



**Chambre de commerce
du Montréal métropolitain**
Board of Trade of Metropolitan Montreal

Un budget permettant aux régions métropolitaines de contribuer pleinement à la richesse du Canada

Soumission prébudgétaire fédérale 2005-2006

présentée à

L'honorable Ralph Goodale

Ministre des Finances

par

la Chambre de commerce du Montréal métropolitain

Janvier 2005

Table des matières

Introduction.....	5
I. Les attentes de la Chambre	6
<i>a. Un budget rigoureusement équilibré.....</i>	6
<i>b. Reconnaître le rôle névralgique des agglomérations urbaines.....</i>	6
<i>c. La formation, l'attraction et la rétention du talent.....</i>	6
<i>d. Viser l'allégement du fardeau fiscal.....</i>	6
II.Recommandations spécifiques	7
1. Compétitivité économique du Canada et de ses régions métropolitaines	7
1.1. Améliorer la compétitivité des entreprises.....	7
1.1.1. Faciliter le passage des exportations canadiennes à la frontière américaine	7
1.1.2. Élimination de l'impôt fédéral sur le capital.....	9
2. Financement des villes.....	11
2.1. Financement de projets d'infrastructures urbaines d'importance.....	14
2.1.1. Mise en place de partenariats novateurs « travaux publics, capitaux privés »	
pour le financement d'infrastructures urbaines.....	14
2.1.2. La Société du Havre : un projet urbain hautement prioritaire et propice à de	
nouvelles façons de faire	15
2.2. Amélioration de la situation financière des villes.....	16
2.2.1. Transfert d'une partie des revenus de la taxe d'accise sur l'essence.....	16
2.2.2. Compensations tenant lieu de taxes	16
Conclusion.....	18

Synthèse des recommandations

Recommandation 1.1.1. :

- *La promotion active et accrue, auprès des petites et moyennes entreprises exportatrices, de la participation aux programmes de sécurité à la frontière (C-TPAT, FAST-EXPRES);*
- *La mise en place de mesures de soutien efficaces pour les petites et moyennes entreprises exportatrices aux prises avec les coûts importants liés au processus de conformité aux nouvelles normes douanières;*
- *Le lancement de la planification et de la réalisation de travaux de modernisation du poste frontalier de Lacolle dans l'objectif de faire de l'endroit – en combinaison avec les importants travaux qui seront réalisés au poste américain de Champlain - un poste de transit d'excellence pour la circulation des personnes et des marchandises entre l'Est du Canada et la côte est américaine.*

Recommandation 1.1.2. :

Que le gouvernement fédéral élimine complètement et immédiatement l'impôt fédéral sur le capital – ou taxe sur le capital – puisqu'il est considéré comme une mesure fiscale des plus dommageables pour la productivité des entreprises, la compétitivité des institutions financières et la création d'emplois.

Recommandation 2. :

Que le gouvernement du Canada s'engage à rendre publiques les conclusions des différents exercices de réflexion lancés sur le financement des villes – notamment celles du Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités – et les mette en application afin d'accroître et de diversifier les sources de revenus des villes canadiennes.

Recommandation 2.1.1. :

Que les gouvernements du Québec et du Canada, en collaboration avec les administrations municipales, participent conjointement et activement à la mise en place des partenariats de type « travaux publics, capitaux privés » pour le financement d'infrastructures urbaines à valeur ajoutée.

Recommandation 2.1.2. :

Que les gouvernements du Québec et du Canada contribuent conjointement à la réalisation du projet de mise en valeur du havre de Montréal, notamment, en priorisant la réalisation des investissements envisagés dans le havre, afin d'en faire des véritables catalyseurs du projet.

Recommandation 2.2.1. :

Que le gouvernement du Canada partage, dès 2005, une partie des revenus de la taxe d'accise sur l'essence avec les villes du pays, selon une formule de partage reconnaissant l'importance du transport en commun dans les grands centres urbains. La Chambre recommande en outre que le gouvernement

devance les échéanciers de la mise en place du transfert de façon que l'objectif de transférer plus de deux milliards de dollars par année soit atteint avant les cinq ans prévus.

Recommandation 2.2.2. :

Que les compensations tenant lieu de taxes, que verse le gouvernement du Canada et ses sociétés aux municipalités, corresponde à 100 % des taxes locales sur la valeur foncière de tous les immeubles dont ils sont propriétaires, et ce, dès le prochain exercice budgétaire.

La Chambre de commerce du Montréal métropolitain compte quelque 7 000 membres. Sa mission est de représenter les intérêts de la communauté des affaires de l'agglomération urbaine de Montréal et d'offrir une gamme intégrée de services spécialisés aux individus, aux commerçants et aux entreprises de toutes tailles de façon à les appuyer dans la réalisation de leur plein potentiel en matière d'innovation, de productivité et de compétitivité. La Chambre est le plus important organisme privé au Québec voué au développement économique.

Introduction

La préparation d'un budget comporte inévitablement la nécessité de faire des choix, souvent déchirants, entre une série de priorités et d'urgences. La Chambre de commerce du Montréal métropolitain est sensible à cette réalité et en a tenu compte tout au long de la préparation de cette soumission prébudgétaire qu'elle présente au ministre des Finances au nom de ses membres.

Ainsi, la première recommandation budgétaire de la Chambre – qui se reflète également dans chacune des recommandations spécifiques présentées ci-après – est que le gouvernement du Canada prenne en considération de façon prioritaire la notion de rendement des fonds publics utilisés pour les choix qu'il s'apprête à faire. Les Canadiens souhaitent, de façon générale, à la fois le maintien et l'amélioration d'importants services publics et un allègement de leur imposant fardeau fiscal. Il n'existe qu'une seule façon de concilier ces deux objectifs : l'accroissement de la richesse collective. D'où l'importance de donner priorité, dans le prochain budget, aux choix susceptibles de contribuer le plus significativement à l'enrichissement des Canadiens.

Dans ce contexte, le développement optimal des régions métropolitaines du pays apparaît comme étant de la plus grande importance.

