



Prise de décisions et planification des investissements



Eau potable



Eaux pluviales et eaux usées



Chaussées et trottoirs



Protocoles environnementaux



Transport en commun

InfraGuide

Innovations et règles de l'art

Prise de décisions et planification des investissements

Guide national pour des infrastructures municipales durables

www.infraguide.ca



Prise de décisions et planification des investissements



Mécanismes optionnels de financement

Le présent document est le quatrième de la série des règles de l'art qui convertit des notions complexes et techniques en principes non techniques et recommandations pour la prise de décisions. Pour connaître les titres des autres règles de l'art de cette série ou d'autres séries, prière de visiter www.infraguide.ca.

Guide national pour
des infrastructures
municipales durables



Mécanismes optionnels de financement

Publication n^o 1.0

Date de publication : Décembre 2002

© 2002 Fédération canadienne des municipalités et le Conseil national de recherches du Canada

ISBN 1-897094-07-8

Le contenu de la présente publication est diffusé de bonne foi et constitue une ligne directrice générale portant uniquement sur les sujets abordés ici. L'éditeur, les auteur(e)s et les organisations dont ceux-ci relèvent ne font aucune représentation et n'avancent aucune garantie, explicite ou implicite, quant à l'exhaustivité ou à l'exactitude du contenu de cet ouvrage. Cette information est fournie à la condition que les personnes qui la consultent tirent leurs propres conclusions sur la mesure dans laquelle elle convient à leurs fins; de plus, il est entendu que l'information ci-présentée ne peut aucunement remplacer les conseils ou services techniques ou professionnels d'un(e) spécialiste dans le domaine. En aucune circonstance l'éditeur et les auteur(e)s, ainsi que les organisations dont ils relèvent, ne sauraient être tenus responsables de dommages de quelque sorte résultant de l'utilisation ou de l'application du contenu de la présente publication.

INTRODUCTION

InfraGuide – Innovations et règles de l'art

Pourquoi le Canada a besoin d'InfraGuide

Les municipalités canadiennes dépensent de 12 à 15 milliards de dollars chaque année dans le domaine des infrastructures, mais cela semble ne jamais suffire. Les infrastructures actuelles sont vieillissantes et la demande pour un plus grand nombre de routes de meilleure qualité, et pour de meilleurs réseaux d'eau et d'égout continue d'augmenter, en réaction à la fois aux normes plus rigoureuses en matière de sécurité, de santé et de protection de

l'environnement, et à la croissance de la population. La solution consiste à modifier la façon dont nous planifions, concevons et gérons les infrastructures. Ce n'est qu'en agissant ainsi que les municipalités pourront satisfaire les nouvelles demandes dans un cadre responsable sur le plan fiscal et durable sur le plan de l'environnement, tout en préservant la qualité de vie.

C'est ce que le Guide national pour des infrastructures municipales durables : Innovations et règles de l'art (InfraGuide) cherche à accomplir.

En 2001, par l'entremise du programme Infrastructures Canada (IC) et du Conseil national de recherches Canada (CNRC), le gouvernement fédéral a uni ses efforts à ceux de la Fédération canadienne des municipalités (FCM) pour créer le Guide national pour des infrastructures municipales durables (InfraGuide). InfraGuide est à la fois un nouveau réseau national de personnes et une collection de plus en plus importante de règles de l'art publiées à l'intention des décideurs et du personnel technique œuvrant dans les secteurs public et privé. En s'appuyant sur l'expérience et la recherche canadiennes, les rapports font état des règles de l'art qui contribuent à la prise de décisions et de mesures assurant la durabilité des infrastructures municipales dans six domaines clés : 1) la voirie municipale, 2) l'eau potable, 3) les eaux pluviales et les eaux usées, 4) la prise de décisions et

la planification des investissements, 5) les protocoles environnementaux et 6) le transport en commun.

On peut se procurer une version électronique en ligne ou un exemplaire sur papier des règles de l'art.

Un réseau d'excellence de connaissances

La création d'InfraGuide est rendue possible grâce à une somme de 12,5 millions de dollars

d'Infrastructures Canada, des contributions de produits et de services de diverses parties prenantes de l'industrie, de ressources techniques, de l'effort

commun des praticiens municipaux, de chercheurs et d'autres experts, et d'une foule de bénévoles du pays tout entier. En regroupant et en combinant les meilleures expériences et les meilleures connaissances des Canadiens, InfraGuide aide les municipalités à obtenir le rendement maximal de chaque dollar investi dans les infrastructures — tout en étant attentives aux répercussions sociales et environnementales de leurs décisions.

Des comités techniques et des groupes de travail formés de bénévoles — avec l'aide de sociétés d'experts-conseils et d'autres parties prenantes — sont chargés des travaux de recherche et de la publication des règles de l'art. Il s'agit d'un système de partage des connaissances, de la responsabilité et des avantages. Nous vous incitons à faire partie du réseau d'excellence d'InfraGuide. Que vous soyez un exploitant de station municipale, un planificateur ou un conseiller municipal, votre contribution est essentielle à la qualité de nos travaux.

Joignez-vous à nous

Communiquez avec InfraGuide sans frais, au numéro **1 866 330-3350**, ou visitez notre site Web, à l'adresse **www.infraguide.ca**, pour trouver de plus amples renseignements. Nous attendons avec impatience le plaisir de travailler avec vous.

Introduction

InfraGuide – Innovations
et règles de l'art

Les grands thèmes des règles de l'art d'InfraGuide



Prise de décisions et planification des investissements

Les niveaux d'investissement actuels ne permettent pas de répondre aux besoins en matière d'infrastructures et il s'ensuit que les infrastructures se détériorent rapidement. Les représentants élus et les échelons supérieurs de l'administration municipale ont besoin d'un cadre qui leur permet de faire connaître la valeur de la planification et de l'entretien des infrastructures tout en trouvant un équilibre entre les facteurs sociaux, environnementaux et économiques. La règle de l'art en matière de prise de décision et de planification des investissements convertit des notions complexes et techniques en principes non techniques et recommandations pour la prise de décision, et facilite l'obtention d'un financement soutenu adéquate pendant le cycle de vie de l'infrastructure. Elle aborde, entre autres, les protocoles servant à cerner les coûts-avantages associés aux niveaux de service désirés, les analyses comparatives stratégiques et les indicateurs ou points de référence dans le domaine de la politique d'investissement et des décisions stratégiques.



Eau potable

La règle de l'art en matière d'eau potable propose divers moyens d'améliorer les capacités des municipalités ou des services publics de gérer la distribution d'eau potable de façon à assurer la santé et la sécurité publique de manière durable tout en offrant le meilleur rapport qualité-prix. Des questions telles que la reddition de compte dans le domaine de l'eau, la réduction des pertes en eau et la consommation d'eau, la détérioration et l'inspection des réseaux de distribution, la planification du renouvellement, les technologies de remise en état des réseaux d'eau potable et la qualité de l'eau dans les réseaux de distribution y sont abordées.



