



**ASSOCIATION CANADIENNE DES
ADMINISTRATEURS MUNICIPAUX**

**RAPPORT SUR LES PROGRAMMES FÉDÉRAUX DE
FINANCEMENT**

JANVIER 2022

RÉSUMÉ

Ce rapport a été préparé par l'Association canadienne des administrateurs municipaux (ACAM) dans le but de présenter au gouvernement fédéral des observations sur les programmes de financement destinés aux municipalités canadiennes. Ce document est basé sur des recherches et sur des avis de membres de l'ACAM.

Les membres de l'ACAM aimeraient que les programmes de financement fédéraux :

- Suivent le modèle du Fonds fédéral de la taxe sur l'essence, de façon générale pour tous les programmes de financement des municipalités.
- Prévoient un flux de financement fédéral des infrastructures adapté aux municipalités de 10 000 habitants ou moins.
- Permettent aux municipalités de participer à leur élaboration et à leur conception.
- Utilisent des critères uniformes appliqués par les gouvernements provinciaux/territoriaux et le gouvernement fédéral.
- Soient faciles à comprendre, avec des critères clairs sur ce qui sera financé (et dans quelle mesure) et un processus de demande simplifié.
- N'exigent pas trop de documents administratifs.
- Tiennent compte de toutes les infrastructures municipales.
- Soient prévisibles pour permettre une planification à long terme.
- Incluent tous les coûts pertinents, permettent le « cumul » de divers programmes de financement et permettent une certaine souplesse en termes de flux de trésorerie, de financement anticipé pour certains projets, de financement de projets pluriannuels, voire aussi de financement accru pour les coûts supplémentaires lorsqu'un projet évolue.
- Mettent l'accent sur les infrastructures municipales.

INTRODUCTION

Ce document de l'Association canadienne des administrateurs municipaux (ACAM) porte sur les programmes de financement du gouvernement du Canada. L'ACAM a déjà produit un exposé de position sur le même sujet, en mars 2016, présentant ses priorités d'un point de vue administratif.

L'ACAM appuie le travail effectué par la Fédération canadienne des municipalités (FCM) en matière de financement des infrastructures. Si la FCM s'est donné pour mission de se prononcer sur les enjeux politiques, l'ACAM souhaite s'exprimer sur les aspects administratifs (plus « terre-à-terre ») des programmes de financement.

L'ACAM souhaite avoir un dialogue continu avec le gouvernement fédéral, au fur et à mesure que les détails des programmes de financement sont établis.

Sur la base des commentaires reçus de ses membres, l'ACAM a produit un résumé des caractéristiques de ce qui constituerait selon elle un bon programme de financement fédéral. Encore une fois, l'apport de l'ACAM est axé sur la mise en œuvre et l'administration des programmes de financement, ce qui n'enlève rien au rôle politique de la FCM.

Commentaires reçus des membres de l'ACAM

Les membres de l'ACAM ont été interrogés sur les défis qu'eux-mêmes et leurs employés ont dû relever ou qui, selon eux, devraient être abordés en ce qui concerne les programmes du gouvernement fédéral. De nombreuses réponses détaillées ont été reçues de tout le Canada, provenant de municipalités de toutes tailles. Un fort consensus s'est dégagé parmi les membres, dont les principaux éléments sont présentés ci-dessous accompagnés de quelques recommandations.

RECOMMANDATIONS CONCERNANT L'ENSEMBLE DES PROGRAMMES FÉDÉRAUX

l'ACAM encourage le gouvernement fédéral à réfléchir aux recommandations suivantes :

Le Fonds fédéral de la taxe sur l'essence, un modèle à suivre

Le gouvernement fédéral a un modèle clair qu'il peut suivre pour ses programmes de financement. De nombreux membres de l'ACAM sont très satisfaits de la façon dont le Fonds fédéral de la taxe sur l'essence est administré et apprécient plusieurs de ses caractéristiques qui devraient inspirer d'autres programmes de financement fédéraux, notamment :

- Des montants de financement déterminés pour plusieurs années.
- Des directives claires sur les types de projets admissibles et non admissibles.
- Des catégories de projets suffisamment diversifiées pour répondre aux objectifs fédéraux aussi bien qu'aux objectifs municipaux.
- Un processus de déclaration bien défini pour que les municipalités puissent rendre compte de la façon dont les fonds sont dépensés.
- Délai de cinq (5) ans pour dépenser les fonds reçus, ce qui permet aux municipalités de planifier leurs travaux et leur calendrier.
- Des indications claires sur le calendrier de mise à disposition des fonds pour la planification et la gestion de trésorerie de la municipalité.