À travers le monde, les agglomérations urbaines sont plus que jamais au cœur de la croissance économique et de la création de richesse. C'est dans les villes que tendent à se concentrer massivement le talent et les investissements, ce pour quoi elles se livrent une concurrence des plus vives. Les agglomérations urbaines du Canada ne font pas exception et représentent, sans conteste, les principaux moteurs de la croissance économique au pays.

Le gouvernement du Canada semble de plus en plus sensible à cette réalité et a posé, au cours de la dernière année, plusieurs gestes prometteurs visant à donner aux régions métropolitaines du pays les moyens d'exploiter tout leur potentiel. Parmi ces gestes, notons l'octroi du plein remboursement de la TPS aux municipalités, ce qui a contribué, de façon concrète, à l'amélioration des finances municipales à travers le pays comme le souhaitait la Chambre dans ses soumissions prébudgétaires des années précédentes. Cela dit, d'autres engagements – ceux-là plus substantiels – doivent encore être remplis. Ainsi, c'est par le budget 2005-2006 que le gouvernement du Canada confirmera qu'il est prêt à traduire en mesures budgétaires concrètes les ambitions qu'il nourrit à l'égard des grandes villes du pays.

Dans cette soumission prébudgétaire, la Chambre présente, dans un premier temps, ses principales attentes quant aux choix qui seront faits dans le cadre du prochain budget. Dans la section suivante, la Chambre soumet, de façon plus détaillée, des recommandations spécifiques conséquentes avec les attentes exprimées. Celles-ci sont regroupées sous deux axes : 1) l'augmentation de la compétitivité économique du Canada et de ses régions métropolitaines et 2) l'amélioration du financement des villes.

I. Les attentes de la Chambre

a. Un budget rigoureusement équilibré

La Chambre s'attend à ce que le prochain **budget soit équilibré**. Le gouvernement doit être responsable dans sa gestion budgétaire et un retour au déficit, en période de croissance économique, n'est ni souhaitable, ni justifié. Aussi, la Chambre demande que, dans sa gestion des finances publiques, le gouvernement fasse preuve **d'une rigueur et d'une transparence** exemplaires. Pour maintenir la confiance de la population dans la gestion des finances publiques, le gouvernement doit présenter un budget exempt d'acrobaties comptables et doit combiner prudence et réalisme dans ses prévisions. À titre d'exemple, la présentation ininterrompue de très importants surplus budgétaires – quoique préférable aux déficits – alimente malheureusement la méfiance quant à la validité du portrait des finances publiques canadiennes présenté dans le budget, ce qui pourrait contribuer à un relâchement des efforts de contrôle des dépenses. Cela dit, la Chambre croit que les estimations de croissance de l'économie doivent demeurer raisonnablement prudentes et, dans cet esprit, demeure favorable à ce que le budget comporte la constitution d'un fonds de réserve pour éventualités.

b. Reconnaître le rôle névralgique des agglomérations urbaines

Pour la Chambre, il est incontournable que le gouvernement, dans son prochain budget, reconnaisse de manière tangible le rôle névralgique joué par les agglomérations urbaines et les entreprises qui y sont situées dans la croissance économique du Canada. Cette reconnaissance devrait se traduire par des mesures budgétaires qui cibleront l'essor économique des agglomérations urbaines, notamment la région métropolitaine de Montréal, moteur économique du Québec. Parmi ces mesures, l'accès pour les villes à des sources de revenus nouvelles, prévisibles, récurrentes et diversifiées devrait être une priorité. Il en va de même pour la réalisation d'investissements importants qui contribuent directement à la compétitivité des agglomérations urbaines du 21^e siècle tels que le transport en commun, les réseaux routiers et d'aqueduc, les infrastructures, les activités culturelles et celles du savoir.

c. La formation, l'attraction et la rétention du talent

À l'ère de la valeur ajoutée et de l'innovation, la croissance économique et le développement des grappes d'excellence de l'économie canadienne devront certes être soutenus par des politiques appropriées, mais devront, d'abord et avant tout, être portés par des travailleurs et travailleuses débordant de talent – d'où l'importance que le prochain budget permette le déploiement d'imposants efforts afin de former, d'attirer et de garder parmi nous un nombre croissant d'individus talentueux.

Cela nécessite, notamment, l'octroi aux institutions de formation d'un soutien leur permettant de se démarquer dans l'univers mondial hautement compétitif que sont la formation et la recherche universitaires. D'autre part, des efforts accrus doivent également être déployés pour attirer des immigrants, de gens d'affaires et de travailleurs qualifiés, et les intégrer au sein de la société canadienne.

d. Viser l'allègement du fardeau fiscal

La Chambre reconnaît l'à-propos, pour le gouvernement canadien, d'envisager des mesures permettant de réduire le fardeau fiscal des Canadiens. L'environnement fiscal demeure, en effet, un élément important de compétitivité : notre régime fiscal est en concurrence avec celui des autres nations, et cela, tant pour les travailleurs que pour les entreprises. Ainsi, la Chambre est favorable à une diminution du fardeau fiscal dans la mesure, toutefois, où cette diminution n'aille pas à contre-courant de la réalisation des autres principes et objectifs précédemment énoncés.

II. Recommandations spécifiques

Dans cette section, la Chambre présente au gouvernement des propositions concrètes visant à répondre plus efficacement aux principes et attentes budgétaires présentées à la section précédente. Ces recommandations s'articulent autour de deux thèmes centraux, à savoir 1) l'augmentation de la compétitivité économique du Canada et de ses régions métropolitaines 2) l'amélioration du financement des villes.

1. Compétitivité économique du Canada et de ses régions métropolitaines

La région métropolitaine de Montréal possède de nombreux atouts qui ne demandent qu'à être développés davantage afin de permettre à la région de contribuer pleinement au dynamisme économique du Canada. Dans cette optique, la Chambre présente ici une série de recommandations visant l'amélioration de la compétitivité des régions métropolitaines et de leurs entreprises et, conséquemment, de l'ensemble du Canada.