Protocoles environnementaux

Les protocoles environnementaux se concentrent sur le rapport qu'exercent entre eux les systèmes naturels et leurs effets sur la qualité de vie humaine, en ce qui a trait à la livraison des infrastructures municipales. Les systèmes et éléments environnementaux comprennent la terre (y compris la flore), l'eau, l'air (dont le bruit et la lumière) et les sols. Parmi la gamme de questions abordées, mentionnons : la façon d'intégrer les considérations environnementales dans l'établissement des niveaux de service désirés pour les infrastructures municipales et la définition des conditions environnementales locales, des défis qui se posent et des perspectives offertes au niveau des infrastructures municipales.



Eaux pluviales et eaux usées

Le vieillissement des infrastructures souterraines, l'appauvrissement des ressources financières, les lois plus rigoureuses visant les effluents, la sensibilisation accrue de la population aux incidences environnementales associées aux eaux usées et aux eaux pluviales contaminées sont tous des défis auxquels les municipalités sont confrontées. La règle de l'art en matière des eaux pluviales et des eaux usées traite des infrastructures linéaires enfouies, du traitement en aval et des questions liées à la gestion. Elle aborde, entre autres, les moyens de : contrôler et réduire l'écoulement et l'infiltration; obtenir des ensembles de données pertinentes et uniformes; inspecter les systèmes de collecte et en évaluer l'état et la performance, en plus de traiter de l'optimisation de l'usine de traitement et de la gestion des biosolides.



Transport en commun

L'urbanisation impose des contraintes sur des infrastructures vieillissantes en voie de dégradation et suscite des préoccupations face à la détérioration de la qualité de l'air et de l'eau. Les réseaux de transport en commun contribuent à réduire les embouteillages et à améliorer la sécurité routière. La règle de l'art en matière du transport en commun fait ressortir la nécessité d'améliorer l'offre, d'influencer la demande et de procéder à des améliorations opérationnelles ayant des incidences minimales sur l'environnement, tout en répondant aux besoins sociaux et commerciaux.



Chaussées et trottoirs

La gestion rentable des chaussées municipales passe par une judicieuse prise de décision et un entretien préventif. La règle de l'art en matière de routes et trottoirs municipaux porte sur deux volets prioritaires : la planification préliminaire et la prise de décision visant à recenser les chaussées en tant que composantes du système d'infrastructures, et une approche de prévention pour retarder la détérioration des chaussées existantes. Au nombre des sujets traités, mentionnons l'entretien préventif, en temps opportun, des voies municipales; la construction et la remise en état des boîtiers des installations, et l'amélioration progressive des techniques de réparation des chaussées en asphalte et en béton.

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	vii
Résumé	ix
1. Généralités	1
1.1 Introduction	1
1.2 Champ d'application.....	2
1.3 Questions d'actualité	3
1.4 Glossaire.....	4
2. Justification.....	9
3. Description générale	11
4. Prélèvements spéciaux	13
4.1 Description.....	13
4.1.1 Approche	13
4.1.2 Objectifs	13
4.1.3 Contexte	13
4.1.4 Rouage	14
4.1.5 Exemples d'application.....	14
4.1.6 Coûts.....	19
4.2 Applications	19
4.3 Limites et défis.....	20
5. Droits d'aménagement	21
5.1 Description.....	23
5.1.1 Optique.....	23
5.1.2 Objectifs	23
5.1.3 Contexte	23
5.1.4 Rouages.....	25
5.1.5 Exemples d'application.....	27
5.1.6 Coûts.....	31
5.2 Applications	32
5.3 Limites et défis.....	32
6. Modèles de prestation des services d'utilité publique	35
6.1 Description.....	35
6.1.1 Optique.....	35
6.1.2 Objectifs	36
6.1.3 Contexte	36
6.1.4 Rouages.....	38
6.1.5 Application du modèle à la distribution d'eau potable	39
6.1.6 Application du modèle à la gestion des eaux pluviales	39
6.1.7 Application du modèle aux services groupés	44
6.1.8 Coûts.....	44
6.2 Applications	45
6.3 Limites et défis.....	45

7. Autres mécanismes innovateurs de financement	47
7.1 Commandites	47
7.1.1 Optique.....	47
7.1.2 Exemples.....	47
7.1.3 Évaluation.....	48
7.2 Sources de revenus et mesures incitatives innovatrices dans le domaine du transport	48
7.2.1 Optique.....	48
7.2.2 Exemples.....	49
7.2.3 Évaluation.....	50
7.3 Partenariats de services intergouvernementaux	50
7.3.1 Optique.....	50
7.3.2 Exemples.....	50
7.3.3 Évaluation.....	51
7.4 Partenariats de financement.....	51
7.4.1 Exposé.....	51
7.4.2 Exemples.....	52
7.4.3 Évaluation.....	54
7.5 Allocations budgétaires stratégiques	54
7.5.1 Optique.....	54
7.5.2 Exemples.....	55
7.5.3 Évaluation.....	55
Bibliographie.....	57

REMERCIEMENTS

Nous reconnaissons le dévouement des personnes qui ont donné de leur temps et partagé leur expertise dans l'intérêt du *Guide national pour des infrastructures municipales durables* et nous leur en sommes très reconnaissants.

La présente règle de l'art a été préparée par des intervenants des municipalités canadiennes et des spécialistes du Canada tout entier. Elle est fondée sur des renseignements tirés de l'étude des pratiques municipales actuelles et d'une analyse documentaire approfondie. Les membres du comité technique de prise de décisions et de planification des investissements du Guide national, dont on trouvera les noms ci-après, ont fourni des conseils et une certaine orientation. Ils ont été aidés par les employés de la Direction du guide et par Marbek Resource Consultants Ltd.

Umendra Mital, président Ville de Surrey (Colombie-Britannique)

Konrad Siu	Ville d'Edmonton (Alberta)
Betty Matthews-Malone	Ville de Hamilton (Ontario)
Lynne Cowe Falls	University of Calgary (Alberta)
George Trainor	Ville de Charlottetown (Ile du Prince Édouard)
Jean-Pierre Pierre	Ville de Clarence-Rockland (Ontario)
Clarke Bellinger	CH2MHILL, Ottawa (Ontario)
Luc Lahaie	Ville de Laval (Québec)
Greg Christenson	Association canadienne des constructeurs d'habitations, Edmonton (Alberta)
Nabil Asswad	Ville de Montréal (Québec)
Monique Marceau	Province de Québec, Québec (Québec)
Jeff B. Potkins	Conseiller technique, CNRC

De plus, le comité technique de prise de décisions et de planification des investissements souhaite remercier les personnes dont le nom suit pour leur participation aux groupes de travail et aux révisions par les pairs :

Hugh McKay	Municipalité de Saanich (Colombie-Britannique)
Michelle Stainton	Ville de Winnipeg (Manitoba)
John Krug	Stantec Consulting, Ottawa (Ontario)
Chris A. Kennedy	University of Toronto (Ontario)
Dan Dionne	Perth-Andover (Nouveau-Brunswick)
Beth Johnson	Delta (Colombie-Britannique)
Randy Garvey	Ville d'Edmonton (Alberta)
Phillip Brown	Conseiller, Charlottetown (Ile du Prince Édouard)

