

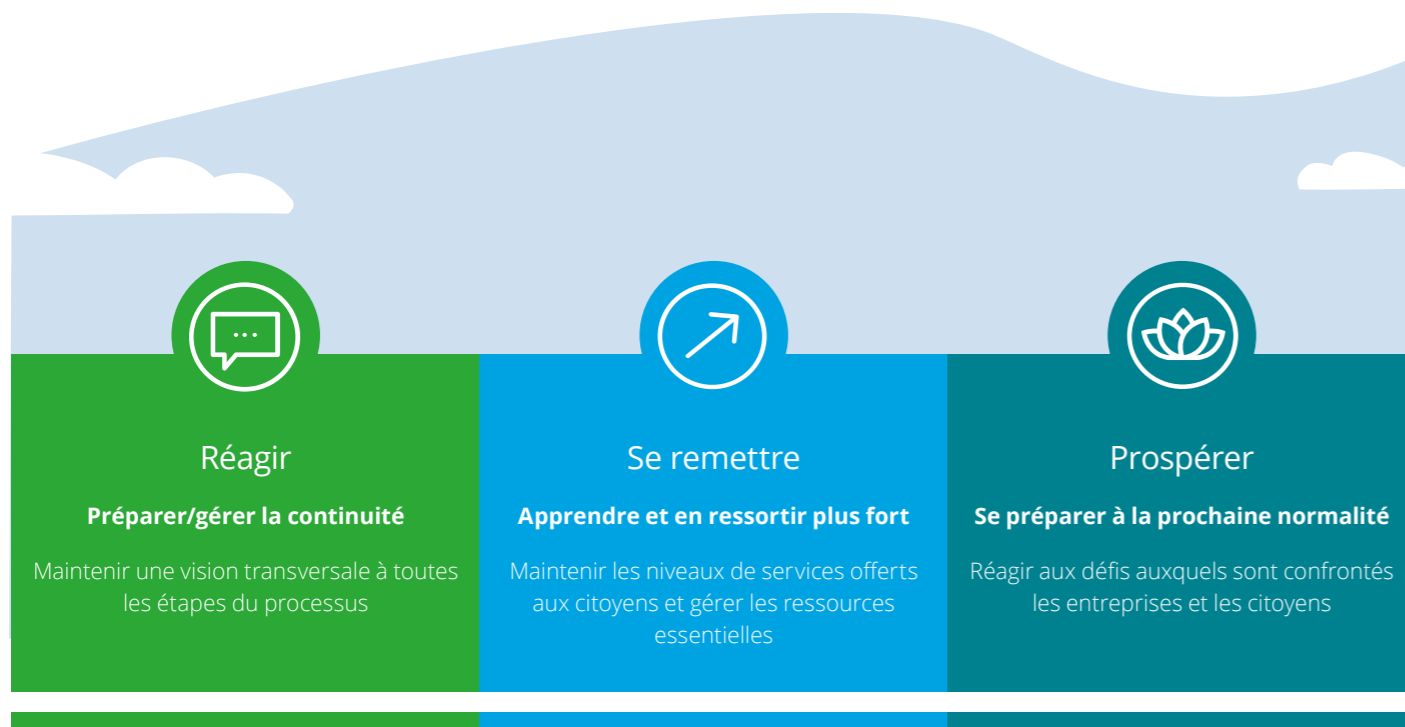


**Établir les assises de
la prospérité des villes
après la COVID-19**



Introduction

La crise de la COVID-19 a révélé d'importantes failles en ce qui a trait à la résilience des capacités traditionnelles de gouvernance et de financement des administrations municipales, surtout en ce qui concerne leur aptitude à faire face aux turbulences économiques. Les dirigeants municipaux seront définis par ce qu'ils font dans chacune des trois dimensions de la gestion de la crise : réagir, se remettre et prospérer. Outre leur capacité à maintenir une vision transversale des priorités de l'organisation, à maintenir les niveaux de services offerts aux citoyens et à réagir aux défis changeants auxquels sont confrontés les entreprises et les citoyens. Dans ce dernier rapport s'inscrivant dans notre série en trois parties, nous fournissons un contexte et des directives pour aider les dirigeants municipaux à repenser de nouveaux modèles de prestation de services et de financement afin que leur municipalité prospère dans un monde post-COVID.



Les changements au mode de vie urbain détermineront la prochaine normalité et ce que les villes doivent planifier pour prospérer

En juillet, le gouvernement fédéral a annoncé un financement de 19 G\$ qui sera versé aux provinces et aux territoires pour les aider à redémarrer leur économie. De ces fonds, seulement 2 G\$ sont destinés aux villes et l'on ignore encore de quelle manière les fonds seront attribués. D'autres provinces, comme l'Ontario, ont aussi récemment annoncé un financement à court terme visant à soutenir les villes. Toutefois, l'incidence nette sur les villes demeure inconnue. En avril, la Fédération canadienne des municipalités a indiqué que les villes à elles seules enregistreront un déficit de 10 à 15 G\$ en raison d'une perte de revenus en impôts fonciers, en factures de services publics et en frais d'utilisateur du transport en commun. Ce déficit est d'ailleurs susceptible de s'amplifier à mesure que les villes sont confrontées à une deuxième et potentielle future vague de la COVID-19.

Au-delà des coûts immédiats entourant la reprise, il est aussi extrêmement probable que les centres urbains les plus densément peuplés au Canada seront les derniers à redémarrer complètement leur économie. Les autorités des grandes villes sont néanmoins plus préoccupées par la façon dont le changement dans l'utilisation des espaces pourrait altérer fondamentalement la configuration de la densité urbaine par rapport aux attentes pré-COVID. Comment les villes s'adapteront-elles pour prospérer dans la prochaine normalité?

Tout d'abord, des théories contradictoires ont fait surface au sujet des immeubles de bureaux, un secteur qui, auparavant, générait des recettes fiscales et stimulait les habitudes de consommation des centres-villes. Selon la première théorie, tout reviendra à la normale et les travailleurs reprendront pour la plupart leur ancienne routine au bureau. En fait, les lignes directrices entourant la distanciation pourraient forcer les organisations à doubler leurs espaces, car il n'est plus possible de partager un bureau. En contrepartie, l'autre théorie suggère qu'après avoir été obligées de se tourner massivement vers le télétravail, les grandes sociétés abandonneront leur présence physique pour réaliser des économies de coûts. Par conséquent, de nombreuses régions métropolitaines au Canada seraient aux prises avec des taux d'inoccupation élevés. La prochaine normalité se situera probablement à mi-chemin entre ces deux extrêmes. Les entreprises et les employés devront réévaluer le bien-fondé de se déplacer quotidiennement jusqu'à un bureau au centre-ville. Le télétravail s'est avéré à la fois possible et efficace, et les répercussions sur les revenus des villes en ce qui a trait à la valeur des impôts fonciers, aux revenus imposables et aux dépenses de consommation connexes sont susceptibles d'être négatives à long terme.