1.1. Améliorer la compétitivité des entreprises

Pour la Chambre, la compétitivité économique de l'agglomération urbaine de Montréal est grandement tributaire de l'accès de ses entreprises aux marchés d'exportation et de leur capacité d'investir dans leur propre réussite. Ainsi, les mesures suivantes visent l'amélioration de l'un ou l'autre de ces facteurs, et permettront d'atteindre l'objectif de rendre l'économie montréalaise – et par le fait même celle du Canada – davantage compétitive.

1.1.1. Faciliter le passage des exportations canadiennes à la frontière américaine

La région du Grand Montréal compte plus de 5 000 entreprises exportatrices et est à l'origine de 70 % des exportations du Québec. La vitalité des exportations, qui comptent pour plus de 55 % du PIB québécois¹, joue un rôle prépondérant dans la croissance économique de la province. En 2001, les exportations internationales québécoises généraient plus de 667 000 emplois². Au cours de l'année 2003, la valeur des exportations du Canada a atteint 380 milliards de dollars. De ce montant, plus de 327 milliards étaient destinés au marché américain, ce qui représente 86 % des exportations totales. Le poste frontalier Champlain-Lacolle est le plus fréquenté des postes frontaliers donnant sur le Québec. Il s'agit de celui qui donne accès à l'important marché de la région de New York, Philadelphie et Washington, DC. En 2002, 371 059 camions et 1 039 135 voitures y sont passés, seulement en direction des États-Unis, soit en moyenne plus de 1 000 camions et 2850 voitures par jour.

Dans la foulée des attentats du 11 septembre 2001, le gouvernement américain a mis en place une série de programmes et de mesures qui visent le renforcement de la sécurité à la frontière pour lutter contre le terrorisme. Pour les exportateurs canadiens, le resserrement de la frontière et les exigences de ces nouveaux programmes représentent des défis additionnels importants. Ainsi, la Chambre est d'avis qu'il y a urgence de mettre en place des actions – complémentaires ou conjointes –, de la part des gouvernements du Québec et du Canada en vue d'accroître la fluidité des échanges commerciaux à la frontière entre le Canada et les États-Unis.

La première de ces actions est certainement de poursuivre et d'étendre les représentations auprès du gouvernement américain pour lui rappeler l'importance des échanges commerciaux transfrontaliers et, dans ce contexte, le sensibiliser aux enjeux auxquels font face les entreprises exportatrices canadiennes.

¹ Gouvernement du Québec, Ministère du Développement économique et régional, *Calepin : Le commerce extérieur du Québec*, décembre 2003.

² Gouvernement du Québec, *Impact économique des exportations québécoises – années 1990, 1997 et 2001*, octobre 2003.

En vertu des nouvelles mesures de contrôle, les exportateurs ont dorénavant la responsabilité de faire la démonstration au gouvernement américain qu'ils sont des entreprises à « faible risque » par le biais de programmes de certification de sécurité. Cette conformité est importante puisqu'elle assure un passage aisé à la frontière. Le C-TPAT (*Customs-Trade Partnership Against Terrorism*) est le programme du gouvernement américain dans le cadre duquel les entreprises doivent prendre une série de mesures permettant d'assurer les autorités douanières américaines de l'intégrité de leurs pratiques de sécurité, de même que celles de leurs partenaires commerciaux pour l'ensemble de leur chaîne d'approvisionnement. Cette certification contribue à accélérer le traitement à la douane et constitue un critère d'éligibilité au programme FAST-EXPRES. Le programme FAST-EXPRES (*Free and Secure Trade* - Expéditions Rapides et Sécuritaires), est, quant à lui, une initiative conjointe du Canada et des États-Unis qui offre aux exportateurs, transporteurs et chauffeurs préautorisés, des processus accélérés de passage aux douanes des marchandises admissibles, dont l'usage d'une voie prioritaire au poste frontalier de Champlain.

Les avantages liés à ces programmes ne sont donc disponibles qu'aux entreprises qui ont complété le processus de certification. Or, la complexité des processus de conformité requiert des investissements majeurs pour les entreprises en terme de temps, en plus de requérir de leur part des sommes d'argent importantes pour l'adaptation de leurs infrastructures et manières de faire aux normes de sécurité fixées par les autorités américaines. À l'inverse, l'inaction comporte des conséquences encore plus importantes : augmentation dramatique du temps d'attente à la frontière, difficultés administratives pour exporter, complications avec les transporteurs. Les délais associés au transport de marchandises provenant d'entreprises qui ne sont pas certifiées C-TPAT, jumelés aux nouvelles exigences concernant les heures de service pour les camionneurs, peuvent ainsi représenter des obstacles quasi infranchissables pour les transporteurs et les exportateurs canadiens.

Pour les petites et moyennes entreprises exportatrices canadiennes, l'ignorance des exigences autant que les investissements requis pour y répondre constituent un frein important à leur développement de marchés d'exportation. Dans la mesure où une large part des exportateurs canadiens sont des PME et que le marché américain est le marché privilégié par lequel ces petites et moyennes entreprises font leurs premières armes sur les marchés internationaux, la Chambre recommande donc de prévoir dans le prochain budget le financement des mesures suivantes :

- Parmi les moyens privilégiés, la Chambre reconnaît l'importance des efforts du gouvernement pour promouvoir activement la participation des petites et moyennes entreprises exportatrices aux programmes de sécurité à la frontière (C-TPAT, EXPRES-FAST) et souhaite les voir intensifiés, afin qu'aucun exportateur ne puisse ignorer l'importance de satisfaire à ces exigences leur donnant accès au marché américain;
- En complément aux activités de sensibilisation, la Chambre souhaite que des mesures concrètes soient rapidement envisagées afin de soutenir les petites et moyennes entreprises qui entreprennent de se conformer aux nouvelles exigences douanières. En effet, la Chambre craint que les coûts importants liés à l'obtention des certifications de sécurité ne nuisent au développement des exportations canadiennes vers les États-Unis;
- En plus des actions visant directement les entreprises exportatrices, le gouvernement devrait faciliter le commerce transfrontalier en améliorant et en développant davantage les infrastructures de transport menant aux États-Unis.
- La Chambre recommande enfin que le gouvernement fasse du poste frontalier de Lacolle-Champlain un poste de transit d'excellence. Le potentiel de ce poste frontalier est particulièrement grand puisqu'il n'existe aucune contrainte physique à son développement et qu'il est la principale porte d'entrée pour l'Est du Canada vers les grandes villes de la côte est américaine. Déjà, les autorités américaines sont sur le point d'entamer d'importants travaux au poste de Champlain qui en feront l'un des mieux équipés pour gérer les exigences de sécurité post-11 septembre. Le gouvernement