Cette règle de l'art n'aurait pu voir le jour sans le leadership et les conseils du comité directeur du projet et du comité directeur technique du *Guide national pour des infrastructures municipales durables* dont les membres sont comme suit :

Comité directeur du projet :

Mike Badham, Président	Conseiller, Régina (Saskatchewan)
Bill Crowther	Ville de Toronto (Ontario)
Jim D'Orazio	Greater Toronto Sewer and Watermain Contractors Association (Ontario)
Glen Everitt	Maire, Dawson City (Yukon)
Derm Flynn	Maire, Appleton (Terre-Neuve)
David General	Cambridge Bay (Nunavut)
Ralph Haas	Université de Waterloo (Ontario)
Barb Harris	Whitehorse (Yukon)
Robert Hilton	Bureau de l'infrastructure, Ottawa (Ontario)
Dwayne Kalynchuk	Ville de St. Albert (Alberta)
René Morency	Régie des installations olympiques, Montréal (Québec)
Saeed Mirza	Université McGill, Montréal (Québec)
Lee Nauss	Conseiller, Lunenburg (Nouvelle Écosse)
Ric Robertshaw	Région d'Halton, Ontario
Dave Rudberg	Ville de Vancouver (Colombie-Britannique)
Van Simonson	Ville de Saskatoon (Saskatchewan)
Basile Stewart	Maire, Summerside, (Île du Prince Édouard)
Serge Thériault	Environnement et Gouvernements locaux (Nouveau Brunswick)
Alec Waters	Alberta Transportation, Edmonton (Alberta)
Wally Wells	Dillon Consulting Ltd. (Ontario)

Liaison avec les intervenants :

Joan Loughheed	Conseillère, Burlington (Ontario)
----------------	-----------------------------------

Comité technique directeur :

Don Brynildsen	Ville de Vancouver (Colombie-Britannique)
Al Cepas	Ville d'Edmonton (Alberta)
Andrew Cowan	Ville de Winnipeg (Manitoba)
Tim Dennis	Ville de Toronto (Ontario)
Kulvinder Dhillon	Gouvernement de la Nouvelle Écosse, Halifax (Nouvelle Écosse)
Wayne Green	Ville de Toronto (Ontario)
John Hodgson	Ville d'Edmonton (Alberta)
Bob Lorimer	Lorimer & Associates, Whitehorse (Yukon)
Betty Matthews-Malone	Ville de Hamilton (Ontario)
Umendra Mital	Ville de Surrey (Colombie-Britannique)
Anne-Marie Parent	Conseillère, Montréal (Québec)
Piero Salvo	WSA Trenchless Consultants Inc., Ottawa (Ontario)
Mike Sheflin	Ancien APA de la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton (Ontario)
Konrad Siu	Ville d'Edmonton (Alberta)
Carl Yates	Halifax Regional Water Commission, (Nouvelle Écosse)

RÉSUMÉ

Le *Guide national pour des infrastructures municipales durables : innovations et règles de l'art* se veut un instrument décisionnel et de planification en matière d'investissements de même qu'un recueil de règles de l'art techniques d'innovations. Le Guide tracera la voie aux meilleures solutions disponibles quand il s'agit d'aborder les questions relatives aux infrastructures.

La présente règle de l'art porte sur d'autres modes de financement. Les huit méthodes pouvant intéresser les municipalités présentent des possibilités d'exploitation de nouvelles sources de financement en vue de répondre aux besoins en infrastructure ou d'aligner les coûts avec les avantages pour les utilisateurs. Les municipalités désignées s'approprient ces règles de l'art de diverses façons, lesquelles ont évolué au gré des exigences de leurs infrastructures et de leurs collectivités.

Dans la présente règle de l'art, trois méthodes particulières sont exposées en détail, tandis que cinq autres sont abordées plus succinctement.

Mécanismes optionnels de financement, profils détaillés

1. Prélèvements spéciaux
2. Coûts de développement
3. Modèles d'utilité

Autres mécanismes optionnels de financement mentionnés

4. Commandites
5. Nouvelles recettes et mesures incitatives associées au transport
6. Partenariats ayant trait aux services gouvernementaux
7. Partenariats de financement
8. Enveloppes budgétaires stratégiques

1. GÉNÉRALITÉS

Le Guide national pour des infrastructures municipales durables : innovations et règles de l'art se veut un instrument décisionnel et de planification des investissements de même qu'un recueil des règles de l'art techniques et d'innovations. Le Guide tracera la voie vers les meilleures solutions disponibles afin d'aborder les questions relatives aux infrastructures. Le Guide comprend deux parties, à savoir celle concernant un instrument décisionnel et de planification des investissements et l'autre, qui est le recueil des règles de l'art techniques. La première partie devrait permettre aux municipalités d'évaluer leurs besoins et d'aider les dirigeants, le personnel technique et les représentants élus à mieux gérer les éléments d'actif de leurs infrastructures en recourant aux règles de l'art pour sélectionner, élaborer et mettre en œuvre des projets d'infrastructure. La deuxième partie renferme divers ensembles de modules techniques permettant aux experts municipaux de disposer des règles de l'art dans le choix des technologies et des méthodologies.

1.1 INTRODUCTION

La présente règle de l'art porte sur d'autres modes de financement. Plusieurs méthodes pouvant intéresser les municipalités décrivent des options qui leur permettraient d'exploiter de nouvelles sources de financement afin de répondre à leurs besoins en infrastructure ou de faire en sorte que les coûts correspondent aux avantages dont jouissent les utilisateurs. Les municipalités désignées s'approprient ces règles de l'art de diverses façons, lesquelles ont évolué au gré des exigences de leurs infrastructures et de leurs collectivités.

Dans la présente règle de l'art, trois méthodes particulières sont exposées en détail, tandis que cinq autres sont abordées plus succinctement.

Mécanismes optionnels de financement, profils détaillés

1. Prélèvements spéciaux
2. Coûts de développement
3. Modèles d'utilité

Autres mécanismes optionnels de financement mentionnés

4. Commandites
5. Nouvelles recettes et mesures incitatives associées au transport
6. Partenariats ayant trait aux services gouvernementaux
7. Partenariats de financement
8. Enveloppes budgétaires stratégiques

Les règles de l'art relatives aux municipalités que précise le présent document révèlent la présence d'une ou de plusieurs caractéristiques suivantes :

- des sources de financement innovatrices ou des formules rentables de paiement par l'utilisateur pour financer les infrastructures;
- l'approbation récente d'investissements ou de dépenses importantes au titre des infrastructures, notamment des travaux d'envergure en matière de transport;
- des investissements dans les infrastructures afin d'appuyer la qualité de vie de la collectivité et/ou d'atteindre les objectifs généraux;
- l'existence évidente, en matière décisionnelle, d'un système matériel pour l'affectation des fonds, en fonction de laquelle sont établies des comparaisons ou évaluations officielles des infrastructures municipales avec d'autres services municipaux;
- l'existence évidente d'un processus officiel visant à obtenir la contribution ou l'appui de la population et de groupe d'intérêt particuliers à l'égard des demandes de financement relatives aux infrastructures.

