

# 3.07–Fonds de réinvestissement communautaire

---

## CONTEXTE

En 1996, le gouvernement de l'Ontario a entrepris l'examen de la prestation générale des services assurée par la province et les municipalités. Cet examen, baptisé « Qui fait quoi », visait à définir les possibilités d'accroître la responsabilité à l'égard des contribuables, de réduire les coûts, de renforcer l'autonomie locale et de réduire les doubles emplois et le gaspillage. Aux termes de la *Loi sur l'amélioration des services*, qui a été adoptée à la suite de cet examen, certaines responsabilités provinciales et locales ont fait l'objet d'un remaniement dans le but de maîtriser les coûts de l'éducation, d'améliorer les services offerts aux contribuables et d'alléger la pression exercée sur les impôts fonciers résidentiels. On appelle cette initiative « remaniement des services locaux ».

Mis en œuvre en Ontario le 1<sup>er</sup> janvier 1998, le remaniement des services locaux prévoyait la réorganisation des responsabilités et des coûts associés à 16 programmes. Un certain nombre de programmes administrés auparavant par la province ont été entièrement transférés aux municipalités et sont maintenant financés et administrés exclusivement par ce palier. D'autres programmes ont aussi fait l'objet d'un transfert, mais la province et les municipalités en partagent les coûts. Dans ce dernier cas, la province continue d'assumer entre 50 % et 80 % des coûts des programmes. Enfin, l'administration de certains programmes continue de relever entièrement de la province, mais celle-ci facture aux municipalités les coûts engagés pour assurer la prestation des services en leur nom.

Le tableau suivant résume les programmes et les coûts transférés dans le cadre du remaniement des services locaux.

## Programmes du remaniement des services locaux (RSL)

État des programmes et des transferts du RSL le 1 <sup>er</sup> janvier 2001	Ministère	Coûts admissibles, 2000 (en millions de \$)
<b>Programmes entièrement transférés</b>		
Subventions de soutien aux municipalités <sup>1</sup>	Affaires municipales et Logement	665
Transport municipal	Transports	275
Logement public	Affaires municipales et Logement	143
Évaluation foncière	Finances	129
Réseau GO	Transports	79
Remise fiscale aux exploitations agricoles	Agriculture, Alimentation et Affaires rurales	58
Autre	Divers	110
Recettes des infractions provinciales <sup>2</sup>	Solliciteur général	(67)
Sociétés d'aide à l'enfance <sup>3</sup>	Services sociaux et communautaires	(78)
	<b>TOTAL PARTIEL</b>	<b>1 314</b>
<b>Programmes transférés dont les coûts sont partagés</b>		
Aide sociale	Services sociaux et communautaires	215
• Aide aux parents seuls soutiens de famille		
Ambulances terrestres	Santé et Soins de longue durée	111
Garde d'enfants	Services sociaux et communautaires	63
	<b>TOTAL PARTIEL</b>	<b>388</b>
<b>Programmes administrés par la province et facturés aux municipalités</b>		
Logement sans but lucratif, coopératives et logement privé à loyer proportionné au revenu	Affaires municipales et Logement	591
Aide sociale	Services sociaux et communautaires	570
• Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées et autres programmes de soutien social		
Services policiers	Solliciteur général	77
Santé publique	Santé et Soins de longue durée	75
	<b>TOTAL PARTIEL</b>	<b>1 313</b>
<b>TOTAL DES COÛTS ADMISSIBLES DU RSL</b>		<b>3 015</b>

<sup>1</sup> Étant donné que ces subventions provinciales ont été éliminées dans le cadre du remaniement des services locaux, elles sont traitées comme « coûts » municipaux admissibles dans le cadre des dispositions de transfert. Par conséquent, le coût des programmes actuels du RSL qui ont été entièrement transférés au palier municipal correspond à 1 314 millions de dollars moins 665 millions de dollars, soit 649 millions de dollars.

<sup>2</sup> Recettes transférées aux municipalités.

<sup>3</sup> Responsabilité municipale avant le RSL, qui relève maintenant de la province.

*Source des données : ministère des Finances*

---

Comme on peut le constater dans le tableau, le remaniement des services locaux a donné lieu au transfert d'un large éventail de programmes. Dans le document intitulé « Municipal Finance in a New Fiscal Environment », qu'il a publié en novembre 2000, l'Institut C.D. Howe souligne que le transfert des responsabilités de financement du palier provincial au palier municipal est une tendance observée à l'échelle du Canada. Selon cette étude, l'un des résultats de ce transfert est que les municipalités doivent compter de plus en plus sur les recettes autonomes. Il s'ensuit que des programmes dont le financement était assuré auparavant par une large assiette fiscale provinciale repose maintenant sur une assiette fiscale municipale beaucoup moins importante. L'étude souligne en outre que l'Ontario, entre 1988 et 1998, a transféré plus de responsabilités aux municipalités que n'importe quel autre territoire de compétence, l'exemple par excellence étant les services sociaux. En Ontario, ce secteur représente maintenant 25 % des dépenses municipales. Dans les municipalités situées à l'extérieur de l'Ontario, les coûts associés aux services sociaux ne représentent que 1,2 % des dépenses municipales.

Pour aider les municipalités à assumer les coûts de 3 milliards de dollars des programmes qui leur ont été transférés dans le cadre du remaniement, la province a pris à sa charge 50 % de la portion scolaire des impôts fonciers résidentiels, assumant ainsi des coûts d'éducation d'environ 2,5 milliards de dollars qui étaient financés auparavant par les municipalités à même les impôts fonciers perçus. Ce faisant, la province a créé une marge fiscale pour les municipalités. Ainsi, tout en percevant le même montant d'impôts locaux qu'auparavant, les municipalités disposent d'un montant supplémentaire de 2,5 milliards de dollars pour financer les programmes qui leur ont été transférés.

La province a également facilité le transfert des programmes au moyen de certains paiements transitoires ponctuels s'élevant à plus de 1 milliard de dollars. Par ailleurs, elle a créé en 1998 le Fonds de réinvestissement communautaire (FRC) à des fins de financement annuel. L'objectif principal du fonds est de faire en sorte que le remaniement des services locaux n'ait aucune incidence sur les recettes en comblant tous les ans l'écart entre les coûts nets transférés et la marge fiscale municipale.

