

DES VILLES FORTES

Une nouvelle voie vers un fédéralisme collaboratif



REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier sincèrement Action Canada ainsi que les nombreuses personnes qui ont uni leurs efforts au cours de l'année 2014-2015 pour nous fournir l'occasion de profiter de ce fellowship. Par ailleurs, nous voulons souligner l'importante contribution de David Aisenstat et de la famille Belzberg ainsi que la participation de Patrimoine Canada. C'est grâce à leur soutien qu'il a été possible de réaliser ce projet.

Nous voulons également offrir un merci tout spécial à notre conseiller, André Juneau, pour sa patience, la généreuse communication de ses connaissances ainsi que pour tout son travail d'encadrement.

Pour nous tous, l'élaboration du présent rapport ainsi que le processus de recherche nous auront permis de contribuer à l'évolution du Canada, notamment par ses politiques sur les villes.

Une étape déterminante de notre démarche fut l'occasion d'échanger avec des membres de la communauté, des fonctionnaires, des universitaires ainsi que des décideurs, à l'échelle du pays, et dont les différents points de vue ont mis en lumière cette problématique à la fois complexe et délicate. Nous avons cherché à tenir compte de tous les points de vue dans la rédaction de notre rapport, car nous estimons qu'il s'agit d'un enjeu important pour le présent et l'avenir de notre pays. Nous voulons donc remercier toutes les personnes qui ont rendu ce projet possible.



TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	2
Pourquoi les grandes villes sont-elles importantes pour le Canada	3
Lien, engagement et communication	6
Changement de culture en matière de gouvernance: Vers un fédéralisme plus collaboratif	8
Objectif à court terme: Parler d'une seule voix	9
Objectif à moyen terme: Créer une nouvelle table de discussion	10
Objectif à long terme: Faire des villes des acteurs importants	11
Conclusion	11
Bibliographie	12
Les auteurs	13



SOMMAIRE

Les administrations municipales ne sont que des créations des provinces. Elles ne jouissent d'aucune autonomie constitutionnelle et n'ont aucun droit de regard sur les décisions prises par les gouvernements provinciaux ou fédéral les concernant directement. Or, les plus grandes villes au Canada doivent maintenant faire face à un nombre grandissant de défis tels qu'une urbanisation croissante, une infrastructure vieillissante, l'intégration de nouveaux arrivants, ainsi que des problèmes de logement, la préparation aux situations d'urgence et le phénomène du changement climatique. Cependant, tous ces défis se situent à la fois à l'extérieur et à l'intérieur des champs de compétence institutionnels des municipalités, ce qui explique pourquoi les maires de ces villes revendiquent une collaboration accrue avec les autres ordres de gouvernement, plus de pouvoirs et plus d'argent.

Bien que ces demandes varient sur le plan de la démarche et des détails, elles sont toutes fondées sur le besoin de reconnaître le rôle prépondérant que jouent les grandes villes au Canada pour l'ensemble du pays. Une telle reconnaissance servirait à transformer complètement les dynamiques de pouvoir et les pratiques de consultation entre les trois ordres de gouvernement.

Le Canada doit amorcer un vaste changement de culture sur le plan de sa gouvernance municipale et de ses relations intergouvernementales, et adopter un fédéralisme qui soit plus collaboratif. En dépit

des restrictions imposées par le cadre juridique au sein duquel elles évoluent, les municipalités peuvent être prises plus au sérieux par les autres ordres de gouvernement si elles s'organisent entre elles et, ce faisant, aident à montrer la voie au gouvernement fédéral ainsi qu'aux provinces et territoires.

Nous proposons donc trois recommandations afin de renforcer le leadership des grandes villes canadiennes au sein de la fédération et de rendre la collaboration entre les trois ordres de gouvernement plus efficace et plus satisfaisante pour toutes les parties concernées et pour tous les Canadiens et Canadiennes :

- 1 Les grandes villes canadiennes devraient parler d'une même voix et faire entendre leurs priorités au moyen d'un «collectif des grandes villes.»
- 2 On devrait se servir du collectif pour créer un nouveau forum dont l'objectif consisterait à comprendre les grands enjeux qui touchent les villes à l'échelle du pays, et ensuite inviter les autres ordres de gouvernement à la table afin qu'ils y apportent leur contribution.
- 3 Les administrations municipales doivent être reconnues à leur juste valeur par leurs homologues des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux en tant qu'acteurs importants dans la sphère politique et socioéconomique du Canada.

POURQUOI LES GRANDES VILLES SONT-ELLES IMPORTANTES POUR LE CANADA?

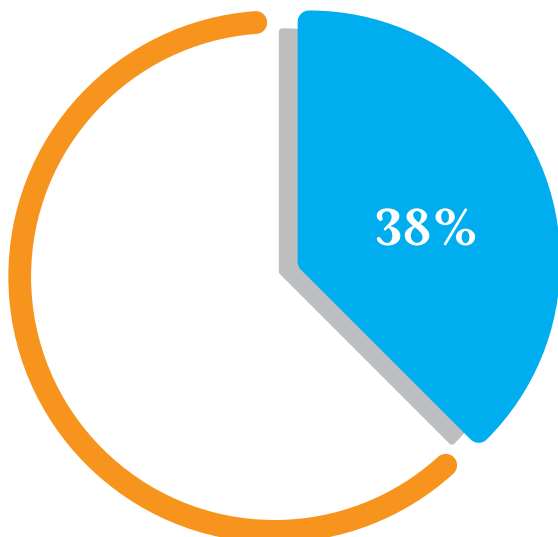
C'est un fait: le monde s'urbanise davantage. Selon une étude publiée par l'Organisation des Nations Unies, plus de 54% de la population mondiale est concentrée dans les centres urbains, un chiffre qui pourrait atteindre 67% d'ici 2050.¹ Le McKinsey Global Institute, quant à lui, estime que les 100 plus grandes villes du monde totalisent actuellement 38 % du total du PIB mondial, et que le groupe des 600 plus grandes villes du monde (qui englobe près d'un cinquième de la population de la planète) génère à lui seul 60 % du PIB mondial.² En fait, le McKinsey Global Institute affirme que d'un point de vue politique, «le 21e siècle ne sera pas l'affaire d'une domination américaine, chinoise, brésilienne ou encore indienne, mais elle sera plutôt celle de la domination des grandes villes. Dans un monde qui selon toute apparence se montre de plus en plus ingouvernable, ce seront les villes, et non les États, qui domineront au chapitre de la gouvernance et ce sera sur leur fondement que nous construirons le nouvel ordre mondial.»³ Pour sa part, le Forum économique mondial souligne le phénomène de la décentralisation de la gouvernance en des instances régionales et locales comme étant une tendance importante qui façonnera le 21e siècle.⁴