Il importe de signaler que, dans le cadre de la présente règle de l'art, certaines municipalités non recensées mettent vraisemblablement en œuvre des variations des méthodes documentées ou ont recours à d'autres méthodes innovatrices susceptibles de nous intéresser. Les méthodes et les pratiques contenues dans les présentes ne doivent donc pas être interprétées comme une description exhaustive de la pratique actuellement en vigueur.

1.2 CHAMP D'APPLICATION

Les municipalités canadiennes font état de besoins non satisfaits qui varient en importance pour ce qui est du financement relatif aux infrastructures au titre de projets d'immobilisations et d'exploitation et d'entretien (E&E) et, dans certains cas, des deux¹. Ces tendances indiquent clairement que les méthodes originelles et traditionnelles de financement de l'infrastructure municipale ne peuvent plus répondre convenablement à la plupart des besoins.

¹ Même si quelques municipalités ont estimé que la proportion de leurs besoins actuels de financement relatifs aux infrastructures à laquelle elles pouvaient satisfaire était faible, celle-ci s'établissant à 10 %, les autres ont indiqué qu'elles arrivaient à répondre aux deux tiers ou aux trois quarts de leurs besoins, soit à la plupart de ces derniers. Ces estimations, qui sont fondées sur de rapides évaluations qualitatives effectuées par des administrateurs subalternes, révèlent sans l'ombre d'un doute que les méthodes originelles et traditionnelles de financement de l'infrastructure municipale sont inadéquates. (Pour obtenir un complément d'information, veuillez vous reporter au document intitulé *Decision Making and Investment Planning (DMIP)-1 rapport d'analyse (Scan Report) présenté conjointement à la Fédération canadienne des municipalités et au Conseil national de recherches du Canada, 2002.*)

Les nouvelles techniques de financement peuvent combler en partie les besoins en infrastructures. D'autres solutions ou options sont définies suivant les pratiques adoptées dans des secteurs comme la planification à long terme, la détermination des niveaux de service, les analyses comparatives aux fins de l'optimisation de la performance, la gestion du cycle de vie de l'actif, la gestion de la demande de service, l'éducation du public et la participation à la prise de décisions et à la mise en application de la solution; certaines de ces solutions constituent le thème d'autres règles de l'art contenues dans le Guide national pour des infrastructures municipales durables.

Compte tenu des importants capitaux investis par la population au titre du réseau routier municipal, de l'eau potable et des égouts pluviaux et d'assainissement, un manque de fonds, même faible, peut représenter une grosse somme d'argent. Dans le cas de l'infrastructure, l'insuffisance de fonds peut entraîner de graves conséquences sur les collectivités du point de vue de la protection et de l'utilité soutenue des immobilisations. Toutefois, les répercussions potentielles débordent le cadre des questions économiques si l'on tient compte du rôle de l'infrastructure eu égard à la prestation des services essentiels, au soutien de l'essor économique, à la protection de la santé et de la sécurité et au maintien de la qualité de vie de la collectivité. Certaines infrastructures, comme les stations d'épuration des eaux d'égout et les pratiques de gestion des eaux pluviales, contribuent également à protéger en partie l'environnement des répercussions des activités humaines. Les responsables de la prise de décisions concernant l'infrastructure municipale doivent prendre en considération les facteurs économiques, sociaux et environnementaux aux fins de l'établissement des priorités et de l'affectation des fonds.

1.3 QUESTIONS D'ACTUALITÉ

Outre qu'elles doivent résoudre les problèmes de financement existants, de nombreuses municipalités canadiennes subissent des pressions nouvelles ou une complexité accrue dans la prise de décisions concernant les infrastructures sous l'effet de plusieurs tendances constatées au cours de la dernière décennie. Certaines de ces tendances se sont traduites directement par des pressions financières; d'autres ont exercé des effets indirects en raison de la préoccupation croissante du public ou des exigences des instances supérieures en matière de réglementation. Voici certaines de ces questions d'actualité :

- la délégation de la responsabilité de plusieurs services préalablement gérés par les autorités provinciales aux municipalités tandis que le soutien au financement n'a pas progressé au rythme des exigences relatives aux infrastructures;
- l'intensification de la sensibilisation aux questions de santé et de sécurité, surtout en ce qui a trait à l'eau potable et aux services d'urgence;

- le problème de la congestion de la circulation routière et des excès de vitesse sur la route,
- les préoccupations liées au vieillissement de la population et à la facilité d'accès aux services,
- le problème du vieillissement de l'infrastructure dont la municipalité a besoin,
- la préoccupation concernant la qualité de l'air et de l'eau, l'intégrité des bassins hydrographiques, le déclin de la biodiversité, les espèces en péril et le maintien des espaces verts, les régions naturelles et l'habitat de la faune terrestre;
- des exigences réglementaires comme celles des instances supérieures à l'égard de la gestion des toxiques. Au nombre des questions susceptibles d'intéresser particulièrement les municipalités, mentionnons la déclaration des toxiques à l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP), la gestion du smog (les particules, l'ozone et les autres précurseurs du smog) et la gestion des décharges d'eaux usées (ammoniaque, composés chlorés et autres substances désignées comme étant toxiques dans la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*).

Les préoccupations de la population et les exigences des instances supérieures en vue d'une intervention visant à atténuer le changement climatique n'ont pas à ce jour de pressions considérables sur l'infrastructure municipales, mais les attentes et les engagements devraient s'intensifier au cours de la prochaine décennie, à la fois en ce qui a trait aux mesures d'atténuation et aux besoins d'adaptation.

1.4 GLOSSAIRE

Autofinancement/recouvrement des coûts — Capacité de percevoir des frais afin de couvrir les dépenses associées à la prestation du service.

Autres modes de financement (ou financement innovateur) — Recettes ou fonds obtenus ou produits par des sources et des méthodes autres que le fonds traditionnel de l'impôt foncier général.

Capital — Coûts initiaux associés à la construction de nouvelles infrastructures ou investissements qui prolongent la durée de vie d'infrastructures existantes.

Déchets solides — Résidus urbains.

Demande biochimique en oxygène (DBO) — Mesure de la concentration du rejet des eaux usées. Représente la quantité d'oxygène nécessaire pour décomposer les matières organiques des eaux domestiques par voie biologique.

Développement nodal — Grappes de développement autour du noyau ou du centre des villes.

Déversoir d'orage — Canalisation souterraine d'évacuation des eaux usées rattachée à l'égout collecteur des eaux de ruissellement provenant des propriétés qui s'accumulent pendant les fortes pluies d'orage.

Eau potable — Eau propre à la consommation.

Eaux pluviales — Eaux de ruissellement.

Espaces verts — Région naturelle, forêt parc ou espace à vocation récréative que désigne ainsi une autorité municipale.

Espèces en péril — Au Canada, espèces biologiques qui sont menacées d'extinction ou de disparition.

Étalonnage — Mesure du rendement par rapport à une norme de qualité (celle du secteur industriel ou une norme technique).

