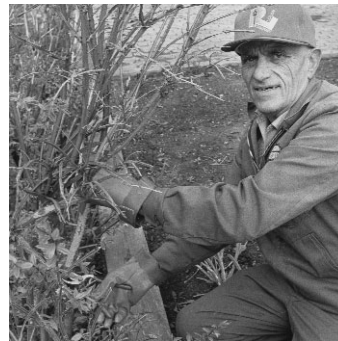
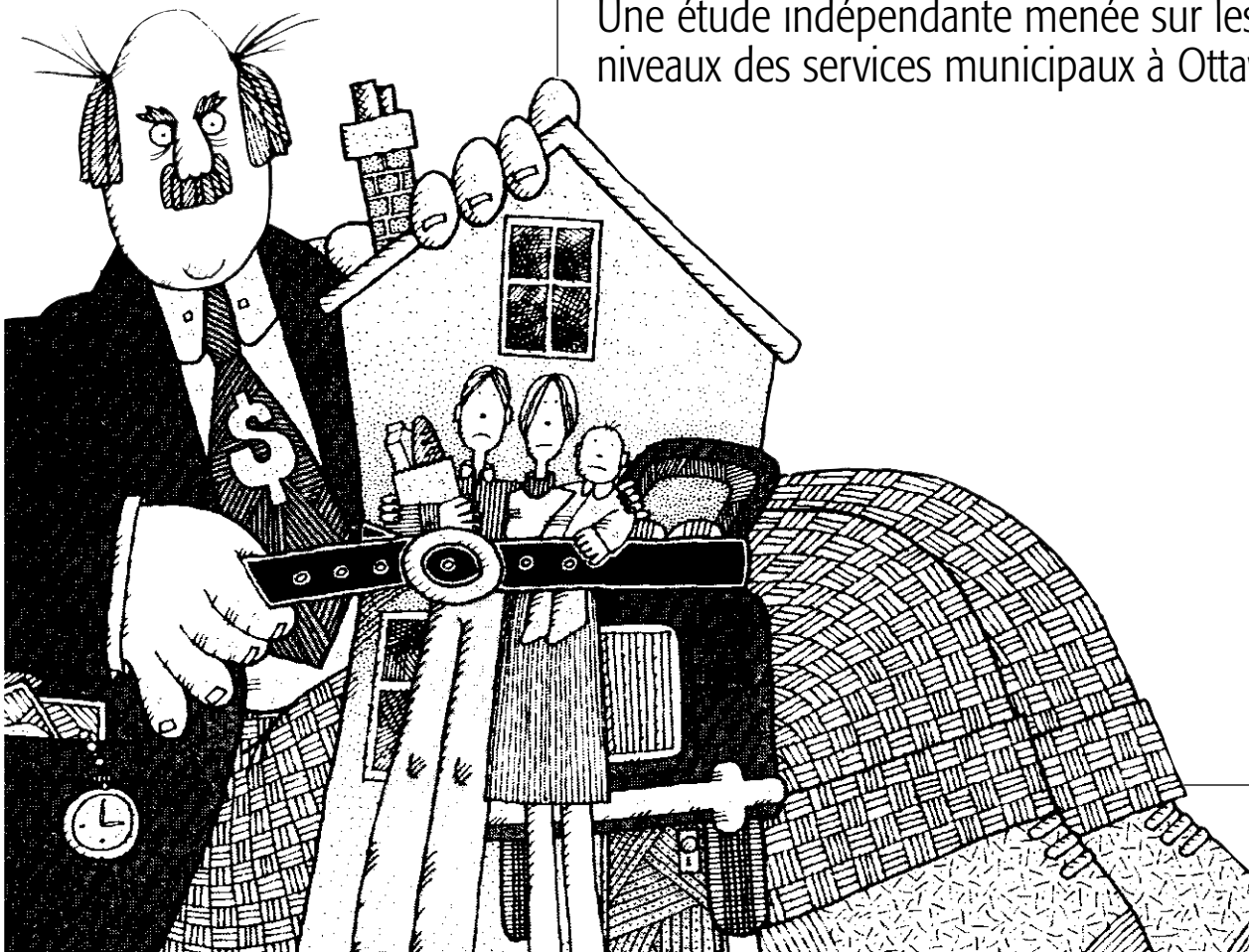


Rapport Macdonald



DES VACHES GRASSES AUX VACHES MAIGRES :

