

La position d'Ottawa

Une comparaison des dépenses municipales dans l'ensemble de l'Ontario

Par: David Macdonald
david@macdonald.name
613-234-6626



Résumé

Ce rapport examine « la position d'Ottawa » en ce qui a trait aux niveaux de dépenses sur divers programmes et services communautaires. Il révèle que bien que la Ville d'Ottawa réussit dans certains secteurs, elle est derrière des municipalités comparables dans des programmes clés comme les foyers pour personnes âgées et la santé publique. Ces classements se veulent dans le contexte d'une ville qui examine la possibilité d'effectuer d'autres coupures aux services et à la dotation en personnel. En effet, le rapport conclut que la Ville est menacée de devenir une municipalité prolétaire qui prive ses programmes communautaires et accuse un certain retard par rapport au reste de la province.

En 2007, la Ville d'Ottawa sera confrontée à une insuffisance budgétaire de plus de 70 millions de dollars et les défis budgétaires de 90 millions de dollars par année se poursuivront dans un proche avenir. Bien que les pressions inflationnistes et le transfert par le provincial ne soient pas nouveaux, la proposition d'Ottawa de ne pas augmenter les taxes l'est. Sans hausse de taxe, des coupures importantes, prévues et imprévues, devront être faites aux services municipaux.

La Ville a souligné plusieurs secteurs où on pourrait faire des économies, bien que par le biais d'importantes réductions de service. Plus particulièrement, la Ville prévoit laisser des postes ouverts beaucoup plus longtemps que la normale, entraînant le personnel municipal à travailler 54 000 jours-personnes de moins en 2007. Les frais d'utilisation et les frais de transport, particulièrement ceux payés par les étudiantes et étudiants postsecondaires, seront augmentés. Pour équilibrer un budget « sans hausse de taxe », la Ville devra également annuler toutes les nouvelles améliorations aux programmes pour 2007 et réduire entre 5 et 10 millions de dollars dans les services de base comme les casernes de pompiers, les piscines et les musées.

D'autres municipalités de l'Ontario sont confrontées à des défis fiscaux semblables pour maintenir et accroître les services. Elles sont, elles aussi, confrontées à un plus grand transfert de la province et à des pressions inflationnistes.

Ce rapport examine de façon plus générale le budget d'Ottawa pour 2007 en regardant comment Ottawa se compare à d'autres municipalités de l'Ontario. Plus particulièrement, il examine les dépenses par habitant dans les dix catégories suivantes : frais administratifs, santé

publique, services ambulanciers, aide à l'emploi et aide financière, aide aux personnes âgées, parcs et loisirs, services de garde, bibliothèques, logement social et transport.

Toutes les municipalités de la province ayant une population de plus de 150 000 sont incluses. Au total, cela représente 80 municipalités, dont bon nombre sont de palier inférieur. En Ontario, il y a souvent deux paliers de municipalités : une municipalité de palier supérieur ou régionale qui finance des postes comme le transport ou les bibliothèques et une municipalité locale ou de palier inférieur qui entretient les parcs. Dans ce rapport, les dépenses des municipalités de palier inférieur sont regroupées dans le palier supérieur de gouvernement municipal. Les résultats sont résumés dans les quatorze municipalités de palier supérieur et les non régionalisées. Les données s'étendent sur trois ans, avec 240 rapports financiers examinés afin de compiler le rapport.

En plus d'examiner les dépenses par habitant, le rapport examine également les changements proposés à l'impôt foncier pour neuf des quatorze municipalités. Ces neuf municipalités étaient les seules qui avaient déposé un avant-projet de budget pour 2007 au moment de publier ce rapport.

Les résultats pour Ottawa sont inquiétants. Ottawa a déjà diminué les frais administratifs par habitant. Dans les autres catégories, elle se situe au milieu ou en bas de la moyenne dans six des neuf municipalités. Ottawa a un assez bon dossier en matière de transport. Cependant, le résultat de la Ville est assez médiocre pour ce qui est de la santé publique et de l'aide aux personnes âgées.

De toutes les villes analysées, Ottawa est également la seule municipalité à examiner la possibilité de ne pas augmenter l'impôt foncier. Même si la Ville adoptait une augmentation inflationniste de 1,7 pour cent, elle se retrouverait tout de même en dernière position et de loin derrière les autres grands centres urbains de l'Ontario. Sans revenu additionnel pour soutenir une ville croissante et de nouvelles idées, Ottawa est menacée de se retrouver encore plus loin derrière Toronto et la région du Grand Toronto. Étant donné le classement d'Ottawa dans plusieurs catégories, elle risque de se retrouver rapidement dans le dernier quartile, si elle ne s'y trouve pas déjà.

Contexte

En raison du coût de l'inflation en hausse constante, Ottawa est à nouveau confrontée à une insuffisance budgétaire d'un peu plus de 70 millions de dollars en 2007. Les pressions inflationnistes entraîneront des insuffisances budgétaires prévues d'environ 90 millions de dollars au moins jusqu'en 2010. Il y a deux options sur la table pour le budget de cette année : la première position favorise l'option d'aucune hausse de taxe avec des réductions de services pour répondre à l'insuffisance budgétaire, et la deuxième position favorise une hausse de taxe et moins de réductions de services ou aucune réduction de services.