Exploitation et entretien (E&E) — Processus actif qui consiste à utiliser un élément d'actif d'infrastructures et qui consomme des ressources telles que de la main-d'œuvre, de l'énergie ainsi que des produits chimiques et des matériaux; toutes les mesures nécessaires à la conservation d'un élément d'actif le plus possible dans son état initial, mais à l'exclusion de la réhabilitation ou du renouvellement.

Frais liés au coût de développement — Frais de développement/impôt sur les lotissements payés aux municipalités par les entrepreneurs privés pour les infrastructures municipales.

Gestion des éléments d'actif au cours de leur cycle de vie/gestion du total de l'actif — Outil comprenant l'inventaire des éléments d'actif et la compétence pour en suivre le rendement et les besoins projetés en fonction des coûts et des activités qui y sont associées au cours de la durée de vie prévue d'un élément d'actif, laquelle est généralement informatisée.

Infrastructure — Désigne, en matière d'infrastructure, les biens durables qui concernent le réseau routier municipal, les réseaux d'adduction d'eau, d'eaux usées et d'égout.

Instances supérieures — Les ordres de gouvernement d'une province, d'un territoire ou de l'État fédéral.

Inventaire national des rejets de polluants (INRP) — Une compétence accordée à Environnement Canada en vertu de la *Loi canadienne sur la*

protection de l'environnement et prévoyant l'établissement de rapports sur les polluants rejetés dans les collectivités canadiennes par l'industrie et d'autres secteurs.

Matières en suspension (MS) — Mesure de la concentration des eaux domestiques et des eaux pluviales, représentant le poids des matières en suspension par unité de rejet.

Municipalité — Autorité qui comprend à la fois des régions urbaines et rurales et dont la taille de la population peut être grande ou réduite.

Niveaux de service — Les niveaux de service reflètent les objectifs sociaux et économiques d'une collectivité. Ils peuvent inclure n'importe lequel des paramètres suivants : sécurité, satisfaction des clients, qualité, quantité, capacité, fiabilité, réactivité, acceptation en matière environnementale, coût et accessibilité. Les niveaux de service définis comprennent, à l'égard des paramètres qui précèdent, toute combinaison jugée importante par la municipalité.

Optimisation de la performance — Performance technique de l'équipement ou des méthodes de la manière la plus efficiente et efficace possible.

Paiement par l'utilisateur — Droits ou frais imputés spécifiquement aux utilisateurs d'un service, en fonction de la consommation ou de l'utilisation qu'ils en font.

Planification à long terme — Horizon de planification de 10 à 50 ans.

Propriétés riveraines — Propriétés situées le long d'un cours d'eau desquelles proviennent des eaux usées qui s'évacuent directement dans le cours d'eau en question.

Règlement municipal — Arrêté municipal.

Règles de l'art — Méthodes et technologies de pointe appliquées à la planification, à la conception, à la construction, à la gestion, à l'évaluation, à l'entretien et à la réfection des infrastructures municipales qui tiennent compte des facteurs locaux économiques, environnementaux et sociaux.

Service public — Service dont la prestation est assurée sur les lieux ou en provenance de l'emplacement d'un bien propre, lequel est exploité sur la base du recouvrement des coûts, ce qui permet d'en gérer les biens d'immobilisations de même que l'exploitation et l'entretien.

Surface imperméable de base (SIB) — Représente le volume d'eau pluviale provenant de la propriété de l'abonné qui se déverse dans le système d'égout des eaux pluviales de la ville.

Taux par mille — Taux d'imposition général.

2. JUSTIFICATION

Les mécanismes optionnels de financement constituent une règle de l'art car ils peuvent permettre de combler des besoins non satisfaits. Vous trouverez ci-dessous, les avantages supplémentaires découlant de pratiques spécifiques. Certaines de ces autres méthodes de financement permettent de mieux imputer les coûts à ceux qui profitent du service, ce qui rend plus équitable la prestation de ce dernier. D'autres favorisent la responsabilisation du fait qu'aucune ambiguïté ne se rattache à l'affectation des fonds, tandis que d'autres peuvent accroître la flexibilité ou les niveaux de service grâce à des ententes contractuelles ou à des partenariats.

Les éventuels avantages sont nombreux :

- recettes permettant d'assurer la sécurité et l'efficacité des infrastructures;
- supplément à l'impôt foncier;
- intégration des coûts du cycle de vie de l'infrastructure (p. ex., dépréciation de l'infrastructure, coûts du fonctionnement et de l'entretien découlant d'investissements de capital frais);
- financement exclusif, fiable et prévisible, permettant le recours à des stratégies d'investissement pluriannuel dans les infrastructures;
- détermination d'options supplémentaires en vue de la production de fonds au chapitre de l'infrastructure;
- élaboration de techniques de gestion de la demande.

3. DESCRIPTION GÉNÉRALE

La règle de l'art qui suit renferme la description détaillée de trois autres méthodes de financement :

- prélèvements spéciaux;
- coûts de développement;
- modèles d'utilité.

Les descriptions de ces trois autres méthodes de financement comprennent les trois éléments suivants :

- l'approche, le contexte d'utilisation, les objectifs de la règle, les rouages (p. ex., comment cela fonctionne, avec des exemples de l'application de la méthode) et les répercussions relatives aux coûts;
- le potentiel d'application;
- les limites de la méthode.

D'autres méthodes de financement sont exposées à la suite des profils détaillés des trois méthodes exemplaires choisies :

- commandites;
- nouvelles recettes et mesures incitatives associées au transport;
- partenariats ayant trait aux services gouvernementaux;
- partenariats de financement;
- affectations stratégiques de fonds;
- attribution des coûts aux utilisateurs/gestion de la demande.

La description plus succincte de ces méthodes comprend d'ordinaire un bref aperçu de l'approche, le contexte d'utilisation, les objectifs de la règle de l'art, le survol du fonctionnement de la méthode avec exemples à l'appui et une évaluation fondamentale du potentiel d'application.

4. PRÉLÈVEMENTS SPÉCIAUX

4.1 DESCRIPTION

4.1.1 APPROCHE

Cette méthode a rapport aux instruments économiques qui garantissent l'existence de fonds permettant de combler les besoins pour lesquels on peut difficilement facturer l'utilisateur et qu'il est avantageux de percevoir séparément de l'impôt. D'ordinaire, cette méthode oblige la municipalité à créer un fonds spécial aux fins de la gestion des recettes découlant du prélèvement spécial.

4.1.2 OBJECTIFS

Grâce à cette approche, une municipalité peut récolter plus de fonds pour financer un nouveau service non subventionné par les voies fiscales ordinaires ou un service en particulier offert à seulement une partie de la collectivité, par exemple la protection de l'environnement. Ou bien, des prélèvements spéciaux peuvent être imposés pour financer des services existants, comme le transport en commun et la gestion des eaux pluviales. Une municipalité peut effectuer un prélèvement spécial pour accroître le niveau de service, établir une enveloppe budgétaire stratégique à des fins d'investissement ultérieur ou élargir un service à des régions qui en étaient auparavant dépourvues. Idéalement, cette méthode permet la réalisation d'un objectif stratégique aux yeux de la collectivité. Son succès dépend essentiellement de la possibilité que soit prouvée l'existence d'un lien avec les priorités de la collectivité.

