % de la valeur de remplacement totale des infrastructures publiques de base dans les collectivités rurales en 2020. Il s'agissait de 22 % dans les collectivités urbaines.

En outre, les municipalités rurales, nordiques et éloignées subissent des pressions sur leurs infrastructures en raison des changements climatiques. Étant donné que les températures dans le Nord du Canada devraient augmenter à un rythme plus rapide que dans le sud, l'impact du dégel du pergélisol est une menace importante, car il met en péril l'intégrité structurale des bâtiments, des infrastructures de base et d'autres biens. Sans mesures d'adaptation, les coûts totaux des dommages causés aux bâtiments dans le Nord devraient se situer entre 30 et 38 millions de dollars par année d'ici le milieu du siècle[47].

Les collectivités rurales et nordiques sont également plus à risque en raison de phénomènes météorologiques extrêmes comme les incendies de forêt et les inondations. Les incendies dévastateurs de 2023 et des années précédentes ont eu de nombreuses répercussions sur les collectivités, notamment des effets sur la santé mentale et physique[48], une augmentation de l'ampleur des dommages catastrophiques et un fardeau financier pour les collectivités qui ont besoin de loger les personnes évacuées. L'adaptation aux effets des changements climatiques exige des investissements importants dans des infrastructures résilientes qui dépassent souvent la portée des ressources des petites collectivités.

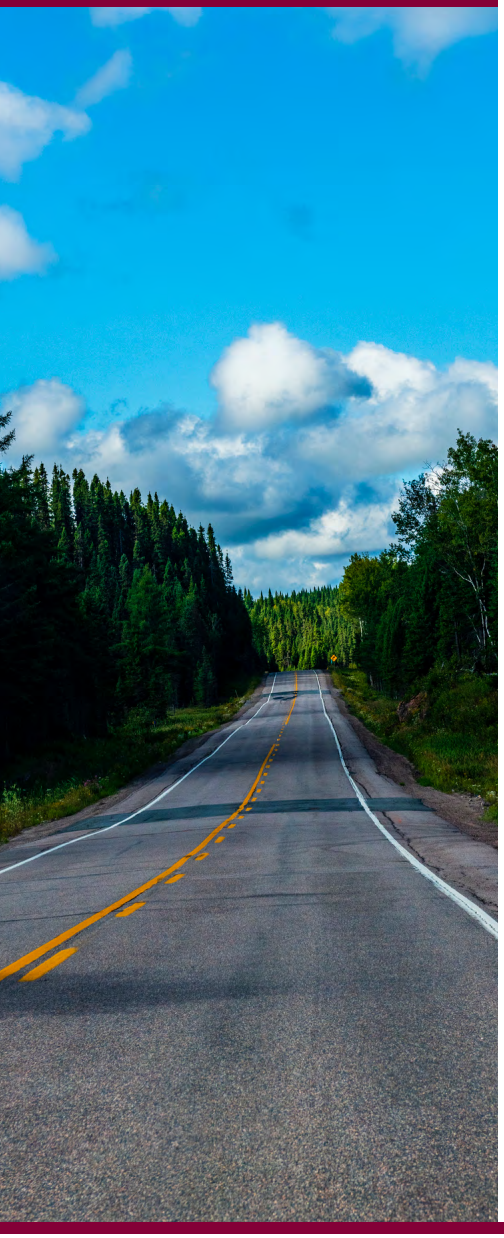
---

46 STATISTIQUE CANADA. Enquête sur les infrastructures publiques essentielles du Canada: valeurs de remplacement, 2020, 2023. [En ligne], https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/230320/dq230320a-fra.htm.

47 INSTITUT CLIMATIQUE DU CANADA. *Plein Nord : Faire face aux coûts des changements climatiques pour les infrastructures du Nord*, 2022. [En ligne], https://climateinstitute.ca/wp-content/uploads/2022/06/Plein-Nord.pdf.

48 HUMPHREYS ET COLL. *What can we do when the smoke rolls in? An exploratory qualitative analysis of the impacts of rural wildfire smoke on mental health and wellbeing, and opportunities for adaptation*, 2022 (en anglais). En ligne], bmcpublichealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12889-021-12411-2.

« L'adaptation aux effets des changements climatiques exige des investissements importants dans des infrastructures résilientes, qui dépassent souvent les capacités des budgets des petites collectivités. »



La population des régions rurales et nordiques change également. Le Canada rural, par exemple, a connu une croissance démographique positive entre 2018 et 2022, et au cours des dernières années, une grande partie de cette croissance a été attribuable à la migration intraprovinciale et interprovinciale, avec un bond de l'immigration en 2021-2022[49]. De plus, deux des trois territoires ont connu une croissance depuis le dernier recensement, avec des variations dans ce qui entraîne des changements dans leur population[50]. À ce sujet, même si nous observons des tendances positives dans l'ensemble, les expériences dans les collectivités rurales et nordiques sont variées. Les taux de croissance diffèrent et les facteurs qui influencent ce changement varient également. Cela influera sur les types de services et de biens que les collectivités devront fournir.

Cependant, avec des budgets et des ressources en personnel limités, les collectivités rurales, nordiques et éloignées sont limitées dans leur capacité de présenter continuellement et efficacement des demandes de programmes de financement fédéraux ou provinciaux-territoriaux pour appuyer la croissance et le bien-être des collectivités. Selon une recherche antérieure de la FCM, environ 60 % des 3 500 municipalités canadiennes ont un effectif de cinq personnes ou moins[51]. Il y a aussi des coûts opérationnels à considérer. Un exemple clair de cela est le transport en commun, où les capacités des petites collectivités à fournir des services de transport adéquats sont compromises[52]. La grandeur du territoire ne permet tout simplement pas à ces collectivités de réaliser des économies d'échelle[53].

49 STATISTIQUE CANADA. *Composantes de l'accroissement démographique, selon la région métropolitaine de recensement et l'agglomération de recensement, limites de 2016*, 2023. [En ligne], Tableau 17-10-0136-01.