Une étude indépendante menée sur les
niveaux des services municipaux à Ottawa



Sommaire

Le conseil municipal d'Ottawa amorcera bientôt des consultations publiques sur le budget de la ville, alors même que les résidents tentent toujours de s'adapter aux changements entraînés par les compressions de 75 millions de dollars imposées aux services en 2004. La combinaison des transferts de responsabilités, de lois provinciales rétrogrades et de l'inflation entraînera une fois de plus un manque à gagner pour 2005. Avant d'évaluer la possibilité de réduire encore le budget de la ville, il est important de comparer les niveaux de services offerts à Ottawa avec ceux d'autres municipalités, incluant les coûts de l'administration municipale. D'une façon ou d'une autre, il est clair que l'image de « ville pleine aux as » que projetait Ottawa ne correspond plus à la réalité.

Le rapport Macdonald aborde la question en comparant Ottawa à d'autres municipalités de l'Ontario et d'ailleurs au Canada. Dix-sept municipalités de niveau supérieur et quinze municipalités de niveau inférieur ont été évaluées et classées selon leurs dépenses municipales brutes par personne. Cette comparaison englobe sept catégories, incluant les services à la personne (ventilés et au total), les bibliothèques et les parcs et loisirs.

L'étude en arrive à la conclusion frappante qu'Ottawa ne dépense jamais plus que d'autres municipalités dans ces domaines. La ville se situe entre le milieu et le bas de l'échelle dans la majorité des catégories et ne se classe ni première, ni deuxième dans aucune des catégories. Ce classement de moyen à faible dans les services à la personne ne peut pas être attribué à des dépenses administratives excessives, car celles-ci se situent aussi dans la moyenne. Après une décennie d'inflation, d'absence d'augmentations de taxes et de soutien insuffisant de la part des paliers supérieurs de gouvernement, Ottawa se retrouve avec moins de ressources que d'autres villes incluses dans cette étude pour financer des services essentiels.

Les niveaux de services d'Ottawa chutent derrière ceux d'autres collectivités et des réductions de services additionnelles pourraient entraîner Ottawa au bas de la liste. En fait, dans la plupart des catégories, même en augmentant de façon significative la taille de ses programmes, Ottawa ne se classerait toujours qu'au milieu de l'échelle.

Introduction

Contexte

Ce n'est un secret pour personne que le processus budgétaire pour 2004 a été difficile à Ottawa. Les élections municipales, combinées à une réduction significative du budget, ont fait vivre aux résidents un printemps rempli de défis. La décision finale a imposé des compressions importantes aux services à la personne et aux domaines connexes. Les effets de ces compressions sont encore en train d'être évalués, mais Ottawa doit faire face à une autre réduction de son budget en 2005. Même si elle ne sera pas aussi importante que l'année dernière, la diminution de l'année prochaine sera néanmoins significative et exigera un autre processus d'examen budgétaire intense. Compte tenu de la nature des règlements provinciaux régissant l'imposition municipale, ces réductions devraient se poursuivre dans un avenir prévisible. Sans soutien additionnel de la part des gouvernements fédéral et provincial pour payer les services qu'ils ont refilés aux municipalités, il faudra augmenter les impôts

normaux basés sur l'inflation uniquement pour continuer d'assumer le coût du fonctionnement au jour le jour. C'est l'approche qu'ont adoptée la plupart des grandes municipalités canadiennes autres qu'Ottawa. Les problèmes de budget municipal ne sont pas réservés à Ottawa. Le sous-financement des municipalités s'étend à l'ensemble de l'Ontario et du Canada. Les dernières élections fédérales ont mis en lumière l'intérêt renouvelé porté aux « questions urbaines ». Les discussions récentes sur les rabais de TPS et l'allocation d'une partie de la taxe sur les carburants s'inscrivent dans les solutions trouvées par le gouvernement fédéral pour promouvoir le développement municipal. En outre, fait exceptionnel, Ottawa a décidé de ne pas augmenter les taxes pendant dix années de suite avant 2004. Parce qu'elle est la seule municipalité à avoir emprunté cette voie, un large écart de financement s'est créé entre Ottawa et d'autres villes semblables.