4.1.3 CONTEXTE

Cette méthode se caractérise principalement par le fait qu'elle permet de recueillir, aux fins de la réalisation d'un objectif identifiable, des recettes qui n'ont rien à voir avec l'impôt général perçu. L'objectif en question doit comporter un avantage manifeste et, pour que la méthode soit appliquée avec succès, ses principes doivent être clairement exposés à la population. Par la voie de la communication et de la consultation, on doit convaincre la population et les hommes politiques de se rallier à la nouvelle stratégie de financement. Règle générale, le public apprécie la transparence associée à l'utilisation des ressources, quel que soit le type d'impôt perçu, et il est d'autant plus important qu'on fournisse des explications rationnelles dans le cas d'un prélèvement spécial. De surcroît, en matière d'imputabilité, la norme est plus stricte dans le cas d'un prélèvement spécial étant donné qu'il s'agit d'une source de financement plus visible. Une municipalité doit faire connaître la manière dont elle entend dépenser les recettes provenant d'un prélèvement spécial et en rendre compte périodiquement. Les municipalités qui ont défini un besoin ou un objectif important aux yeux de la population et qui, pour combler ou réaliser ce dernier, ont réussi à faire valoir les avantages d'un prélèvement spécial ont pu effectuer le prélèvement spécial avec l'appui non équivoque de la population.

4.1.4 ROUAGES

Cette méthode englobe divers modes de collecte de prélèvement spécial, par exemple :

- une taxe foncière ou commerciale particulière;
- un prélèvement général sur la facture de l'impôt foncier;
- un prélèvement à même l'assiette des tarifs/des services publics pour des propriétés résidentielles ou commerciales.

La période de même que le champ d'application sont deux des variables dont il faut tenir compte. Les horizons prévisionnels constituent un important volet de l'élaboration et de l'application de la méthode. Un prélèvement spécial peut être effectué pour une période non déterminée ou pour une période précise. L'horizon prévisionnel choisi dépendra du service que le prélèvement spécial vise à financer et du degré de souplesse nécessaire à la prise de décisions relativement à l'affectation des recettes. Ainsi, il se peut qu'on ne précise pas la date à laquelle prendra fin un prélèvement spécial visant à financer la réalisation d'un objectif à long terme. Sinon, on s'attend que le prélèvement effectué pour financer un projet particulier prenne fin une fois que ce dernier aura été mené à terme. Ces exemples illustrent également les variantes du champ d'application qui pourraient s'appliquer à cette méthode, depuis le projet monocible (p. ex., construction de nouvelles installations) jusqu'aux divers projets ou programmes ayant un objectif commun (p. ex., protection de la qualité de l'eau). La date et le champ d'application déterminent, ensemble, la flexibilité et la nature de l'application particulière de la méthode de prélèvement spécial adoptée par une municipalité.

4.1.5 EXEMPLES D'APPLICATION

Les exemples suivants illustrent certaines des variantes quant au type et au champ d'application du prélèvement. Le premier cas est celui d'un réseau de transport américain géré par une instance supérieure. À Portland, en Oregon, se trouve un organisme indépendant appelé Tri-Met qui gère le réseau de transport en commun. L'État impose une taxe sur le transport à tous les employeurs (y compris les travailleurs indépendants) qui permet de financer le réseau de transport en commun. Ce programme a été lancé en 1969. Le prélèvement est effectué uniquement sur le salaire brut versé pour services rendus dans le district géré par Tri-Met ou Lane Transit District (LTD). Les sommes sont perçues par l'entremise du ministère du Revenu de l'Oregon. Les taxes sur le transport s'appliquent à l'ensemble des salaires, commissions, primes, frais ou autres éléments de valeur versés à une personne pour services rendus dans le district en question, y compris aux :

- cotisations à un régime de retraite simplifié;

- paiements d'achat d'une pension en vertu d'ententes relatives à la diminution du traitement;
- cotisations à des régimes de retraite choisis par l'employé, entre autres aux cotisations à part égale de l'employeur;
- paiements au titre des régimes de retraite gouvernementaux en vertu d'ententes relatives à la diminution du traitement;
- sommes différées en vertu des régimes de rémunération différée du gouvernement;
- sommes, quelles qu'elles soient, différées en vertu d'un régime de rémunération différée non admissible.

Sont exonérés des taxes d'accises susmentionnées (Tri-Met et LTD) :

- les ministères ou organismes du gouvernement fédéral;
- les coopératives d'épargne et de crédit fédérales;
- les agrandissements scolaires;
- les établissements sans but lucratif et exonérés, sauf les hôpitaux;
- les assureurs étrangers;
- tous les experts en sinistres, agents ou firmes d'assurance, ainsi que leur personnel de bureau, représentant des sociétés étrangères ou canadiennes;
- les services domestiques dans une résidence privée;
- la main-d'œuvre temporaire;
- les services rendus à l'extérieur du district;
- les marins exonérés de la saisie-arrêt;
- les fiducies d'employés exonérées d'impôt;
- les pourboires versés par le client à l'employé;
- les salaires versés aux employés uniquement affectés à la plantation, à la culture ou à la récolte des produits agricoles saisonniers.

La taxe sur le transport payée par l'employeur est déclarée à chaque trimestre. En date du 1er janvier 2002, le taux d'imposition était de 0,6218 pour cent (6,218 \$ par 1 000 \$) des salaires versés par un employeur et des bénéficiaires nets tirés d'un travail indépendant². Cette taxe s'applique à tous les transports en commun, entre autres aux autobus, aux fourgonnettes et aux trains légers sur rail, et il s'agit d'un programme d'une durée indéterminée.

D'autres municipalités prélèvent une taxe sur l'impôt foncier, en faisant preuve d'une flexibilité variable. Ainsi, la ville de Brisbane, en Australie, perçoit une écotaxe sur l'impôt foncier pour financer la protection des bassins hydrographiques locaux contre la pollution. Cette taxe sur l'environnement est indiquée séparément sur le relevé d'impôt foncier. Cet objectif est directement lié à un objectif environnemental stratégique que la ville s'est fixé. Des prélèvements ont été effectués pour financer divers projets dont les résultats sont liés dans le contexte de l'objectif stratégique. Ainsi, l'imposition d'une taxe sur l'environnement a permis d'apporter des améliorations à l'infrastructure des eaux pluviales et de remettre en état d'anciennes décharges qui risquaient de contaminer les eaux souterraines ou de surface. Dans le cas qui nous occupe, cette taxe peut être perçue année après année aux fins de divers projets, selon le besoin, aussi longtemps que le projet en question est lié à l'objectif global de l'assainissement des bassins hydrographiques.