50 STATISTIQUE CANADA. *Estimations des composantes de l'accroissement démographique annuelles,* 2023. [En ligne], Tableau 17-10-0008-01.

51 FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS. *Les défis ruraux, des possibilités nationales à saisir*. 2018. [En ligne], https://fcm.ca/sites/default/files/documents/resources/report/defis-ruraux-possibilites-nationales.pdf.

52 INSTITUT DE RECHERCHE EN POLITIQUES PUBLIQUES *Reconnaissance rurale : Des moyens de transport abordables et sûrs pour les collectivités éloignées*, 2024. [En ligne], https://irpp.org/fr/research-studies/moyens-de-transport-abordables-et-surs/.

53 BREEN, S. ET SUTHERLAND, C. *Not In Service: A Typology of Barriers Facing Rural Transit Systems*, 2022. [En ligne], https://ojs.library.queensu.ca/index.php/cpp/article/view/15783.

- **Pour s'assurer que toutes les municipalités reçoivent un soutien équitable, un cadre de croissance municipale doit respecter les réalités des collectivités rurales et nordiques et en tenir compte.** Bon nombre d'entre elles ont de petites assiettes fiscales, mais doivent maintenir des portefeuilles importants d'infrastructures publiques essentielles, qui sont souvent très utilisées par l'industrie. Cela souligne l'importance de tenir compte de facteurs autres que le simple calcul de la population. Par exemple, lorsque le nouveau cadre fiscal des gouvernements municipaux a été mis en place en Alberta, la population représentait 65 % de la formule de répartition. Toutefois, la surpondération de ce facteur comporte plusieurs risques. Par exemple, elle ne permet pas une distribution équitable des fonds, puisque les paramètres des coûts d'entretien et de construction des infrastructures diffèrent d'une collectivité à l'autre[54].
- **Les municipalités rurales et nordiques apportent une contribution économique considérable à l'ensemble du Canada**. Un nouveau cadre de croissance municipale doit combler le fossé entre la production de revenus municipaux et la croissance économique.
- **Les municipalités sont les gouvernements de proximité qui connaissent le mieux les besoins de leurs collectivités. Il faut donc prévoir une certaine souplesse dans tout cadre afin que les municipalités rurales et nordiques puissent investir efficacement dans des enjeux locaux urgents.** Il s'agit d'un principe important étant donné les variations qui existent entre les collectivités rurales, nordiques et urbaines du Canada. De plus, il convient de noter que la combinaison des régions rurales et nordiques dans une même catégorie créera un cadre qui outrepasse la complexité et la diversité de ces collectivités.

Dans l'ensemble, un nouveau cadre de croissance municipale peut aider les collectivités rurales, nordiques et éloignées à s'attaquer à certains de ces enjeux, ainsi qu'à d'autres qui ont été mentionnés dans le présent document, comme la sécurité publique, le logement et l'itinérance. Toutefois les réformes financières municipales doivent être préparées par et pour les collectivités rurales et nordiques afin qu'elles tiennent compte de leurs besoins particuliers, de leurs capacités et des pressions qu'elles gèrent.

Sécurité publique

Assurer la sécurité de la population canadienne est une priorité absolue pour les municipalités. Les services de police et les premiers intervenants financés par les municipalités sont aux prises avec une liste croissante d'enjeux de sécurité publique. Ils travaillent dans des collectivités aux prises avec des problèmes exigeants et souvent en hausse, allant des taux croissants de crimes violents et de vol de biens aux répercussions des crises liées aux opioïdes et à la santé mentale. Chaque nouveau défi réduit déjà les ressources municipales et, avec les coûts qui montent en flèche, de nombreuses collectivités peinent à suivre le rythme.

54 RURAL MUNICIPALITIES OF ALBERTA. *Local Government Fiscal Framework: RMA Allocation Formula Reaction*, 2024 (en anglais). [En ligne], rmalberta.com/wp-content/uploads/2024/01/01-19-24-RMA-Reaction-LGFF-Allocation-Formula.pdf.

« Un nouveau cadre de croissance municipale peut fournir aux municipalités les outils dont elles ont besoin pour planifier les situations d'urgence, intervenir rapidement en cas d'incident et favoriser la collaboration entre les ordres de gouvernement afin d'offrir des collectivités sécuritaires à la population canadienne. »

En 2022, les dépenses de sécurité publique des municipalités représentaient plus du tiers de l'ensemble des dépenses de ce domaine dans le secteur public, la plupart des fonds étant investis dans les services de police et de protection contre les incendies. Les services policiers sont habituellement la plus grande catégorie de dépenses de fonctionnement pour les villes qui en disposent. Par exemple, en 2023, à Calgary, 19,69 % des impôts fonciers étaient affectés aux règlements municipaux et à la sécurité publique. Les services de police représentent à eux seuls 11,35 % des impôts fonciers de la Ville[55].

Et ces coûts augmentent.

Un cadre de croissance municipale aiderait les municipalités à disposer des ressources nécessaires pour remplir leur mandat en matière de sécurité publique. Cette réalité n'est nulle part plus claire que dans le cas de la police, qu'il s'agisse des corps policiers municipaux ou des détachements de la GRC qui fournissent des services de police aux municipalités sur une base contractuelle. Entre 2010 et 2021, les budgets des services de police ont augmenté en moyenne de 24 % dans les 20 municipalités les plus populeuses du Canada, allant de 36 % à Winnipeg, 41 % dans la région de York et 55 % à Québec[56]. Aujourd'hui, en raison des pressions inflationnistes et d'un environnement social post-pandémique plus complexe, les coûts ont encore augmenté. Pourtant, les budgets des services de police proviennent directement des budgets municipaux, qui sont en grande partie financés par les impôts fonciers, une source de revenus limitée. Entre 2010 et 2021, les recettes provenant des impôts fonciers au Canada ont augmenté de 16 % en chiffres corrigés en fonction de l'inflation[57].