L'objectif de non-incidence sur les recettes n'est pas énoncé comme tel dans la loi, mais le ministre des Affaires municipales et du Logement de l'époque, en discutant du Fonds de réinvestissement communautaire devant l'Assemblée législative, a déclaré le 8 octobre 1997 que le gouvernement pourra répartir le fonds de manière à éviter toute incidence sur les recettes des municipalités. L'objectif de non-incidence doit être réalisé tous les ans, non seulement entre le gouvernement et l'ensemble des municipalités, mais également entre le gouvernement et chaque municipalité. Le ministre des Finances a réitéré cet objectif dans sa correspondance avec les chefs des conseils municipaux en 1998, lors du lancement du programme.

Le calcul des droits au Fonds de réinvestissement communautaire repose sur une formule de financement. Les versements sont effectués tous les trimestres. Les montants versés depuis 1998 aux municipalités admissibles au Fonds de réinvestissement communautaire atteignent environ 1,8 milliard de dollars, ce qui comprend un montant de 500 millions de dollars à verser au cours de l'exercice 2000-2001.

Au Fonds de réinvestissement communautaire se sont ajoutées une prime du FRC en 1999 et une aide complémentaire en 2000.

---

Le ministère reconnaît que la structure actuelle du Fonds de réinvestissement communautaire est très exigeante sur le plan comptable et administratif. Il reconnaît également que le fonds, sous sa forme actuelle, ne tient pas compte de l'ensemble des besoins budgétaires des municipalités ni de leur capacité financière, étant axé sur les coûts associés au remaniement des services locaux et sur la marge d'impôt scolaire sur les biens résidentiels. Au moment où a débuté notre vérification, le ministère avait donc entrepris un examen du programme du Fonds de réinvestissement communautaire et étudiait diverses options en matière de soutien financier futur aux municipalités. L'année 2001 était donc considérée comme une année transitoire en attendant les changements dont le programme pourrait faire l'objet à la suite de cet examen.

## OBJECTIFS ET PORTÉE DE LA VÉRIFICATION

Notre vérification visait à déterminer :

- si le ministère avait instauré des procédures satisfaisantes pour mesurer la capacité du Fonds de réinvestissement communautaire à assurer la non-incidence du remaniement des services locaux sur les recettes, et en rendre compte;
- si les contrôles du système du Fonds de réinvestissement communautaire et les procédures connexes permettaient de garantir que les versements destinés aux municipalités étaient approuvés comme il se doit et traités avec précision.

Nous avons mené notre vérification dans le respect des normes relatives aux missions de certification, qui englobent l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Par conséquent, nous avons eu recours à des contrôles par sondages et à d'autres procédés de vérification jugés nécessaires dans les circonstances.

Avant d'entreprendre notre vérification, nous avons défini les critères dont nous allions nous inspirer pour atteindre nos objectifs, lesquels ont été examinés et acceptés par les cadres supérieurs du ministère des Finances. La vérification comprenait des entrevues de même que l'examen et l'analyse des procédures administratives et des documents pertinents. Le travail de vérification s'est effectué au ministère des Finances et dans un certain nombre de ministères responsables des programmes visés par le remaniement des services locaux. Nous avons également rencontré des représentants de l'Association des municipalités de l'Ontario et communiqué avec eux par écrit.

Notre vérification s'étend jusqu'au 31 mars 2001. Comme les ministères concernés s'employaient à mettre la dernière main aux données se rapportant à l'année civile 2000, une grande partie de notre analyse et de nos contrôles a porté sur les données de l'année civile 1999. Étant donné que les services internes du ministère des Finances n'avaient effectué aucune vérification dans ce domaine, nous avons fait notre travail comme prévu.

---

# CONCLUSIONS GLOBALES DE LA VÉRIFICATION

En ce qui a trait à la non-incidence sur les recettes, nous sommes arrivés à la conclusion que le ministère ne disposait pas de procédures lui permettant de mesurer la capacité du Fonds de réinvestissement communautaire à réaliser cet objectif et d'en rendre compte. Par ailleurs, nous avons relevé certains éléments qui indiquent que le fonds ne garantissait pas la non-incidence continue du remaniement des services locaux sur les recettes, qu'il s'agisse des municipalités prises dans leur ensemble ou individuellement, et que ce problème s'accroissait. En fait, la divergence se constatait dans les deux sens : alors que certaines municipalités profitaient dans une large mesure du remaniement des services, d'autres y perdaient. Nous avons aussi relevé des aspects qui demandent une évaluation de l'effet du mode de financement sur les municipalités individuelles.

D'après les observations suivantes, nous estimons que le Fonds de réinvestissement communautaire, tel qu'il se présentait à l'époque de notre vérification, allait à l'encontre de son objectif d'assurer la non-incidence du remaniement des services locaux sur les recettes. Qui plus est, le fonds a eu des répercussions différentes sur les municipalités individuelles.

- Pour ce qui est des programmes entièrement transférés aux municipalités, les coûts du remaniement des services locaux qui entrent dans le calcul des droits au Fonds de réinvestissement communautaire ont été gelés au niveau auquel ils étaient au moment du transfert des programmes. Par conséquent, les coûts réels engagés par les municipalités pour assurer la prestation des programmes n'étaient pas pris en compte dans le calcul des droits au Fonds de réinvestissement communautaire de chaque municipalité.
- En ce qui concerne les programmes à coûts partagés et les programmes administrés par la province, les coûts du remaniement des services locaux qui entrent dans le calcul des droits au Fonds de réinvestissement communautaire ont été gelés au niveau atteint en 2000 au lieu d'être fondés sur les coûts réels prévus pour 2001. Contrairement aux années passées, exception faite du programme d'ambulances terrestres, il n'y aura ni rapprochement en fin d'exercice ni versements supplémentaires connexes pour tenir compte des coûts réels du remaniement des services locaux dépassant les coûts prévus.
- La formule d'allocation du Fonds de réinvestissement communautaire tient compte uniquement des coûts du remaniement des services locaux après déduction d'un montant approximatif de 500 millions de dollars par année au titre de l'objectif de réduction des dépenses imposé par la province, lequel correspond à un pourcentage des dépenses municipales totales. L'objectif imposé varie en fonction de la population de la municipalité, mais le ministère dispose de très peu de données empiriques ou analytiques à l'appui de cette approche. Par ailleurs, puisque l'administration de coûts de 1,3 milliard de dollars associés aux programmes visés par le remaniement des services locaux continue de relever de la province, l'objectif de réduction des dépenses pose aux municipalités le défi de réaliser des économies au sein de programmes sur lesquels elles n'exercent aucun contrôle.
- En raison de la complexité de la formule de financement du Fonds de réinvestissement communautaire, l'objectif de réduction des dépenses n'a eu aucun effet dans certaines