Dans le cas de la non-augmentation de taxe, des coupures importantes, prévues et imprévues, seront nécessaires. Les frais d'utilisation augmenteront probablement partout de 2 à 3 pour cent. Il se peut que les frais de transport subissent éventuellement une augmentation de 9,5 pour cent avec des dispositions particulières pour les étudiantes et étudiants postsecondaires. Une augmentation de zéro pour cent dans les impôts signifie également l'élimination complète de toute nouvelle amélioration aux programmes combinée à des coupures de 5 à 10 millions de dollars dans les services de base, comme les casernes de pompiers, les piscines et les programmes de santé. Cela exigera également que la Ville commence à faire des « vides non comblés », ce qui signifie que les postes ne seront pas dotés. En fait, pour répondre aux objectifs de « vide non comblé », le personnel municipal devra travailler 54 000 jours-personnes de moins en 2007. Bien que l'insuffisance budgétaire ne soit pas aussi grave que les budgets précédents, la position de « non-hausse de taxe » oblige des solutions rigoureuses pour équilibrer le budget. Une hausse de taxe inflationniste, qui respecte ce que d'autres municipalités de l'Ontario prévoient, modérerait la gravité des coupures de services.

Ottawa n'est pas la seule à subir des pressions budgétaires puisque les municipalités de l'Ontario sont toutes confrontées à l'inflation et au transfert du provincial. La seule exigence de l'Ontario que les villes offrent des services sociaux financés par le biais de l'assiette de l'impôt foncier n'aide pas. La province a constamment sous-financé son propre engagement sur les services transférés. De plus, les municipalités de l'Ontario ont peu de contrôle sur la hausse des revenus. Même le régime d'impôt foncier est contrôlé presque entièrement à partir de Toronto. Seules les municipalités ont l'option d'augmenter ou de baisser le taux d'imposition global.

Le point de mire du rapport

L'objectif de ce rapport est d'examiner de façon plus générale l'insuffisance budgétaire d'Ottawa. Plus particulièrement, il examine comment Ottawa se compare à d'autres municipalités de l'Ontario confrontées à des pressions semblables. À cette fin, les dépenses d'Ottawa en matière de services sociaux et communautaires sont comparées sur une base par habitant avec d'autres municipalités de l'Ontario. Le rapport compare les dépenses dans dix domaines : frais administratifs, santé publique, services ambulanciers, aide à l'emploi et aide financière, aide aux personnes âgées, parcs et loisirs, services de garde, bibliothèques, logement social et transport.

Cette comparaison générale permettra aux résidentes et résidents d'Ottawa d'examiner largement le processus budgétaire de 2007 et de voir comment la Ville se compare au reste de la province. Au total, quatorze municipalités sont examinées dans ce rapport, chacune avec une population de plus de 150 000 personnes.

Le rapport examine également les hausses d'impôt foncier proposées dans d'autres municipalités de l'Ontario. Au moment de rédiger ce rapport, neuf municipalités, dont Ottawa, avaient présenté un avant-projet de budget pour 2007 avec des propositions de changements à l'impôt foncier.

Méthodologie

Les principales sources de données de ce rapport sont les Rapports d'information financière (RIF) compilés par le Ministère des Affaires municipales et du Logement de l'Ontario. Chaque année, chaque municipalité de l'Ontario doit soumettre son information financière dans un format commun. Les graphiques ci-dessous représentent l'information de 2005. On a fait des comparaisons avec les classements des années antérieures. Dans ces cas, on a utilisé les RIF de 2003 et 2004. Malheureusement, l'année 2003 étant la première année des RIF, aucune donnée n'est donc disponible avant cette date. Aussi, les RIF pour l'année 2006 ne seront pas disponibles avant juin 2007.

Les valeurs par habitant reposent sur les prévisions démographiques fournies dans les RIF de 2005. Puisque les RIF de 2003 et 2004 ne comportaient pas de prévisions démographiques, on a donc utilisé les données de 2005 dans ces cas. Les seules autres prévisions démographiques proviennent de Statistique Canada mais puisqu'elles datent de 2001, elles n'ont pas été utilisées. Ceci pourrait mener à une distorsion non intentionnelle pour les municipalités dont la croissance démographique est rapide lorsqu'on les compare à 2003 et 2004. Cependant, cette particularité n'affecte pas les graphiques eux-mêmes. Toutes les municipalités de l'Ontario comptant plus de 150 000 habitants en 2005 font partie de cette étude.

Dans plusieurs secteurs de la province, on retrouve des municipalités de palier supérieur qui fournissent des services et des municipalités de palier inférieur qui en offrent d'autres. Dans ces cas, les dépenses de toutes les municipalités de palier inférieur sont ajoutées aux données des municipalités de palier supérieur.

Les municipalités entourant Toronto doivent déboursier pour un regroupement de services pour la région du Grand Toronto. Ce regroupement est utilisé pour fournir des services sociaux dans toute la région bien que la plupart des services soient fournis par Toronto. Le financement du regroupement de la région du Grand Toronto est inclus dans les catégories appropriées.