canadien devrait emboîter le pas et lancer dès maintenant la planification et la réalisation des travaux de modernisation nécessaires du côté canadien, au poste de Lacolle. La combinaison d'installations ultramodernes de part et d'autre de la frontière permettrait, malgré le resserrement des contrôles frontaliers, le maintien de la région métropolitaine de Montréal comme lieu attrayant pour l'installation d'entreprises produisant des biens principalement destinés au marché américain. Une modernisation du côté de Lacolle permettrait également d'assurer aux nombreux touristes provenant de la côte est une entrée efficace et agréable au pays, puisqu'il s'agit pour eux de la véritable porte d'entrée sur Montréal.

Recommandation 1.1.1. :

Que soient rapidement mises en place des actions – complémentaires ou conjointes –, de la part des gouvernements du Québec et du Canada en vue d'accroître la fluidité des échanges commerciaux à la frontière entre le Canada et les États-unis, parmi lesquelles :

- ***La promotion active et accrue, auprès des petites et moyennes entreprises exportatrices, de la participation aux programmes de sécurité à la frontière (C-TPAT, FAST-EXPRES);***
- ***La mise en place de mesures de soutien efficaces pour les petites et moyennes entreprises exportatrices aux prises avec les coûts importants liés au processus de conformité aux nouvelles normes douanières;***
- ***Le lancement de la planification et de la réalisation de travaux de modernisation du poste frontalier de Lacolle dans l'objectif de faire de l'endroit – en combinaison avec les importants travaux qui seront réalisés au poste américain de Champlain - un poste de transit d'excellence pour la circulation des personnes et des marchandises entre l'Est du Canada et la côte est américaine.***

1.1.2. Élimination de l'impôt fédéral sur le capital

L'impôt fédéral sur le capital, aussi connu sous le nom de taxe sur le capital, vise les grandes entreprises et les institutions financières et s'applique sur les capitaux propres, les capitaux d'emprunt et les réserves en capital. Le capital étant un facteur de production mobile, la taxe sur le capital augmente le coût des investissements et fait fuir le capital vers les juridictions où un taux de rendement supérieur peut être obtenu. En conséquence, les occasions d'investissement au Canada sont rendues moins attrayantes pour les investisseurs étrangers qui comparent l'environnement fiscal des corporations entre divers pays et provinces.

Parce qu'elle constitue une charge fixe et supplémentaire pour les entreprises, la taxe sur le capital est considérée comme un frein à la croissance de nouveaux investissements et, par conséquent, à l'augmentation de la productivité de la main-d'œuvre. Il est également reconnu qu'en raison des coûts supplémentaires qu'elle impose, la taxe sur le capital possède un effet dissuasif sur l'acquisition de nouvelles technologies ainsi que sur le développement de capacités nouvelles et de l'innovation. Cette taxe impose un fardeau disproportionné aux entreprises ayant un haut taux de capitalisation – telles que les entreprises manufacturières, de ressources naturelles, du secteur financier et des secteurs de haute technologie –, qui sont fortement concentrées dans les centres urbains. Enfin, la taxe sur le capital est imposée sans aucun égard au fait que l'entreprise affiche ou non des profits et peut ainsi déstabiliser les entreprises en période de faibles profits ou de pertes.

TAUX DE TAXE SUR LE CAPITAL
(Pour les sociétés qui ne sont pas des institutions financières)

	2003	2004	2005
Fédéral ¹	0,225 %	0,2 %	0,175 %
Alberta	S/O	S/O	S/O
Colombie-Britannique	S/O	S/O	S/O
Île du Prince-Édouard	S/O	S/O	S/O
Manitoba ²	0,3 %	0,3 %	0,3 %
Nouveau-Brunswick ³	0,3 %	0,3 %	0,3 %
Nouvelle-Écosse ⁴	0,25 %	0,3 %	0,3 %
Nunavit	S/O	S/O	S/O
Ontario ⁵	0,3 %	0,3 %	0,3 %
Québec ⁶	0,6 %	0,6 %	0,6 %
Saskatchewan ⁷	0,6 %	0,6 %	0,6 %
Terre-Neuve	S/O	S/O	S/O
Territoires du Nord-Ouest	S/O	S/O	S/O
Yukon	S/O	S/O	S/O

Source : Samson Béclair Deloitte & Touche

Quant aux institutions financières (institutions de dépôt, assureurs, etc.), l'impact de la taxe sur le capital est également important, d'autant plus que le poids fiscal qu'elle représente est particulièrement élevé. Tel que le soulignait déjà, en 1998, le rapport de Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, « les impôts sur le capital rendent nos institutions financières réglementées moins compétitives et créent des incitations incompatibles avec une bonne gestion prudentielle »³.

La Chambre se réjouit de l'annonce du gouvernement fédéral – faite en février 2003 – d'abolir l'impôt fédéral sur le capital sur une période de cinq ans. Bien qu'un nombre appréciable d'entreprises aient cessé d'être tenues en 2004 de payer cet impôt, il n'en demeure pas moins que, pour les autres

³ Groupe de travail sur l'avenir du secteur des services financiers canadien, *Changements, défis et possibilités. Rapport du Groupe de travail*, septembre 1998, p. 116.

entreprises, cette taxe continue de décourager les investissements, de nuire à la compétitivité et à la productivité des entreprises et, conséquemment, à la création d'emplois. La Chambre enjoint donc le gouvernement à faire en sorte que le Canada puisse rattraper rapidement les autres pays de l'OCDE qui, mis à part l'Allemagne et le Japon, n'imposent déjà plus de taxe semblable. De plus, dans un contexte où le dollar canadien s'est encore apprécié par rapport à la devise américaine et a eu pour effet de réduire la compétitivité des exportations canadiennes, l'abolition immédiate de la taxe sur le capital représenterait un moyen efficace d'encourager des investissements en entreprise permettant l'augmentation de leur productivité.