municipalités. Ces municipalités bénéficiaient de gains annuels inespérés à la suite du remaniement des services locaux sans même être obligées de réaliser des économies au niveau local, alors que d'autres municipalités subissaient des répercussions financières négatives importantes.

- Le ministère a omis d'actualiser la marge d'impôt scolaire sur les biens résidentiels, qui est une composante de la formule de financement du Fonds de réinvestissement communautaire, pour tenir compte des changements récents des données d'évaluation foncière, y compris les changements de la toute dernière évaluation à la valeur actuelle (ÉVA) effectuée dans l'ensemble de la province. Les évaluations foncières ont augmenté de 14 % en moyenne par rapport à celles utilisées aux fins du calcul des droits au Fonds de réinvestissement communautaire. L'actualisation de la marge fiscale pour tenir compte de ces changements aurait augmenté les droits des municipalités au Fonds de réinvestissement communautaire dans certains cas et les aurait réduits dans d'autres cas.

En raison de l'interdépendance des composantes du mécanisme de financement du Fonds de réinvestissement communautaire, nous avons formulé une seule recommandation pour remédier aux préoccupations susmentionnées.

En ce qui a trait à l'administration des programmes, nous sommes arrivés à la conclusion que l'ensemble des contrôles et des procédures du système permettait de garantir que les versements du Fonds de réinvestissement communautaire étaient approuvés et traités comme il se doit. Nous avons toutefois relevé des aspects nécessitant un renforcement des procédures. Plus précisément, nous avons recommandé ce qui suit au ministère :

- améliorer ses efforts de surveillance et de suivi auprès des municipalités pour s'assurer que les versements du Fonds de réinvestissement communautaire sont affectés aux fins prévues;
- instaurer des procédures pour récupérer ou réduire au minimum les versements excédentaires du Fonds de réinvestissement communautaire, qui ont atteint 98 millions de dollars au cours de la période de trois ans entre 1998 et 2000;
- fournir plus rapidement aux municipalités les renseignements concernant le Fonds de réinvestissement communautaire pour leur permettre de faire une estimation plus juste de leurs besoins budgétaires et de mieux rendre compte de leurs résultats financiers.

## CONSTATATIONS DÉTAILLÉES DE LA VÉRIFICATION

### ***NON-INCIDENCE SUR LES RECETTES***

Le Fonds de réinvestissement communautaire vise à garantir que le remaniement des services locaux n'a aucune incidence sur les recettes. Le ministère a mis au point une formule de financement du remaniement des services locaux pour atteindre cet objectif. Voici un résumé de cette formule :

---

<b>Coûts des programmes du RSL</b>	–	<b>Objectifs de réduction des dépenses municipales</b>	–	<b>Marge d'impôt scolaire sur les biens résidentiels</b>	–	<b>Droits au FRC</b>	–	<b>0</b>
------------------------------------	---	--	---	--	---	----------------------	---	----------

Nous avons constaté qu'assurer l'équité entre les municipalités n'était pas un objectif de la formule de financement du FRC ni de celle du remaniement des services locaux.

Le ministère a omis d'adopter les indicateurs de rendement officiels qui lui auraient permis de définir dans quelle mesure l'application de cette formule lui donnait réellement les moyens d'atteindre son objectif de non-incidence sur les recettes. D'après notre vérification de chacune des composantes de la formule, le ministère a besoin de ces indicateurs. La vérification des composantes révèle que la façon dont chacune est appliquée nuit à la réalisation de l'objectif de non-incidence sur les recettes. Nous traitons, dans la présente section, de chacune des composantes de la formule et terminons par une recommandation qui regroupe l'ensemble de nos préoccupations.

## Coûts du remaniement des services locaux

### ***PROGRAMMES ENTIÈREMENT TRANSFÉRÉS***

Au moment de notre vérification, des programmes dont les coûts s'élevaient à quelque 650 millions de dollars par année avaient été entièrement transférés aux municipalités dans le cadre du remaniement des services locaux et étaient administrés par celles-ci. Aux fins de l'admissibilité au Fonds de réinvestissement communautaire, les coûts ont été gelés au moment du transfert des programmes.

Or, la décision de geler les coûts admissibles au Fonds de réinvestissement communautaire au moment du transfert des programmes ne tient pas compte des coûts réels engagés par les municipalités pour assurer la prestation de ces programmes après le transfert. Les coûts changent pour quantité de raisons, telles que l'évolution de la structure démographique locale, l'obligation de rehausser le rendement des programmes pour satisfaire aux normes provinciales, l'ajout de frais propres au palier municipal comme la taxe de vente provinciale et les cotisations de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail, les augmentations salariales, les hausses de prix du carburant (transport municipal et Réseau GO) et les fluctuations générales de l'économie.

Par exemple, le Réseau GO, qui compte tenu des tarifs actuels exige un important soutien financier du gouvernement, a été entièrement transféré aux municipalités en août 1999. Les responsables du Réseau s'attendent à ce que le nombre d'utilisateurs augmente de 18 millions, soit 3,7 % annuellement, au cours des 10 prochaines années, ce qui influera sur les coûts de fonctionnement courants. Ils prévoient en outre d'engager des dépenses en capital d'environ 1 milliard de dollars au cours de cette période.