Ensuite, dans les grandes villes canadiennes, le service de transport en commun repose en grande partie sur les revenus tirés des titres de transport en commun, par rapport aux villes de taille modeste ou aux régions rurales. Étant donné que la fréquentation a chuté d'environ 85 % dans l'ensemble des grandes villes du Canada et que certains dirigeants municipaux sont persuadés que, dans la prochaine normalité, les citoyens seront plus nombreux à choisir de se déplacer en voiture par crainte du virus, il n'est pas clair dans quelle mesure les revenus tirés de l'utilisation des transports en commun se redresseront. Il est également trop tôt pour prédire si cela aura des conséquences indirectes sur le bien-fondé et la viabilité financière des projets d'infrastructure de transport en commun. Il s'agit néanmoins de facteurs importants à surveiller.

Finalement, à mesure que les commerces, les restaurants et les bars procèdent à leur réouverture, de nombreux propriétaires s'interrogent à savoir s'ils pourront être rentables compte tenu de la réduction de leur surface et du nombre de places en vertu des nouvelles directives de distanciation, et se demandent si les clients se sentiront un jour assez en sécurité pour revenir.

Bien que les défenseurs de l'urbanisation canadienne soutiennent depuis longtemps que les municipalités devraient recevoir davantage de recettes fiscales, tout comme leurs homologues américains et européens, cette philosophie suppose une urbanisation continue¹. Compte tenu des projections les plus pessimistes voulant que la COVID-19 se poursuive en vagues au cours des 18 à 24 prochains mois, ou jusqu'à l'élaboration d'un vaccin, chaque ville doit se préparer en vue d'une transformation profonde de l'opinion des citoyens et des grandes entreprises à l'égard de la densité, ainsi que de leur propre empreinte urbaine. Cela aura pour effet d'entraîner des changements structurels aux impératifs de prestation des services d'une ville, de même qu'aux modèles de gouvernance et de financement sur lesquels reposent ses capacités à offrir ces services.

L'ensemble actuel des responsabilités de financement et de prestation de services des villes canadiennes sera-t-il encore viable dans le Canada de l'après-COVID?

Avant de réfléchir aux questions de gouvernance et de financement, il serait important de se demander quels services les villes canadiennes sont tenues de financer et d'offrir. Les pressions qu'exerce la programmation sur les budgets municipaux, surtout dans les grandes villes, avaient déjà atteint un point de rupture avant que ne frappe la pandémie. L'urbanisation et la densification représentaient déjà des défis nouveaux et complexes en soi pour les administrations municipales. La COVID-19 n'a fait qu'exacerber plusieurs de ces pressions existantes.

Un examen de la participation des administrations municipales à certains programmes et services comparativement à celle des administrations fédérale et provinciales devrait commencer par le secteur qui a été le plus scruté à la loupe pendant la COVID-19 : la santé et les services sociaux. Cela comprend non seulement la santé publique, mais aussi les services d'ambulance, les logements sociaux, l'aide sociale et les services de garde d'enfants. Ces services représentent des coûts importants pour les villes et sont essentiels lorsqu'il s'agit de fournir un soutien à la stabilisation de la vie aux résidents des villes.

À la lumière des événements survenus récemment dans des établissements de soins de longue durée, plusieurs provinces canadiennes ont été sévèrement critiquées sur leur manière de gérer les soins prodigués aux personnes âgées avant et pendant la pandémie. En Ontario, un établissement de soins de longue durée sur cinq est exploité par les municipalités² et, bien que certaines recherches semblent indiquer que les répercussions de la COVID-19 ont été plus graves dans les résidences à but lucratif, la viabilité et la sécurité de tout le secteur sont remises en question.

L'itinérance est aussi source de préoccupation pour les villes, sur lesquelles elle exerce une pression fiscale. Durant la pandémie, nos plus grandes villes ont connu une hausse de l'itinérance, qui est

souvent alimentée par des problèmes connexes de dépendance et de santé mentale. Les villes font l'objet d'un examen de plus en plus rigoureux en ce qui a trait à l'itinérance; toutefois, cet enjeu est en réalité un prolongement du système de santé sous contrôle provincial.

Le débat se poursuivra au sujet de l'autonomie dont devraient jouir les villes quant au financement et à la prestation de ces services ou des services qu'elles devraient déléguer tout simplement. Tout examen des responsabilités actuelles des villes devrait prendre en considération qu'une autonomie accrue concédée aux villes pour le financement ou la prestation des services de santé ou sociaux pourrait donner lieu à une diminution du respect des normes fédérales ou provinciales, ce que les municipalités doivent continuer de préserver.

En revanche, un examen devrait aussi tenir compte de la possibilité d'obtenir de meilleurs résultats en transférant la responsabilité à d'autres ordres de gouvernement disposant d'un plus grand nombre d'outils pour générer des revenus. En raison des récentes couvertures médiatiques négatives entourant les conditions dans les établissements de soins de longue durée, les homologues provinciaux des municipalités pourraient se montrer plus réceptifs à une réforme. En Ontario, la province a déjà pris en charge l'exploitation de cinq établissements de soins de longue durée qui étaient auparavant gérés par le secteur privé.

Au-delà des complexités évidentes des secteurs des services de santé et des services sociaux, les villes doivent aussi prendre en considération la viabilité et le bien-fondé de leurs responsabilités actuelles de financement et de prestation de services à l'échelle d'autres secteurs examinés sous l'angle de la prochaine normalité.

Les sources traditionnelles de revenus municipaux sont-elles encore viables compte tenu des responsabilités actuelles des villes?