Au Canada, les six plus grandes régions métropolitaines (Toronto, Vancouver, Montréal, Calgary, Edmonton et Ottawa) abritent près de 50 % de la population du pays et, à elles seules, représentent près de la moitié du PIB

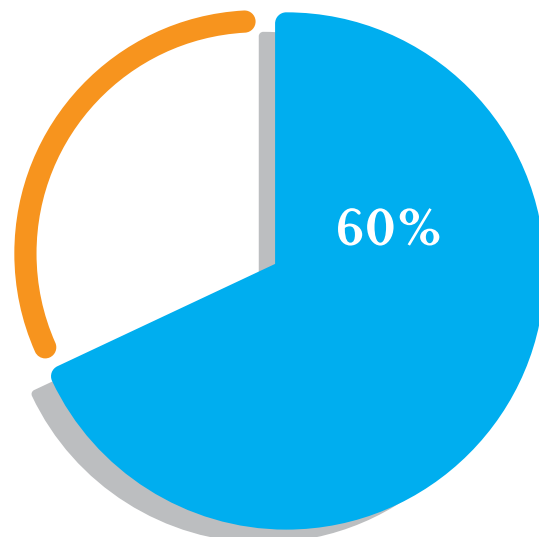
national.⁵ Toronto, Vancouver, Montréal et Calgary attirent également de plus en plus d'investisseurs étrangers; d'ailleurs, la revue fDi Magazine place ces quatre villes canadiennes dans son classement des «10 villes nord-américaines de l'avenir» publié en 2013.⁶ Pour sa part, l'ancienne PDG du Conference Board du Canada, Anne Golden, argumente que «les villes font plus que leur part lorsqu'il s'agit de bâtir le PIB du pays. Le succès futur de nos villes est crucial pour que le Canada puisse être compétitif dans l'économie mondiale.»⁷ Mais puisque ces villes ne cessent de croître, de plus en plus d'enjeux finissent par s'infiltrer dans la sphère municipale, que ce soient ceux de la santé publique, de l'immigration, de l'infrastructure ou du logement. Par conséquent, les maires de ces grandes villes revendiquent plus de pouvoirs décisionnels ainsi que le droit à un financement qui est à la fois prévisible et durable à long terme afin de les aider à composer avec tous ces nouveaux défis.⁸

Lors de sa création en 1867, le Canada était avant tout une société rurale. Les municipalités canadiennes furent définies dans l'article 92 (par. 92.2 et 92.8) de la Constitution de 1867 comme étant des créations administratives émanant des provinces. En d'autres mots, une municipalité canadienne ne peut gérer que les pouvoirs et les sources de revenus qui lui sont octroyés par sa province. En théorie, la relation de subordination qui prédomine entre les villes et les

Pourcentage du PIB mondial généré par les 100 PLUS GRANDES VILLES



Pourcentage du PIB mondial généré par les 600 PLUS GRANDES VILLES



gouvernements provinciaux est absolue.⁹ Aujourd'hui, près de 150 ans plus tard, les villes sont toujours largement dépendantes des impôts fonciers ainsi que du financement des autres ordres de gouvernement pour financer leurs projets. Au fil des ans, les villes ont cherché d'autres stratégies qui leur permettraient de se faire reconnaître par leurs homologues en ce qui concerne leur poids économique et politique, d'assurer une participation active dans le processus de formulation des politiques qui seraient susceptibles d'avoir une incidence sur leurs populations et aussi d'accroître leur capacité à produire des revenus. Toutefois, la majorité de ces efforts n'a pas produit les résultats escomptés.¹⁰

Certains ont suggéré comme solution une sorte de retour aux sources, c'est-à-dire un moyen de doter les villes canadiennes d'un statut constitutionnel. Par contre, les questions reliées aux amendements constitutionnels sont devenues aujourd'hui trop sensibles du point de vue politique, et par conséquent, elles sont largement écartées. À la recherche de solutions, le gouvernement fédéral avait créé, au début des années 1970, le ministère d'État chargé des Affaires urbaines. Toutefois celui-ci fut dissous avant la fin de la décennie. En 2001, Winnipeg, Calgary, Montréal, Toronto et Vancouver se sont mis ensemble pour créer le C5, pour discuter de leurs défis et essayer de trouver des solutions. Le C5 s'est rassemblé trois fois mais avec des changements de maires, des changements de priorités et avec la venue du Nouveau pacte pour les villes et les collectivités, le C5 a cessé d'exister. Le Nouveau pacte fut introduit en 2004 et donnait un nouvel espoir aux municipalités, car il visait d'abord à redéfinir la relation entre les trois ordres de gouvernement, d'assurer un financement à long terme pour les communautés, de fournir un appui plus efficace en matière de programmes axés sur l'infrastructure et les priorités sociales, et de permettre aux communautés de mieux se faire entendre.¹¹ C'est au ministère des Infrastructures que l'on avait confié la responsabilité d'appliquer ce Nouveau pacte. De plus, le gouvernement de l'époque avait décidé de rediriger une portion du revenu dérivé de la taxe sur l'essence vers les municipalités afin que celles-ci soient en mesure d'obtenir un financement à long terme. Un nouveau gouvernement a par la suite dissous ce Nouveau pacte, mais le ministère des Infrastructures existe toujours sous une différente forme, laquelle ne comprend plus une direction générale consacrée aux villes.