Toutes les données citées représentent le coût brut d'exploitation d'un programme. Les montants bruts servent à déterminer la taille de programmes particuliers et non pas la façon dont ils pourraient être financés.

Un total de 240 documents du RIF ont été examinés couvrant 80 municipalités. Ceci se sépare en 18 RIF pour des municipalités à palier unique, 24 pour les municipalités de palier supérieur et 198 pour les municipalités de palier inférieur.

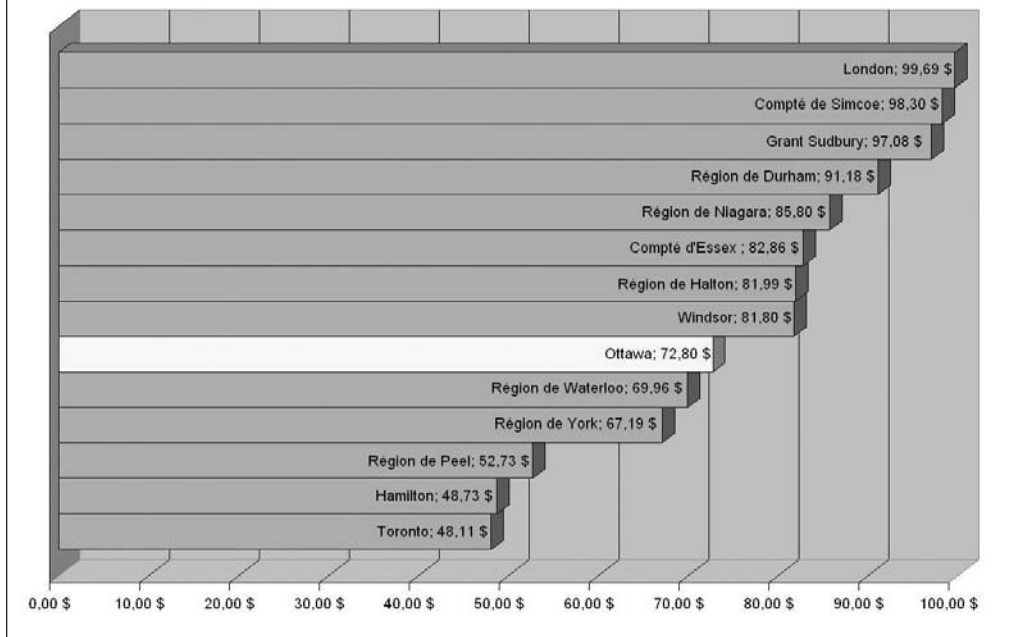
Conclusion

Ottawa a réussi à diminuer les frais administratifs; cependant, dans six des catégories restantes, la ville se situe au niveau moyen à inférieur lorsqu'on parle des dépenses pour les services communautaires et les services sociaux. Pour ce qui est des frais administratifs d'Ottawa, son rang a été réduit de manière significative au cours de la période de l'étude. Il n'est pas clair jusqu'où on peut encore les baisser par le biais des « vides non comblés » et de mesures semblables avant que cela n'affecte l'offre de programmes.

Une des grandes exceptions de cette tendance est dans le transport où Ottawa est deuxième derrière Toronto. Cela reflète l'engagement d'Ottawa face au transport en commun et s'est traduit par le deuxième plus important achalandage par habitant dans la province.

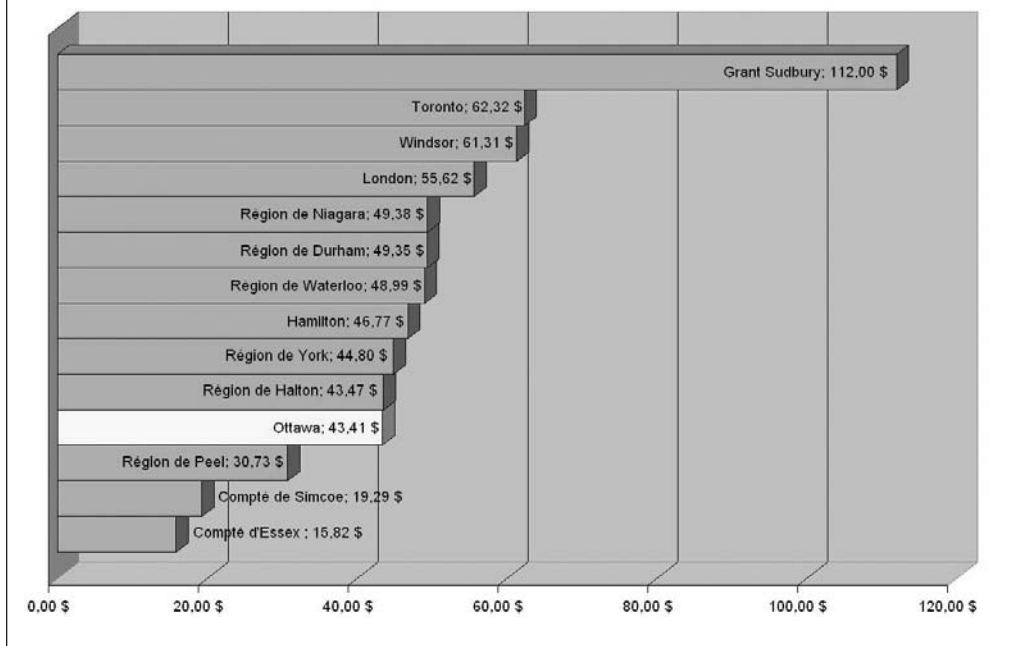
Ce rapport conclut que la position de « zéro hausse de taxe » d'Ottawa est déphasée par rapport aux autres grandes municipalités urbaines de l'Ontario. Sans revenu additionnel par le biais de la hausse des impôts fonciers, la Ville sera incapable de suivre Toronto et la région du Grand Toronto. Dans tous les programmes examinés (à part le transport, les services de garde et le logement social), la Ville d'Ottawa dispose de très peu d'espace précieux avant de se retrouver dans le dernier quart des dépenses sociales, si elle ne s'y trouve pas déjà. La ville est menacée de devenir une municipalité prolétaire qui prive ses programmes communautaires et accuse un certain retard par rapport au reste de la province.