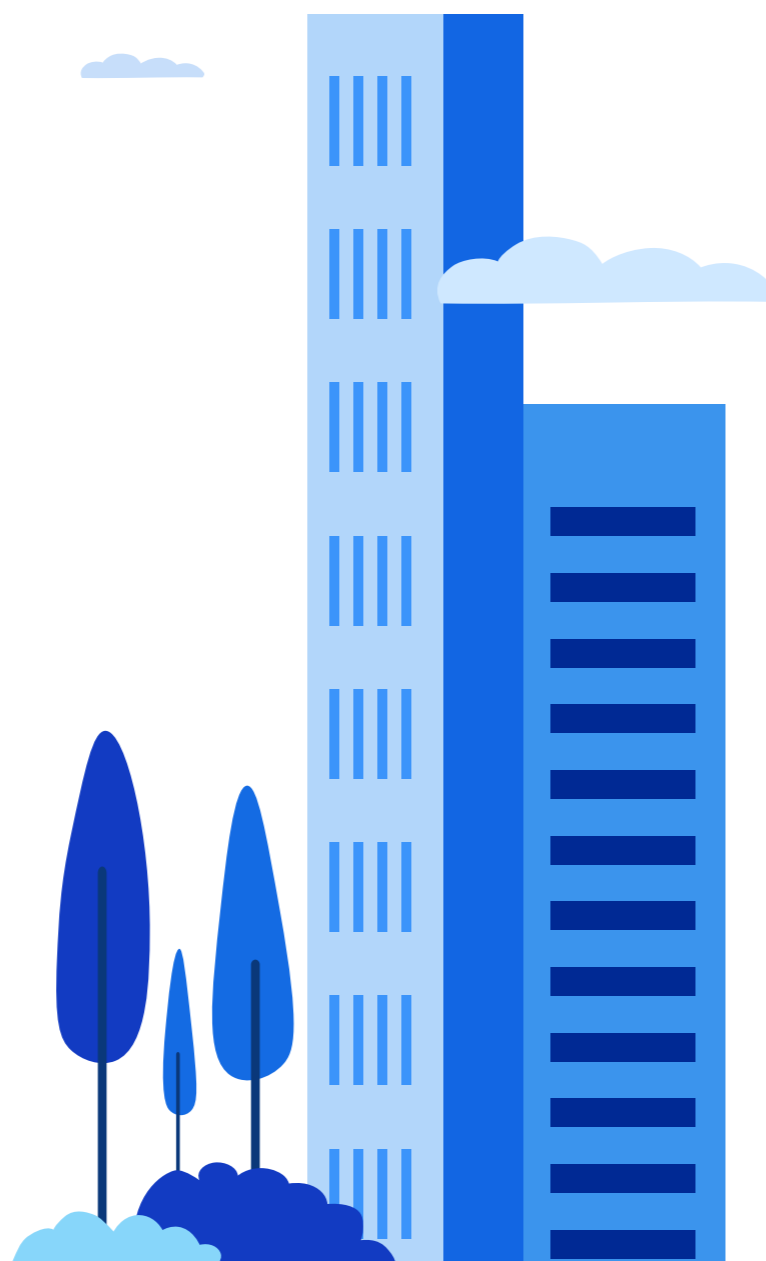
Aux fins de l'analyse des revenus prévus dans les budgets de fonctionnement qui suit, nous nous sommes appuyés sur les données des budgets publics pour Toronto, Montréal, Vancouver et Calgary.

Impôt foncier

Représentant de loin la plus importante source de revenus dans les budgets de fonctionnement des quatre villes choisies (44,2 % du total des budgets pour 2019), le poids de l'impôt foncier dans la détermination de la santé financière des municipalités au Canada est considérable. À elle seule, Vancouver a attribué à l'impôt foncier 55 % de son budget de fonctionnement de 1,516 G\$ pour 2019. Avant la pandémie, l'impôt foncier était l'une des principales sources de croissance du total des revenus municipaux. Les risques liés à la COVID-19 pourraient exercer une pression à la baisse sur les revenus futurs en raison de la chute de la valeur des propriétés, de la baisse des taux d'immigration et de la possibilité qu'une augmentation des faillites personnelles entraîne des défauts de paiement de l'impôt foncier. La viabilité du recours à l'impôt foncier comme principale source de revenus est maintenant remise en question, et certaines villes, comme Vancouver, s'attendent même à enregistrer un déficit de 189 M\$ d'ici la fin de 2020³ en raison de la volatilité potentielle.

Revenus tarifaires

Représentant la deuxième source de revenus en importance dans les budgets de fonctionnement des quatre villes choisies (34,3 % du total des budgets pour 2019), les revenus tarifaires, qui sont tirés principalement des services publics, des tarifs facturés pour les activités récréatives et d'autres activités payantes, sont habituellement une source appréciable de liquidités. La longévité des revenus tirés des frais de service est examinée avec attention en raison de la possibilité qu'il y ait une désertion des villes, une baisse des taux d'immigration et des faillites personnelles ou commerciales. Les programmes comme celui offert à Toronto, où un délai de grâce de 60 jours a été accordé pour le paiement des factures pour les services d'eau et de gestion des déchets solides, ne pouvaient pas réellement empêcher les défauts de paiement dans un contexte pandémique qui ne faisait que s'aggraver⁴. Les programmes tarifaires étant habituellement établis en fonction d'un recouvrement complet des coûts, ce qui a fait en sorte que la plupart des municipalités ont enregistré des déficits budgétaires



négligeables dans le passé, les villes seront encouragées à sabrer les dépenses discrétionnaires de façon à réduire les déficits budgétaires découlant de la pandémie.

Transferts provinciaux et fédéraux

Le financement provenant des autres ordres de gouvernement représentait 11,9 % du total des revenus prévus dans les budgets de fonctionnement des villes choisies pour 2019. Avant la pandémie, les gouvernements provinciaux comme le gouvernement fédéral reconnaissaient le rendement économique que pouvait rapporter le capital investi dans les villes. À elle seule, Toronto devrait bénéficier d'un financement fédéral de 3,2 G\$ et d'un financement provincial de 1,6 G\$ de 2020 à 2029. Malgré les dépenses prévues, il est possible que la pression exercée par la COVID-19 sur les budgets des provinces amène celles-ci à réduire les sommes qu'elles prévoient transférer aux municipalités. En revanche, le gouvernement fédéral a insisté sur la responsabilité constitutionnelle des provinces de financer les municipalités, et il a encouragé l'octroi d'une aide financière supplémentaire aux villes au début de mai 2020⁵.

Tarifs de transport

Représentant une part de 6 % du total des sources de revenus dans les budgets de fonctionnement des villes choisies pour 2019, les tarifs de transport sont une autre source de revenus importante. La croissance de la population a entraîné une hausse durable des revenus tirés du transport dans les villes choisies, jusqu'à la pandémie et que les utilisateurs soient priés de rester à la maison. Cette situation a considérablement pesé sur les revenus

dans des villes comme Toronto, entraînant une remise en question de la viabilité à court terme du transport public dans nos villes. Les villes sont encouragées à déployer à brève échéance une infrastructure axée sur les cyclistes et les automobilistes plutôt que sur le transport en commun, où la distanciation sociale peut être plus difficile à assurer et où les risques de contagion sont plus élevés. Cette stratégie n'est toutefois pas viable à long terme, puisque la capacité des réseaux routiers est intrinsèquement limitée.