LE MINISTÈRE D'ÉTAT CHARGÉ DES AFFAIRES URBAINES ET INFRASTRUCTURE CANADA

Le premier fut créé en 1971 et dissous en 1979. Le dernier fut créé en 2002 et existe toujours. Le ministère d'État chargé des Affaires urbaines avait pour mandat de créer des politiques urbaines à l'intérieur des champs de compétence du gouvernement fédéral et de coordonner le travail pertinent des ministères fédéraux. Il avait également la responsabilité d'administrer quelques petits programmes. Par contre, on n'avait pas fourni au ministère assez d'autorité pour influencer le processus décisionnel à Ottawa. Ce fait aura probablement contribué davantage à son échec que les querelles provinciales ou territoriales de l'époque en matière de champs de compétence.

Infrastructure Canada gère l'affectation d'énormes sommes d'argent, souvent dans des domaines qui revêtent un intérêt très particulier pour les autres ministres fédéraux et leurs ministères respectifs. Il a forgé de solides liens avec les élus dans les provinces, les territoires ainsi que plusieurs municipalités bien avant qu'on lui confie la responsabilité du Nouveau pacte pour les villes et collectivités. Cependant, sa direction consacrée aux villes fut démantelée. Le gouvernement fédéral actuel est toutefois intervenu à de nombreuses occasions dans les régions urbaines, non pas en vertu d'une stratégie en matière d'affaires urbaines, mais plutôt des responsabilités des ministères sectoriels.

Certains gouvernements provinciaux ont reconnu le besoin d'élargir les champs de compétence de leurs plus grandes villes et de doter ces dernières d'un statut particulier au moyen d'un processus d'élaboration de chartes, par exemple la Charte de Vancouver en 1953, la Loi de 2006 sur la cité de Toronto et l'Entente pour la reconnaissance du statut particulier de Montréal en 2008. Par ailleurs, Calgary et Edmonton sont actuellement en train de négocier les modalités d'une charte avec le gouvernement de l'Alberta. Cependant, certains maires de grandes villes canadiennes, des universitaires et des commentateurs politiques canadiens continuent à soutenir que ces mécanismes ne vont pas assez loin et que les villes canadiennes ont besoin de plus d'autorité et plus de revenus pour pouvoir se démarquer.¹²

Au Canada et ailleurs au monde, les grandes villes sont aux prises avec des défis en matière d'immigration, de préparation aux situations d'urgence, d'infrastructures,

de transport, de logements, de préparation aux effets du changement climatique et de pauvreté, autant de problèmes à régler pour lesquelles les administrations municipales ne sont pas conçues. L'importance et l'ampleur accrues de ces enjeux dans la gouvernance des municipalités canadiennes sont d'autant plus compliquées par les particularités du contexte canadien, surtout en raison du rôle que jouent les gouvernements provinciaux en tant que responsables des municipalités au Canada.¹³

Certains groupes et gouvernements se sont rendus à l'évidence que les grandes villes doivent jouer un plus grand rôle dans la sphère politique nationale et internationale. Par exemple, au Royaume-Uni, on est en train de discuter par quels moyens il serait possible de transférer plus de pouvoirs aux villes au moyen d'un processus de dévolution, ceci à la suite de la publication d'un rapport prévoyant une augmentation de 5 % du PIB national advenant l'adoption d'une telle mesure.¹⁴ Plus près de chez nous, le secrétaire général de l'ONU, Ban Ki-moon, a récemment félicité le maire de Montréal Denis Coderre d'avoir entrepris un effort visant à créer un réseau panaméricain de régions métropolitaines, soulignant ainsi le rôle que doivent jouer les villes dans la promotion du développement durable.¹⁵

La question qu'il faut maintenant se poser est la suivante: comment peut-on mettre en valeur les dirigeants municipaux et les relations intergouvernementales pour améliorer le fédéralisme canadien et ensuite donner aux grandes villes canadiennes le poids politique dont elles ont besoin pour composer avec les défis du 21^e siècle? Pour résoudre cette problématique, il faut réformer la façon dont les affaires urbaines sont traitées au niveau des trois ordres de gouvernement. Des villes plus fortes signifient un Canada plus fort et plus compétitif.

Tour CN, Toronto



LIENS, ENGAGEMENT ET COMMUNICATION

Les citoyens entendent plus souvent parler des conflits reliés aux champs de compétence des trois ordres de gouvernement que des moments de collaboration efficace entre eux.¹⁶ Or, notre recherche et nos consultations avec les intervenants aux quatre coins du pays tracent un portrait moins cynique de la situation. Certains projets avancent, et il est possible d'en déduire les causes. Nos recherches ont fait ressortir trois facteurs qui aideront à mettre en valeur le leadership municipal et à améliorer les relations intergouvernementales.