Recommandation : Les caractéristiques positives du Fonds fédéral de la taxe sur l'essence devraient être reprises dans tous les programmes de financement fédéraux destinés aux municipalités.

Extension du programme fédéral de Fonds de la taxe sur l'essence

Plusieurs municipalités accueilleraient favorablement une extension du programme fédéral actuel de Fonds de la taxe sur l'essence, ce qui faciliterait la planification des immobilisations.

Recommandation : Le gouvernement fédéral devrait lancer une discussion sur l'extension du programme actuel de Fonds de la taxe sur l'essence.

Petites municipalités

Le processus de demande de financement fédéral désavantage fortement les petites municipalités (10 000 habitants et moins) :

- Les petites municipalités ne peuvent pas rivaliser avec les grandes villes pour financer leurs projets.

- Les petites municipalités n'arrivent pas à s'y retrouver dans les processus de demande compliqués et souvent techniques.
- Les petites municipalités n'ont pas les ressources financières internes nécessaires pour demander et financer leur part du coût des projets.

Recommandation : Le gouvernement fédéral devrait créer un canal de financement convenant aux municipalités de moins de 10 000 habitants et tenir compte des ressources limitées de ces administrations pour remplir les formulaires de demande. Le gouvernement fédéral pourrait créer un programme adapté aux collectivités de moins de 10 000 habitants qui fonctionnerait de façon similaire au Fonds de la taxe sur l'essence afin que toutes les municipalités obtiennent une part de financement, quelle que soit leur taille. Le modèle du Fonds de la taxe sur l'essence faciliterait l'administration du financement tant pour le gouvernement fédéral que pour les municipalités.

Interférences des gouvernements provinciaux et territoriaux

Les interventions des provinces et des territoires pour canaliser les transferts de fonds du gouvernement fédéral aux municipalités ne font que retarder, compliquer et réduire les bénéfices financiers de l'aide fédérale.

- Les gouvernements provinciaux/territoriaux ajoutent souvent des exigences de demande et d'approbation à celles déjà mises en place par le gouvernement fédéral.
- Ces gouvernements ajoutent aussi des priorités qui rétrécissent les priorités initiales de financement de projets.
- Il arrive également que les gouvernements provinciaux prélèvent une partie des fonds fédéraux pour leurs propres besoins.
- Certaines provinces et certains territoires ne disposent pas des ressources financières nécessaires pour participer pleinement aux programmes de financement fédéraux, ce qui désavantage les municipalités de ces provinces et territoires par rapport aux autres municipalités.

Recommandation : Il est suggéré que le gouvernement fédéral travaille directement avec les municipalités pour établir ses priorités de programme et que les fonds soient versés directement par le gouvernement fédéral aux municipalités.

Collaboration avec l'ACAM et les associations d'administrateurs provinciales/territoriales

La plupart des programmes de financement fédéraux sont trop étroitement ciblés et ne sont pas adaptés aux priorités des municipalités qu'ils sont censés aider.

- Par exemple, dans certaines provinces et certains territoires, les municipalités sont responsables de divers services sociaux, comme les logements abordables et les foyers de soins de longue durée, qui nécessitent des investissements importants. Des prêts sans intérêt pour ces investissements amélioreraient considérablement la capacité des municipalités à construire et à entretenir de telles installations.
- Dans le même ordre d'idées, plusieurs municipalités accueilleraient favorablement une aide fédérale de recrutement dans le secteur de la santé, en particulier pour le personnel soignant.

Recommandation : Il est recommandé que le gouvernement fédéral travaille en étroite collaboration avec l'ACAM et les associations d'administrateurs provinciales/territoriales pour déterminer les priorités de financement des programmes fédéraux.