Administration



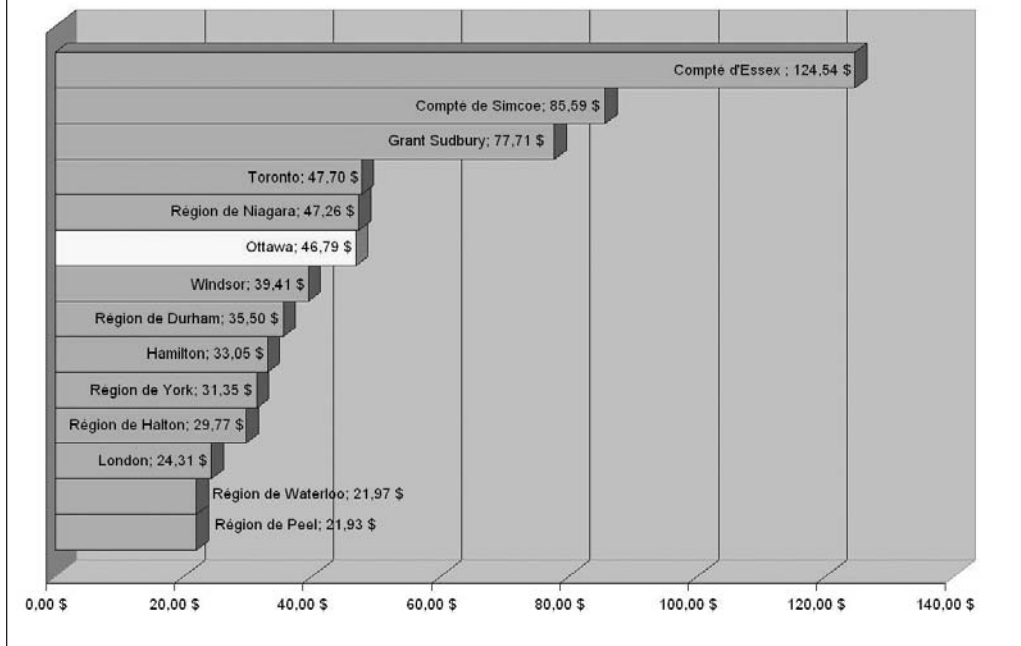
L'administration résume les coûts des conseillères et conseillers municipaux et des services généraux. La Ville d'Ottawa a réduit de manière significative ses frais administratifs par habitant. Ottawa s'est classée 4e en Ontario en 2003 et en 2004. En 2005, elle a reculé au 9e rang sur 14.

Santé publique



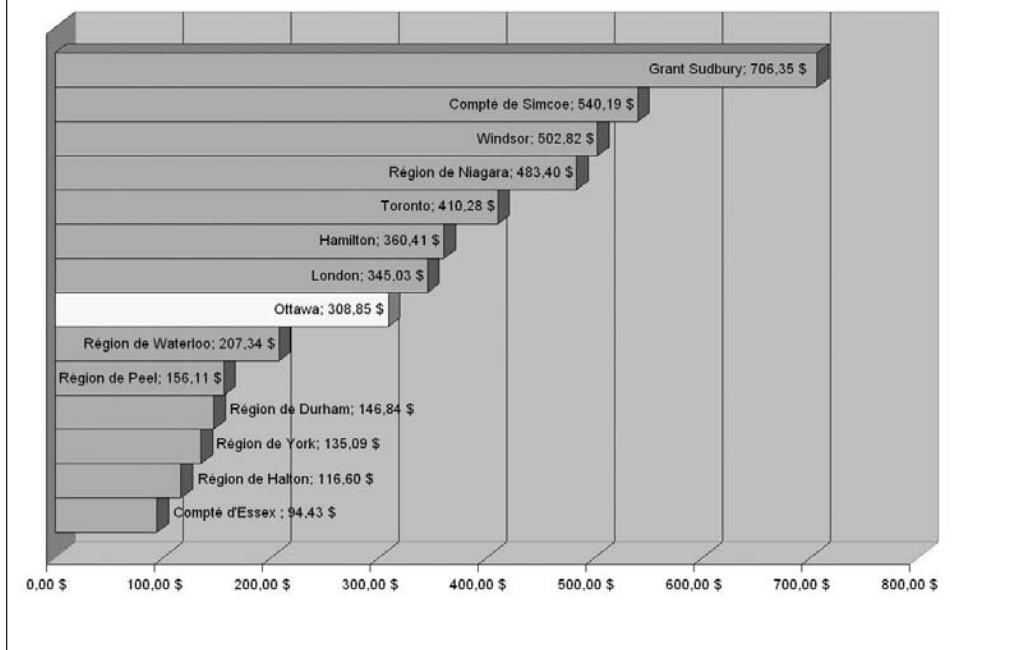
La santé publique résume les dépenses consacrées à la santé publique dans chaque municipalité. Dans un de ses pires classements, Ottawa ne fait pas bonne figure, en se classant en 4e position avant la fin.