A. Des liens solides: bâtir loin des projecteurs

Un moment de crise ou le fait d'être un point d'intérêt sur la scène internationale peut donner lieu à de nombreuses réussites en matière de collaboration entre les trois ordres de gouvernement. La pression exercée par le sentiment d'urgence et l'attention va forcément encourager les fonctionnaires et les élus à mettre de côté leurs intérêts partisans, à travailler sur un consensus et à faire avancer les projets.

Citons par exemple l'un des plus grands projets d'investissement de toute l'histoire canadienne en matière d'infrastructures municipales. Le projet a été entrepris dans le cadre du plan *Chantiers Canada*¹⁷ et a été financé par le gouvernement fédéral au prix de 33 milliards. Il a suivi la grave récession économique de 2008, période durant laquelle les municipalités du pays avaient présenté au gouvernement fédéral des projets d'infrastructure qui étaient déjà prêts à être lancés et dans lesquels le gouvernement fédéral pouvait ensuite investir en vue de stimuler l'économie.

Les Jeux olympiques de 2010 à Vancouver ont donné lieu à une collaboration importante et efficace entre tous les ordres de gouvernement et les acteurs du secteur privé pour veiller à ce que la ligne de transport en commun rapide financée au prix de 2,1 milliards soit complétée à temps pour les Jeux.¹⁸ À une moindre échelle, l'aménagement continu du Sentier Spirit à North Vancouver, un projet hérité des Jeux de 2010, exigeait des négociations entre les gouvernements fédéral et provinciaux, les administrations municipales et des représentants de la Première Nation Squamish. Il s'agit d'un bel exemple de coopération quadrilatérale réussie.

En définitive, les exemples de collaboration efficace entre les ordres de gouvernement que nous observons ont souvent découlé de réactions à des situations de

crise ou à des incidents de nature extrême. Il faut maintenant trouver une voie plus stable pour arriver enfin à une collaboration efficace entre les différents ordres de gouvernement. C'est pour cette raison que l'établissement de liens durables entre les différentes parties intéressées constitue l'un des facteurs de succès qui se veut crucial au renforcement du leadership municipal et des relations intergouvernementales.

B. Engagement: assurer la stabilité à long terme

La question de la stabilité est revenue à plusieurs reprises lors de nos consultations avec les experts et les élus municipaux : le travail efficace entre différents ordres de gouvernement exige une stabilité sur le plan des finances et des relations. Or, cette stabilité est difficile à assurer. D'abord, la Loi constitutionnelle de 1867 ne permet pas aux municipalités d'avoir un droit de regard sur les décisions prises par les gouvernements fédéral ou provinciaux et territoriaux qui puissent les toucher. Et même si certains projets vont progresser pendant des années, ils peuvent aussi être annulés à la dernière minute si la volonté politique n'y est plus. Le progrès est une question très volatile, car différents maires, ministres et premiers ministres peuvent avoir des styles de leadership, des conceptions du fédéralisme et des priorités politiques qui leur sont propres à chacun d'entre eux.

L'infrastructure est l'un des importants défis que les villes doivent surmonter et elle exige forcément un financement qui est à la fois prévisible et à long terme. Le phénomène de l'urbanisation ne cesse de s'accroître, de même que les nouveaux besoins en matière d'infrastructure tant sur le plan de l'expansion que de la création de nouvelles structures et de l'entretien des structures existantes. Afin de planifier ces projets au coût exorbitant, les villes ont absolument besoin de sources de financement fiables : citons par exemple le plan de transport en commun SmartTrack proposé par le nouveau maire de Toronto, John Tory, dont le coût s'élève à 8 milliards de dollars.

Pour ces motifs, nous observons un autre facteur de succès crucial au renforcement du leadership municipal et des relations intergouvernementales, soit un engagement permanent à stabiliser la planification des projets importants qui dépasse les caprices du calendrier électoral et les différents styles de leadership.

LE TRANSFERT DE LA TAXE FÉDÉRALE SUR L'ESSENCE AUX MUNICIPALITÉS

À l'été 2004, le nouveau ministre de l'Infrastructure et des Collectivités a reçu du premier ministre le mandat de mettre en application le Nouveau pacte pour les villes et collectivités. La première étape exigeait une entente entre le gouvernement fédéral ainsi que les gouvernements provinciaux et territoriaux sur la question du transfert d'une somme équivalente à environ un sou provenant de la taxe fédérale sur l'essence. La prochaine étape consistait en la création de tables de concertation à trois niveaux.

Le ministre fédéral s'est engagé auprès des gouvernements provinciaux et territoriaux à ce que ces ententes soient négociées avec eux, et que le financement soit acheminé aux provinces et territoires au moyen de mécanismes de responsabilité. À la demande de deux provinces, l'entente fut signée avec leur association municipale. Les fonds seraient distribués selon un montant égal par habitant, mais cette formule a été modifiée si les provinces en faisaient la demande. Les provinces et les collectivités se sont entendues pour ne pas réduire leurs propres transferts aux collectivités.

Les ententes ont été signées avec tous les ordres de gouvernement (y compris le ministère des Affaires indiennes et du Nord en vertu du respect des droits des réserves) à la fin de l'année 2005.

C. Communication: un message clair

La présence d'une communication claire avec les gouvernements provinciaux et fédéral est un autre facteur de succès crucial au renforcement du leadership municipal et des relations intergouvernementales. Plusieurs parties intéressées ont fait part de leurs préoccupations en ce qui concerne la difficulté de saisir la nature exacte des demandes des maires de certaines grandes villes, affirmant que ces demandes ne sont pas toujours bien articulées.¹⁹ Qu'entendent-ils au juste lorsqu'ils demandent «plus de pouvoirs»? Est-ce qu'il s'agit d'une question de vouloir augmenter leurs propres pouvoirs de taxation? Est-ce qu'ils demandent une reconnaissance constitutionnelle? Nous pouvons facilement comprendre le genre de problème que de tels malentendus peuvent causer sur le plan de la communication entre les gouvernements ou pour la compréhension du public en général.