Puisqu'il n'existe aucun mécanisme d'ajustement pour tenir compte des changements inhérents aux coûts locaux des programmes entièrement transférés, le ministère n'a aucune assurance que les sommes versées dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire font que le remaniement des services locaux n'a aucune incidence sur les recettes. Or, le problème va s'accroître à mesure que d'autres programmes seront entièrement transférés. L'Association des municipalités de l'Ontario (AMO) a soulevé la

même préoccupation dans la correspondance qu'elle nous a adressée, soulignant que le Fonds de réinvestissement communautaire ne reconnaît pas les changements sur le plan des besoins inhérents à la prestation locale des services.

Les changements sur le plan des coûts des programmes sociaux se sont révélés un sujet particulièrement préoccupant lors de nos discussions avec l'AMO. Les programmes sociaux subissent souvent des changements de coûts importants à cause des fluctuations économiques. L'AMO estime que les municipalités sont mal outillées pour faire face à une telle volatilité puisqu'elles ne peuvent pas compter sur les sources de recettes de la province, que leur capacité d'emprunter est restreinte et qu'elles ne peuvent pas créer de déficit.

### **PROGRAMMES À COÛTS PARTAGÉS ET PROGRAMMES ADMINISTRÉS PAR LA PROVINCE**

En date du 1<sup>er</sup> janvier 2001, une tranche de près de 400 millions de dollars sur les coûts des programmes qui avaient été entièrement transférés aux municipalités et qui étaient administrés par celles-ci faisait toujours l'objet d'un partage entre la province et les municipalités. L'administration du reste des programmes visés par le remaniement des services locaux continuait de relever entièrement de la province. Mais les coûts des programmes, soit environ 1,3 milliard de dollars, sont facturés aux municipalités.

Jusqu'en 2001, tant les programmes à coûts partagés que ceux administrés par la province avaient été financés en fonction des coûts réels engagés. Plus précisément, pour 1998, 1999 et 2000, les coûts réels de ces programmes ont été comparés au financement accordé d'après les coûts prévus. Les municipalités ont reçu des fonds supplémentaires pour combler tout écart entre les coûts réels et prévus. Au cours des trois dernières années, elles ont touché un montant supplémentaire total de 60 millions de dollars à la suite des rapprochements effectués à la fin de l'exercice entre les coûts réels et prévus.

Toutefois, étant donné que le programme du Fonds de réinvestissement communautaire faisait l'objet d'un examen au moment de notre vérification, l'année 2001 est considérée comme une année transitoire. Contrairement aux procédures appliquées en 1998, 1999 et 2000, exception faite des coûts du programme d'ambulances terrestres, il n'y aura pas d'ajustements en fin d'exercice pour tenir compte de l'écart entre les coûts prévus et les coûts réels finals. Selon nous, cette approche compromet la non-incidence du remaniement des services locaux sur les recettes en 2001 dans le cas des programmes à coûts partagés et des programmes administrés par la province.

Au moment de notre vérification, le ministère n'avait pas déterminé si la formule de financement du Fonds de réinvestissement communautaire comprendrait des coûts actualisés à l'avenir. Il est essentiel, selon nous, qu'une formule de financement qui vise la non-incidence sur les recettes tienne compte des coûts réels engagés. C'est tout particulièrement important dans le cas des programmes suivants :

- les programmes d'aide sociale, qui, à l'instar du programme de logement social qui a été entièrement transféré, pourraient subir d'importantes pressions financières si l'économie ontarienne ralentit;
- les programmes pour lesquels les municipalités sont censées atteindre des normes de rendement que la province elle-même n'a pu atteindre lorsqu'elle les administrait. Par

---

exemple, conformément à ce que nous avons souligné dans notre Rapport spécial à l'Assemblée législative en 2000, la province avait de la difficulté à respecter les exigences en matière de délais d'intervention pour le programme d'ambulances terrestres.

## Objectifs de réduction des dépenses

Dans le cadre de la formule utilisée pour réaliser la non-incidence sur les recettes, la province a imposé la réalisation d'un objectif annuel de réduction des dépenses d'environ 500 millions de dollars à l'égard des dépenses totales des municipalités. Le montant des économies que doit réaliser chaque municipalité sur les dépenses totales varie en fonction de leur population, comme suit :

- 4,2 % pour les municipalités comptant plus de 500 000 habitants;
- 3,2 % pour les municipalités comptant entre 100 000 et 500 000 habitants;
- 1,7 % pour les municipalités comptant moins de 100 000 habitants.

L'objectif imposé de réduction des dépenses est déduit des coûts du remaniement des services locaux admissibles aux fins du calcul des droits individuels des municipalités au Fonds de réinvestissement communautaire. Au cours des trois dernières années, les économies municipales imposées s'élevaient à 1,5 milliard de dollars.

Le fait que le pourcentage d'économies exigé varie en fonction de la population des municipalités nous préoccupe. Nous avons constaté que cette approche ne reposait sur aucune analyse approfondie. Le ministère considérait qu'il y avait davantage de possibilités de réaliser des « économies d'échelle » dans les grandes municipalités que dans les petites. Nous nous serions attendus à ce que cette explication repose sur des données empiriques ou analytiques qui garantiraient que les objectifs de réduction des dépenses sont réalisables et qu'ils peuvent s'appliquer à tous les programmes municipaux. Par ailleurs, l'imposition d'objectifs de réduction des dépenses qui varient en fonction de la population est susceptible de pénaliser les municipalités qui assurent déjà une gestion efficace de leurs coûts de fonctionnement.

Qui plus est, comme l'indiquait le tableau précédent, l'administration d'une tranche de 1,3 milliard de dollars sur les coûts des programmes du remaniement des services locaux continuait de relever de la province. Les municipalités ne peuvent donc pas réaliser d'économies au sein de programmes qu'elles n'administrent pas.