55 VILLE DE CALGARY. *Municipal Fiscal Gap*, 2023 (En anglais). [En ligne], https://calgary.ca/content/dam/www/cfod/finance/documents/plans-budgets-and-financial-reports/Municipal-Fiscal-Gap-Report-2023.pdf.

56 SEABROOK, S. ET COLL. *Police Funding and Crime Rates in 20 of Canada's Largest Municipalities: A Longitudinal Study*, 2023 (en anglais). [En ligne], utpjournals.press/doi/full/10.3138/cpp.2022-050?journalCode=cpp.

57 STATISTIQUE CANADA. *Revenus, dépenses et solde budgétaire – Administrations publiques, comptes économiques provinciaux et territoriaux*, 2023. [En ligne], Tableau 36-10-0450-01.

Les augmentations annuelles du coût des services de police découlent de multiples facteurs, dont l'inflation, la croissance de la population et les augmentations salariales négociées pour le personnel de la GRC liées à la négociation de la convention collective, qui échappent en grande partie au contrôle direct des municipalités. Un portefeuille continu de dépenses d'équipement, y compris l'approvisionnement, l'entretien et la modernisation d'articles comme les armes à feu, l'équipement tactique, les caméras portées sur le corps, les véhicules et les technologies émergentes, a également une incidence importante sur les coûts.

La pression exercée sur les services de police est aiguë dans les collectivités rurales, nordiques et urbaines. Dans ces dernières, les policiers sont de plus en plus chargés de gérer des problèmes sociaux complexes sans avoir les outils nécessaires pour apporter des changements. Les services de police municipaux répondent de plus en plus aux appels qui concernent des résidents qui vivent une crise de santé mentale ou une surdose de drogue. Par exemple, le service de police de Saint John, au Nouveau-Brunswick, a connu une augmentation de 40 % des appels liés à la santé mentale entre 2018 et 2023. De façon plus spectaculaire, les appels liés à la santé mentale au service de police de Charlottetown, à l'Île-du-Prince-Édouard, ont augmenté de 95 %. Ces incidents nécessitent des interventions spécialisées.

Les causes profondes de ces problèmes de santé et de société dépassent la capacité de la police ou des municipalités de s'y attaquer elles-mêmes. En plus de la croissance de la population, les ressources policières sont étirées au maximum, ce qui augmente les délais d'intervention et a une incidence globale sur la sécurité publique. Dans le même ordre d'idées, les politiques provinciales et territoriales et l'administration du système pénal peuvent entraîner des pressions sur les ressources policières et a une incidence sur le rendement du capital investi pour les municipalités. Par exemple, lorsque des récidivistes sont remis en liberté dans la collectivité, cela peut accaparer des ressources policières, car les agents sont obligés de consacrer un temps disproportionné à des cas de récidive plutôt que de répondre à des besoins communautaires plus vastes.

À l'exception de l'Ontario et du Québec, où les services policiers des collectivités rurales sont assurés par la GRC, les problèmes suivent des tendances semblables, mais distinctes. En raison de leur grande taille géographique, les populations rurales attendent souvent de longues périodes pour des interventions d'urgence en cas de crimes contre les biens et d'incidents violents. De même, le coût élevé des services de police dans ces régions, ainsi que les difficultés de recrutement et de rétention, signifient que la population rurale est souvent sous-desservie comparativement à celle en milieu urbain.

Plus récemment, des augmentations de l'impôt foncier dans certaines régions rurales ont été mises en œuvre pour faire face aux coûts liés aux contrats de la GRC. Cette situation est particulièrement préoccupante pour les municipalités desservies par la GRC, car elles ont peu d'influence sur les négociations contractuelles entre le gouvernement fédéral et la GRC, mais doivent assumer les coûts des décisions qui en découlent. Il est donc essentiel de donner aux municipalités une voix dans ce dossier et de s'assurer qu'elles soient véritablement consultées avant les négociations. Par conséquent, peu de fonds peuvent être alloués à d'autres priorités en raison de la hausse vertigineuse des coûts des services policiers, pour lesquels les municipalités assument la majeure partie de la facture.

En fin de compte, le problème n'est pas un manque d'ambition ou d'expertise de la part des gouvernements de proximité pour relever des nouveaux défis complexes en matière de sécurité publique. Il est plutôt dû au fait que les municipalités ne disposent pas du cadre financier nécessaire pour relever adéquatement ces défis. Il en résulte des budgets étirés, des travailleurs de première ligne épuisés et des mises à niveau coûteuses de l'équipement qui sont transférées à l'ordre de gouvernement qui dispose de peu de ressources.

Un nouveau cadre de croissance municipale peut fournir aux municipalités les outils dont elles ont besoin pour se préparer aux situations d'urgence, intervenir rapidement en cas d'incidents et favoriser la collaboration entre les ordres de gouvernement afin de protéger les collectivités et sauvegarder la population canadienne.

« La mobilisation actuelle des provinces illustre le genre de progrès pouvant être réalisés quand les municipalités et les autres ordres de gouvernement travaillent ensemble à améliorer la qualité de vie de la population. »

Partie 3 : Bâtir la fondation d'un cadre de croissance municipale

Les municipalités du pays demandent depuis longtemps un cadre financier modernisé. En effet, cela fait des décennies qu'elles évoluent au sein d'un système obsolète. Beaucoup de provinces et de territoires essaient d'arrimer les responsabilités municipales aux possibilités de générer des revenus. Ce qui est nouveau, c'est le taux de croissance démographique du pays et la pression qui en résulte pour les municipalités. La section qui suit explique comment un nouveau cadre de croissance municipale peut s'appuyer sur des partenariats déjà solides avec le gouvernement fédéral et sur les récentes « pratiques exemplaires » entreprises par les provinces et les territoires.

