
MINISTÈRE DES FINANCES

4.07 – Fonds de réinvestissement communautaire

(Suivi de la section 3.07 du *Rapport annuel 2001*)

CONTEXTE

Le 1^{er} janvier 1998, dans le cadre d'une initiative baptisée « remaniement des services locaux » (RSL), des responsabilités associées à 16 programmes gouvernementaux et des coûts connexes de quelque 3 milliards de dollars ont fait l'objet d'un remaniement entre la province et les municipalités de l'Ontario. Le transport municipal, le logement public, l'aide sociale, la santé publique, les services policiers et les services d'ambulances terrestres étaient au nombre de ces programmes. Pour aider les municipalités à assumer les coûts des programmes qui leur avaient été transférés, la province a pris à sa charge des coûts d'éducation d'environ 2,5 milliards de dollars qui étaient financés auparavant par les municipalités à même les impôts fonciers perçus. En permettant aux municipalités de conserver la totalité des impôts fonciers perçus, la province a créé une « marge fiscale » pour les municipalités.

Le Fonds de réinvestissement communautaire (FRC) a été créé en 1998 pour faire en sorte que le remaniement des services locaux n'ait aucune incidence sur les recettes des municipalités en versant tous les ans un montant pour combler l'écart entre les coûts nets transférés dans le cadre du remaniement des services locaux et la marge fiscale des municipalités. Les montants versés depuis 1998 aux municipalités admissibles au Fonds de réinvestissement communautaire atteignent environ 3,1 milliards de dollars, ce qui comprend un montant de 623 millions de dollars à verser au cours de l'exercice 2002-2003. Un montant de 561 millions de dollars, comprenant la prime et l'aide complémentaire du Fonds de réinvestissement communautaire, a été versé durant l'exercice 2000-2001.

Dans notre *Rapport annuel 2001*, 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 l'objectif de non-incidence sur les recettes et d'en rendre compte. Par ailleurs, nous avons constaté 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, certaines municipalités profitant dans une large mesure du remaniement tandis que d'autres y perdaient. Nous avons conclu 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 sur les recettes. Plus précisément :

- Les coûts admissibles du RSL pour ce qui est des programmes entièrement transférés avaient été gelés au niveau auquel ils étaient au moment du transfert. En conséquence, 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.
- 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 qui varie en fonction de la population de la municipalité, mais le ministère n'avait pas suffisamment 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 continuait de relever de la province, l'objectif de réduction des dépenses posait aux municipalités le défi de réaliser des économies au sein de programmes sur lesquels elles n'exerçaient aucun contrôle.
- En raison de la complexité de la formule de financement du Fonds de réinvestissement communautaire, l'objectif de réduction des dépenses n'avait eu aucun effet dans quelque 72 municipalités qui bénéficiaient de gains annuels inespérés à la suite du remaniement des services locaux. 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 découlant de la toute dernière évaluation à la valeur actuelle effectuée dans l'ensemble de la province. L'actualisation de la marge fiscale de la formule de financement du Fonds de réinvestissement communautaire aurait augmenté les droits des municipalités au Fonds de réinvestissement communautaire dans certains cas et les aurait réduits dans d'autres cas.

En ce qui a trait à l'administration des programmes, même si 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 recommandé que le ministère améliore ses efforts de surveillance de l'utilisation que faisaient les municipalités des montants reçus du Fonds de réinvestissement communautaire, instaure des procédures pour récupérer ou réduire au minimum les versements excédentaires de ce Fonds et fournisse plus rapidement aux municipalités les renseignements le concernant.

Le ministère a répondu à nos recommandations en s'engageant à prendre des mesures correctrices ou à tenir compte de nos recommandations dans le cadre de son examen actuel du programme du Fonds de réinvestissement communautaire.