Point de mire du présent rapport

Les personnes qui y habitent affirment qu'Ottawa est une ville où il fait bon vivre. Elle est sécuritaire et propre et les gens continuent de venir s'y installer. Cette perception positive de la ville pourrait laisser penser qu'Ottawa se situe au haut de l'échelle en matière de dépenses municipales. Le rapport Macdonald évaluera cette hypothèse. Il tentera de déterminer si les services peuvent encore diminuer ou s'il faut de nouveaux investissements pour maintenir son statut.

À l'approche du processus budgétaire de 2005, le rapport Macdonald tentera de cerner le contexte des dépenses à la ville d'Ottawa. Il comparera

Ottawa à des villes semblables, tant en Ontario qu'ailleurs au Canada. L'objectif du rapport est de jeter un regard global sur les prochaines discussions budgétaires et d'éviter de tomber dans le piège de l'évaluation des dépenses à un niveau purement local. À cette fin, Ottawa est comparée à d'autres villes, selon leur taille et leur importance géographique. Les dépenses de la ville sont comparées, par personne, dans sept catégories, dont les services à la personne, les bibliothèques et les parcs et loisirs. Les dépenses administratives sont aussi évaluées afin de déterminer si Ottawa est déphasée ou non par rapport à d'autres grandes municipalités canadiennes.

Méthodologie

Les données utilisées pour l'étude ont été compilées à partir des plus récents documents budgétaires municipaux, à moins d'indication contraire. Chaque document a été examiné afin de déterminer s'il était suffisamment spécifique pour être inclus dans l'étude. Autrement dit, il fallait savoir si les postes budgétaires étaient suffisamment définis pour être placés dans les catégories prédéfinies de l'étude. Dans certains cas, des catégories spécifiques de données étaient jugées acceptables et d'autres non. Dans d'autres cas, des municipalités entières ont dû être exclues à cause de leur manque de données pertinentes. La majorité de ces derniers cas étaient dus à une différenciation insuffisante entre dépenses brutes et nettes. Certaines questions ont été posées à des municipalités individuelles afin de clarifier davantage leurs documents budgétaires.

Chaque province est responsable de définir les pouvoirs et les responsabilités de ses municipalités. Dans le cas de l'Ontario, divers services sociaux et de santé sont financés et administrés à parts plus ou moins égales entre le gouvernement provincial et le gouvernement municipal. L'Ontario est la seule province du Canada dont l'assiette d'impôt foncier finance les services de santé et les services sociaux. Ailleurs, ces services sont habituellement financés à 100 % par la province. Dans le cas de ces services aux personnes, par conséquent, on ne peut faire de comparaisons qu'avec d'autres municipalités ontariennes.

Les totaux budgétaires cités dans le présent rapport sont des totaux bruts, à moins d'indication contraire. Le rapport tente d'évaluer l'importance absolue de la participation d'une municipalité, peu importe les sources de financement. Par exemple, les programmes de parcs et loisirs sont souvent financés en grande partie par des frais d'utilisation. Si deux villes ont des programmes de parcs et loisirs identiques, mais que l'une a des frais d'utilisation plus élevés, les dépenses nettes totales consacrées aux parcs et loisirs seront moins élevées. En utilisant des totaux bruts, l'effet de ces frais d'utilisation peut être exclu. L'importance globale des programmes de parcs et loisirs peut alors être évaluée.

Les données sur la population ont été obtenues du Recensement de 2001 de Statistique Canada. Si des municipalités individuelles mettaient elles-mêmes à jour les données de recensement, ces données étaient utilisées. Dans la plupart des cas, toutefois, ce sont les données de Statistique Canada qui ont été utilisées.

Là où il existe toujours des gouvernements municipaux à deux niveaux, toutes les dépenses municipales des deux niveaux ont été combinées. Les « régions » des niveaux supérieurs sont ensuite montrées sur les diagrammes à barres. Chaque région contient ses dépenses et le cumul des dépenses de toutes ses municipalités constituantes.