S'appuyer sur des partenariats fédéraux antérieurs

Un modèle renforcé de transferts directs et souples liés à la croissance

Grâce au solide partenariat et aux investissements du gouvernement fédéral, sur lesquels les municipalités, provinces et territoires peuvent compter, le déficit en matière d'infrastructures se réduit. Il est maintenant envisageable de bâtir des collectivités plus résilientes, durables, prospères et équitables. Les récents programmes fédéraux de financement des infrastructures comprennent le Fonds Chantiers Canada 2007, le Programme d'infrastructure Investir dans le Canada 2018 et le Fonds pour le développement des collectivités du Canada de 2,4 milliards de dollars par année. Des programmes de financement comme le Fonds canadien pour les infrastructures liées au logement, l'Initiative d'infrastructures pour le logement de la Banque de l'infrastructure du Canada et le Plan du Canada sur le logement récemment annoncés peuvent fournir et fournissent des infrastructures essentielles au logement. Le Fonds permanent pour le transport en commun, qui doit commencer en 2026, offrira 3 milliards de dollars par année en financement d'immobilisations pour les réseaux de transport en commun municipaux.

Ces programmes dirigés par le gouvernement fédéral représentent un solide engagement financier de sa part.

Toutefois, pour de nombreuses municipalités, surtout les petites collectivités rurales, éloignées et nordiques, dont le personnel est peu nombreux, les processus de demande de subventions et de transferts représentent souvent un obstacle important à l'obtention de financement gouvernemental.

Les programmes fondés sur les affectations, comme le Fonds pour le développement des collectivités du Canada (FDCC), offrent un modèle de transferts aux municipalités fondé sur un financement permanent, prévisible et souple. Bien entendu, le FDCC pourrait être amélioré en augmentant le volume total du fonds et le taux d'indexation annuel, ainsi qu'en modernisant la façon dont les partenaires du programme rendent compte des résultats obtenus pour la population canadienne. Cependant, il fait figure de modèle éprouvé concernant la façon dont les différents ordres de gouvernement peuvent aborder les transferts, dans le cadre d'un ensemble plus large de réformes fiscales municipales.

À l'aide de ce modèle éprouvé, un nouveau cadre de croissance municipale devrait accroître de 2,6 milliards de dollars par année les transferts directs au-delà des programmes prévus au budget fédéral actuel, qui comprennent une nouvelle entente de 10 ans du FDCC et le Fonds permanent pour le transport en commun. Les recettes municipales seraient liées à la fois à la population et à la croissance économique grâce à un indice lié au PIB. La souplesse du nouveau cadre permettrait aux gouvernements de proximité de prendre les mesures qui leur sont nécessaires et d'effectuer des dépenses à la fois de fonctionnement et en capital.

Si la population ne fait pas de distinction entre quel ordre de gouvernement fournit tel ou tel service, les contribuables canadiens s'attendent en revanche à ce que tous les gouvernements dépensent l'argent qu'ils ont durement gagné de façon responsable. À cette fin, un cadre de croissance municipale doit énoncer clairement les résultats escomptés ainsi que les mécanismes qui permettront d'y parvenir.

Modèles possibles à reproduire

Les sections suivantes regroupent quelques travaux récents réalisés par des provinces et des territoires du pays, surtout par les associations provinciales et territoriales de municipalités, y compris les « pratiques exemplaires » en matière de modèles de financement municipal mis en place en Saskatchewan et au Québec.

Québec : partage des revenus de la taxe de vente et projet de loi 39

Ces dernières années, le secteur municipal québécois a su diversifier ses sources de revenus et réduire sa dépendance à l'impôt foncier.

En septembre 2023, la mairesse de Montréal, Valérie Plante, a organisé avec le *Caucus des grandes villes du Québec* de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) un sommet pour demander de revoir la fiscalité municipale dans la province. Montréal a insisté sur l'augmentation, pour les villes, des coûts d'adaptation aux changements climatiques, d'expansion des réseaux de transport en commun, d'amélioration de l'abordabilité du logement et de réponse à la crise de l'itinérance, qui se complexifie.

Le 13 décembre 2023, le gouvernement du Québec a signé un nouvel accord fiscal avec la Fédération québécoise des municipalités (FQM), l'UMQ et des municipalités de la province. Cet accord donne accès à des centaines de millions de dollars pour financer les services municipaux. L'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité le projet de loi 39, lequel donnera force de loi à certaines dispositions de l'accord et créera de nouvelles possibilités de générer des revenus pour les municipalités de la province.

Plus important encore, le projet de loi 39 prévoit le transfert direct aux municipalités d'une partie consolidée de la croissance annuelle de la taxe de vente du Québec (TVQ). En 2023, le montant transféré aux municipalités du Québec a atteint 135 millions de dollars. Cette valeur devrait atteindre 1 milliard de dollars d'ici 2029. Le projet de loi 39 permet également aux municipalités d'établir différents taux d'imposition foncière résidentielle, leur accorde de nouveaux pouvoirs pour taxer les logements vacants et, dans les municipalités dotées de systèmes de transport en commun, leur offre la possibilité d'imposer les immatriculations de véhicules.

Saskatchewan : partage des revenus municipaux

Le partage des revenus municipaux a commencé en Saskatchewan en 1978. Il est devenu une subvention annuelle de fonctionnement du gouvernement provincial sans condition pour les municipalités. En 1978, le fonds était de 34 millions de dollars. Entre 1978 et 2008, le montant variait; à son plus haut, dans les années 1980, il était de 67 millions de dollars, et à son plus bas, en 1997, de 27 millions de dollars.

Bien qu'il s'agisse d'un outil financier important pour les municipalités de la Saskatchewan, le fonds, dans sa forme première, n'a pas suivi la croissance économique, et les municipalités estimaient que l'accord pouvait être bonifié. Après quelques années de recherche et de collaboration importante avec le personnel provincial, une nouvelle subvention de fonctionnement municipale a été annoncée lors du congrès de la Saskatchewan Urban Municipalities Association de 2009. Grâce à cette subvention, les municipalités de la Saskatchewan recevraient un partage des revenus équivalant à un point de la TVP. Le partage des revenus est réparti par bassins (par personne), selon le statut des municipalités : près de la moitié des fonds sont distribués dans les villes, tandis que les plus petites collectivités et les villages reçoivent 16,2 %, les municipalités rurales, 28,5 %, et les collectivités du Nord, 7,4 %.