Plus de clarté sur les délais de traitement des demandes

Les délais de traitement des demandes de financement du gouvernement fédéral doivent être plus clairs. Les municipalités n'ont souvent aucune idée du délai de traitement des demandes de financement de leurs projets.

- Ces situations peuvent entraîner des retards, voire la perte d'une saison de construction.
- Elles peuvent également faire grimper les coûts des projets.

RÉSUMÉ DES PRIORITÉS CONCERNANT UN PROGRAMME FÉDÉRAL DE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES

Outre le résumé des priorités susmentionné, les priorités qui devraient guider les programmes fédéraux de financement des infrastructures sont résumées ci-dessous par catégories.

ADMINISTRATION ET CONCEPTION DES PROGRAMMES

Noms de programmes clairs. Au fil des années, le gouvernement fédéral a mis en place divers programmes de financement des infrastructures à l'intention des municipalités. On peut notamment citer le Fonds d'infrastructure des provinces et des territoires, le Fonds de la taxe sur l'essence, le Fonds Chantiers Canada - volet Collectivités, le Fonds Chantiers Canada - volet Grandes infrastructures, le Fonds pour l'infrastructure verte, le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique, le Fonds sur l'infrastructure municipale rurale, le Fonds pour l'infrastructure frontalière, le Fonds de stimulation de l'infrastructure, etc. Quel fonds doit-on solliciter pour une priorité municipale particulière? Il devrait être facile de discerner l'utilité de chaque fonds et le gouvernement fédéral devrait s'assurer que son programme global de financement des municipalités est compréhensible.

Critères clairs. Lorsqu'ils demandent un financement fédéral, les employés municipaux devraient avoir une idée claire des critères appliqués et du calendrier des décisions de financement. Les critères ne doivent pas être ouverts à interprétation ni nécessiter des contrôles constants pour déterminer si un projet particulier est conforme. De plus, il faudrait préciser si le modèle de financement traditionnel 1/3-1/3-1/3 s'applique ou si une part fédérale plus importante pourrait être envisagée dans certains cas.

Simplicité du processus de demande et des rapports de gestion. Le processus de demande devrait simplement viser à déterminer si les critères du programme de financement sont respectés, ce qui signifie sans formulaires compliqués, ouverts à interprétation ou exigeant des détails non essentiels. De même, il faudrait simplifier les formulaires de contrôle des projets achevés.

Prise en compte de toutes les infrastructures municipales. Les municipalités devraient pouvoir décider quels équipements doivent être remplacés en fonction de facteurs tels que l'âge, l'état et le risque. Les programmes fédéraux ne doivent pas être trop restrictifs quant aux types d'équipements admissibles à un financement.

Participation directe des municipalités à l'élaboration et à la conception des programmes. Les programmes de financement des infrastructures existent depuis de nombreuses années et jouent un rôle essentiel pour combler les lacunes des infrastructures municipales. Il faudrait demander aux municipalités (dans le cadre de discussions au sein de la FCM et de l'ACAM) comment les programmes pourraient mieux répondre aux besoins, tant du point de vue politique qu'administratif.

Évaluation des programmes et reddition de comptes. Les programmes fédéraux devraient faire l'objet d'évaluations et d'une obligation de reddition de comptes pour veiller à ce qu'ils répondent aux besoins de leur mission. Si un programme est sous-utilisé, il doit être modifié pour répondre aux besoins réels des municipalités.

Aucun critère superflu. Le Programme des énergies renouvelables intelligentes et de trajectoires d'électrification (ERITE) récemment annoncé exige que le demandeur présente un plan d'équité, de diversité et d'inclusion au stade de la présentation de projet technique et financière. De tels critères superflus (et ceux liés au programme Emplois d'été Canada) sont purement symboliques et ne produisent pas de changements substantiels, mais créent des obstacles supplémentaires pour les municipalités postulantes.

Il a déjà été constaté (notamment lors de l'élaboration des plans d'action municipaux sur les changements climatiques) que les exigences de ce type dans les processus de demande amènent les municipalités à adopter des plans sommaires qui ne contribuent guère à l'atteinte des objectifs des politiques fédérales et qui peuvent même les retarder (c.-à-d. qu'une fois que la municipalité a adopté le plan sommaire, elle ne voit pas l'utilité de faire autre chose).