Les projets exigent des demandes qui sont clairement articulées ainsi que des plans qui démontrent la marche à suivre. Par exemple, en mars 2014, les villes de Montréal et Québec se sont alliées pour publier un *Nouveau pacte pour les grandes villes du Québec*. Ce document sert de bases au gouvernement du Québec pour négocier en ce moment même un nouveau statut pour la métropole et la Capitale nationale. En 2008, en pleine crise économique, les demandes effectuées en matière d'infrastructure municipale sont un autre exemple de communication réussie. En définitive, cela facilite la collaboration et la prise de décision des autres ordres de gouvernement.

Ottawa



CHANGEMENT DE CULTURE EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE: VERS UN FÉDÉRALISME PLUS COLLABORATIF

Les recommandations doivent traiter des préoccupations et des défis auxquels nos grandes villes doivent répondre. Par contre, elles doivent également être souples afin d'être en mesure de satisfaire des besoins qui sont différents et parfois divergents. De plus, nous devons souligner que les solutions réalistes à ces problèmes sont quelque peu limitées en raison des restrictions imposées par le cadre constitutionnel et financier au sein duquel les villes doivent évoluer. Il faut donc travailler à établir un fédéralisme axé sur la collaboration où les différents ordres de gouvernement travaillent ensemble, en tant qu'acteurs de même calibre. Les trois ordres de gouvernement doivent s'engager dans un réel partenariat afin de trouver des solutions aux problèmes croissants du pays, problèmes qui se manifestent de plus en plus dans nos grandes villes.

Nous ne recommandons pas d'ouvrir le dossier constitutionnel ou encore de changer le statut juridique des villes à proprement dit. Nous proposons plutôt d'axer d'avantage notre fédéralisme sur la collaboration. Au-delà des définitions écrites et des restrictions légales, les pratiques coutumières du fédéralisme canadien ont pu évoluer, s'adapter et suivre le rythme de développement du Canada. À ce moment précis

de l'histoire canadienne, une nouvelle évolution est exigée – un réel changement de culture²⁰—afin de moderniser la manière dont les gouvernements des grandes villes canadiennes interagissent avec leurs homologues des gouvernements fédéral et provinciaux.

Sur la voie d'un fédéralisme plus collaboratif, ce changement de culture pourrait nous aider à surmonter certains enjeux de compétence qui peuvent faire obstacle à la réussite des relations intergouvernementales. Ce changement de culture pourrait également mettre en valeur le leadership municipal et les relations entre les gouvernements, moderniser le fédéralisme canadien et du même coup donner aux grandes villes le poids et l'autonomie politiques dont elles ont besoin pour relever les défis du 21^e siècle.

RECOMMANDATIONS

FEUILLE DE ROUTE

Le changement de culture que nous proposons ne se fera pas du jour au lendemain. Nos trois recommandations doivent donc être mises en application dans un ordre précis. Ces étapes sont :

I. PARLER D'UNE SEULE VOIX:

Établir des liens entre les grandes villes par l'entremise des élus municipaux, des fonctionnaires et du milieu des affaires.

II. CRÉER UNE NOUVELLE TABLE DE DISCUSSION:

Les grandes villes canadiennes inviteront les parties intéressées à s'asseoir autour d'une nouvelle table de discussion.

III. FAIRE DES VILLES DES ACTEURS IMPORTANTS:

Forger de nouveaux liens et établir de nouvelles institutions visant à faire des villes des acteurs importants sur la scène nationale.



Montréal

OBJECTIF À COURT TERME: FAIRE EN SORTE QUE LES GRANDES VILLES CANADIENNES PUISSENT PARLER D'UNE SEULE VOIX

D'importants réseaux ont été établis pour faire avancer la cause des villes canadiennes; par contre, aucun d'entre eux ne traite spécifiquement des défis que nos plus grandes villes doivent relever. La Fédération canadienne des municipalités (FCM) est composée d'environ 2 000 municipalités membres et, en vertu de la structure de son modèle d'adhésion, elle se doit de tenir compte des intérêts de toutes les municipalités.

La FCM organise son Caucus des maires des grandes villes (CMGV), mais ce dernier représente les intérêts de 22 villes canadiennes – de Windsor (population de 216 000 habitants) à Toronto (population de 2,5 millions habitants). Il est donc évident que les intérêts des membres du CMGV (tout comme les intérêts de la FCM en général) peuvent varier énormément.

Vancouver, Calgary, Toronto et Montréal sont les points d'ancrage du paysage urbain au Canada. Ces quatre centres urbains possèdent à eux seuls le poids nécessaire pour former le noyau d'un lobby puissant dont le rôle serait de faire avancer leurs priorités et de les placer au centre des débats clés de la société canadienne. De plus, bien que les plus grandes régions métropolitaines de ces grands centres soient importantes pour l'essor de ces villes sur tous les plans institutionnels, les maires de ces quatre villes agissent de facto comme porte-parole pour leurs

régions métropolitaines auprès du reste du Canada. En ajoutant d'autres grandes villes à ce lobby (ex: Edmonton, Ottawa et Québec) on pourrait leur offrir l'occasion de mieux se faire entendre sans pour autant que ne soit contesté l'appellation de regroupement des «grandes villes». Cette forme d'expansion bien qu'elle ne soit pas nécessaire à l'idée d'un lobby pourrait se révéler avantageuse.

Les grandes villes doivent s'entendre sur des priorités communes, puis les articuler clairement. Quoique cette tâche ne soit pas facile, elle est loin d'être impossible.