Depuis 2009, ce partage se réduit. Pour l'exercice 2010-2011, le partage de revenus a été gelé au niveau de 2009-2010, bien qu'une augmentation était attendue cette année-là, soit 221 millions de dollars plutôt que 167 millions de dollars. Le fonds a également été réduit en 2017 à 75 % d'un point de TVP. Bien que ce changement ait coïncidé avec l'introduction de nouvelles exemptions à la TVP, le retrait de l'exemption des travaux de construction en 2017 a coûté environ 29 millions de dollars par année aux municipalités.

Démarches en cours dans d'autres provinces et territoires

Ville de Toronto

- En septembre 2023, après huit mois d'analyse sur les possibilités de générer des revenus et au terme d'un débat, le conseil municipal de Toronto a approuvé l'augmentation des droits de cession immobilière pour les résidences de luxe et les droits de stationnement. La Ville a aussi pressé le gouvernement provincial de lui offrir des outils générateurs de revenus, qui évoluent avec l'économie.
- Le 27 novembre 2023, Toronto et le gouvernement de l'Ontario ont signé une « nouvelle entente » qui aidera la Ville à atteindre la viabilité financière à long terme. L'Ontario a accepté d'octroyer à la Ville un maximum de 1,2 milliard de dollars en financement opérationnel sur trois ans, et un allègement important du capital[58]. Dans le cadre de l'entente, Toronto accepte également d'atteindre ou de dépasser les cibles de la province en matière de logement. La Ville s'engage aussi à repérer les terrains en surplus et de les rendre disponibles pour la construction de logements, de densifier les zones près des transports en commun et de trouver des moyens d'optimiser la prestation des services et l'approvisionnement.

Federation of Prince Edward Island Municipalities (FPEIM)

- Lors de son intervention devant le comité permanent sur l'éducation et la croissance économique de l'Assemblée législative de l'Î.-P.-É. en octobre 2023, la FPEIM a souligné que la part en taxes municipales de l'île ne représente que 2 cents de chaque dollar d'impôt. La FPEIM a plaidé pour une augmentation de cette part au vu des coûts élevés nécessaires pour fournir des services à une population grandissante. Pendant l'élection provinciale de 2023, la FPEIM a recommandé que la province réduise de manière importante les taux d'imposition foncière provinciaux pour les bâtiments non commerciaux des municipalités afin de fournir une marge fiscale aux gouvernements municipaux, et qu'elle fixe des droits de mutation immobilière à 0,5 %.

Alberta Municipalities

- L'association Alberta Municipalities a entrepris un projet pluriannuel concernant l'avenir des gouvernements municipaux, qui comprend des recherches sur des sujets comme les finances, les transferts relatifs aux infrastructures, la croissance et la collaboration. Ont participé à la première phase de ce projet des chercheuses et chercheurs associés à la School of Public Policy de l'Université de Calgary.

58 GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO. *L'Ontario et Toronto concluent un nouvel accord*, 2023. [En ligne], news.ontario.ca/fr/release/1003888/lontario-et-toronto-concluent-un-nouvel-accord.

Rural Municipalities of Alberta (RMA)

- En 2022, l'association RMA a proposé une formule d'allocation pour les municipalités en vue de la préparation du cadre fiscal provincial sur les gouvernements municipaux, dont l'entrée en vigueur est prévue pour 2024-2025. Cette approche orientée sur l'allocation comprend des aspects comme les données sur le plan de gestion des actifs municipaux, l'établissement d'un volume minimal de financement et un modificateur de la capacité fiscale qui tiendrait compte des différentes capacités fiscales des municipalités de la région. La RMA a également proposé des facteurs de calcul destinés à prendre en considération les coûts de la croissance non résidentielle, qui sont souvent à l'origine des coûts d'investissements dans les municipalités rurales, afin de mieux équilibrer l'utilisation de la population comme indicateur des pressions exercées par la croissance résidentielle.

Association of Municipalities of Ontario (AMO)

- L'AMO vient de publier son examen de la prospérité socioéconomique dans le cadre de la proposition prébudgétaire de 2024, dans lequel il demande au gouvernement de l'Ontario de réaliser avec les municipalités un examen conjoint des finances municipales, y compris une analyse détaillée des besoins en matière d'investissement dans les infrastructures et la prestation des services. La proposition prébudgétaire se base sur les discussions de l'AMO en cours un peu partout dans la province au sujet de la stabilité et de la viabilité des finances municipales.

Union des municipalités du Nouveau-Brunswick (UMNB) et Association francophone des municipalités du Nouveau-Brunswick (AFMNB)

- L'UMNB et l'AFMNB pressent le gouvernement d'agir et d'entreprendre une réforme fiscale, indispensable après la publication d'un rapport du ministre des Gouvernements locaux sur les finances municipales après la restructuration de 2023. Selon le rapport, le cadre actuel n'est pas viable, et le gouvernement provincial doit établir d'autres sources de financement pour les municipalités.

Union of BC Municipalities (UBCM)

- En janvier 2022, le gouvernement de la Colombie-Britannique et l'UBCM ont signé un protocole d'entente sur la résilience financière des gouvernements municipaux, dans lequel ils s'engagent à collaborer pour examiner le système financier des gouvernements municipaux. La mise en œuvre du protocole comprenait la formation d'un groupe de travail pour l'examen financier des gouvernements municipaux, représenté par le ministère des Finances, le ministère des Affaires municipales et l'UBCM, ainsi que la préparation d'un plan de travail triennal pour appliquer les 20 recommandations prévues dans le rapport de 2021 intitulé Local Government Finance Resiliency – Today's Recovery and Tomorrow's New Economy.