Enfin, nous sommes également préoccupés par l'effet des objectifs de réduction des dépenses sur la non-incidence du remaniement sur les recettes. Par exemple :

- Dans l'une des municipalités, les recettes tirées des impôts scolaires sur les biens résidentiels, soit la marge fiscale, ont dépassé de 45 millions de dollars au cours des trois dernières années les coûts transférés dans le cadre du remaniement des services locaux. Il s'agit donc là d'un gain inespéré de 45 millions de dollars pour la municipalité puisqu'elle n'en avait pas besoin pour financer les coûts des programmes du remaniement. La municipalité n'a pas été obligée de réaliser des économies à la suite du remaniement.
- Dans une autre municipalité, le total des coûts du remaniement des services locaux au cours des trois dernières années a été d'environ 1,835 milliard de dollars. La marge

fiscale de la municipalité pour cette période était de 1,695 milliard de dollars. N'eût été de l'objectif de réduction des dépenses qui lui a été imposé, la municipalité aurait eu droit à des versements d'environ 140 millions de dollars du Fonds de réinvestissement communautaire.

Toutefois, l'objectif total de réduction des dépenses imposé à la municipalité sur la période de trois ans était de 561 millions de dollars, soit 31 % des coûts du remaniement des services locaux qu'elle a assumés, ce qui a abouti à des coûts nets admissibles de 1,274 milliard de dollars au titre du remaniement des services locaux. Puisque la marge fiscale de 1,695 milliard de dollars dépassait les coûts nets admissibles, la municipalité n'a eu droit à aucun soutien financier du Fonds de réinvestissement communautaire. Dans un communiqué de presse daté du 28 décembre 2000, nous avons remarqué que le gouvernement déclarait que cette municipalité avait profité des transferts de services du remaniement des services locaux à hauteur de plus de 100 millions de dollars en 1998, de plus de 150 millions en 1999 et d'un montant estimatif de plus de 150 millions en 2000. Dans ce communiqué, le gouvernement tenait pour acquis que la municipalité avait réalisé tous les objectifs de réduction des dépenses imposés par la province. Or, la province n'avait aucune preuve que ces objectifs avaient été effectivement réalisés.

Le tableau suivant résume les deux scénarios dont nous avons discuté et comprend, pour obtenir un tableau plus complet, un troisième scénario suivant lequel la municipalité a droit au soutien du Fonds de réinvestissement communautaire.

#### Droits cumulatifs au FRC de municipalités types, 1998–2000

	Municipalité–type A	Municipalité–type B	Municipalité–type C
	L'objectif de réduction des dépenses n'a aucun effet puisque la marge fiscale dépasse les coûts du RSL	L'objectif de réduction des dépenses ramène l'admissibilité à zéro	Les coûts du RSL dépassent la marge fiscale après la réalisation de l'objectif de réduction des dépenses
	Non admissible au FRC (en millions de \$)	Non admissible au FRC (en millions de \$)	Admissible au FRC (en millions de \$)
Total des coûts admissibles du RSL	465	1 835	82
Marge fiscale	– 510	– 1 695	– 51
Gain/perte découlant du transfert des programmes	(45)	140	31
Objectif de réduction des dépenses	Ne s'applique pas	– 561	– 4
Droits au FRC	s.o.	s.o.	27

Source des données : ministère des Finances

Comme le montre le tableau, le fonctionnement de la formule de financement exige que les municipalités de type B et C réalisent des économies au niveau local ou financent à même les recettes locales une partie des coûts des programmes du remaniement des services

---

locaux. À l'opposé, les municipalités de type A voient non seulement tous leurs coûts du remaniement financés, mais elles ont droit en plus à des fonds supplémentaires pour financer d'autres dépenses municipales. Pour l'année civile 1999, nous avons constaté que 72 municipalités étaient de type A, c'est-à-dire qu'elles disposaient d'une marge fiscale supérieure aux coûts des programmes transférés dans le cadre du remaniement. Les gains inespérés dont ces municipalités ont bénéficié cette année-là atteignaient environ 134 millions de dollars.

En résumé, nous estimons que l'imposition d'un objectif de réduction des dépenses à réaliser sur le total des dépenses municipales va à l'encontre de l'objectif de non-incidence du remaniement sur les recettes. Par conséquent, le fait d'intégrer, à une formule de financement conçue pour réaliser l'objectif de non-incidence du remaniement sur les recettes, un objectif de réduction des dépenses fondé sur la population mène à des conclusions opposées sur la réalisation de l'objectif de non-incidence. Qui plus est, le fonctionnement de la formule de financement actuelle du Fonds de réinvestissement communautaire donne lieu à une imposition inéquitable des objectifs de réduction des dépenses dans l'ensemble de la province. Un grand nombre de municipalités échappent à l'obligation de réaliser des économies simplement parce que leur marge fiscale dépasse les coûts qui leur ont été transférés dans le cadre du remaniement.

Compte tenu de nos préoccupations tant à l'égard de l'établissement des objectifs de réduction des dépenses qu'à l'égard de la détermination des composantes des coûts du remaniement qui font partie de la formule de financement du Fonds de réinvestissement communautaire, nous estimons que le ministère doit adopter des indicateurs de rendement qui évalueront de manière objective la mesure dans laquelle les diverses composantes de la formule facilitent la réalisation de l'objectif de non-incidence du remaniement sur les recettes.

## Marge fiscale

À compter de la mise en œuvre du remaniement des services locaux en 1998, la province a commencé à financer directement les coûts d'éducation auxquels était appliquée auparavant la moitié des impôts scolaires perçus sur les biens résidentiels. Ce faisant, la province a créé une « marge fiscale » locale. En d'autres termes, en supposant que le montant d'impôts locaux perçus ne change pas, les municipalités disposaient de recettes supplémentaires d'environ 2,5 milliards de dollars pour financer les coûts des programmes transférés dans le cadre du remaniement des services locaux.