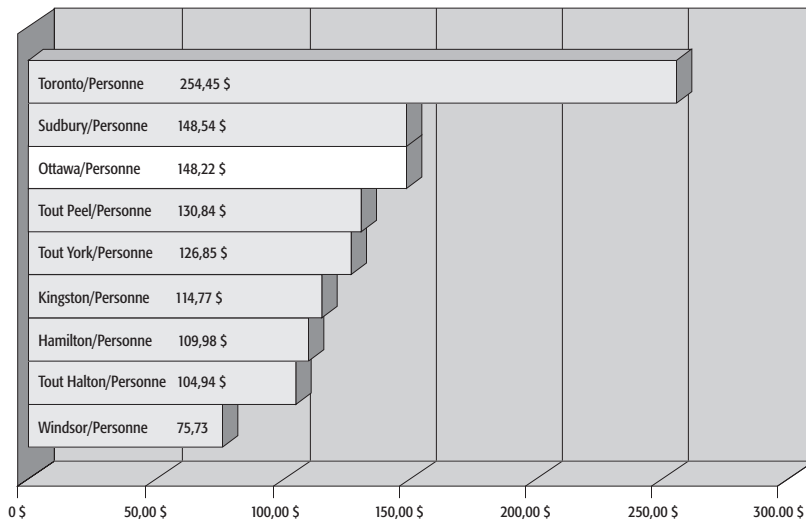
En tout, 16 municipalités de niveau supérieur et 15 municipalités de niveau inférieur ont été examinées. La majorité d'entre elles étaient situées en Ontario, puisque l'étude portait principalement sur cette province; 99 documents budgétaires ont été utilisés au total pour compiler le rapport.

Conclusion

Le rapport conclut que, comparativement à d'autres gouvernements municipaux, tant en Ontario qu'ailleurs au Canada, les dépenses que consacre Ottawa aux services clés qui protègent notre qualité de vie locale sont de moyennes à basses, tout comme le budget administratif de la ville. Les résultats de cette étude suggèrent que pendant que d'autres municipalités continueront d'investir dans leurs services, Ottawa traînera de plus en plus de l'arrière si la ville continue de réduire les services offerts à sa population. Dans la plupart des cas, même en élargissant les programmes de façon significative, la ville se trouvera toujours dans le milieu de l'échelle comparativement à d'autres municipalités.

Dans le contexte des discussions sur le prochain budget, il n'est pas justifié d'imposer d'autres réductions aux catégories étudiées. Étant donné qu'Ottawa se situe quelque part entre le milieu et le bas de l'échelle des dépenses, d'autres réductions des services mèneront à la création d'une ville « défavorisée » qui affame ses programmes et traîne derrière le reste du pays.

Logement social (Ontario)



Définition :

Le logement social inclut tout l'argent consacré aux activités liées au logement social, y compris la portion fournie par la province.

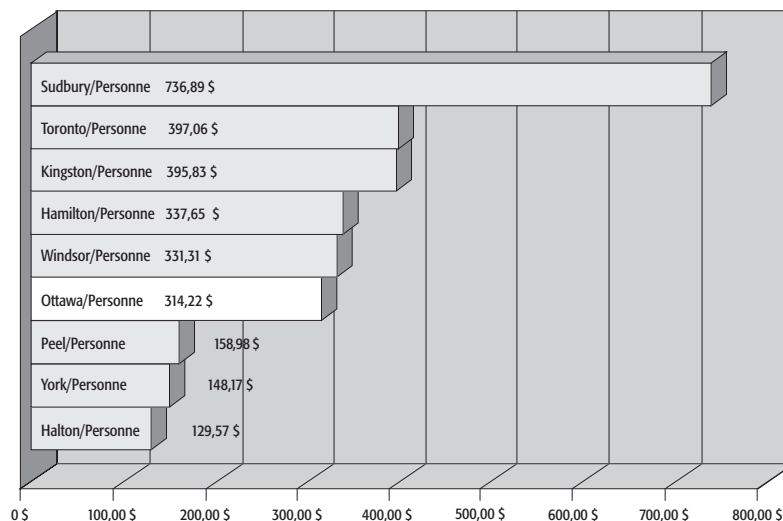
Restrictions :

Le logement social est comparé uniquement aux municipalités ontariennes parce que cette responsabilité a été transférée au niveau municipal par le gouvernement provincial.

Remarques :

Ce tableau tient compte de la mise en commun des ressources entre Toronto et les gouvernements régionaux de la région de Toronto.

Aide financière et aide à l'emploi (Ontario)



Définition :

La catégorie « Aide financière et aide à l'emploi » inclut l'argent consacré au fonctionnement du programme Ontario au travail, du programme ontarien de soutien aux personnes handicapées et à d'autres activités générales liées aux services sociaux. Les totaux incluent une large portion du financement provincial.