Enfin, l'accroissement des investissements locaux et étrangers qu'une élimination de la taxe sur le capital favoriserait, devrait contribuer à alimenter une croissance du PIB et ainsi aider, à moyen terme, à compenser la perte des revenus que le gouvernement tire actuellement de la taxe sur le capital. À titre indicatif, signalons que l'impôt sur les grandes sociétés fournissait au gouvernement fédéral, en 1999, des revenus annuels de 1,4 milliard de dollars, alors que la contribution des institutions financières s'évaluait, elle, à 143 millions de dollars⁴.

Recommandation 1.1.2. :

Que le gouvernement fédéral élimine complètement et immédiatement l'impôt fédéral sur le capital – ou taxe sur le capital – puisqu'il est considéré comme une mesure fiscale des plus dommageables pour la productivité des entreprises, la compétitivité des institutions financières et la création d'emplois.

2. Financement des villes

Plusieurs organismes⁵, dont la Chambre, ont fait état, au cours des dernières années, de l'insuffisance des revenus des municipalités canadiennes et souligné leur hyperdépendance aux revenus de nature foncière. Non seulement ces revenus ont cru moins rapidement que ceux des paliers de gouvernement supérieurs (provincial et fédéral) au cours de la dernière décennie, mais les responsabilités auxquelles elles ont dû faire face ont connu une augmentation marquée, sans que leurs revenus ne soient toujours ajustés en conséquence. À titre d'exemple, entre 1995 et 2001, alors que l'ensemble de l'économie canadienne a connu une croissance de 31 %, les revenus des gouvernements fédéral et provinciaux ont crû de 38 % et de 30 % respectivement. Pendant la même période, les revenus des municipalités s'appréciaient de seulement 14 %⁶.

Cette croissance inférieure des revenus des municipalités, combinée à l'impossibilité pour elles de diversifier leurs sources de revenus, a eu pour effet de les placer dans une position particulièrement difficile. À la suite des diverses réformes municipales au Québec au cours des années 1990, c'est plus de 1,1 milliard de dollars en nouvelles responsabilités qui ont été transférées aux municipalités⁷ (telles que le transport en commun, le logement social, les loisirs, les normes environnementales, la qualité de l'eau, etc.). Les municipalités du Québec et du Canada ont ainsi participé de façon directe et significative à l'atteinte du déficit zéro des paliers de gouvernements supérieurs – au point où, selon l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et la présidente du Conference Board du Canada⁸, les villes canadiennes connaissent également leur propre version du « déséquilibre fiscal ».

⁴ Conference Board du Canada, *The Case Against Capital Taxes*, 2001.

⁵ Pour n'en nommer que quelques-uns, notons la Banque TD, le Conference Board du Canada, la Fédération canadienne des municipalités, la Table ronde sur l'économie et l'environnement, ainsi que l'Union des municipalités du Québec.

⁶ TD Bank Financial Group, *Un choix entre investir dans les villes canadiennes et désinvestir dans l'avenir du Canada* (2002).

⁷ Conference Board du Canada et l'Union des municipalités du Québec : *La situation fiscale des municipalités québécoises*, mai 2003.

⁸ URBA, publication de l'Union des municipalités du Québec, vol. 24, no 2, avril 2004.

Les infrastructures urbaines souffrent particulièrement de ce contexte financier. Face à une impasse budgétaire, les municipalités ont préféré remettre *sine die* des investissements dans leurs infrastructures vieillissantes, plutôt que de sabrer dans les services aux citoyens – ce que le Conference Board du Canada a appelé le «déficit caché» des municipalités. Dans le cas de la Ville de Montréal, la valeur des investissements nécessaires à la réhabilitation des infrastructures urbaines (gestion de l'eau, réfection routière, mise aux normes des biens immobiliers, transport collectif) est évaluée à 12 milliards de dollars au cours des dix prochaines années⁹. Ce montant n'inclut pas la construction de nouvelles infrastructures; il s'agit uniquement des sommes nécessaires pour la mise à niveau d'infrastructures existantes, après environ 15 ans de négligence forcée.

Pour la Chambre, tous ces éléments soulèvent d'importantes préoccupations. D'une part, la santé des infrastructures urbaines, comme le soulignait une étude publiée par Statistique Canada¹⁰, constitue un facteur pouvant influencer les coûts de production et d'opération des entreprises et des commerces, particulièrement en matière de transport et de circulation des marchandises. D'autre part, ces mêmes entreprises et commerces, par le biais des taxes foncières sur les immeubles non résidentiels et des taxes d'affaires, sont parmi les contributeurs les plus importants au financement des villes. Dans le cas de Montréal, l'impôt foncier sur les immeubles non résidentiels correspond, pour le budget 2005, à 41 % des taxes perçues par la Ville – alors que cette catégorie d'immeubles ne représente que 28 % de la valeur foncière imposable.

Repenser, accroître et diversifier

Au cœur des difficultés financières des municipalités, se trouve leur hyperdépendance aux revenus de nature foncière. À Montréal, en 2005, 74 % des revenus proviendront du domaine foncier – taxes foncières, tarifications auprès des propriétaires d'immeubles et compensations tenant lieu de taxes.

La taxe foncière est très peu adaptée aux responsabilités nouvelles et toujours grandissantes des municipalités : il s'agit d'une assiette fiscale qui n'évolue pas au même rythme que la croissance économique, en plus d'être une forme régressive de taxation (la proportion du revenu personnel allouée au paiement de la taxe foncière diminue au fur et à mesure que le revenu personnel augmente). De 1994 à 2000, les recettes tirées des valeurs foncières imposables au Québec ont crû de 0,38 % en moyenne, pendant que le PIB de la province augmentait de 2,89 % annuellement. Ce phénomène est encore plus marqué dans les villes de la région métropolitaine de recensement de Montréal, où les recettes des valeurs foncières ont perdu 0,91 % en moyenne annuellement, alors que le PIB de la région a gagné 3,18 %. Le graphique 1 démontre bien cette inéquation à Montréal.