D'après un sondage mené par l'Université de Toronto, à long terme, seulement 5 % des répondants renoueraient avec le transport en commun au cours de la première étape du plan de réouverture de l'Ontario, comparativement à 63 % à la troisième étape, ce qui a soulevé d'autres questions quant à la viabilité du transport en commun⁶. L'augmentation du travail virtuel ainsi que les éventuelles fermetures permanentes de bureaux dans bon nombre de quartiers des affaires pourraient réduire l'utilisation du transport en commun et les revenus connexes.

Il faudra poser un regard nuancé sur ces questions, en reconnaissant les changements très importants à court terme et les répercussions que ceux-ci auront à long terme.

Qu'est-ce les sources de revenus municipaux financent de nos jours?

Les sources de revenus susmentionnées permettent de financer les services municipaux qui ne génèrent pas nécessairement d'autres revenus directs. Les paragraphes ci-dessous présentent un aperçu des principales dépenses municipales. Une question demeure : les sources de revenus antérieures à la pandémie peuvent-elles encore financer ces dépenses de façon viable dans le Canada post-pandémie?

Services d'urgence

Les services comme les corps de police municipaux et les services d'incendie ont été, de loin, les dépenses les plus élevées dans les villes choisies en 2019, représentant 18 % du total des coûts d'exploitation. Le soutien au personnel de première ligne est particulièrement coûteux, notamment les salaires et avantages, les immobilisations et les autres équipements coûteux. L'importance des services d'urgence a été mise en lumière par la présente crise sanitaire et, à court terme, les villes ne chercheront sans doute pas à réaliser des économies aux dépens de ces services.

Financement des projets d'investissement

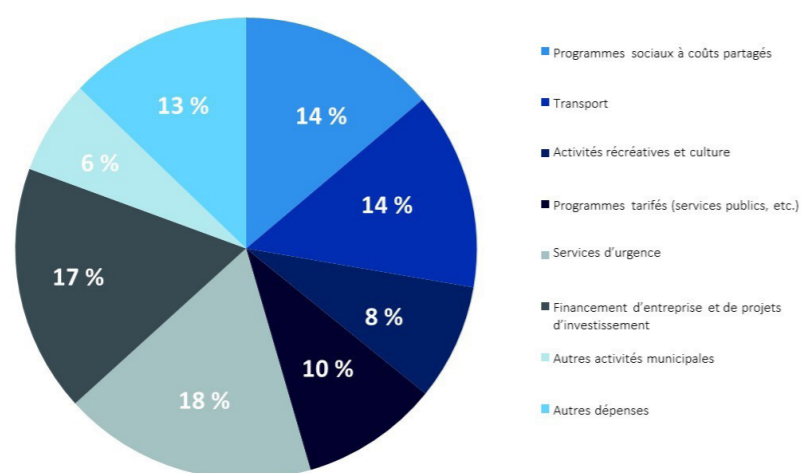
Deuxième dépense en importance, les comptes pour le transport municipal et autres projets d'investissement représentaient 17 % du total des coûts d'exploitation des villes choisies en 2019. Les projets peuvent être suspendus à court terme afin d'améliorer le bilan, mais l'entretien de l'infrastructure essentielle doit se poursuivre au Canada, malgré la pandémie.

Programmes sociaux à coûts partagés

Les activités entrant dans cette catégorie représentaient 14 % du total des dépenses d'exploitation des villes choisies en 2019. Des programmes axés notamment sur les refuges, les services de garde, les services médicaux d'urgence, la santé publique et le soutien du revenu sont financés en partie à la fois par les municipalités et par la province. La demande pour ces services continue de croître au même rythme que la population, et les coûts pour en assurer la prestation augmentent habituellement plus vite que l'inflation. La pandémie en cours ayant mis encore plus en lumière l'importance de ces services, les villes doivent sortir des sentiers battus afin de trouver comment continuer de payer pour ces services, ou transférer à leurs contreparties provinciales une plus grande part du fardeau de la prestation et des coûts, en vue d'atténuer les déficits de financement et les réductions de services.

Le graphique ci-dessous présente les autres dépenses d'exploitation de Toronto, de Montréal, de Vancouver et de Calgary :

Dépenses d'exploitation municipales (2019)



Note : Les autres dépenses ont trait notamment aux services de gouvernance et d'entreprise, aux autres organismes, aux réseaux routiers, aux eaux usées et au déneigement.

Questions essentielles qui définiront les modèles de financement et la gouvernance

La crise a amené sous les projecteurs la vulnérabilité des moteurs économiques du Canada. Étant donné l'éventail de services sous la responsabilité des villes – eau, eaux usées, routes, transport en commun, services sociaux et santé publique – il est indéniable qu'une hausse de l'impôt foncier, la principale source de revenus des villes, ne pourra combler à elle seule le déficit budgétaire causé par la COVID-19. En outre, cette source pourrait s'amenuiser, puisque la densité est mise à rude épreuve, ce qui rend les villes plus vulnérables aux prochaines secousses économiques. Il sera tout aussi difficile d'accroître les revenus tarifaires, la deuxième source de revenus la plus fiable pour les villes canadiennes, étant donné la prépondérance des services destinés aux groupes les plus malmenés par la pandémie sur le plan économique.

Après avoir parlé à des professionnels et experts de la gouvernance municipale partout au Canada, il semble manifeste qu'un soutien sera fourni aux villes sous forme de paiements d'aide d'urgence provenant des ordres de gouvernement supérieurs afin de financer les déficits budgétaires causés par la COVID-19. Il y a également un consensus selon lequel les villes devraient être financées de façon plus globale, afin qu'elles aient désormais une plus grande autonomie. Toutefois, les avis divergent considérablement en ce qui concerne l'incidence attendue du télétravail sur les recettes fiscales d'une ville ou l'étendue des perturbations du transport public à l'avenir, et même pour ce qui est de déterminer s'il est souhaitable ou non qu'une ville enregistre des déficits afin de gérer les éventuelles baisses de revenus. Bien qu'aucun consensus ne se soit formé autour des nouveaux outils de revenus, tous s'accordent pour dire que les villes doivent demeurer responsables de leur éventail actuel de services, et que les choix des nouvelles sources de revenus doivent être faits de façon distincte pour chaque municipalité, selon quelques critères essentiels.