ÉTAT ACTUEL DES RECOMMANDATIONS

Le ministère des Finances nous a informés qu'il a tenu compte de toutes les recommandations que nous avons formulées dans notre *Rapport annuel 2001*. Son intervention s'est traduite par des améliorations administratives de certaines composantes du programme, ainsi que par l'engagement d'actualiser tous les ans les données sur les programmes actifs qui lui servent à déterminer l'admissibilité au financement. Le ministère nous a également informés qu'il a donné suite à certaines recommandations en obtenant du gouvernement la confirmation de son cadre de politique pour le Fonds de réinvestissement communautaire. Nous présentons ci-dessous l'état actuel de chacune de nos recommandations.

NON-INCIDENCE SUR LES RECETTES

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.*

État actuel

En 2001, avant la publication de notre rapport, le ministère a mené un examen du programme du Fonds de réinvestissement communautaire. Dans le cadre de cet examen, il a tenu des consultations auprès des municipalités pour déterminer s'il fallait maintenir le modèle de financement actuel ou adopter un autre modèle. Se fondant sur les

commentaires reçus, le gouvernement a décidé de maintenir le Fonds de réinvestissement communautaire tout en lui apportant quelques améliorations de nature administrative.

Nous croyons comprendre que la poursuite du mode de financement municipal au moyen du Fonds de réinvestissement communautaire a été reconfirmée par le gouvernement. Malgré les préoccupations que nous avons soulevées, le ministère maintient que l'objectif de non-incidence sur les recettes a été atteint au moyen de l'application de la formule servant au calcul du financement de base du Fonds de réinvestissement communautaire, à savoir que les municipalités, dont les coûts du RSL dépassent les recettes tirées de l'impôt foncier résidentiel qui leur ont été octroyées en 1998, sont admissibles à une subvention de base du Fonds. Les montants accordés d'après ce calcul témoignent de la politique gouvernementale et représentent, suivant la définition du ministère, l'indicateur de rendement de l'objectif de non-incidence sur les recettes.

En ce qui a trait à notre préoccupation à l'égard du fait que les coûts des programmes entièrement transférés (c'est-à-dire les programmes dont l'administration ne relève plus de la province et dont les coûts ne sont pas partagés) avaient été gelés au niveau où ils étaient au moment du transfert, le ministère a indiqué qu'il continuait d'en être ainsi pour la majorité des programmes entièrement transférés, notamment les sociétés d'aide à l'enfance, le logement public, les aéroports, les inspections des fosses septiques, les recettes fiscales brutes et l'évaluation foncière. Le ministère nous a informés, toutefois, que les programmes de remise fiscale sur les exploitations agricoles, sur les forêts aménagées et sur les terres protégées, qui avaient été entièrement transférés, ont maintenant été reclassifiés comme programmes « actifs ». Les coûts du RSL qui sont associés à ces programmes continueront donc d'être actualisés tous les ans. Par ailleurs, depuis notre vérification, la province a repris entièrement à sa charge les coûts de fonctionnement et d'immobilisations se rapportant au Réseau GO. Elle assume, en outre, le tiers des coûts de financement des immobilisations concernant le transport municipal (les coûts de fonctionnement demeurent toutefois gelés).

En ce qui concerne notre préoccupation à l'égard du fait que les évaluations à la valeur actuelle (ÉVA) utilisées par les municipalités pour calculer les impôts fonciers, et sur lesquelles repose le calcul de la marge fiscale des municipalités servant à financer les coûts du RSL, n'avaient pas été actualisées à la suite des changements récents de l'ÉVA, le gouvernement a décidé qu'il n'actualiserait pas la marge fiscale des municipalités pour tenir compte de ces changements. Le ministère nous a toutefois informés que les coûts du RSL relatifs aux programmes de remise fiscale sur les exploitations agricoles, sur les forêts aménagées et sur les terres protégées continueraient d'être mis à jour pour tenir compte des données les plus récentes de l'ÉVA.

Un troisième objet de préoccupation soulevé dans notre *Rapport annuel 2001* était le fait que le gouvernement imposait aux municipalités la réalisation d'objectifs variables de réduction des dépenses (en fonction de la population de la municipalité) dans le cadre du calcul des droits au Fonds de réinvestissement communautaire, sans s'assurer d'abord que ces objectifs reposaient sur des données empiriques ou analytiques pertinentes. Le

ministère nous a informés que le gouvernement a confirmé, à la suite d'un examen, que la formule de calcul initiale du Fonds de réinvestissement communautaire, qui inclut des objectifs de réduction des dépenses municipaux, continuera d'être appliquée pour établir la subvention de base des municipalités dans le cadre du Fonds. Les objectifs de réduction des dépenses imposés aux municipalités sont ainsi les mêmes depuis 1998.