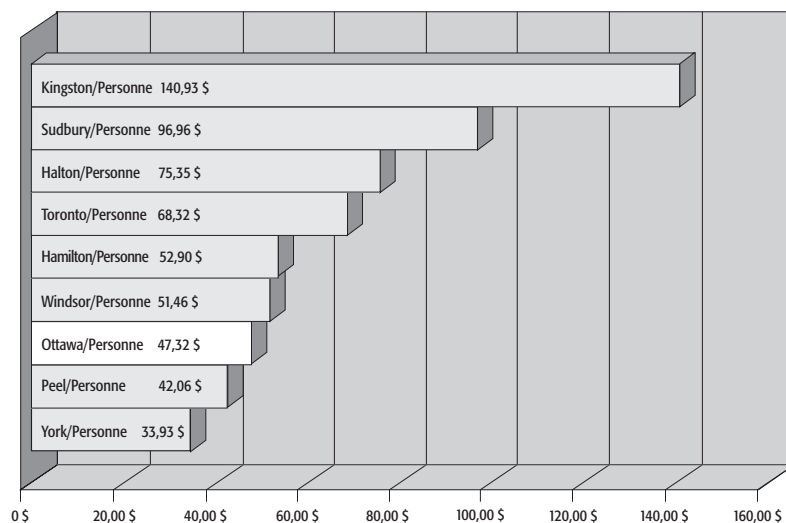
Restrictions :

La catégorie « Aide financière et aide à l'emploi » est comparée uniquement à d'autres municipalités de l'Ontario parce que cette responsabilité a été transférée au niveau municipal par le gouvernement provincial.

Remarques:

- Ce tableau tient compte de la mise en commun des ressources entre Toronto et les gouvernements régionaux de la région de Toronto.
- Les dépenses de Sudbury sont exceptionnellement élevées à cause des dépenses consacrées au programme ontarien de soutien aux personnes handicapées.

Foyers de soins infirmiers administrés par municipalités (Ontario)



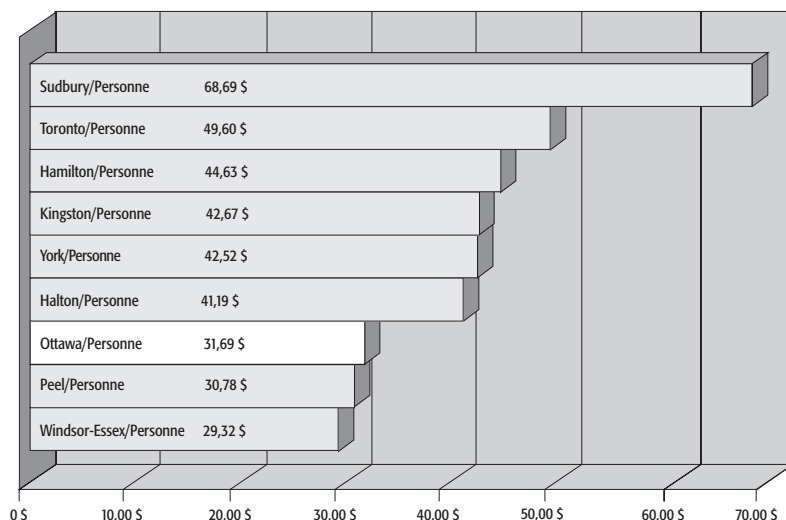
Définition :

Cette catégorie représente les coûts liés au fonctionnement des foyers pour personnes âgées soutenues par les municipalités.

Restrictions :

La catégorie « Foyers pour personnes âgées » est comparée uniquement à d'autres municipalités ontariennes parce que cette responsabilité a été transférée au niveau municipal par le gouvernement provincial.

Santé publique (Ontario)



Définition :

Les services de santé publique sont financés à parts égales entre les gouvernement provincial et municipal. Chaque fois que la ville réduit le budget d'un dollar, la province en fait autant.