D'abord, les villes doivent réexaminer les responsabilités, les services et les programmes qu'elles peuvent le mieux financer ou assurer. Une fois l'ordre de priorité établi, les villes doivent trouver un compromis entre les exigences contradictoires lorsqu'il s'agit de dégager des revenus sans inciter davantage à la désertion urbaine. Elles doivent le faire tout en tenant compte des changements apportés aux politiques favorisant la hausse de la densité qui s'articulent autour de l'impôt foncier et d'un zonage axé sur une utilisation meilleure et accrue. Finalement, les villes doivent étudier comment la pandémie a accéléré le passage au travail numérique et comment la composition des entreprises pourrait être transformée de façon permanente.

Afin de tenir compte de ces transformations simultanées et de ces impératifs contradictoires, le choix de chaque outil de revenus doit se faire en répondant à quatre questions cruciales, afin de déterminer si l'outil est approprié pour la prochaine normalité :

1. Les villes devraient-elles avoir la responsabilité d'un programme ou d'un service donné, tant sur le plan du financement que de prestation?
2. Combien de revenus pourrait générer un nouvel outil à court terme et à long terme?
3. Quels autres ordres de gouvernement doivent approuver un tel outil et quelles sont ses répercussions en aval sur la gouvernance?
4. Est-il politiquement acceptable pour les citoyens, ou est-il susceptible d'inciter davantage à la désertion urbaine?



Nouveaux outils pour générer des revenus

Financement par emprunt et capacité d'emprunt accrue

Les obligations municipales, qui sont des outils de financement populaires dans de nombreuses régions aux États-Unis et en Europe, ne comptent que pour une minuscule portion du marché des obligations au Canada. Ces produits ne sont pas tous garantis par les gouvernements provinciaux du Canada, ce qui jette le doute sur la qualité des instruments, compte tenu de la capacité limitée des municipalités à générer des revenus. Diverses provinces canadiennes envisagent déjà de permettre aux municipalités de réaliser des déficits dans le cadre des pourparlers sur la relance après la COVID-19⁸. Toute mesure qui augmenterait la capacité d'emprunt des villes et de financement par le déficit nécessiterait un remaniement en profondeur de leurs structures de gouvernance. Chaque gouvernement provincial devrait modifier ses lois pour leur accorder ces pouvoirs et une autonomie politique accrue.

Privatisation et ventes d'actifs

La privatisation d'actifs est la méthode la plus sûre par laquelle une ville peut générer des revenus importants non récurrents. Il peut s'agir notamment de la vente de services publics municipaux ou de la privatisation des transports collectifs. Les projets de cette nature ne requièrent généralement qu'une intervention mineure, voire nulle, du palier de gouvernement supérieur, et les villes peuvent

s'assurer des revenus futurs en conservant une participation dans l'entreprise. Toutefois, la privatisation d'actifs publics s'avère souvent difficile sur le plan politique, et cette avenue est impopulaire auprès d'une grande partie de l'électorat. Certaines municipalités pourraient choisir la solution inverse et optimiser l'utilisation de leurs actifs existants en créant des fournisseurs quasi publics en partenariat avec le secteur privé dès le départ. Cette approche moderne tire avantage des actifs préexistants. Par exemple, l'agence CreateTO récemment créée à Toronto a pour mandat de gérer le portefeuille d'actifs immobiliers de Toronto. D'autres villes pourraient reprendre des concepts semblables pour regrouper leurs actifs immobiliers dans une fiducie dont ils vendraient une participation minoritaire, non seulement pour optimiser leurs actifs, mais aussi pour tenir compte de l'évolution constante des centres urbains et se protéger en cas de redéfinition des priorités relatives à l'espace physique.

Impôt municipal sur le revenu

Au Manitoba et en Saskatchewan, une part minime de l'impôt provincial est déjà partagée avec le palier municipal selon certaines conditions. Les sommes transférées sont bien en deçà de ce qu'obtiennent certaines grandes villes américaines comme New York. Plusieurs États importants d'Europe de l'Ouest et du Nord permettent également aux municipalités de toutes tailles de percevoir des impôts. Dans les pays concernés, la majeure partie

des revenus municipaux sont générés de cette façon⁹. Un impôt sur le revenu des particuliers représenterait une nouvelle façon progressiste de générer des revenus pour les villes et pourrait être perçu en fonction du lieu de résidence ou du lieu de travail. Cette dernière option permettrait à une ville de tirer des revenus des navetteurs qui y travaillent sans y habiter. Une étude de l'Université de Toronto estime qu'un impôt municipal sur le revenu de seulement 1 % générerait annuellement environ 57 M\$ pour Toronto et 10 M\$ pour Vancouver¹⁰. Pour accorder aux villes ce pouvoir d'imposition, il faudrait que chaque gouvernement provincial modifie ses lois.

Création de nouveaux actifs publics

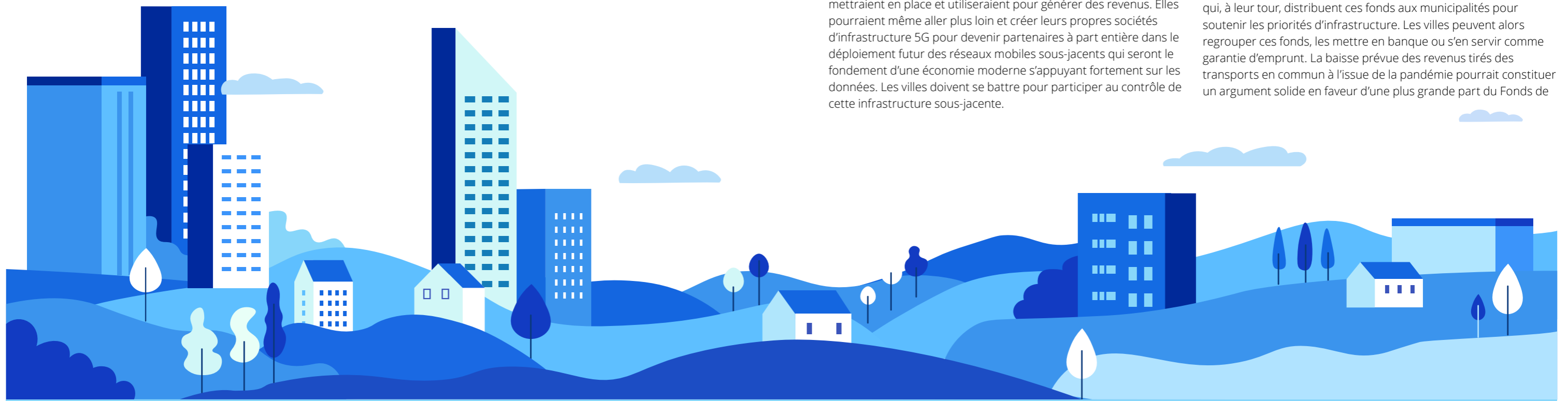
Dans l'optique de créer des infrastructures génératrices de revenus à partir d'actifs existants, les villes doivent aussi envisager de créer des services publics pour gérer de nouveaux actifs numériques et en tirer des revenus. En Corée du Sud, si les autorités de santé publique sont parvenues à aplatir la courbe de propagation durant la pandémie, c'est en grande partie grâce à la coopération des grandes entreprises de télécommunications aux efforts épidémiologiques de recherche des contacts et à l'utilisation des données massives. Au Canada, les grandes entreprises s'appuient déjà sur des sources publiques, telles que Statistique Canada, pour obtenir des données anonymisées indispensables à la prise de décisions d'affaires. Cela pourrait servir de modèle pour une fiducie de données publiques que les villes mettraient en place et utiliseraient pour générer des revenus. Elles pourraient même aller plus loin et créer leurs propres sociétés d'infrastructure 5G pour devenir partenaires à part entière dans le déploiement futur des réseaux mobiles sous-jacents qui seront le fondement d'une économie moderne s'appuyant fortement sur les données. Les villes doivent se battre pour participer au contrôle de cette infrastructure sous-jacente.