PRIME DU FONDS DE RÉINVESTISSEMENT COMMUNAUTAIRE ET 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.

État actuel

Les versements du Fonds de réinvestissement communautaire pour 2002 comprenaient la prime et l'aide complémentaire. De plus, le gouvernement a versé une prime de transition pour compenser toute réduction des droits au FRC découlant de la diminution des coûts d'immobilisations du transport municipal et des coûts du Réseau GO à la suite de la reprise en charge de ces programmes par la province. Le ministère nous a informés que le gouvernement a examiné et approuvé le maintien de ces composantes du FRC. Le financement accordé aux municipalités témoigne donc de cette politique.

ADMINISTRATION DES PROGRAMMES

Surveillance des municipalités

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.

État actuel

À la suite de notre vérification de 2001, le gouvernement a abandonné sa politique visant à empêcher les municipalités d'affecter aux réserves municipales les montants reçus du Fonds de réinvestissement communautaire. Il considère maintenant que la décision d'utiliser immédiatement ou non ces montants relève des municipalités. Le ministère a en outre simplifié ses exigences de déclaration pour les municipalités en 2002 et 2003 en éliminant le chevauchement des demandes d'information.

En outre, le ministère considère maintenant que la surveillance de l'utilisation que font les municipalités des montants reçus du Fonds de réinvestissement communautaire porte atteinte à leur autonomie et est susceptible de limiter leurs décisions budgétaires. Étant donné que les municipalités doivent d'abord rendre des comptes aux contribuables locaux, le ministère estime que cette responsabilité est en soi un outil de surveillance. Le ministère ne prévoyait donc pas d'effectuer un suivi auprès des municipalités pour déterminer si les augmentations d'impôts déclarées par celles-ci respectaient les exigences du programme du Fonds de réinvestissement communautaire et si les municipalités qui bénéficiaient de gains annuels inespérés à la suite du remaniement des services locaux en faisaient bénéficier leurs contribuables.

Trop-payés

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.

État actuel

À la suite de notre vérification de 2001, le gouvernement prévoyait initialement d'ajuster les droits au Fonds de réinvestissement communautaire pour 2003 des municipalités qui avaient reçu des fonds en trop en 2001. Le processus aurait toutefois accordé suffisamment de temps aux municipalités visées par une réduction des versements du Fonds de réinvestissement communautaire pour prévoir cette diminution dans leur budget. Les municipalités avaient été avisées de la réduction dans une lettre signée conjointement par les sous-ministres des Finances et des Affaires municipales et du Logement en novembre 2001.

Le gouvernement a toutefois décidé par la suite de maintenir les versements de 2003 du Fonds de réinvestissement communautaire au même niveau qu'en 2002. Il n'y a donc pas eu de recouvrement des trop-payés des années précédentes.

Exigences de déclaration municipale

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.

État actuel

Le ministère s'est engagé à informer les municipalités des montants auxquels elles ont droit dans le cadre du Fonds de réinvestissement communautaire avant le début de chaque exercice municipal. Par conséquent, ces montants sont maintenant annoncés au mois d'octobre. À l'automne 2001, les municipalités ont été avisées du montant auquel elles auraient droit en 2002 et il en a été de même à l'automne 2002 pour les montants applicables à 2003.

Le ministère nous a informés qu'il a aussi amélioré la transparence des données relatives au Fonds de réinvestissement communautaire. Auparavant, les données du rapprochement de fin d'exercice pour certains programmes reposaient sur des estimations provisoires des coûts des programmes. À la suite des améliorations administratives apportées en 2001, les versements du Fonds de réinvestissement communautaire font maintenant l'objet d'un rapprochement avec les coûts finals réels du RSL associés aux programmes actifs pour toutes les municipalités.