Services ambulanciers



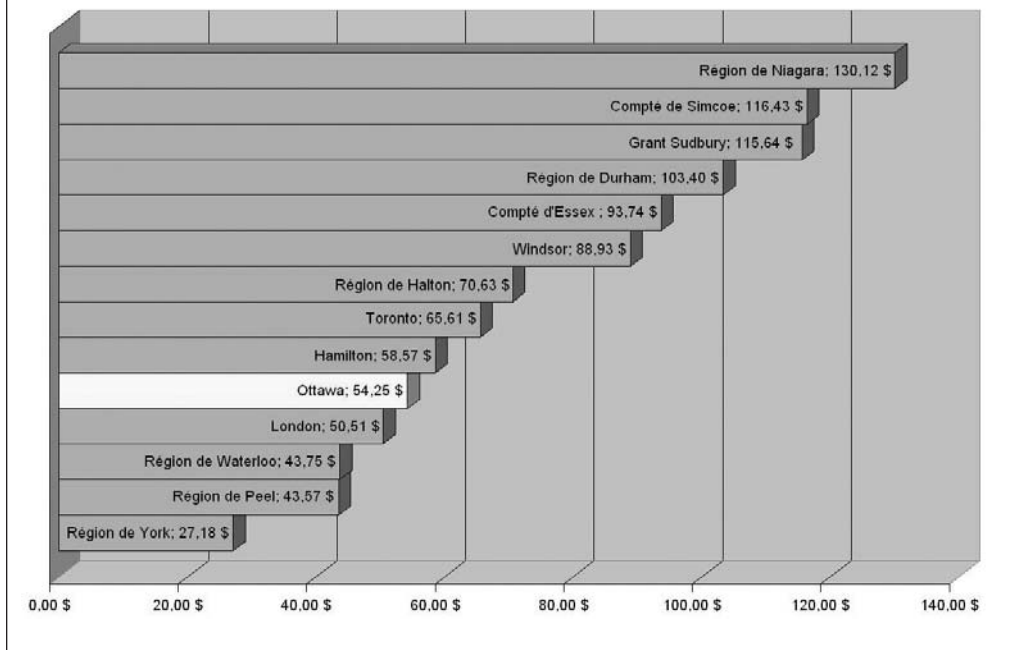
Les services ambulanciers comprennent le coût de l'offre d'ambulancières et ambulanciers paramédicaux, le maintien des ambulances et la répartition des services d'urgence. Ottawa a un classement moyen, étant 6e sur 14.

Aide à l'emploi et aide financière



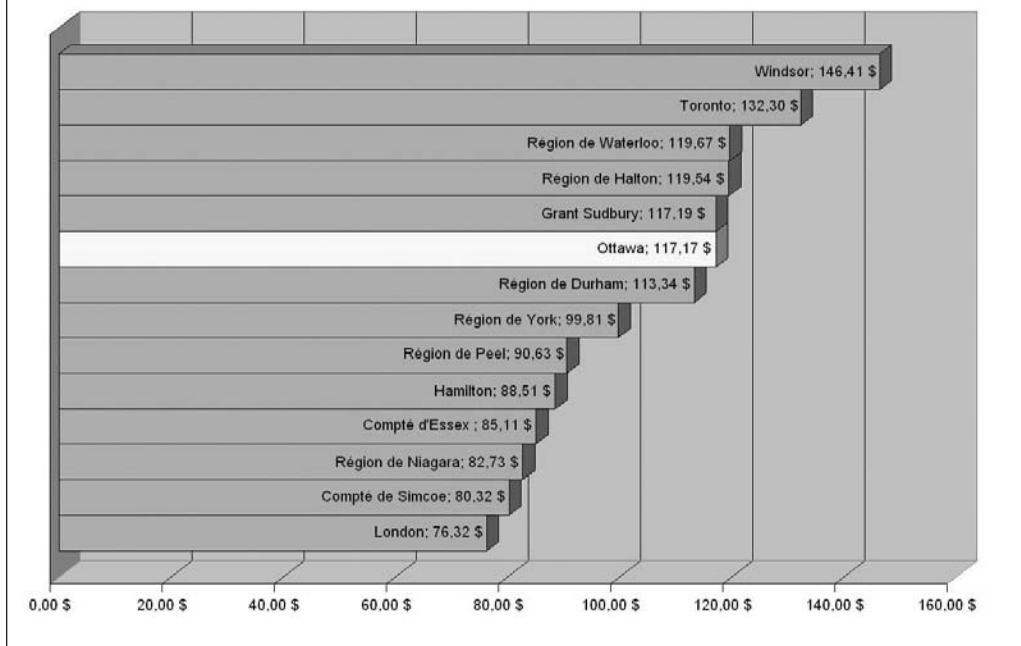
Ottawa a un classement moyen en matière d'emploi et d'aide financière qui comprend un programme mandaté à l'échelle provinciale comme le programme Ontario au travail. La ville d'Ottawa se classe 8e sur 14.