Modification de l'impôt foncier

La modification du système d'impôt foncier demeure la façon la plus simple pour une ville de générer des revenus. Il peut s'agir de taxer les locaux commerciaux vacants comme l'a fait récemment San Francisco après avoir soumis la mesure au vote populaire. Cette mesure vise à imposer les locaux vacants situés sur les grandes artères commerciales en plus de taxer les propriétaires qui, pour un certain nombre de jours dans une année, ne mettent pas sur le marché locatif des locaux commerciaux inutilisés dans l'espoir de les vendre à des promoteurs. De la même façon, la ville pourrait décider unilatéralement d'imposer les maisons inoccupées. Toutefois, alors que les villes tentent de redynamiser le secteur du commerce de détail durement touché par la crise de la COVID-19, ces moyens pourraient devenir un fardeau supplémentaire et même être perçus comme coercitifs dans un contexte où les propriétaires de boutiques auront besoin de mesures incitatives et non de nouvelles taxes.

Augmentation de la part actuelle des taxes perçues

Pour trouver une source importante et durable de revenus qui ne dissuaderait pas les gens de s'installer en milieu urbain, les villes pourraient se tourner vers les taxes à la consommation ou les taxes à la valeur ajoutée que les consommateurs et les citoyens paient déjà. Le Fonds de la taxe sur l'essence créé par le gouvernement fédéral en 2005 constitue une source de financement permanente au profit des provinces et des territoires qui, à leur tour, distribuent ces fonds aux municipalités pour soutenir les priorités d'infrastructure. Les villes peuvent alors regrouper ces fonds, les mettre en banque ou s'en servir comme garantie d'emprunt. La baisse prévue des revenus tirés des transports en commun à l'issue de la pandémie pourrait constituer un argument solide en faveur d'une plus grande part du Fonds de



la taxe sur l'essence pour les villes. La modification de la formule de financement nécessiterait une négociation paritaire avec les gouvernements fédéral et provinciaux; les leaders municipaux devront s'exprimer d'une seule voix par l'intermédiaire de groupes tels que la Fédération canadienne des municipalités. Toutefois, ce n'est pas une part accrue du Fonds de la taxe sur l'essence qui serait le gain le plus important à réaliser sur ce front, mais plutôt une entente qui inclurait une nouvelle répartition de la taxe de vente harmonisée, les revenus générés par celle-ci provenant principalement des grands centres urbains du Canada (voir la politique intitulée Rééquilibrage des pouvoirs).

Nouveaux frais d'utilisation sous forme de péages routiers et de péages urbains

Les péages routiers et les péages urbains pour les conducteurs présentent l'un des meilleurs potentiels de revenus sur le plan des taxes à la consommation. Il s'agit d'une méthode inédite dans certaines régions du Canada, mais elle est utilisée depuis près de 20 ans par de nombreuses villes du G7. Les taxes de cette nature seraient sans doute impopulaires et nécessiteraient dans certains cas l'aval des autorités provinciales. Pour les villes, le pouvoir de prélever ces frais serait tout à fait justifié à l'issue de la pandémie compte tenu de la hausse du nombre de véhicules sur les routes et de l'augmentation des travaux d'entretien de ces routes qui en découlera.



Autres politiques de réduction des déficits budgétaires

Rééquilibrage des pouvoirs

D'aucuns soutiennent que l'avenir de la croissance dans un contexte de mondialisation passe par le soutien aux villes. La pandémie mondiale met en évidence le besoin éventuel d'un rééquilibrage des pouvoirs entre les trois paliers de pouvoir au Canada. Avec une meilleure autonomie dans le contrôle de leurs propres finances, les villes canadiennes pourraient profiter de nouvelles sources de revenus. Il pourrait s'agir par exemple de la mise en œuvre d'une nouvelle taxe de vente à l'échelle municipale, comme l'a fait la ville de New York qui devrait ajouter ainsi environ 8,2 G\$ à ses résultats bruts (8,9 % du total des sources de revenus) en 2020¹¹.

Sociofinancement municipal

Les resserrements budgétaires ont entraîné la détérioration des espaces verts, des rues, des terrains de jeux et d'autres infrastructures récréatives de nos villes. De nouvelles sources de fonds comme le sociofinancement pourraient atténuer ces conséquences. Selon ce modèle, les citoyens canadiens obtiendraient plus d'autonomie pour concevoir et développer leurs infrastructures de quartier. Des cabinets comme Spacehive proposent une plateforme sur laquelle les citoyens peuvent

faire des promesses de dons pour assurer le financement d'un projet, tandis que les responsabilités connexes sont confiées à des entreprises privées, parfois avec un soutien limité de l'administration municipale. Par exemple, les résidents de Peckham, au sud de Londres, au Royaume-Uni, ont réussi, grâce à une combinaison de sociofinancement et d'implication bénévole, à faire avancer à l'étape des études préliminaires un projet de revitalisation d'un chemin de fer abandonné pour le transformer en parc urbain aérien¹².