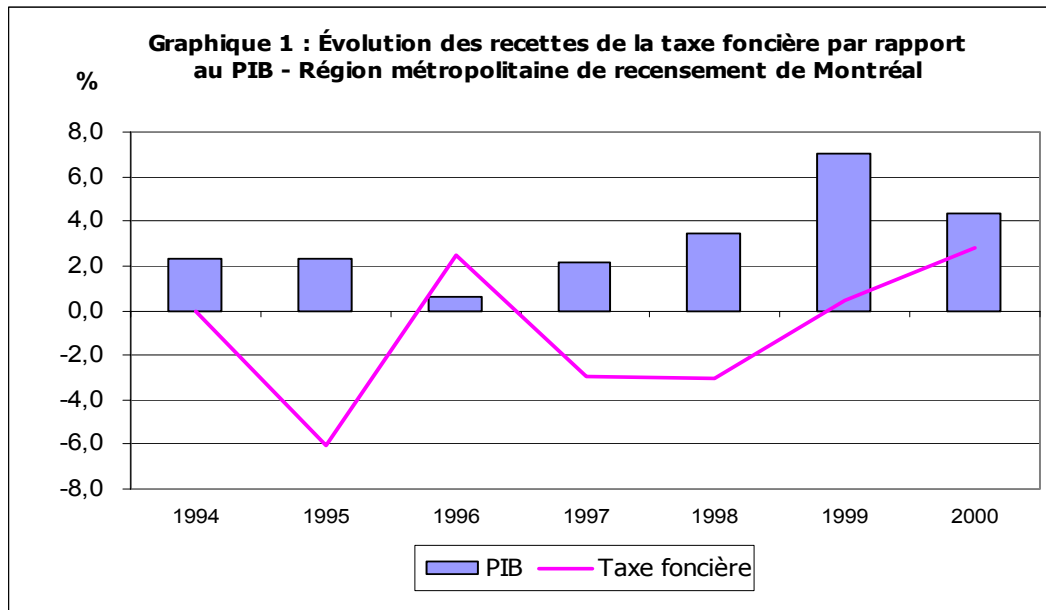
Une augmentation marquée de la valeur foncière – comme Montréal vient tout juste de connaître –, ne règle pas nécessairement le problème. Sur la base des conditions du marché de Montréal au 1^{er} juillet 2002, la valeur des 411 550 immeubles, résidentiels et non résidentiels, du territoire montréalais au nouveau rôle d'évaluation a augmenté en moyenne de 22,7 % par rapport au rôle précédent (2000). Malheureusement, cela demeure une augmentation « sur papier ». En effet, pour tous ceux qui sont demeurés propriétaires de leurs immeubles, l'accroissement de leur richesse personnelle demeure théorique : ces derniers n'ont pas nécessairement plus d'argent dans leurs poches. Ainsi, la Ville ne peut espérer obtenir une augmentation équivalente de ses revenus, sans accroître radicalement le fardeau fiscal de ses contribuables.

Pour la Chambre, il est donc urgent que le gouvernement du Canada donne suite aux différents exercices de réflexion lancés sur le sujet – notamment celles du Comité consultatif externe sur les villes et les

⁹ Présentation de M. Frank Zampino, président du comité exécutif de la Ville de Montréal, à la Chambre de commerce du Montréal métropolitain, octobre 2004. La Ville évalue les investissements requis pour la gestion de l'eau à 20 milliards \$ sur 20 ans; pour la voirie à 3,8 milliards \$ sur 10 ans; pour le transport en commun à 3,36 milliards sur 10 ans.

¹⁰ Harchaoui, Tarek M. et Faoui Tarkhani, *L'infrastructure publique au Canada*, Statistique Canada, novembre 2003.

collectivités – et mette en place les recommandations visant à accroître et à diversifier les sources de revenus des villes canadiennes.



Source : Conference Board du Canada et l'Union des municipalités du Québec.

Il va sans dire que les motivations à l'origine de cette recommandation ne sont pas, pour la Chambre, de simplement rendre davantage de fonds publics disponibles pour le fonctionnement actuel des municipalités. La Chambre est, en effet, préoccupée par les coûts croissants des services publics fournis par les villes de la région métropolitaine de Montréal et s'attend à ce que les administrations municipales s'efforcent, constamment, de réduire leurs dépenses. C'est plutôt parce qu'elle voit des besoins à combler, notamment en matière d'infrastructures urbaines, qui sont sous la responsabilité directe des villes, que la Chambre souhaite pour elles l'obtention des sources de revenus nouvelles, accrues, diversifiées et prévisibles.

Recommandation 2. :

Que le gouvernement du Canada s'engage à rendre publiques les conclusions des différents exercices de réflexion lancés sur le financement des villes – notamment celles du Comité consultatif externe sur les villes et les collectivités – et les mette en application afin d'accroître et de diversifier les sources de revenus des villes canadiennes.

Si la Chambre souhaite vivement des changements profonds et durables au financement des villes, elle reconnaît également la nécessité, à court terme, d'amener des revenus nouveaux, prévisibles, récurrents et diversifiés dans les coffres des villes. C'est dans cette optique que la Chambre présente, en complément à la recommandation précédente, une série de mesures qui, tout en répondant à cet impératif d'accroître les ressources financières des villes, sont réalisables à l'intérieur de courts délais. Celles-ci portent sur le financement de projets d'infrastructures urbaines d'importance et sur l'amélioration de la situation financière des villes. Il va sans dire que pour la Chambre, ces propositions ne doivent pas être vues comme étant des solutions individuelles et uniques, mais bien des approches complémentaires devant être réalisées sans accroître le fardeau fiscal des contribuables de la région métropolitaine de Montréal.