Brisbane a également imposé une taxe distincte en vue de la protection de l'habitat naturel, qualifiée de taxe pour la protection des zones forestières vierges. Celle-ci figure également sur le relevé d'impôt foncier et permet de financer des projets de protection de l'habitat naturel et de protéger la nature autour des collines avoisinantes, grâce à l'achat de terres et à l'aménagement de couloirs communicants. Les terres qu'on choisit d'acquérir en puisant à même les fonds provenant de la taxe susmentionnée doivent répondre à certains critères, entre autres l'importance écologique, la taille, la connectivité, l'importance du risque, la possibilité d'obtention d'autres résultats et l'optimisation des ressources.

Ces taxes ont été imposées en raison de l'inquiétude générale suscitée par les questions environnementales régionales au sein de la population de Brisbane (p. ex., la destruction de la végétation). C'est ainsi que le conseil de ville a confié à un groupe de travail le soin d'étudier les questions environnementales. Ce dernier a recommandé une gamme de mesures privées, réglementaires et facultatives. La ville a fait paraître les propositions dans les journaux locaux et a organisé des séances de consultation publique relativement au plan global de Brisbane, faisant état de l'imposition des taxes susmentionnées pour financer la réalisation des objectifs environnementaux. Dans l'ensemble, ces taxes ont été fort bien accueillies. Qui plus est, la ville a noué des partenariats avec des propriétaires locaux et des groupes de bénévoles qui se préoccupent de la

² Site Web de Tri-Met : <<http://www.tri-met.org/taxinfo.htm>>

protection des zones forestières vierges et a adopté des règlements locaux pour protéger la végétation. La taxe visant la protection des zones forestières vierges a permis à la ville d'acheter des aires naturelles, de payer les besoins en capital au titre de la gestion de la propriété et d'engager un employé additionnel pour gérer les avoirs. Les taxes figurent toutes deux sur le relevé d'impôt foncier et sont versées dans des fonds séparés. Le comité des finances reçoit un relevé trimestriel des dépenses effectuées. La division des finances et la direction de l'environnement et des parcs fournissent les ressources nécessaires aux fins comptables. La ville de Brisbane diffuse périodiquement des rapports sur l'utilisation de ces fonds et des données récapitulatives s'y rapportant sont incluses dans les rapports budgétaires du conseil. Elle recommande de circonscrire les valeurs, les risques et les priorités aux fins de la détermination des objectifs fixés en vue de la protection de l'environnement en utilisant, dans un premier temps, les outils de planification existants et, par la suite, en définissant les résultats stratégiques à long terme ciblés. Ces renseignements permettront à la municipalité de cerner les mesures pertinentes compte tenu de la réalisation des objectifs visés.

La ville de Okotoks, en Alberta, nous fournit un autre exemple. Celle-ci a ajouté sur le relevé d'impôt foncier des frais de restructuration du capital qui lui permettront de financer le remplacement de l'infrastructure existante. La réserve en vue de la restructuration du capital sert au financement de divers projets d'immobilisations. Le prélèvement est inscrit séparément sur le relevé de l'impôt foncier et est investi dans les réserves d'immobilisations de la ville. Les intérêts sont versés dans le fonds de réserve. Le prélèvement est pris en compte dans le budget annuel et est mentionné dans le barème d'imposition. Chaque année, le conseil passe en revue le taux d'imposition. On envisage de percevoir cette taxe pour une durée indéterminée. À l'heure actuelle, elle ne suffit pas à contrebalancer la dépréciation estimative de l'actif de la ville. Le plan d'affaires établi par la ville pour une période de trois ans prévoit l'élaboration d'un plan intégré pluriannuel (12 ans) de gestion des biens immobiliers. Outre des stratégies de réserve établies en fonction des besoins ultérieurs en matière de financement, ce dernier comprend un inventaire des principaux biens immobiliers, un plan d'ensemble de l'entretien et du remplacement et des exposés des coûts. Ces renseignements faciliteront la révision de la taxe actuelle de restructuration du capital. Les administrateurs de la ville estiment que, pour recueillir la somme nécessaire en dernière analyse, ils devraient effectuer un prélèvement d'une valeur qui pourrait être cinq fois supérieure à celui actuellement perçu. Ce montant sera toutefois indiqué dans le nouveau plan de gestion des biens immobiliers. Des consultations publiques sont prévues aux fins de la détermination du taux d'imposition. En plus des réunions budgétaires du comité des finances et du budget et des réunions budgétaires annuelles du conseil auxquelles la population est invitée, des consultations spéciales sont tenues au moment où le conseil fixe le barème d'imposition. Le budget annuel d'immobilisations et le rapport annuel sur les projets d'immobilisations, qui sont diffusés, sont les seuls mécanismes de déclaration prévus en l'occurrence. La

ville d'Okotoks recommande qu'un conseil de ville mène des consultations publiques avant d'envisager de lever une taxe spéciale, ce qui permettra aux intervenants de prendre connaissance à la fois des avantages et des inconvénients de celle-ci.

Des exemples de prélèvement à des fins propres à un projet nous sont également fournis par la ville de Winnipeg, au Manitoba, qui a récemment approuvé l'imposition de taxes particulières établies en fonction de la longueur de façade aux fins de la réfection des rues et des trottoirs. Winnipeg perçoit également des taxes particulières pour la réfection des égouts et de l'aqueduc. La ville a récemment complété un examen global du financement de la conservation de l'infrastructure aux fins de la gestion à long terme de celle-ci. Cet examen portait sur les outils qui permettraient de financer l'infrastructure sans augmentation du taux d'imposition général. Les auteurs du rapport passent en revue les avantages du financement par répartition et la manière dont la mise en œuvre du système global de gestion des biens immobiliers attestera de la meilleure utilisation possible des fonds consacrés à l'infrastructure (Winnipeg, 2001). Les recommandations de ce rapport sont encore à l'étude.

Halifax, en Nouvelle-Écosse, entre autres, procède à des prélèvements particuliers aux fins d'aménagements locaux, comme le bitumage des routes, les bordures, la tuyauterie d'alimentation d'eau, les améliorations aux égouts sanitaires, pluviaux et unitaires. Les taxes portées au débit des propriétaires sont établies en fonction de la longueur de façade des propriétés.

Selon le genre de taxe et l'objet de celle-ci, on en arrive à des compromis entre les avantages découlant d'une flexibilité accrue que confère un objectif général ou une large portée, comme dans le cas des villes de Brisbane et d'Okotoks, et le soutien de la population grâce à la détermination de résultats facilement identifiables. La population est plus portée à soutenir des projets ou des programmes dont les résultats sont évidents. Ainsi, il se pourrait que la population accueille moins favorablement une taxe destinée au financement de divers programmes (p. ex., des améliorations de l'infrastructure d'évacuation des eaux pluviales) qu'une taxe qui permettrait l'installation ou l'amélioration d'une installation bien précise. Dans le cas d'un prélèvement, plus l'objectif visé est général, plus on doit insister sur le lien entre la vision communautaire et les besoins prioritaires. Lorsque le prélèvement est effectué en vue de la réalisation d'objectifs plutôt que de projets, l'imputabilité est moins bien définie et la communication des résultats est proportionnellement plus importante. Ainsi, la ville de Brisbane a diffusé un bulletin trimestriel pour informer la population sur les projets financés par les taxes perçues.