Afin de faire valoir les intérêts des grandes villes de manière durable, un collectif des plus grandes villes canadiennes ne doit pas se limiter à la classe politique. L'établissement des flux de communication et des forums de collaboration à long terme exige bien sûr la participation des maires et d'autres élus, mais aussi la contribution des fonctionnaires municipaux clés dans chacune des villes participantes. Il s'agit là de la seule manière concevable d'assurer la durabilité des initiatives intermunicipales en dépit de changements électoraux.

Afin de renforcer les liens entre les villes, le milieu des affaires doit également faire sa part d'efforts. L'engagement des chambres de commerce, par exemple, servirait à mettre en valeur toute nouvelle coalition d'idées et d'objectifs. Si l'on adopte une démarche de collaboration et d'intégration sur trois plans (politique, administration publique et secteur des affaires), les efforts seraient plus susceptibles de porter fruits.

RECOMMANDATION 1

Les maires respectifs de Vancouver, Calgary, Toronto et Montréal devraient coordonner entre eux la création d'un « collectif des grandes villes ».

Ce collectif devrait :

- I.1. chercher à bâtir un consensus et déterminer les défis majeurs que les grandes villes canadiennes doivent relever, créer une entente mutuelle autour des grands enjeux et concevoir des objectifs communs en matière de politiques publiques afin de surmonter ces défis;
- I.2. communiquer clairement les raisons pour lesquelles les défis des grandes villes canadiennes sont les défis de tous les Canadiens, puis expliquer pourquoi le statu quo n'est plus une option;
- I.3. inclure le point de vue des élus et des fonctionnaires.
- I.4. collaborer avec des groupes d'intérêt du secteur privé (ex : chambres de commerce, grandes entreprises canadiennes) et les organismes de la société civile locaux dans les buts suivants :
 - I.4.1. favoriser des forums de participation civique, l'innovation et des solutions mises au point dans un processus de collaboration ouverte pour surmonter les défis urbains;
 - I.4.2. publier des travaux de recherche et des recommandations sur les enjeux clés;
 - I.4.3. articuler, appuyer et défendre les projets de collaboration qui méritent l'attention des gouvernements fédéral et provinciaux.

OBJECTIF À MOYEN TERME: CRÉER UNE NOUVELLE TABLE DE DISCUSSION

Au fur et à mesure que la voix du collectif des grandes villes se fera entendre plus clairement et qu'elle commencera à résonner aux quatre coins du pays, l'influence du groupe sera manifestement plus importante. Un collectif uni aidera les grandes villes

canadiennes à se regrouper et à aligner leurs intérêts afin de s'entendre sur des principes communs et faire avancer les dossiers.

Ce travail ne sera pas de tout repos. Il pourrait même prendre plusieurs années à réaliser. Cependant, une fois le collectif formé, nous pensons que le poids politique de cette voix unie ne cessera de s'accroître.

Le paradigme de gouvernance actuel devra changer. Aujourd'hui, les villes sont bonnes dernières sur la liste des consultations avec les gouvernements (si jamais elles sont consultées), ou bien elles doivent toujours se rendre aux gouvernements provinciaux et fédéral afin de fournir leur point de vue et soumettre leurs demandes de financement de projets. Les villes doivent souvent demander à être invitées à la table de discussion. Le collectif des grandes villes créerait une nouvelle table de collaboration. Un concept similaire existe déjà d'ailleurs au niveau provincial: le Conseil de la fédération, un regroupement de tous les premiers ministres provinciaux et territoriaux. Ce groupe traite des questions interprovinciales et inter-territoriales ainsi que des enjeux entourant leurs relations avec le gouvernement fédéral.²¹ Ils se réunissent afin de discuter d'objectifs communs et décider de la façon de présenter ces derniers au gouvernement fédéral. En 2004, les premiers ministres des provinces et territoires ont rencontré le premier ministre du Canada pour assurer le financement des soins de santé et ils ont été en mesure d'obtenir des fonds se chiffrant à 41 milliards, échelonnés sur 10 ans.²² Les villes devraient donc créer une table de discussion similaire dans le but de faire avancer leurs idées et de renforcer les liens entre elles pour qu'ensuite leur point de vue soit mieux entendu et mieux compris.

En mettant sur pied une nouvelle table de discussion où des décisions communes seront prises, les villes seront alors mieux placées pour influencer l'agenda politique des autres ordres de gouvernement. Les autres ordres de gouvernement pourront alors s'engager dans le processus avec elles, ou risquer de manquer au rendez-vous. Il reviendra au collectif des grandes villes de convoquer ces forums de discussion et, à long terme, d'inviter les autres parties intéressées à travailler avec lui pour trouver des solutions durables à leurs problèmes, c'est-à-dire aux problèmes de la nation.

RECOMMANDATION 2

Le collectif des grandes villes mettra au point des tables de concertation qui devraient :

- 2.1. favoriser l'établissement de partenariats urbains en collaboration avec les autres grandes villes, les acteurs du secteur privé ainsi que les citoyens par l'entremise d'ententes et d'initiatives bilatérales, trilatérales et multilatérales;²³
- 2.2. composer avec les enjeux nationaux qui ont une incidence sur les municipalités à l'échelle locale, notamment l'immigration, les infrastructures et les préparations aux situations d'urgence, afin de trouver des solutions et des sources de financement;
- 2.3. inviter les autres ordres de gouvernement à la table de discussion pour qu'ils puissent faire partie de la solution;
- 2.4. faire connaître et partager leurs meilleures pratiques;
- 2.5. faire la liaison avec leurs homologues internationaux.