2.1. Financement de projets d'infrastructures urbaines d'importance

Tel que souligné plus avant, les besoins financiers des municipalités pour l'entretien et le renouvellement des infrastructures urbaines sont des plus importants. Uniquement pour la Ville de Montréal, les investissements requis pour les infrastructures urbaines, au cours des dix prochaines années, se chiffrent à 12 milliards de dollars. Pour la Chambre, le développement économique durable des régions métropolitaines du Canada nécessite qu'une réponse adéquate soit rapidement apportée à ces besoins. Des infrastructures performantes permettent d'abord et avant tout de réduire les coûts pour les commerces et les entreprises qui en dépendent¹¹.

À ces considérations, s'ajoute le fait que les besoins en infrastructures représentent un poids important pour les administrations municipales, voire même une menace pour leur équilibre financier. À moyen terme, la Chambre craint que les villes n'aient d'autres choix que d'augmenter de façon marquée leurs taxes ou de réduire significativement les services aux citoyens, aux commerçants et aux entreprises. Enfin, il ne faut pas ignorer le fait que des infrastructures adéquates et performantes contribuent à la qualité de lieu et d'environnement d'une ville – ce qui, en retour, ajoute à sa compétitivité pour l'attraction du talent et des investissements.

Tout en insistant sur l'importance de relever dès maintenant le défi du renouvellement des infrastructures urbaines des agglomérations canadiennes, la Chambre reconnaît la difficulté de financer publiquement de grands investissements alors que les dépenses en matière de santé et d'éducation sollicitent une part sans cesse croissante des finances publiques. Dans ce contexte, la Chambre croit qu'il est de mise d'innover et de mettre en place de nouveaux moyens pour financer la réalisation de grands travaux d'infrastructures urbaines. Au cœur de ces nouvelles façons de faire : une collaboration serrée entre tous les paliers de gouvernements – fédéral, provincial et municipal – et le secteur privé.

2.1.1. Mise en place de partenariats novateurs « travaux publics, capitaux privés » pour le financement d'infrastructures urbaines

La Chambre invite les trois paliers de gouvernement à étudier l'avenue des partenariats « travaux publics, capitaux privés » pour la réalisation de travaux d'infrastructures à valeur ajoutée. Pour cette recommandation, la Chambre s'inspire notamment du modèle de Portland (Oregon), où, depuis la fin des années 1950, plusieurs projets d'habitation, de revitalisation de quartiers et d'assistance aux entreprises voulant agrandir leur installation ou s'y installer, ont vu le jour¹². Essentiellement, les capitaux nécessaires à la réalisation de ces projets sont rassemblés par la *Portland Development Commission*, à travers la vente d'obligations. Selon la nature du projet financé, l'expansion de l'assiette fiscale (via l'augmentation de la valeur foncière des immeubles touchés ou construits dans le cadre du projet) sert à rembourser le capital et les intérêts des obligations.

Outre le fait de rendre possible, financièrement, la réalisation de grands ouvrages, cette approche est d'autant plus intéressante qu'elle ne peut être réalisée avec succès sans l'implication des partenaires et des bénéficiaires, publics et privés, d'un projet. De plus, pour être réalisé, l'investissement doit avoir une valeur ajoutée démontrable et calculable qui permettra de rembourser, au cours des années suivantes, les détenteurs des obligations.

La contribution des gouvernements peut, dans ce contexte, prendre différentes formes : en plus d'agir à titre d'initiateurs ou de réalisateurs d'un projet, ceux-ci peuvent également garantir les obligations émises – les rendant ainsi encore plus sécuritaire et, par le fait même, moins coûteuses.

¹¹ Selon une étude publiée par Statistique Canada (Harchaoui, Tarek M. et Faouzi Tarkhani, *Le capital public et sa contribution à la productivité du secteur des entreprises du Canada*, novembre 2003), l'apport de capital public dans les infrastructures de transport, le transport en commun et les réseaux de distribution d'eau et d'épuration des eaux usées, entraîne une réduction des coûts pour les entreprises (tous secteurs confondus) de l'ordre de 0,17\$ **par année** pour chaque dollar en capital public investi.

¹² Pour plus d'information à ce sujet, consulter le site www.pdc.us.

Recommandation 2.1.1. :

Que les gouvernements du Québec et du Canada, en collaboration avec les administrations municipales, participent conjointement et activement à la mise en place des partenariats de type « travaux publics, capitaux privés » pour le financement d'infrastructures urbaines à valeur ajoutée.

2.1.2. La Société du Havre : un projet urbain hautement prioritaire et propice à de nouvelles façons de faire

La formule ici évoquée peut s'appliquer avec particulièrement de succès dans le cas de projets intégrés de développement urbain. En effet, dans le cas d'un projet d'aménagement ou de revitalisation pour lequel sont planifiés des investissements privés, il est effectivement possible de prévoir la valeur foncière ajoutée au terme du projet et de financer, sur la base des nouveaux revenus fonciers anticipés, les travaux d'infrastructures au cœur du projet.

C'est le cas de la mise en valeur du havre de Montréal, telle que pilotée par la Société du Havre, possiblement le projet de développement et d'aménagement urbain le plus ambitieux de l'histoire de Montréal. Que ce soit en raison de la taille du territoire faisant l'objet de la planification ou de l'importance des travaux à y réaliser, la somme d'investissements à réaliser pour exploiter l'immense potentiel de développement du havre est tout simplement colossale. Dans ce contexte, l'application d'un partenariat mettant à profit des capitaux privés pour la réalisation d'une mise en valeur de grande qualité du havre apparaît, aux yeux de la Chambre comme étant inévitable.

Dans ce cas particulier, il est nécessaire également de souligner le leadership que peuvent exercer conjointement les gouvernements du Québec du Canada comme catalyseurs du projet. Comme l'a fait le gouvernement du Québec par la construction du siège social de la Caisse de dépôt et placement du Québec et l'agrandissement du Palais des Congrès pour la réalisation du Quartier International, la réalisation d'un projet gouvernemental de grande envergure en synergie avec les planificateurs de la Société du Havre pourrait contribuer grandement à l'accélération et à la concrétisation du projet. À cet égard, nous espérons voir les gouvernements du Québec et du Canada envisager – conjointement et en priorité –, les projets suivants : une modernisation de l'autoroute Bonaventure permettant l'accès aux berges du Saint-Laurent; la construction d'un centre de foires de calibre international; ainsi que la mise en place d'une liaison de transport en commun entre le havre et le centre-ville en tant que parties intégrantes du projet de déménagement du Casino près du bassin Peel. De plus, le gouvernement du Canada devrait s'engager à appuyer la nouvelle phase de développement mise de l'avant par la Société du Vieux-Port.