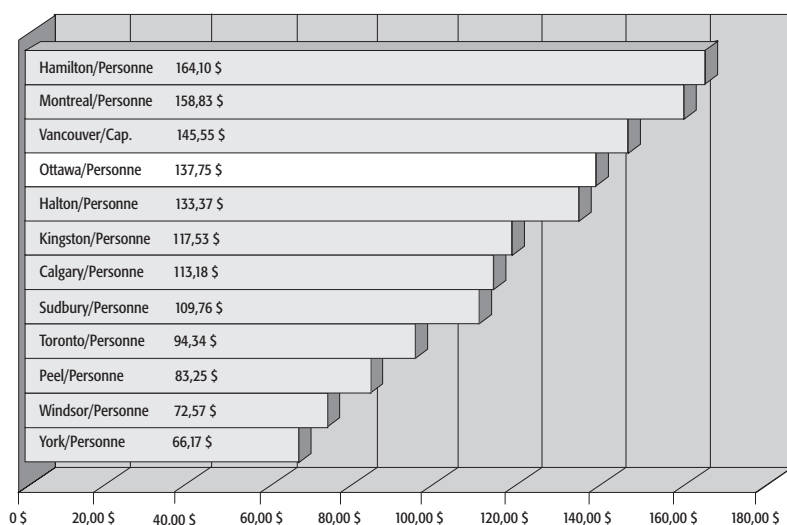
Restrictions :

La catégorie « Santé publique » est comparée uniquement à d'autres municipalités ontariennes parce que cette responsabilité a été transférée au niveau municipal par le gouvernement provincial.

Remarques :

Les données proviennent d'un sondage mené par l'Unité de santé de l'Ontario en 2003, et non des budgets municipaux. À cause des structures de financement qui diffèrent d'une municipalité à l'autre (certaines ont des services de santé, d'autres cotisent à des conseils de la santé indépendants), les budgets municipaux ne permettaient pas d'établir des comparaisons justes des niveaux de financement.

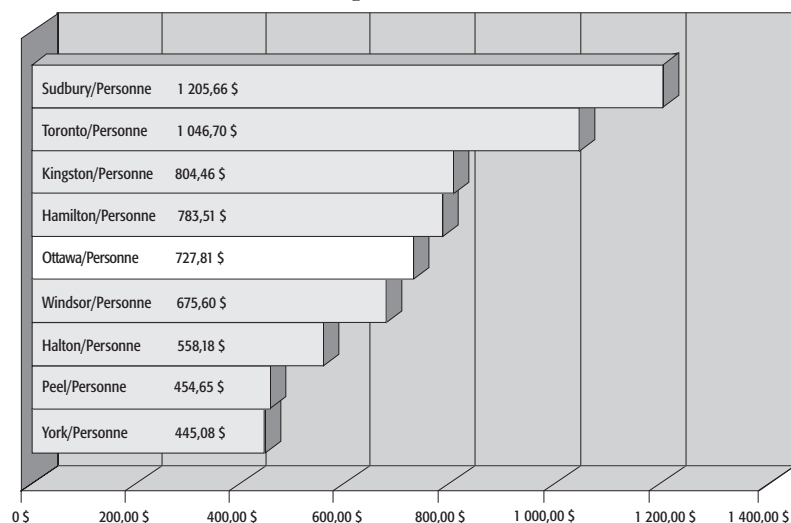
Parcs et loisirs Canada



Définition :

La catégorie « Parcs et loisirs » inclut les coûts de l'entretien des parcs, de l'entretien des installations de loisirs et des programmes de loisirs.

Total des services aux personnes (Ontario)



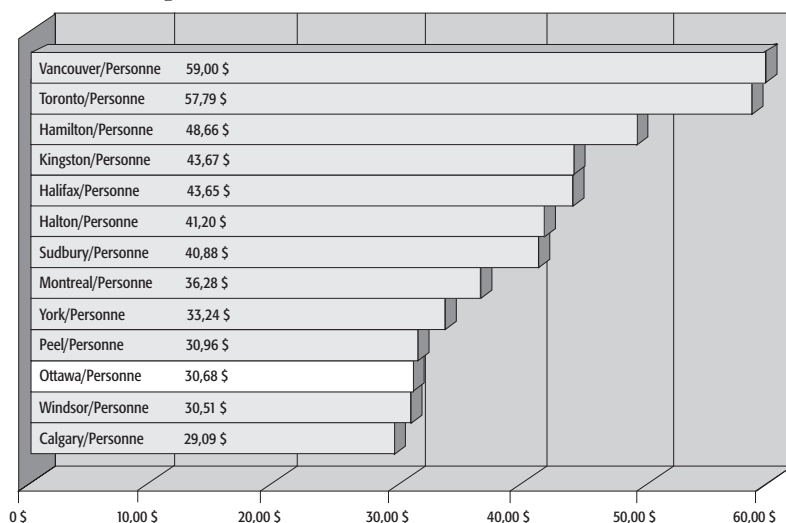
Définition :

La catégorie « Total des services à la personne » inclut le logement social, l'aide financière et à l'emploi, la santé publique, les services de garde à l'enfance, les subventions communautaires, les foyers pour personnes âgées, les arts et la culture, l'environnement, les parcs et loisirs.