En vertu de la formule de financement du Fonds de réinvestissement communautaire, l'établissement de la marge fiscale de chaque municipalité repose sur l'évaluation à la valeur actuelle (ÉVA) utilisée par les municipalités pour calculer les impôts fonciers. Une évaluation à la valeur actuelle des biens immobiliers ontariens a lieu à l'échelle de la province tous les trois ans, et des ajustements plus restreints de l'ÉVA sont apportés tous les ans. Pour 1998, le ministère s'est servi des données de l'ÉVA provinciale de 1996 pour calculer les marges fiscales des municipalités. Pour 1999, il a actualisé les marges fiscales de 1998 pour tenir compte de tous les changements d'évaluation apportés au cours de l'année. L'actualisation a donné lieu à une augmentation de 40 millions de dollars des marges fiscales totales entre 1998 et 1999. Toutefois, aux fins des calculs du Fonds de réinvestissement communautaire pour 2000, le ministère a utilisé les marges fiscales de

1999 sans les actualiser pour tenir compte des changements d'évaluation apportés en cours d'année.

En 2001, les données de l'évaluation réalisée à l'échelle de la province en 1999 étaient disponibles. Globalement, les évaluations avaient augmenté de 14 % dans l'ensemble de la province par rapport à 1996. Or, le ministère a tout de même utilisé de nouveau pour 2001 les marges fiscales de 1999 non actualisées, qui ne tenaient compte ni des changements normaux apportés en cours d'année ni des données d'évaluation de 1999. Si le ministère avait utilisé les évaluations foncières de 1999, la marge fiscale respective de chaque municipalité aurait pu être très différente, :

- Dans les municipalités où les évaluations avaient diminué, les baisses auraient contribué à augmenter les droits au Fonds de réinvestissement communautaire. Nous avons constaté que les évaluations avaient diminué dans 109 municipalités, de l'ordre de 0,03 % à 15 %.
- Dans les municipalités où les évaluations avaient augmenté, les hausses auraient contribué à réduire les droits au Fonds de réinvestissement communautaire. Nous avons constaté que les évaluations avaient augmenté dans 350 municipalités, de l'ordre de 0,2 % à 50,1 %.

Si l'on ne tient pas compte des changements d'évaluation foncière, on ne peut pas calculer correctement la marge fiscale de chaque municipalité et on compromet aussi, par le fait même, la réalisation de l'objectif de non-incidence sur les recettes.

## Examen du Fonds de réinvestissement communautaire

Au moment de notre vérification, le ministère étudiait différentes options pour structurer l'aide financière municipale future, ce qui l'avait amené à se pencher sur le Fonds de réinvestissement communautaire. Il est encourageant de constater que le ministère a entrepris cet examen, car il s'impose, selon nous.

Le ministère des Finances a ainsi l'occasion de continuer à collaborer avec le ministère des Affaires municipales et du Logement à l'élaboration de ses futures initiatives de soutien municipal. À cet égard, nous constatons que le ministère des Affaires municipales et du Logement a lancé récemment le Programme de mesure de la performance des services municipaux, qui exige que les municipalités rendent compte tous les ans de l'efficacité et de l'efficacités de la prestation des services au niveau local dans neuf domaines de base, dont le transport, les services policiers et les services sociaux, trois domaines de responsabilité du ministère dans le cadre du remaniement des services locaux.

### Recommandation

**Pour que le soutien financier municipal futur continue de répondre aux objectifs de soutien municipal généraux du gouvernement, le ministère doit collaborer avec le ministère des Affaires municipales et du Logement et intégrer à son approche une évaluation :**

- des changements des besoins sur le plan de la prestation locale des services;
- de la capacité d'imposition municipale actuelle.

Si, à la suite de l'examen du Fonds de réinvestissement communautaire, le ministère décide de maintenir ce mode de financement municipal, il doit élaborer des indicateurs de rendement pour mesurer la réalisation de l'objectif de non-incidence sur les recettes de façon continue. Pour être en mesure de faire cette évaluation et d'évaluer également les éléments de la formule de calcul du FRC qui ont des effets contraires, le ministère doit se pencher sur les points suivants dans le cadre de son examen :

- la mesure dans laquelle le Fonds de réinvestissement communautaire tient compte des coûts réels engagés dans le cadre du remaniement des services locaux;
- le rapprochement des coûts prévus et des coûts réels à la fin de chaque exercice et les ajustements subséquents des versements;
- l'imposition des objectifs de réduction des dépenses à l'échelle de la province d'après des données analytiques et empiriques;
- les répercussions de l'utilisation de données d'évaluation foncière à jour pour calculer la marge fiscale municipale.

#### *Réponse du ministère*

*Lorsque le Bureau du vérificateur provincial a entrepris la vérification du Fonds de réinvestissement communautaire, le ministère avait déjà entrepris un examen du programme, et celui-ci est presque terminé. La première partie de la recommandation concorde avec les objectifs que le gouvernement s'est fixés pour cet examen. Le ministère est d'accord avec la seconde partie de la recommandation, qui porte sur le maintien du Fonds de réinvestissement communautaire, et il en tiendra compte dans le cadre de l'examen du Fonds.*

## **PRIME DU FONDS DE RÉINVESTISSEMENT COMMUNAUTAIRE ET AIDE COMPLÉMENTAIRE**

Le financement total octroyé dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire au cours de l'exercice 2000-2001 s'élevait à 561 millions de dollars, répartis comme suit : versements du FRC d'environ 500 millions de dollars, prime du FRC de 21 millions de dollars et aide complémentaire de 40 millions de dollars. Créée en 1999 après la mise en œuvre de certaines initiatives de partage des coûts, la prime du FRC vise à ce que tous les contribuables municipaux bénéficient de la décision provinciale de financer la moitié des coûts du remaniement des services locaux associés aux programmes d'ambulances terrestres et de santé publique. Quant à l'aide complémentaire, elle a été instaurée en 2000 pour offrir un soutien supplémentaire aux municipalités à faible capacité d'imposition.

Dans une analyse des municipalités qui avaient touché la prime du FRC et/ou une aide complémentaire en 2000, nous avons constaté qu'un montant total de 7,7 millions de dollars avait été versé à 34 municipalités dont la marge fiscale dépassait les coûts assumés au titre du remaniement des services locaux. Conformément à ce que nous avons mentionné précédemment, ces municipalités de type A bénéficiaient déjà de gains inespérés que ces versements ont contribué à augmenter.