Recommandation 2.1.2. :

Que les gouvernements du Québec et du Canada contribuent conjointement à la réalisation du projet de mise en valeur du havre de Montréal, notamment, en priorisant la réalisation des investissements envisagés dans le havre, afin d'en faire des véritables catalyseurs du projet.

2.2. Amélioration de la situation financière des villes

2.2.1. Transfert d'une partie des revenus de la taxe d'accise sur l'essence

La Chambre s'attend à ce que le prochain budget marque le respect de l'engagement du premier ministre du Canada, le très honorable Paul Martin, de mettre en place un partage de la taxe d'accise sur l'essence avec les municipalités du pays. Le premier ministre s'est engagé, à maintes reprises, à mettre en place ce transfert dès 2005 et à ce qu'il atteigne, d'ici cinq ans, la somme d'au moins deux milliards de dollars par année – l'équivalent de 5 cents de taxe par litre d'essence. Aussi, la Chambre s'attend à ce que le gouvernement du Québec et ceux des autres provinces collaborent avec celui du Canada afin de mettre en œuvre cette mesure importante, et ce, le plus rapidement possible.

Compte tenu de la bonne santé des finances publiques canadiennes et de l'urgence d'investir dans les infrastructures urbaines canadiennes, la Chambre presse le gouvernement du Canada non seulement de respecter son engagement de transférer des sommes dès 2005, mais également de devancer les échéanciers de la mise en place du transfert.

La Chambre s'attend également à ce qu'une façon équitable de partager ces revenus soit trouvée, qui tiendra compte des besoins particuliers des régions métropolitaines et qui prendra en considération les besoins en transport en commun caractéristiques des agglomérations urbaines. À cet égard, la Chambre endosse pleinement les principes, présentés le 4 décembre dernier par la Fédération canadienne des municipalités, devant guider le partage de la taxe sur les carburants.

Recommandation 2.2.1. :

Que le gouvernement du Canada partage, dès 2005, une partie des revenus de la taxe d'accise sur l'essence avec les villes du pays, selon une formule de partage reconnaissant l'importance du transport en commun dans les grands centres urbains. La Chambre recommande en outre que le gouvernement devance les échéanciers de la mise en place du transfert de façon que l'objectif de transférer plus de deux milliards de dollars par année soit atteint avant les cinq ans prévus.

2.2.2. Compensations tenant lieu de taxes

La taxe foncière, basée sur la valeur de l'évaluation des propriétés, est, depuis longtemps, le principal moyen pour les municipalités de financer les services qu'elles rendent à leurs citoyens, commerçants et entreprises. Au plan foncier, le gouvernement du Canada, contrairement aux propriétaires privés, possède un statut particulier qui l'exempte de l'obligation de s'acquitter entièrement de la taxe foncière et, par le fait même, du coût des services municipaux dont bénéficient pourtant les immeubles dont il est propriétaire. Même si le gouvernement du Canada est tenu de payer les tarifications et frais de services encourus pour les services consommés directement par ses édifices publics, dans la majorité des cas, ces frais ne suffisent pas à couvrir la totalité des coûts des services municipaux. La compensation sensée combler ce manque à gagner prend la forme d'une « compensation tenant lieu de taxes ».

Les compensations tenant lieu de taxes payées par le gouvernement fédéral ne correspondent pas à 100 % de la valeur de la taxe foncière, essentiellement pour deux raisons : d'abord, parce que les compensations sont fixées sur la base d'une valeur agréée et non sur la valeur au rôle d'évaluation; ensuite, parce que ces compensations ne couvrent pas les taxes locatives (par exemple, les taxes d'affaires). En 2005, les compensations tenant lieu de taxes payées par le gouvernement du Canada et ses sociétés à la Ville de Montréal s'élèveront à 53,8 millions de dollars.

La Chambre renouvelle donc sa recommandation portant sur les compensations tenant lieu de taxes. Pour répondre à un souci d'équité fiscale, la Chambre appuie la conclusion de la *Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales* selon laquelle il est recommandé que le gouvernement du Canada paie des compensations tenant lieu de taxes équivalentes à 100 % des taxes locales sur la valeur foncière de ses propres immeubles. Cette mesure permettrait à la fois de simplifier le régime de compensations tenant lieu de taxes et d'accroître les revenus des municipalités.

Recommandation 2.2.2. :

Que les compensations tenant lieu de taxes, que verse le gouvernement du Canada et ses sociétés aux municipalités, corresponde à 100 % des taxes locales sur la valeur foncière de tous les immeubles dont ils sont propriétaires, et ce, dès le prochain exercice budgétaire.

Conclusion

En tant que moteurs économiques, les régions métropolitaines du pays contribuent plus que jamais auparavant à la prospérité du Canada. Dans le contexte mondial actuel d'une économie basée sur le savoir et l'innovation, cette position est appelée à devenir encore plus importante.

Face à cette réalité, il faut par-dessus tout éviter de voir le développement des régions métropolitaines en opposition avec celui des autres régions du pays et de penser que la prospérité des premières détourne des ressources destinées au développement des dernières. Au contraire. Le Canada en entier a intérêt à ce que son moteur économique tourne à plein régime et, conséquemment, a aussi intérêt à lui fournir tous les outils nécessaires à son plein développement.

C'est dans cette optique que la Chambre a présenté, dans cette soumission, non seulement les attentes de ses quelque 7 000 membres quant au prochain budget, mais a formulé également des propositions constructives susceptibles d'améliorer la performance économique des régions métropolitaines et, par le fait même, celle du Québec et du Canada. Aussi, dans ce même esprit constructif, la Chambre tient à souligner au gouvernement sa disponibilité à œuvrer en collaboration avec lui, afin de poser des gestes concrets et nécessaires en faveur du développement de l'économie montréalaise.