OBJECTIF À LONG TERME: FAIRE DES GRANDES VILLES DES ACTEURS IMPORTANTS

Nous avons déjà mentionné que l'objectif à long terme du présent document consiste à introduire un changement de culture vers un fédéralisme plus collaboratif. Il serait toutefois difficile pour le moment de fournir une description détaillée du résultat attendu pour cet objectif. Les recommandations visent à renforcer le poids des villes pour que ces dernières puissent être mieux entendues dans le processus des relations inter-gouvernementales. Par ailleurs, les gouvernements provinciaux et territoriaux ont intérêt à ce que les villes canadiennes prospèrent. Pour qu'un changement à long terme s'opère, il nécessitera la contribution et le point de vue du collectif des grandes villes, la volonté des gouvernements provinciaux ainsi que l'attention du gouvernement fédéral.

À cette fin, les provinces et les territoires, ainsi que le gouvernement fédéral, devraient répondre aux préoccupations et aux propositions énoncées par le collectif des grandes villes, et prendre leurs propres mesures pour s'assurer que le Canada et ses villes continuent de prospérer au 21^e siècle

RECOMMANDATION 3

- 3.1. Le gouvernement du Canada devrait examiner la possibilité de remettre sur pied un ministère dont le mandat consisterait à être la plaque tournante des affaires urbaines.
- 3.2. Les gouvernements provinciaux devraient:
 - 3.2.1. faire en sorte que les plus grandes villes de chacune des provinces aient des chartes qui les distingueront des autres municipalités du point de vue de la gouvernance. Les gouvernements provinciaux devraient également consulter ces villes lors du processus d'élaboration des chartes;
 - 3.2.2. examiner la possibilité d'avoir un ministre responsable des affaires urbaines ou encore désigner un membre de l'exécutif pour représenter les intérêts de leur plus grandes villes.
- 3.3. Le Conseil de la Fédération devrait inviter les élus des grandes villes aux réunions qui les concernent.

CONCLUSION

Au moment de la publication du présent rapport, l'équipe de recherche voit une possibilité inouïe de créer un renouveau sur le plan des relations entre les trois ordres de gouvernement en vue d'établir les bases d'un fédéralisme plus collaboratif. Le but consiste à aider les grandes villes canadiennes à devenir d'importants acteurs sur la scène nationale et internationales au bénéfice du pays.

Il existe un danger que les coûts associés à de tels changements représentent un obstacle à la mise en application de ces derniers. L'avenir du Canada est inextricablement lié à la croissance durable de ses grands centres urbains. Notre pays ne peut pas se permettre de ne pas se préoccuper de ses villes.

À l'approche des élections fédérales de 2015, les grandes villes du Canada doivent saisir l'occasion qui se présente à elles pour se faire entendre par tous les ordres de gouvernement.

BIBLIOGRAPHIE

- ¹ United Nations. *World's population increasingly urban with more than half living in urban areas*. 2014. <http://www.un.org/en/development/desa/news/population/world-urbanization-prospects-2014.html>
- ² McKinsey Global Institute. *Urban world: Mapping the economic power of cities*. 2011.
- ³ McKinsey Global Institute. *When Cities Rule the World*. 2011. http://www.mckinsey.com/insights/urbanization/when_cities_rule_the_world
- ⁴ World Economic Forum. *The Competitiveness of Cities*. 2014. <http://www.weforum.org/reports/competitiveness-cities>
- ⁵ Statistics Canada. *Population of census metropolitan areas*. 2011. <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/101/cst01/demo05a-eng.htm>
- ⁶ Kennedy, John. 'Cities of the Future' list includes many in Canada. Global News. 2013 <http://globalnews.ca/news/484616/cities-of-the-future-list-includes-four-in-canada/>
- ⁷ Kahane, Adam. *Anne Golden on healthy cities: 'We will fail if we don't invest in the changes that are needed'* The Globe and Mail. 2014. <http://www.theglobeandmail.com/globe-debate/anne-golden-on-healthy-cities-we-will-fail-if-we-dont-invest-in-the-changes-that-are-needed/article22151884/>
- ⁸ *Un nouveau pacte pour les grandes villes du Québec*. 2014.
- ⁹ Dewing, Michael, Young, William R. and Tolley, Erin. *Municipalities, The Constitution, and The Canadian Federal System*. 2006.
- ¹⁰ Collin, J.-P. et Léveillé, Jacques. *L'organisation municipale au Canada*, 2003
- ¹¹ Dewing, Young, Tolley. 2006.
- ¹² *Nouveau pacte pour les grandes villes du Québec*. 2014; Nenshi, Naheed. *Big City, Big Ideas*. Rotman School of Management Speech. 2014; Gee, Marcus. *It's time to re-examine the scope of municipal powers*. Globe and Mail. 2014. <http://www.theglobeandmail.com/news/toronto/its-time-to-re-examine-the-scope-of-municipal-powers/article21251359/>
- ¹³ Hume, Gord, *Taking Back our Cities*, 2011
- ¹⁴ The Guardian. *Cameron hails plan to fast-track devolution for English cities*. 2014. <http://www.theguardian.com/politics/2014/oct/22/cameron-hails-fast-track-devolution-english-cities-plan>¹⁵ Hume, Gord. *Taking Back our Cities*. 2011.
- ¹⁵ La Presse. *Ban Ki-moon et Denis Coderre talonnent Harper sur le climat*. 2014. <http://www.lapresse.ca/environnement/dossiers/changements-climatiques/201412/09/01-4826485-ban-ki-moon-et-denis-coderre-talonnent-harper-sur-le-climat.php>
- ¹⁶ La Presse. *Moreau et les villes se crêpent le chignon*. 2014. <http://www.lapresse.ca/le-soleil/actualites/politique/201412/11/01-4827460-moreau-et-les-villes-se-crepent-le-chignon.php>
- ¹⁷ Federation of Canadian Municipalities. *The State of Canada's Cities and Communities*. 2013. http://www.fcm.ca/Documents/reports/The_State_of_Canadas_Cities_and_Communities_2013_EN_web.pdf
- ¹⁸ Bula, Frances. *Light rail showdown: Vancouver versus Seattle*. The Globe and Mail. 2010. <http://www.theglobeandmail.com/news/british-columbia/light-rail-showdown-vancouver-versus-seattle/article1319451/?page=all>
- ¹⁹ Hume, 2011; Dewing, Young, Tolley, 2006.
- ²⁰ Kotter, John P. *Leading Change*. 1995.
- ²¹ Le conseil de la fédération. *À propos*. <http://www.pmprovinceterritoires.ca/fr/>
- ²² Government of Newfoundland and Labrador. *Council of the Federation celebrates one-year anniversary*. 2004. <http://www.releases.gov.nl.ca/releases/2004/exec/1207n03.htm>
- ²³ Groupe de travail du premier ministre sur les questions urbaines, *La stratégie urbaine du Canada : un cadre d'action*, novembre 2002, p. 35