Aide aux personnes âgées



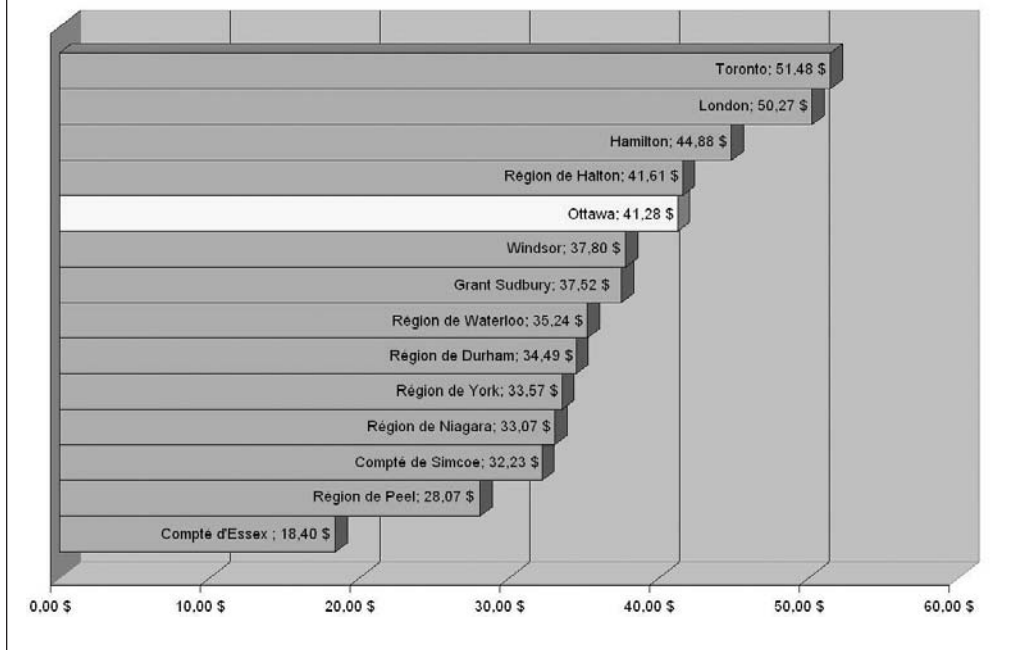
Ottawa se situe dans la moitié inférieure pour ce qui est de l'aide aux personnes âgées généralement dans les foyers pour personnes âgées municipaux. La ville se classe 10e sur 14.

Parcs et loisirs



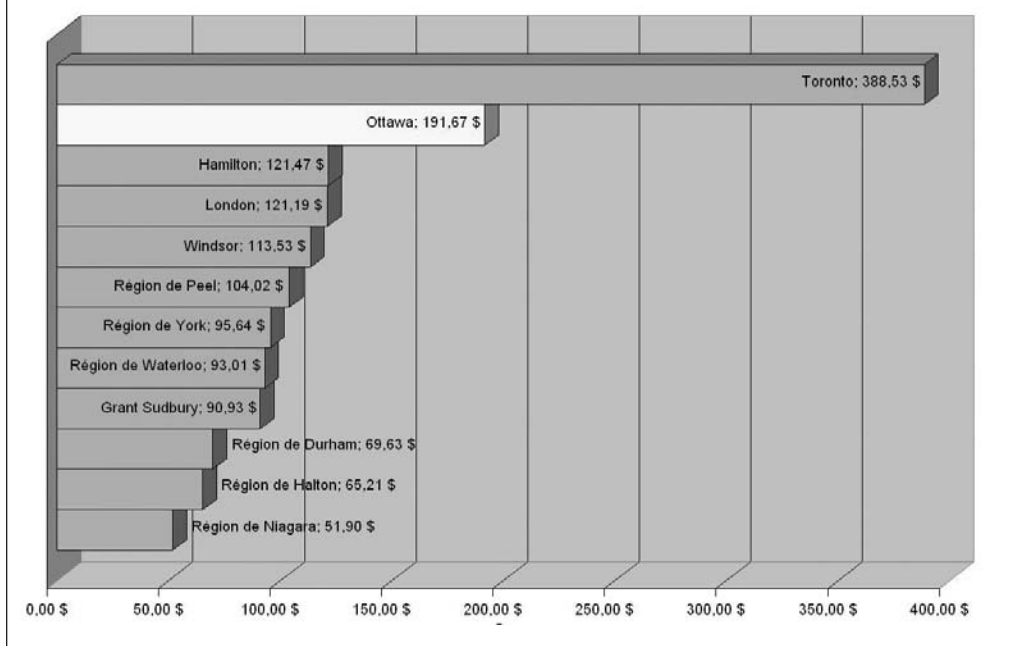
Les parcs et les loisirs comprennent l'entretien des parcs municipaux, ainsi que les programmes de loisirs. Ottawa a un classement moyen en étant 6e sur 14.