Revenus tirés du cannabis

Lors de la légalisation du cannabis, on prévoyait que 25 % des taxes perçues iraient au gouvernement fédéral et que 25 % de la tranche restante irait aux provinces et aux municipalités. Dans les faits, la structure proposée de partage des revenus n'a toutefois pas été respectée dans bon nombre de provinces, et les municipalités ont maintenant du mal à convaincre leur gouvernement provincial respectif de leur remettre leur juste part¹³. Le gouvernement fédéral pourrait faciliter la conclusion d'un nouvel accord de partage des revenus entre les provinces et les villes pour garantir une entente équitable.



Conclusion

La COVID-19 a en quelque sorte forcé les villes canadiennes à prendre part malgré elles à une étude de cas, et leur capacité à servir les citoyens a été mise à rude épreuve. Les résultats ont été mitigés, en grande partie à cause du décalage qui existe depuis longtemps entre le mandat des administrations municipales et ce que leur capacité financière. Cette situation existait avant la COVID-19, mais la crise a grandement amplifié les difficultés et creusé l'écart, et nous continuons d'en constater les effets à mesure que progresse la reprise.

Nous savons que les gouvernements fédéral et provinciaux devront faire face à leurs propres déficits budgétaires dans un an ou deux. Le financement des administrations municipales, déjà très précaire, pourrait être amputé encore davantage. Les villes ont besoin de plus d'autonomie pour être maîtresses de leur propre avenir.

Il faut considérer ce processus sur le plan de l'évolution de la relation entre les villes et leurs citoyens. Cette relation devra répondre à nos besoins alors même que la densification urbaine, autrefois un objectif à atteindre, représente maintenant un danger, du moins jusqu'à ce qu'un vaccin contre la COVID-19 soit accessible à grande échelle.

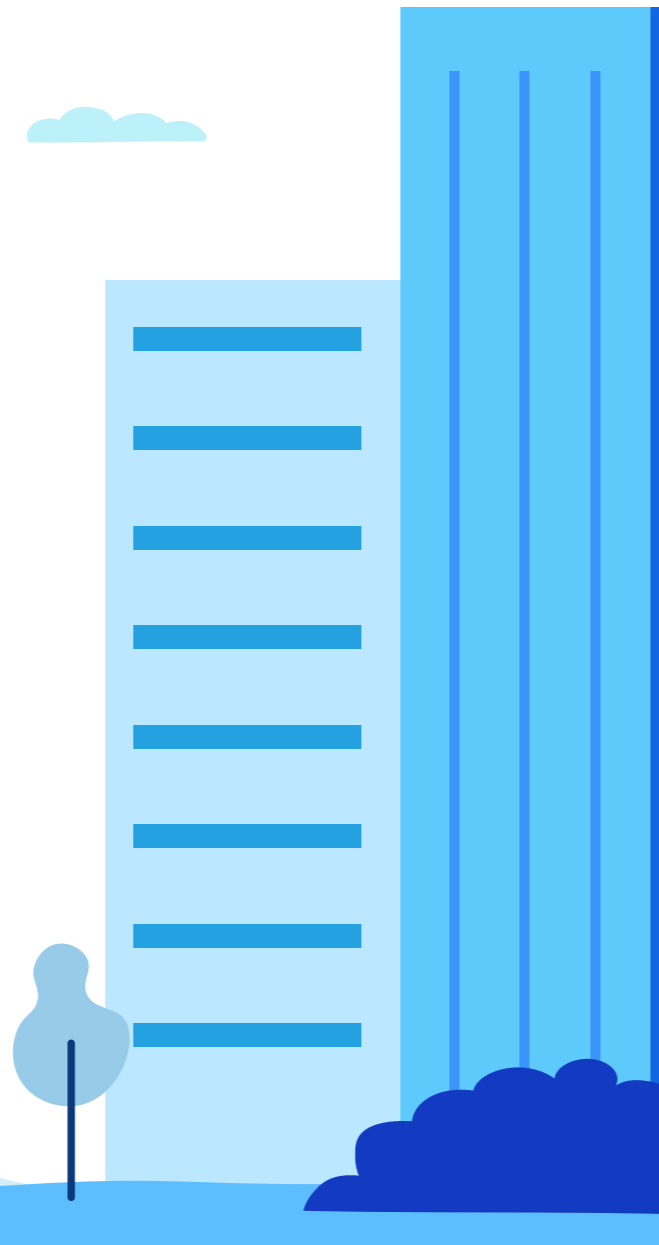
Quelles dispositions doit-on adapter aujourd'hui pour mieux protéger les villes contre les pandémies et autres bouleversements de demain? Les leaders municipaux se démarqueront par leur façon de diriger dans la prochaine phase de la crise, ainsi que par leur capacité à épauler les entreprises et les citoyens aux prises avec des défis toujours changeants.

Pour réimaginer de nouveaux modèles de financement et de prestation des services qui permettront aux villes de prospérer dans un monde post-COVID-19, celles-ci doivent réexaminer les responsabilités, les services et les programmes qu'elles peuvent le mieux financer ou assurer. Il n'existe pas de solution universelle.

Toutes les villes auront cependant à relever le défi de trouver un équilibre entre les exigences contradictoires lorsqu'il s'agit de dégager des revenus sans inciter davantage à l'exode urbain, alors même qu'elles pourraient devoir réorienter les politiques de croissance basées sur la densification. Enfin, tous les leaders municipaux devront composer avec l'effet catalyseur de la pandémie sur la transition vers le télétravail et les outils numériques et avec la transformation peut-être permanente de la composition des entreprises.

Pour prospérer dans la prochaine normalité, les leaders municipaux doivent garder en tête ces changements simultanés et ces impératifs contradictoires afin de savoir s'ajuster et faire

preuve d'audace dans la réforme des relations avec les paliers de gouvernement supérieurs, réforme qui devra se faire au service des citoyens. Il s'agit donc de déterminer clairement les services qui doivent être financés par les villes elles-mêmes. Cela signifie en outre que les villes auront besoin de moyens de générer des revenus durables en conséquence. Pour les besoins complexes de prestation de services dans les très grandes villes, les gouvernements provinciaux pourraient avoir à légiférer sur ces moyens de financement. Rien de tout cela ne se fera aisément, mais la COVID-19 a mis en évidence le besoin de rompre avec le statu quo.