Association of Yukon Communities (AYC)

- L'AYC incite le ministère des Services aux collectivités du gouvernement du Yukon à améliorer le Fonds général d'aide financière aux municipalités. Créé en 1991, le Fonds est un financement sans condition pour les municipalités. Il a été révisé deux fois depuis. En 2013, on a cessé de fonctionner avec un montant fixe pour adopter une formule ouverte en fonction des statistiques municipales. L'objectif était que le financement pour une municipalité reflète la croissance ou le déclin de sa population. En 2017, certains facteurs ont été revus, comme la subvention ne tenait pas complètement compte de l'activité et de la croissance locales. Globalement, si le Fonds a pris de l'ampleur depuis 2013, des problèmes demeurent. Notamment, selon le rapport de l'AYC de 2023, la demande est croissante et il est impossible de tout agencer, ce qui crée une disjonction.
- Dans son rapport de 2023 sur le fonds, l'AYC a cerné plusieurs secteurs qui ont une incidence sur les finances municipales : « les utilisateurs périphériques, l'augmentation de la réglementation gouvernementale, la prestation de services des programmes de base, la prestation de services supplémentaires et les répercussions des changements climatiques ». On y présente aussi des recommandations comme l'augmentation du pourcentage de la formule de calcul associé au facteur pour l'entretien des actifs. L'AYC souhaite que ce pourcentage reflète mieux les coûts liés aux infrastructures vieillissantes et aux nouveaux projets d'immobilisations et qu'il s'arrime mieux à l'indice des prix à la consommation au fil des années. On recommande aussi l'ajustement du financement de base en fonction de la taille de la municipalité et la participation de l'AYC dans les discussions entre la FCM et le gouvernement du Yukon sur le cadre de croissance municipale.

Résumé

La mobilisation actuelle des provinces et des territoires illustre le genre de progrès pouvant être réalisés quand les municipalités et les autres ordres de gouvernement travaillent ensemble à améliorer la qualité de vie de la population.

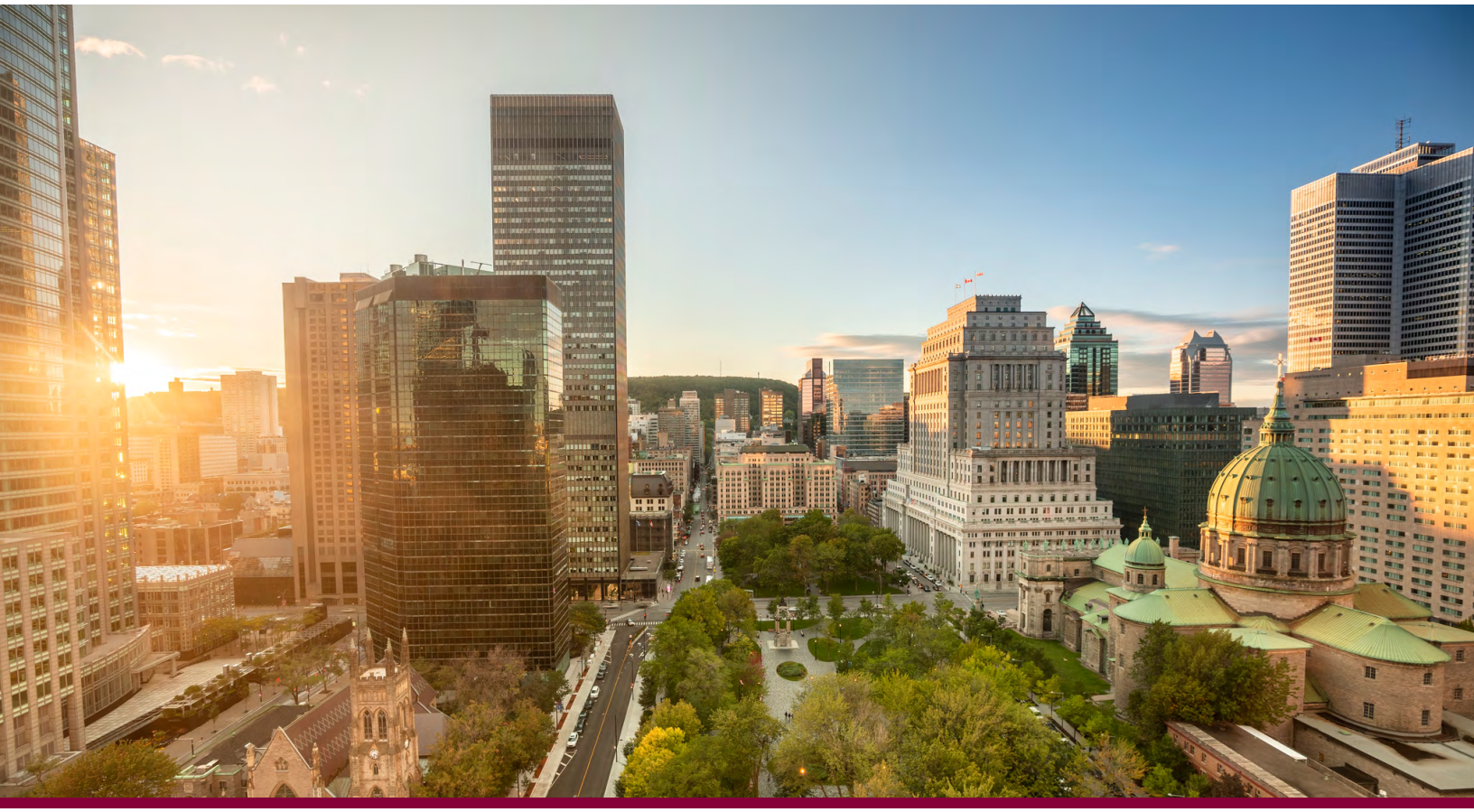
Ce qui est certain, c'est que partout au Canada, les municipalités ont besoin d'un nouveau cadre fiscal et d'une solution d'envergure. Ce cadre permettrait d'unir les démarches disparates de réforme des finances municipales pour en faire une approche pancanadienne. Conçu avec la contribution de tous les ordres de gouvernement, il aiderait les municipalités du pays à atteindre la viabilité financière, sans égard à leur taille ou à leur emplacement.