Bibliothèques



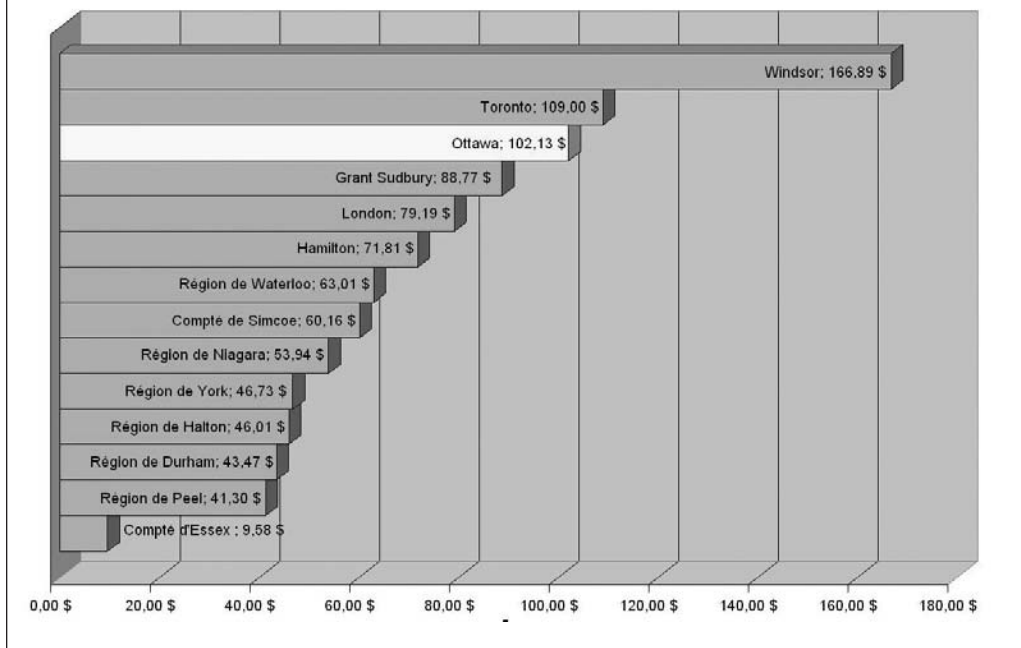
Les dépenses de bibliothèque se situent dans les cinq supérieures. Le classement d'Ottawa pour ce qui est des bibliothèques a augmenté en passant de 11e et 12e sur 14 au cours des deux années précédentes à sa place actuelle, soit 5e. Les niveaux de dépenses ont essentiellement stagné depuis.

Transport



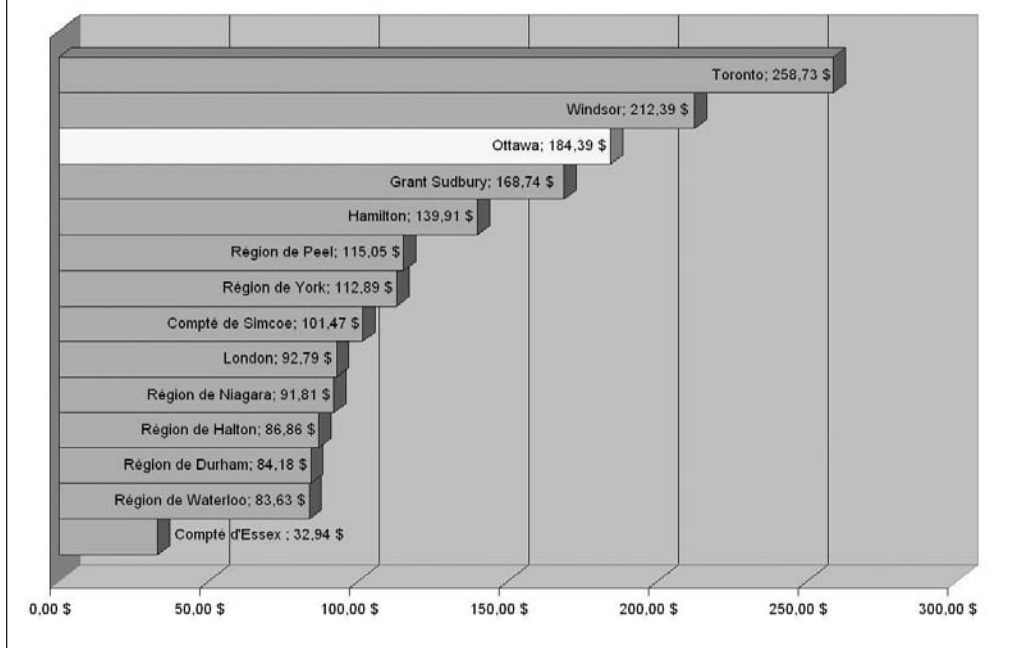
Le transport est un secteur où Ottawa excelle. La ville est deuxième derrière Toronto quant aux dépenses par habitant. L'engagement d'Ottawa face au transport a fait en sorte qu'on lui a accordé le quatrième taux d'achalandage le plus élevé par habitant au Canada après Montréal, Toronto et Vancouver. Plusieurs des 14 municipalités ne sont pas incluses parce qu'elles dépensent peu ou absolument rien pour le transport en commun. Étant un de ses meilleurs classements de l'étude, Ottawa occupe la 2e place sur 12.