ASPECTS FINANCIERS

Définition claire du concept d'infrastructures municipales. Les dépenses consacrées aux infrastructures municipales ont parfois été insuffisantes parce qu'il est difficile de faire valoir l'importance des infrastructures de base par rapport à d'autres programmes ayant plus de visibilité publique. Il faut veiller à ce que les dépenses sans lien direct avec les infrastructures ne soient pas comptabilisées en tant que dépenses d'infrastructure.

Financement prévisible. Le personnel municipal mentionne souvent le financement issu de la taxe sur l'essence comme un exemple de financement prévisible. Les municipalités doivent préparer des plans de gestion à long terme pour leurs infrastructures, ce qui requiert un financement prévisible.

Prise en compte de tous les coûts. Les grands projets d'infrastructure comportent souvent des coûts importants de pré-ingénierie ou de terrain. Tous ces coûts, y compris ceux encourus avant la demande, doivent être considérés comme faisant partie des coûts globaux au regard du financement fédéral.

Cumul. Pour réussir à financer certains projets d'infrastructure, les municipalités doivent parfois « cumuler » plusieurs programmes fédéraux. Il ne devrait pas y avoir de restriction de cumul (même si des problèmes logistiques peuvent surgir).

Flux de trésorerie. Certains projets d'infrastructure peuvent être très coûteux. Les flux de trésorerie des projets devraient être établis avant les principales dépenses et les fonds devraient ensuite arriver de manière prévisible selon les échéanciers. En outre, l'obligation imposée aux municipalités d'avancer les fonds nécessaires à la réalisation des projets peut représenter un fardeau très lourd pour certaines d'entre elles.

Avances de fonds. Certains projets sont extrêmement coûteux et nécessitent des dépenses considérables avant même que la construction proprement dite ne commence. Les programmes de financement fédéral devraient reconnaître que les flux de trésorerie doivent parfois commencer dès la planification préliminaire.

Financement à long terme de certains projets. Il arrive que certains projets très coûteux doivent être réalisés sur plusieurs années. Les municipalités doivent pouvoir compter sur un engagement couvrant l'ensemble du projet avant d'en commencer la première étape.

Redondance inutile des mécanismes de contrôle. Les municipalités utilisent des contrôles financiers ayant pour fonction de veiller à ce que les dépenses soient réalisées conformément aux pratiques comptables reconnues. En outre, les municipalités sont soumises à des audits rigoureux de leurs pratiques financières par des tiers indépendants. Les programmes fédéraux devraient s'appuyer sur ces systèmes existants, sans exiger des municipalités qu'elles dupliquent leurs efforts de contrôle des fonds reçus. Des audits aléatoires par les bailleurs de fonds fédéraux pourraient être plus appropriés.

Souplesse. Il arrive que des projets évoluent entre leur conception initiale et leur réalisation effective. Les programmes de financement doivent permettre une certaine flexibilité afin que les municipalités ne soient pas tenues de couvrir tous les coûts supplémentaires en cas de modification d'un projet. Lorsque des modifications sont apportées ou exigées au cours d'un projet, le niveau de gouvernement qui effectue ou demande les modifications devrait également être responsable des coûts supplémentaires associés à ces modifications.

UNIFORMITÉ DANS TOUTES LES PROVINCES ET TOUS LES TERRITOIRES

Absence de critères supplémentaires de la part des provinces/territoires. Si un projet municipal répond aux critères d'un programme de financement fédéral, il ne devrait pas être soumis à des critères supplémentaires du gouvernement provincial (ou peut-être que les critères du gouvernement fédéral et des provinces/territoires devraient être cohérents). Ces situations peuvent donner lieu à des interférences politiques susceptibles de déboucher sur un projet ne correspondant pas aux priorités de la municipalité.



Respect des compétences municipales. Les programmes de financement fédéraux doivent respecter les limites entre les compétences des municipalités et celles des provinces/territoires. Si l'objectif est d'aider les municipalités à répondre à leurs besoins en infrastructures, elles ne doivent pas être poussées à prendre en compte des priorités de financement provinciales.