Partie 4 : Cadre de croissance municipale
Résumé des recommandations

Ce rapport se penche sur le fait que les municipalités fournissent de plus en plus de services publics à une population croissante sans que leurs revenus augmentent en conséquence.

Les municipalités ne sont pas actuellement en mesure de contribuer à la croissance et à la prospérité du pays à la hauteur de leur potentiel. Elles disposent de possibilités limitées pour accroître leurs revenus afin de couvrir le coût des infrastructures nécessaires à la construction de nouveaux logements. Un cadre de croissance leur permettrait d'améliorer leurs services de transport en commun pour favoriser l'atteinte des objectifs climatiques, de renforcer leur résilience face aux effets des changements climatiques et de remédier à l'augmentation alarmante du nombre de personnes en situation d'itinérance.

C'est pourquoi la FCM demande la mise en place d'un cadre de croissance municipale. Un nouveau cadre fiscal ne sera pas un outil unique ni ne reposera sur l'engagement d'un seul ordre de gouvernement : il sera fondé sur la reconnaissance que la prestation des services publics et la distribution des fonds publics doivent évoluer pour que l'on puisse répondre aux enjeux actuels, grâce à la collaboration de tous les ordres de gouvernement.



Principes directeurs

La première étape pour le gouvernement fédéral consiste à réunir les provinces, les territoires et les municipalités, par l'entremise de la FCM, pour négocier les modalités d'un « cadre de croissance municipale » qui se traduira par une entente entre les trois ordres de gouvernement visant à favoriser la croissance à long terme du pays. Cette négociation fédérale-provinciale-territoriale-municipale (FPTM) devrait intégrer les principes qui suivent.

- **Les revenus des municipalités doivent être liés aux croissances démographique et économique du pays.**
- **Les municipalités disposent de revenus diversifiés, adéquats et prévisibles afin d'être plus autonomes et de pouvoir répondre aux principaux enjeux nationaux en matière de politiques publiques, notamment l'abordabilité du logement, l'itinérance, la sécurité publique et les changements climatiques.**
- Les municipalités doivent obtenir des outils financiers qui leur permettront de soutenir l'ensemble des services qu'elles fournissent, **y compris les coûts de fonctionnement et d'immobilisation.**
- **Les recettes fiscales existantes doivent être redistribuées plus équitablement entre les différents ordres de gouvernement** en fonction de leurs dépenses et de la prestation de services.
- **Les besoins des collectivités rurales, nordiques et éloignées** sont pris en compte dans la redistribution des recettes fiscales existantes afin d'assurer un soutien équitable à toutes les collectivités.
- Les objectifs de lutte contre **le racisme, d'équité et d'inclusion** sont intégrés dans la conception du cadre.

Dans le cadre de la collaboration sur le cadre de croissance municipale, la FCM demande aux gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de redéfinir le financement municipal afin qu'il reflète les six principes énumérés ci-dessus, y compris l'engagement à un partenariat FPTM à long terme pour mettre fin à l'itinérance chronique grâce à des investissements dans des logements abordables hors marché avec des services de soutien.

Recommandations ciblées

1. Réforme du financement municipal

La FCM demande au **gouvernement fédéral** de moderniser le financement des municipalités de la façon suivante.

- Augmenter de 2,6 milliards de dollars les transferts annuels directs aux municipalités. Avec les allocations actuelles du Fonds pour le développement des collectivités du Canada, cela porterait le total des transferts fédéraux annuels à 5 milliards de dollars[59].
- Faire correspondre les transferts fédéraux à la croissance économique, en les indexant au produit intérieur brut (PIB)[60].
- Élargir les dépenses admissibles aux transferts fédéraux pour inclure les coûts de fonctionnement et d'immobilisations des infrastructures. Cela permettra aux municipalités de consacrer des fonds aux priorités locales qui favorisent la croissance démographique et le développement économique, et de reconnaître qu'elles sont les mieux placées pour identifier les besoins locaux et y répondre.

Avec un nouveau cadre de croissance municipale, **les gouvernements provinciaux et territoriaux (PT)** accepteraient de fournir un financement à parts égales à celui accordé aux municipalités par le gouvernement fédéral, ce qui revient à dire que les gouvernements PT offriraient l'équivalent de cinq milliards de dollars par an en nouveau financement, en marge fiscale et en pouvoir d'imposition aux municipalités, à l'échelle nationale.

- Les provinces et les territoires pourraient choisir de contribuer en réformant les finances municipales de leur territoire. Voici des exemples :
  - Attribuer une partie des taxes de vente ou des impôts sur le revenu provinciaux aux municipalités (par exemple, en suivant les modèles mis en place en Saskatchewan et au Québec, où les gouvernements provinciaux allouent aux municipalités une partie de la croissance annuelle de la taxe de vente provinciale – voir les pages 46 à 47).
  - Réévaluer les responsabilités municipales et s'engager, en partenariat avec les municipalités, à a) transférer certaines responsabilités aux gouvernements provinciaux ou b) convenir d'un nouveau modèle de financement pour doter adéquatement les municipalités des ressources nécessaires à la prestation des services prescrits par la province.

59 Les 5 milliards de dollars représentent le double du Fonds Chantiers Canada 2025-2026 ou environ un demi-point de pourcentage des revenus générés chaque année par la taxe fédérale sur les produits et services (TPS) depuis 2021. Selon l'énoncé économique de l'automne 2023, tableau A1.5, les recettes de la TPS devraient générer entre 52 et 61 milliards de dollars par an au cours de la période 2023-2024 à 2028-2029. Voir « Annexe 1 : Précisions au sujet des projections économiques et budgétaires 2023 », Énoncé économique de l'automne 2023 : https://budget.canada.ca/fes-eea/2023/report-rapport/anx1-fr.html.