Services de garde



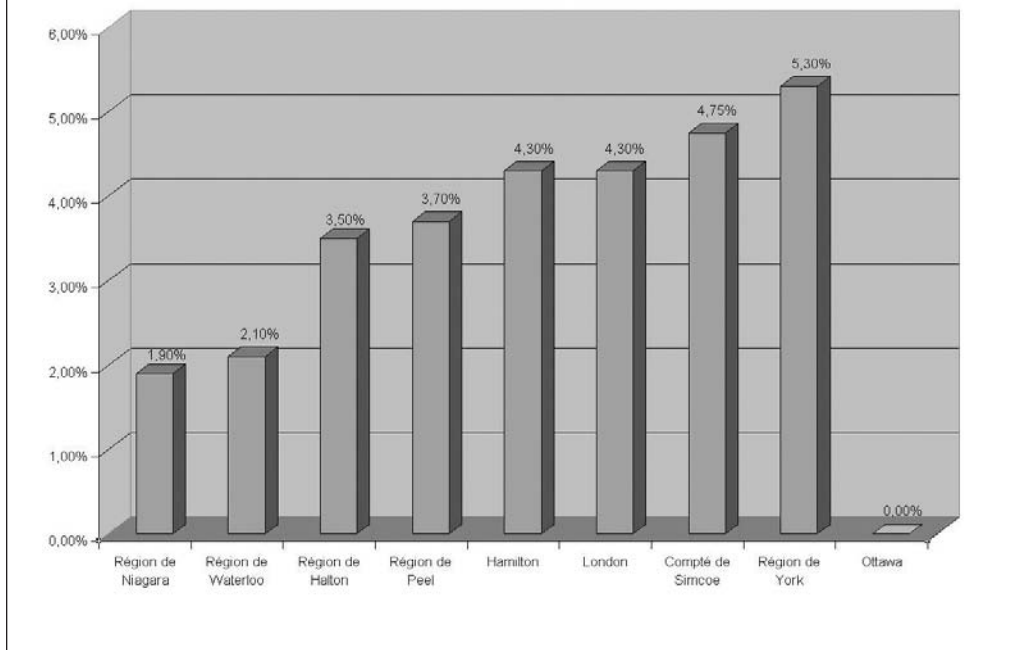
Dans les services de garde, Ottawa va bien mais traîne un peu derrière Windsor et Toronto. Ce qui est important, c'est que la plupart des dépenses dans les services de garde ne proviennent pas de l'assiette de l'impôt foncier. Plutôt, plus de 70 % provient directement des subventions de la province. Dans cette catégorie, Ottawa est 3e sur 14.

Logement social



Dans le logement social, la ville se trouve derrière Windsor et Toronto seulement. Le financement provincial représente environ 40 % de cette catégorie, ce qui signifie que seulement 60 % du total est financé à partir de l'assiette fiscale. Les améliorations aux programmes du budget de 2007 devraient aider à consolider ce rendement et à garder le logement social durable. Cependant, sans hausse de taxe, les améliorations aux programmes seront probablement un des premiers points sous le couperet.

Augmentation de l'impôt foncier prévue en 2007



Le graphique qui suit montre les augmentations proposées à l'impôt foncier pour toutes les municipalités de l'Ontario comptant plus de 150 000 personnes qui ont déposé un avant-projet de budget pour 2007 au moment de rédiger ce rapport. Des quatorze municipalités incluses dans ce rapport, neuf avaient un budget en 2007. Il est clair qu'une hausse de taxe de zéro pour cent à Ottawa ou même une augmentation en fonction de l'inflation de 1,7 pour cent est la plus basse de la province. Une si légère hausse déphase la ville d'Ottawa par rapport aux grandes régions urbaines de l'Ontario.

Mot au sujet de l'auteur :

David Macdonald est un économiste indépendant qui travaille à Ottawa. Par le biais de sa firme de consultants, il aide à exposer le point de vue des groupes sans but lucratif. De plus, David travaille avec les groupes syndicaux et communautaires depuis trois ans afin de les aider à interpréter et à réagir face aux budgets municipaux d'Ottawa.