Notes de fin de texte

1. Harry Kitchen et Enid Slack, « More Tax Sources for Canada's Largest Cities: Why, What, and How? », University of Toronto, le 27 novembre 2016, https://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/348/imfgpaper_no27_taxrevenues_slack_kitchen_june_27_2016_updated.pdf, consulté le 13 juin 2020.
2. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de l'Ontario, « About long-term care in Ontario: Facts and figures », Ontario Long Term Care Association, <https://www.oltca.com/oltca/OLTCA/Public/LongTermCare/FactsFigures.aspx>, consulté le 28 mai 2020.
3. Frances Bula, « Cities face massive financial shortfalls because of COVID. How can they cope when they can't run deficits? », *The Globe and Mail*, le 13 avril 2020, <https://www.theglobeandmail.com/canada/article-cities-face-massive-financial-shortfalls-because-of-COVID-how-can/>, consulté le 28 juin 2020.
4. News Staff, « Toronto announces 60-day grace period for property tax, utility bills due to coronavirus outbreak », CityNews, le 20 mars 2020, <https://toronto.citynews.ca/2020/03/20/toronto-property-tax-grace-period-coronavirus/>, consulté le 15 mai 2020.
5. Jolson Lim, « Trudeau government wants provinces to chip in to support municipalities », iPolitics, le 7 mai 2020, 2020, <https://ipolitics.ca/2020/05/07/trudeau-government-wants-provinces-to-chip-in-to-support-municipalities/>, consulté le 5 juillet 2020.
6. Nick Boisvert, « Public transit will be critical to Toronto's COVID-19 recovery, but will it be safe for riders? », CBC, le 22 mai 2020, <https://www.cbc.ca/news/canada/toronto/toronto-transit-recovery-COVID19-1.5578487>, consulté le 29 juin 2020.
7. Harry Kitchen et Enid Slack, « More Tax Sources for Canada's Largest Cities: Why, What, and How? », Université de Toronto, le 27 novembre 2016, https://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/348/imfgpaper_no27_taxrevenues_slack_kitchen_june_27_2016_updated.pdf, consulté le 13 juin 2020.
8. Study on the Role of Municipal Bonds in a Canadian Institutional Bond Portfolio », Fiera Capital, le 8 novembre 2018, https://www.fieracapital.com/sites/default/files/Why_Municipals_in_Canadian_Fixed_Income_Portfolio_0.pdf, consulté le 30 juin 2020.
9. Gregory k. Ingram, « Municipal Revenues and Land Policies », Land Policy Conference, le 22 décembre 2010, https://www.lincolnst.edu/sites/default/files/pubfiles/2062_1385_LP2009-ch06-The-Contribution-of-Local-Sales-and-Income-Taxes-to-Fiscal-Autonomy_0.pdf, consulté le 15 juin 2020.
10. Harry Kitchen et Enid Slack, « More Tax Sources for Canada's Largest Cities: Why, What, and How? », Université de Toronto, le 27 novembre 2016, https://munkschool.utoronto.ca/imfg/uploads/348/imfgpaper_no27_taxrevenues_slack_kitchen_june_27_2016_updated.pdf, consulté le 13 juin 2020.
11. Revenue and Economic Overview », New York City Council Finance Division, le 6 mars 2019, <https://council.nyc.gov/budget/wp-content/uploads/sites/54/2019/03/Economy-and-Revenue-Forecast-for-the-Fiscal-2020-Preliminary-Budget-Fact-Sheet.pdf>, consulté le 15 juillet 2020.
12. A place to enjoy nature amble, cycle relax and play... », Peckham Coal Line, le 19 juin 2018, <http://www.peckhamcoalline.org/#about>, consulté le 13 juillet 2020.
13. Hannah Thibedeau, « Pass it on, provinces: Cities say provincial governments hoarding marijuana tax cash », CBC, le 17 avril 2019, <https://www.cbc.ca/news/politics/marijuana-cannabis-legalization-municipalities-cities-excite-1.5101880>, consulté le 10 juillet 2020.



Personne-ressource

Andy Potter
Associé
Consultation
andpotter@deloitte.ca



Remerciements

Sarah Wilson
Directrice,
Consultation
sawilson@deloitte.ca

Andrew Parkes
Conseiller principal,
Consultation
andparkes@deloitte.ca



Deloitte.

La présente publication ne contient que des renseignements généraux, et Deloitte n'y fournit aucun conseil ou service professionnel dans les domaines de la comptabilité, des affaires, des finances, du placement, du droit ou de la fiscalité, ni aucun autre type de service ou conseil. Elle ne remplace donc pas les services ou conseils professionnels et ne devrait pas être utilisée pour prendre des décisions ou des mesures susceptibles d'avoir une incidence sur votre entreprise. Avant de prendre des décisions ou des mesures qui peuvent avoir une incidence sur votre entreprise, vous devriez consulter un conseiller professionnel reconnu. Deloitte n'est pas responsable des pertes que subirait une personne parce qu'elle se serait fiée au contenu de la présente publication.

À propos de Deloitte

Deloitte offre des services dans les domaines de l'audit et de la certification, de la consultation, des conseils financiers, des conseils en gestion des risques, de la fiscalité et d'autres services connexes à de nombreuses sociétés ouvertes et fermées dans différents secteurs. Deloitte sert quatre entreprises sur cinq du palmarès Fortune Global 500MD par l'intermédiaire de son réseau mondial de cabinets membres dans plus de 150 pays et territoires, qui offre les compétences de renommée mondiale, le savoir et les services dont les clients ont besoin pour surmonter les défis d'entreprise les plus complexes. Deloitte S.E.N.C.R.L./s.r.l., société à responsabilité limitée constituée en vertu des lois de l'Ontario, est le cabinet membre canadien de Deloitte Touche Tohmatsu Limited. Deloitte désigne une ou plusieurs entités parmi Deloitte Touche Tohmatsu Limited, société fermée à responsabilité limitée par garanties du Royaume-Uni, ainsi que son réseau de cabinets membres dont chacun constitue une entité juridique distincte et indépendante. Pour une description détaillée de la structure juridique de Deloitte Touche Tohmatsu Limited et de ses sociétés membres, voir www.deloitte.com/ca/apropos.

Notre raison d'être mondiale est d'avoir une influence marquante. Chez Deloitte Canada, cela se traduit par la création d'un avenir meilleur en accélérant et en élargissant l'accès au savoir. Nous croyons que nous pouvons concrétiser cette raison d'être en incarnant nos valeurs communes qui sont d'ouvrir la voie, de servir avec intégrité, de prendre soin les uns des autres, de favoriser l'inclusion et de collaborer pour avoir une influence mesurable.

Pour en apprendre davantage sur les quelque 312 000 professionnels de Deloitte, dont plus de 12 000 font partie du cabinet canadien, veuillez nous suivre sur LinkedIn, Twitter, Instagram ou Facebook.

© Deloitte S.E.N.C.R.L./s.r.l. et ses sociétés affiliées.

Designed and Created by Core Creative Services RITM0545579