Restrictions :

La catégorie « Total des services à la personne » est comparée uniquement à d'autres municipalités ontariennes parce que beaucoup de ses éléments constitutifs ont été transférés au niveau municipal par le gouvernement provincial.

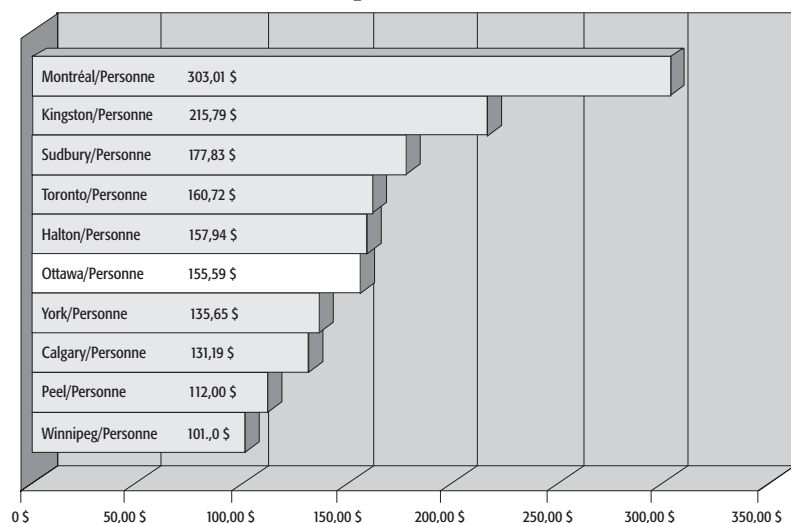
Bibliothèques



Définition :

La catégorie « Bibliothèques » inclut le financement du fonctionnement des bibliothèques publiques municipales.

Administration municipale



Définition :

La catégorie « Administration municipale » inclut le bureau de la directrice ou du directeur général (BDG), la vérificatrice ou le vérificateur, les services de gestion, la technologie de l'information, les ressources humaines, le maire et le conseil, le bureau de la directrice ou du directeur municipal, la gestion financière, les communications, les affaires juridiques et le greffe.

Le rapport Macdonald a été rédigé par l'économiste David Macdonald, président de Embryonic Business Technologies, grâce notamment au généreux soutien des groupes et personnes suivants :

- Réseau d'action pour les services de garde à l'enfance
- Conseil des services de garde à l'enfance
- Action Ottawa sur la pauvreté
- Association des services de garde à l'enfance d'Ottawa
- Coalition de la santé communautaire d'Ottawa
- Conseil régional du travail d'Ottawa
- Coalition d'Ottawa pour la santé publique au XXI^e siècle
- Coalition communautaire pour la santé mentale
- Conseil des arts
- Agence juive de services familiaux
- Logements sans but lucratif Emily-Murphy
- Services familiaux d'Ottawa
- Centertown Citizens (Ottawa) Corporation
- Regroupement des services éducatifs à l'enfance d'Ottawa
- L'Association canadienne pour la santé mentale – section d'Ottawa
- Conseil de planification sociale
- Bureau des services à la jeunesse
- Section locale 2204 du SCFP
- Section locale 503 du SCFP
- Conseil régional du SCFP d'Ottawa

L'auteur

David Macdonald a reçu sa formation d'économiste à l'Université de Guelph. Il a récemment terminé « Dollars and Sense: A look inside Ottawa's 2004 Draft Budget » (Argent et bon sens : un regard sur le projet budgétaire d'Ottawa pour 2004), une analyse des coûts individuels du maintien des services municipaux. David a aussi travaillé avec le Centre canadien des politiques alternatives, Oxfam Canada et l'Institut Polaris. Il est actuellement président de Embryonic Business Technologies, une société de consultation internationale qui se spécialise dans le développement des petites entreprises.

Avertissement

Embryonic Business Technologies offre la présente information de bonne foi, mais ne fournit aucune garantie et n'accepte aucune responsabilité pour toute information inexacte, incomplète ou trompeuse, ni pour son utilisation à quelque fin que ce soit. En outre, les points de vue exprimés dans la présente étude ne reflètent pas nécessairement les opinions de ses commanditaires.