Jusqu'à maintenant, la documentation fournie par le ministère ne justifie pas pleinement le versement de la prime ou de l'aide complémentaire.

### **Recommandation**

**Le ministère doit examiner à intervalles réguliers la prime et l'aide complémentaire octroyées dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire pour s'assurer que ces composantes répondent aux objectifs du gouvernement.**

### ***Réponse du ministère***

***Le ministère est d'accord avec cette recommandation et effectuera ces examens à intervalles réguliers.***

## **ADMINISTRATION DES PROGRAMMES**

### **Systèmes d'établissement des coûts des programmes du remaniement des services locaux**

Conformément à ce que nous avons décrit précédemment, les droits au Fonds de réinvestissement communautaire relatifs aux programmes du remaniement administrés par la province en 2000 étaient fondés sur les coûts réels à la fin de l'exercice 1999 et sur les résultats du processus de rapprochement et d'ajustement des versements effectués à la fin de l'exercice pour tenir compte des coûts réels de 2000. Nous avons examiné les systèmes et les procédures employés pour calculer ces coûts, pour quatre des plus importants programmes du remaniement.

En général, nous avons constaté que les systèmes et procédures servant au calcul des coûts du remaniement des services locaux étaient efficaces et qu'ils produisaient des renseignements fiables sur les coûts. Nos constatations concordaient avec les résultats d'autres vérifications auxquelles avaient été soumis les systèmes d'établissement des coûts. En 1999, un cabinet d'experts-conseils a déclaré, dans un rapport, que les systèmes et procédures servant à établir les montants à facturer aux municipalités au titre du logement social permettaient d'obtenir une assurance raisonnable que les factures émises à ce titre par le ministère des Affaires municipales et du Logement et la Société de logement de l'Ontario étaient exactes et complètes. La division de vérification interne du ministère des Services sociaux et communautaires a aussi terminé récemment une vérification du processus de facturation des coûts du remaniement en vigueur au ministère. La division est arrivée à la

---

conclusion que les systèmes financiers servant à la production et à la répartition des données relatives aux coûts étaient efficaces.

## Surveillance des municipalités

Jusqu'en 2000, le financement du Fonds de réinvestissement communautaire était octroyé sans condition aux municipalités. Toutefois, en mars 2000, le gouvernement a annoncé de nouvelles exigences de déclaration pour le Fonds de réinvestissement communautaire. Les municipalités devaient maintenant fournir de l'information sur les taux d'imposition locaux, de même que des rapports sur les fins auxquelles avaient servi les montants reçus du Fonds de réinvestissement communautaire ou les fins auxquelles les municipalités comptaient les utiliser. Par ailleurs, les municipalités ne pourraient plus affecter ces fonds à une réserve en vue d'une utilisation ultérieure; elles devraient plutôt les appliquer à la réduction des impôts locaux exigibles pour l'année d'imposition en cours. Si le ministère constatait qu'une municipalité avait affecté le financement du Fonds de réinvestissement communautaire à des fins ne profitant pas aux contribuables de l'exercice en cours, il se réservait le droit de réaffecter les sommes du Fonds de réinvestissement communautaire aux municipalités réputées en avoir davantage besoin.

Ces exigences imposaient cependant au ministère de nouvelles responsabilités en matière de surveillance. Il a donc lancé à cet effet une nouvelle initiative de surveillance en 2000. Nous avons toutefois relevé des lacunes auxquelles il faut remédier. Même si le ministère avait obtenu l'assurance des conseils municipaux que le financement reçu du Fonds de réinvestissement communautaire n'avait pas été affecté à une réserve, nous avons constaté ce qui suit :

- Pour obtenir l'assurance que les municipalités utilisaient les versements du Fonds de réinvestissement communautaire pendant l'exercice en cours, le ministère avait besoin de connaître et d'évaluer les soldes de l'encaisse et des fonds de roulement des municipalités pour s'assurer qu'ils n'avaient pas augmenté de façon indue. Or, le ministère n'avait fait aucune évaluation de ce genre.
- Un résumé des renseignements fournis sur les taux d'imposition indiquait que 245 municipalités avaient augmenté leurs taux entre 1999 et 2000, de l'ordre de 0,1 % à 49,4 %, soit une augmentation moyenne de 6 %. Sur les 245 municipalités, 43 seulement avaient fourni volontairement des explications sur l'augmentation des taux. Le ministère n'a effectué aucun suivi pour connaître les raisons des autres municipalités. Ces hausses pourraient peut-être indiquer que les municipalités, au lieu de réaliser leurs objectifs de réduction des dépenses, ont récupéré ces montants auprès des contribuables.
- Seules les municipalités qui avaient reçu un financement du Fonds de réinvestissement communautaire ont eu à fournir de l'information au ministère. Toutefois, conformément à ce que nous avons dit précédemment, un grand nombre de municipalités qui n'étaient pas admissibles au financement du Fonds de réinvestissement communautaire n'avaient pas été obligées de réaliser des économies et avaient bénéficié de gains inespérés à la suite du remaniement des services locaux. Pour que les objectifs du gouvernement soient atteints, nous sommes d'avis que toutes les municipalités fassent l'objet d'une

surveillance. Celles qui bénéficiaient de gains inespérés n'étaient pas soumises à un examen pour déterminer si elles en faisaient profiter les contribuables.

D'après l'Association des municipalités de l'Ontario, les municipalités considèrent que certaines des nouvelles conditions qui leur sont imposées sont discutables. Plus précisément, l'exigence voulant que les municipalités n'affectent pas à une réserve les montants reçus du Fonds de réinvestissement communautaire a eu, selon elles, un effet négatif sur l'autonomie locale et sur la planification et la gestion financières à ce niveau. Les municipalités affectent les réserves accumulées au cours d'une période au financement des dépenses prévues pour une période ultérieure. Grâce aux réserves, les municipalités peuvent entreprendre des projets d'envergure sans qu'il y ait de répercussions importantes sur les impôts locaux, une année donnée. Étant donné que la loi restreint la capacité des municipalités à emprunter ou à créer des déficits, les réserves constituent pour elles un outil de planification budgétaire particulièrement important.