60 La FCM recommande la formule utilisée pour déterminer le Transfert canadien en matière de santé (TCS). Depuis 2017-2018, le financement total du TCS a été légiféré pour croître en fonction d'une moyenne mobile sur trois ans du produit intérieur brut (PIB) nominal, le financement total devant augmenter d'au moins 3 % par année. Voir : canada.ca/fr/ministere-finances/programmes/transferts-federaux/transfert-canadien-sante.html.

- Moderniser les taxes municipales, y compris les taxes foncières, les droits d'aménagement et les frais d'utilisation. Par exemple, permettre aux municipalités d'établir des taux d'impôt foncier indexés afin de pouvoir déterminer des taux plus élevés pour les maisons de plus grande valeur, ce qui permettrait de mettre en place une structure de taux d'impôt foncier plus progressive.
- Créer une plus grande marge de manœuvre fiscale pour les municipalités en réduisant une partie ou la totalité de la part provinciale (p. ex., éducation) de l'impôt foncier.
- Accorder aux municipalités de nouveaux pouvoirs pour percevoir de nouvelles taxes ou des frais d'utilisation.

Les gouvernements provinciaux et territoriaux pourraient choisir d'augmenter le financement municipal en ajoutant des fonds de contrepartie au Fonds pour le développement des collectivités du Canada.

Les réformes à l'échelle provinciale seraient négociées entre chacun des gouvernements provinciaux ou territoriaux et leurs municipalités respectives. Il va sans dire que les améliorations apportées au financement des municipalités, bien qu'elles se conformeraient à un ensemble de critères établis par une entente sur le cadre de croissance municipale, seraient différentes dans chaque province et territoire. En effet, compte tenu de leurs capacités financières respectives et des engagements récents pris par certains gouvernements PT, y compris par le gouvernement du Québec, d'augmenter le financement municipal, les mesures ne seront pas les mêmes.

En procédant à une réforme de la fiscalité municipale, les provinces et les territoires pourront donner aux municipalités un plus grand degré d'autonomie et de viabilité financière à long terme, ce qui réduira leur dépendance aux transferts des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux et leur permettra de mieux répondre aux besoins de leur population par le biais d'un choix approprié des sources de revenus qu'elles contrôlent.

2. Plan global pour mettre fin à l'itinérance chronique

Le deuxième élément constitutif du cadre de croissance municipale est un plan fédéral-provincial-territorial-municipal exhaustif pour mettre fin à l'itinérance chronique. Ce plan doit comprendre :

- les rôles et responsabilités de chaque ordre de gouvernement dans le cadre d'une approche coordonnée;
- un calendrier comportant des étapes claires et des objectifs mesurables pour atteindre le but commun de mettre fin à l'itinérance chronique;
- un investissement et des mesures stratégiques coordonnés pour augmenter l'offre de logements hors marché et éviter que des personnes ne se retrouvent en situation d'itinérance;
- un nouvel investissement pour des logements avec services de soutien selon une approche de type Logement d'abord, dont les coûts seraient partagés entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

Conclusion : un nouveau partenariat pour la croissance

La population du Canada a franchi le cap des 40 millions d'habitants. Cette croissance historique donne lieu à une foule de possibilités, mais aussi à des enjeux pressants.

Chaque jour, les travailleuses et travailleurs, les familles et les entreprises comptent sur les municipalités pour le maintien des piliers fondamentaux d'une bonne qualité de vie : l'entretien des rues, des ponts, des réseaux de transport en commun, des infrastructures de traitement de l'eau potable et des eaux usées, l'accès aux services policiers et d'urgence, aux installations culturelles et de loisirs, aux événements publics et plus encore. Les municipalités continuent de gérer et d'entretenir plus de 60 % des infrastructures publiques du pays, bien qu'elles ne reçoivent que de 8 à 10 cents par dollar fiscal perçu.

La population a besoin que ses élues et élus municipaux soient à la hauteur des problèmes pressants sur le terrain et s'y attaquent : itinérance, logement, santé mentale et dépendance, répercussions des changements climatiques et réduction des émissions de GES.

Les municipalités font face à ces défis en faisant preuve de leadership et d'innovation, mais sont limitées par un cadre fiscal datant du 19e siècle qui n'a jamais été conçu pour les réalités d'aujourd'hui. Le statu quo ne fonctionne tout simplement pas.

La population canadienne a besoin de voir tous les ordres de gouvernement travailler ensemble pour s'attaquer aux défis modernes et protéger la qualité de vie des citoyennes et citoyens.

Il y a place à l'innovation, que ce soit par la bonification d'outils de financement éprouvés comme le Fonds pour le développement des collectivités du Canada, la refonte des formes d'imposition municipale, ou encore la signature d'accords tripartites entre les ordres de gouvernement portant sur des priorités stratégiques précises comme le logement abordable.

La croissance de notre pays est intrinsèquement liée à celle de nos villes, de nos villages, de nos collectivités. C'est pourquoi les municipalités, en passant par la FCM, demandent un nouveau cadre de croissance municipale qui leur donnera les outils financiers dont elles ont besoin pour générer des revenus municipaux qui croissent au rythme de la population et qui suivent la conjoncture économique.

Ce cadre assurera un avenir prospère où la population canadienne pourra s'épanouir en toute confiance, et où les collectivités auront un champ d'action ambitieux pour répondre aux besoins sur le terrain : plus de logements abordables, du soutien pour les personnes vulnérables, des infrastructures essentielles pour accueillir plusieurs générations de résidentes et résidents, et des réseaux de transport en commun fiables et efficaces sur lesquels on pourra compter demain.

Se doter d'un nouveau cadre fiscal est une étape incontournable afin que les municipalités puissent continuer à soutenir la croissance et la prospérité du pays.