LES AUTEURS



Emilie Nicolas est boursière Vanier et doctorante en anthropologie linguistique à l'Université de Toronto. Elle est membre fondatrice du conseil d'administration de Québec inclusif, un mouvement citoyen qui promeut, au Québec, le respect de la diversité religieuse et la compréhension entre les cultures.



James Stuewe détient une expérience de conseiller en gestion et travaille actuellement au ministère du Conseil privé à Ottawa, dans le cadre d'un prêt de service avec la banque RBC. Il a une maîtrise en administration publique de l'Université Dalhousie, où il est membre de l'Association des anciens étudiants.

Véronique Herry-Saint-Onge est conseillère en affaires publiques à Toronto. Originnaire du Yukon, elle détient un baccalauréat en sciences politiques de l'Université de Victoria et une maîtrise en journalisme de l'Université Ryerson. En 2013, elle a été choisie comme Leader de demain au Colloque de St-Gallen en Suisse.



Morvan Le Borgne est un stratège en relations publiques et institutionnelles. Il accompagne les organisations pour se positionner efficacement dans l'espace public et gérer durablement leurs relations avec leurs différentes parties prenantes. Il a une maîtrise en communication publique de l'Université Laval.



Jesse Kancir est médecin résident et boursier Chevening 2014-2015 de l'Université de Cambridge où il est doctorant en philosophie en matière de politiques publiques. Il a été le président 2013-2014 des la Fédération canadienne des étudiants en médecine et membre des conseils d'administration de l'Association médicale canadienne et de l'Association des facultés de médecine du Canada.



André Juneau est un ancien sous-ministre fédéral. Il est président 2014-2015 de l'Institut d'administration publique du Canada.

THÈME DE L'ANNÉE

En 1867, le Canada était avant tout une nation rurale. Alors que nous nous préparons au 150^e anniversaire du pays, nous observons un changement important en ce qui concerne les villes, car aujourd'hui nos villes principales sont les chefs de file économique et ne cessent de gagner en importance. Quelle est l'incidence de ce phénomène sur la croissance économique, la concurrence, les sources de revenus, l'infrastructure, l'inclusion sociale et les modèles de gouvernance? À la lumière de notre histoire, qu'est-ce qui fonctionne? Qu'est-ce qui ne fonctionne pas? Que peut faire le Canada pour atteindre de nouveaux sommets?

AU SUJET DE CE PROJET

Le présent projet a été entrepris dans le cadre du Programme d'Action Canada. La Fondation Action Canada (ActionCanada.ca), faisant affaire sous le nom d'Action Canada, est un organisme de bienfaisance enregistré, financé en partie par le gouvernement du Canada, qui a pour mission de renforcer le leadership pour l'avenir du Canada. Les points de vue, opinions, positions ou stratégies exposés dans le présent document sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les points de vue, opinions, positions ou stratégies d'Action Canada, de la Fondation Action Canada ou du gouvernement du Canada. Action Canada, la Fondation Action Canada et le gouvernement du Canada ne garantissent en rien l'exactitude, l'exhaustivité, la fiabilité, la non-violation de droits ou l'actualité des informations contenues dans le présent document et ne pourront être tenus responsables d'éventuelles erreurs ou omissions dans cette information, ni des pertes, dépenses, blessures ou dommages qui pourraient résulter de son affichage, son utilisation ou sa publication.

AU SUJET D'ACTION CANADA

Le présent projet a été entrepris dans le cadre du Programme d'Action Canada. La Fondation Action Canada (ActionCanada.ca), faisant affaire sous le nom d'Action Canada, est un organisme de bienfaisance enregistré, financé en partie par le gouvernement du Canada, qui a pour mission de renforcer le leadership pour l'avenir du Canada. Les points de vue, opinions, positions ou stratégies exposés dans le présent document sont ceux de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les points de vue, opinions, positions ou stratégies d'Action Canada, de la Fondation Action Canada ou du gouvernement du Canada. Action Canada, la Fondation Action Canada et le gouvernement du Canada ne garantissent en rien l'exactitude, l'exhaustivité, la fiabilité, la non-violation de droits ou l'actualité des informations contenues dans le présent document et ne pourront être tenus responsables d'éventuelles erreurs ou omissions dans cette information, ni des pertes, dépenses, blessures ou dommages qui pourraient résulter de son affichage, son utilisation ou sa publication. a public policy report. After completing the fellowship year, they join a network of more than 150 outstanding leaders dedicated to the future of Canada.

ACTION CANADA
Building Leadership for Canada's Future Développer le Leadership pour l'Avenir du Canada