### **Recommandation**

**Si le Fonds de réinvestissement communautaire est maintenu sous sa forme actuelle, le ministère doit prendre les mesures suivantes pour que les municipalités respectent les exigences du programme :**

- **examiner les soldes de l'encaisse et des fonds de roulement des municipalités afin de s'assurer que les montants reçus du Fonds de réinvestissement communautaire sont affectés aux fins prévues par le gouvernement;**
- **effectuer un suivi auprès de toutes les municipalités qui ont déclaré des augmentations d'impôts entre 1999 et 2000 pour connaître les raisons de ces augmentations;**
- **vérifier si les municipalités qui bénéficient de gains inespérés en font profiter les contribuables.**

**Afin qu'il n'y ait pas de répercussions négatives sur la planification budgétaire municipale, le ministère doit en outre collaborer avec les municipalités et avec le ministère des Affaires municipales et du Logement pour déterminer s'il serait pertinent de permettre aux municipalités d'affecter les montants reçus du Fonds de réinvestissement communautaire aux réserves municipales et, le cas échéant, dans quelles circonstances elles pourraient le faire.**

### ***Réponse du ministère***

***Le ministère reconnaît que les résultats de la première année de comptes rendus sur les subventions du Fonds de réinvestissement communautaire témoignent de la nécessité de renforcer les procédures de surveillance des municipalités pour déterminer si elles utilisent ces subventions conformément aux objectifs de la province. Parallèlement, le ministère reconnaît les préoccupations des municipalités concernant la nécessité d'établir un équilibre pour que les changements apportés aux procédures***

---

***respectent l'autonomie des municipalités et ne restreignent pas leurs décisions budgétaires. En ce qui concerne l'autorisation d'affecter aux réserves municipales les montants reçus du Fonds de réinvestissement communautaire, le ministère est d'accord avec la recommandation du vérificateur et poursuivra sa collaboration avec le ministère des Affaires municipales et du Logement afin de régler cette question pour 2002.***

## Trop-payés

Conformément à ce que nous avons mentionné précédemment, exception faite des programmes entièrement transférés, le ministère a effectué des rapprochements en fin d'exercice pour comparer les coûts réels et prévus du remaniement des services locaux. Il a octroyé des fonds supplémentaires pour combler les écarts. Toutefois, dans les cas où les rapprochements ont révélé que les coûts réels étaient inférieurs aux coûts prévus, les municipalités ont été autorisées à conserver les fonds reçus en trop. Les trop-payés non récupérés au cours des trois dernières années s'élevaient à 98 millions de dollars.

Eu égard au principe d'économie, nous sommes d'avis que le ministère envisage de récupérer les trop-payés. Il pourrait, par exemple, les récupérer à même le premier versement trimestriel du Fonds de réinvestissement communautaire d'une année subséquente.

Toutefois, si le ministère décide de ne pas récupérer les trop-payés, il doit élaborer une stratégie pour réduire ces cas au minimum. Il pourrait notamment prévoir un rajustement à la baisse des prévisions des coûts des programmes du remaniement des services locaux qui, après analyse, semblent susceptibles d'aboutir à un trop-payé. Il pourrait aussi envisager de retenir une partie des versements prévus dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire jusqu'à l'établissement des coûts réels.

### **Recommandation**

**Afin que les versements du Fonds de réinvestissement communautaire soient effectués dans l'esprit du principe d'économie, le ministère, dans le cadre de son examen, doit envisager de récupérer les trop-payés du Fonds de réinvestissement communautaire ou élaborer une stratégie visant à réduire ces cas au minimum.**

### **Réponse du ministère**

***Le ministère envisagera d'apporter des changements à ses procédures administratives actuelles pour réduire au minimum les trop-payés. Il devra tenir compte de la capacité des municipalités et des répercussions sur celles-ci de toute modification de ses procédures pour 2002.***

---

## Exigences de déclaration municipale

Les budgets et les états financiers des municipalités sont établis pour une année civile. Le cycle de l'établissement des budgets pour l'année qui vient commence habituellement vers la fin de l'été ou au début de l'automne. Vers la fin de l'automne et tout au cours de l'hiver, le budget municipal est soumis aux conseils locaux aux fins d'examen et d'approbation. Le soutien financier provincial est une composante clé des budgets municipaux. Par conséquent, la communication rapide, par la province, de l'information sur le financement provincial qui sera octroyé aux municipalités améliore considérablement leur processus de planification. Ainsi, celles-ci pourront prendre des décisions plus assurées et plus précises au sujet des taux d'imposition municipaux notamment.

Jusqu'à maintenant, le ministère n'a pas été en mesure de fournir aux municipalités avant la fin de février ou le début de mars l'information concernant le montant auquel elles avaient droit pour l'année en cours dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire. Or, à ce moment-là, la plupart des municipalités ont fixé leurs taux d'imposition pour l'année. Par ailleurs, le ministère ne leur communique pas non plus le montant ajusté final auquel elles ont droit pour l'année précédente tant qu'il n'a pas terminé les rapprochements de fin d'exercice au début d'avril. Ce délai complique l'estimation des besoins budgétaires des municipalités et il leur est impossible d'indiquer de façon exacte, dans leurs états financiers de fin d'exercice, le financement provincial reçu. Nos discussions avec l'Association des municipalités de l'Ontario ont confirmé que le fait de ne pas disposer de ces renseignements en temps voulu était un important sujet de préoccupation pour un grand nombre de municipalités.

### Recommandation

**Afin d'améliorer la capacité des municipalités à prévoir avec exactitude les montants qu'elles recevront de la province au moment où elles fixent leurs taux d'imposition et à déclarer ces montants de façon précise dans leurs états financiers de fin d'exercice, le ministère doit s'efforcer de fournir plus rapidement aux municipalités les renseignements concernant les montants auxquels elles ont droit dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire.**

### Réponse du ministère

***Le ministère est d'accord avec cette recommandation et s'efforcera de régler cette question pour 2002.***