En ce qui a trait aux prélèvements spéciaux, voici quelques-uns des facteurs dont on doit tenir compte :

- justification du besoin (plan de gestion des biens immobiliers, objectif communautaire, définition du projet);
- détermination du taux d'imposition (montant et fréquence de la collecte);
- administration (création ou non d'un compte distinct, aspects de la collecte et décision d'indiquer séparément ou non la taxe sur le relevé général ou d'établir une facture spéciale);
- rouages du prélèvement (flexibilité d'utilisation eu égard au champ d'application et au pouvoir décisionnel, délais fixés, p. ex., disposition de temporisation et plan de communications, consultations avant que soit envisagée la possibilité d'un prélèvement spécial et communication des résultats).

4.1.6 COÛTS

Les municipalités doivent tenir compte des coûts associés à un prélèvement spécial. Ces derniers peuvent être considérables, en particulier pour ce qui touche à la consultation initiale qu'elles mèneront pour s'assurer que la population est d'accord avec la proposition, à moins que cette mesure ne soit coordonnée avec la planification stratégique ou un autre mécanisme de consultation. Entrent également en ligne des frais administratifs et des coûts liés à la diffusion des résultats à la collectivité qui prouvent que le prélèvement spécial a été géré de façon responsable et imputable.

4.2 APPLICATIONS

Cette méthode pourrait s'appliquer à n'importe quel cas où une municipalité doit financer des travaux ayant trait à l'infrastructure ou à l'environnement. Comme l'illustrent les exemples susmentionnés, elle a été mise en œuvre aux fins de la réalisation d'objectifs généraux liés à l'élaboration de l'infrastructure, au transport et à la protection des bassins hydrographiques. Elle pourrait être adoptée par une municipalité ayant un besoin nouveau qu'elle ne peut combler grâce aux voies fiscales ordinaires ou un besoin existant qualifié de prioritaire par la collectivité. Même si l'éventail des applications semble infini, on doit raisonnablement supposer qu'un programme nouveau ou prioritaire ayant pour objectif l'amélioration de la qualité de vie constituerait l'application idéale.

L'une des principales caractéristiques du prélèvement spécial est la détermination de l'utilisation de ce dernier (p. ex., quel objectif stratégique permettra-t-il de réaliser) et des raisons pour lesquelles les fonds nécessaires ne peuvent être puisés à même les impôts. Cette mesure permet de justifier le prélèvement aux yeux du public.

4.3 LIMITES ET DÉFIS

Le prélèvement spécial comporte des défis liés aux communications. À l'étape de la conception du prélèvement spécial, il est important qu'on trouve le moyen d'amener la population à souscrire à la nouvelle stratégie de financement. Il existe bon nombre de méthodes pouvant être adoptées à cette fin, dont les sondages, les ateliers, les groupes de discussion et autres modes de consultation similaires. (Grand Falls–Windsor, à Terre-Neuve, a réussi à mettre en œuvre une approche unique en son genre en vertu de laquelle des coordonnateurs externes ont convaincu la population d'appuyer les changements du taux d'imposition ainsi que la planification stratégique proposée. Les employés municipaux n'ont pas pris part aux séances de consultations publique menées par ces coordonnateurs.)

L'obligation de rendre des comptes est plus marquée dans le cas d'un prélèvement spécial et une municipalité doit s'assurer que la population sait exactement à quel usage sont destinés les fonds ainsi recueillis. Bien que le prélèvement soit effectué aux fins de la réalisation d'un objectif stratégique aux yeux de la collectivité, des critères doivent néanmoins être fixés concernant la flexibilité d'utilisation avant la mise en place du mécanisme de financement. Les restrictions quant à l'utilisation du prélèvement à d'autres fins doivent être clairement énoncées.

Les dirigeants des municipalités interrogés n'ont pas pour habitude d'adopter des méthodes de production de recettes, comme les prélèvements spéciaux. Même si les taxes sont monnaie courante, la transparence qui entoure l'établissement d'un prélèvement spécial (nécessitant des consultations publiques) est relativement nouvelle. L'idée vaut pour de petites ou de grandes municipalités et pourrait être mieux adaptée aux municipalités à forte croissance qui ont besoin de financer des travaux d'exploitation et d'entretien afin de pouvoir répondre à une plus forte demande de service. Si l'objectif ou le projet défini n'est pas suffisamment prioritaire aux yeux du public, cette méthode peut difficilement être mise en œuvre compte tenu de l'opposition de ce dernier à une taxe additionnelle. La planification doit être très poussée, et les raisons pour lesquelles on impose cette nouvelle taxe doivent être solides. Les municipalités doivent en outre s'assurer que les coûts liés à cette approche (notamment au chapitre de la consultation, de l'administration et de l'établissement de rapports) sont justifiés compte tenu des avantages et des objectifs.

Les collectivités qui effectuent des prélèvements spéciaux signalent qu'il peut s'agir d'une méthode de production de recettes fort lucrative qui jouit de la faveur de la population. Les plus grandes municipalités ont plus de chances de récolter des recettes considérables, en raison du plus grand nombre de personnes et d'entreprises visées par la nouvelle taxe. Ainsi, grâce à un prélèvement spécial, Brisbane a pu financer un projet d'enlèvement des sédiments et d'amélioration des égouts pluviaux d'une valeur de deux millions de dollars.

L'inconvénient majeur est que chaque municipalité ne peut procéder qu'à un petit nombre de prélèvements spéciaux. Il est impensable que des municipalités effectuent un grand nombre de prélèvements spéciaux, car ces derniers n'auraient alors plus rien de « spécial ». Toutefois, les applications possibles et les limites dépendent en majeure partie du genre de prélèvement spécial. Les administrateurs d'Okotoks soulignent que les collectivités à forte croissance où les changements de propriétés sont nombreux pourraient plus difficilement percevoir une taxe aux fins de la restructuration du capital étant donné que les gens se demanderaient pour quelle raison ils devraient payer pour le remplacement de quelque chose qu'ils n'utilisent peut-être pas.

5. DROITS D'AMÉNAGEMENT

5.1 DESCRIPTION

5.1.1 OPTIQUE

Sous leur forme la plus simple, les droits d'aménagement constituent un instrument économique qui permet aux municipalités de disposer d'une source de revenus pour financer les infrastructures (p. ex., le réseau routier et les réseaux souterrains) requises pour desservir les nouvelles constructions immobilières de promoteurs privés. Ils peuvent également servir à alimenter un fonds de prévoyance pour l'exploitation et l'entretien des infrastructures. Sous leur forme la plus simple, les droits d'aménagement ne sont ni particulièrement nouveaux ni vraiment exceptionnels; les municipalités peuvent cependant faire preuve d'innovation en les utilisant pour orienter leur croissance en fonction des objectifs économiques et de planification stratégique de la collectivité. Un barème de droits bien conçu constitue un outil lié aux processus de planification qui contribue à la réalisation d'infrastructures conformes à la vision de la collectivité et par lequel les nouveaux besoins sont financés proportionnellement par les nouveaux usagers.

5.1.2 OBJECTIFS

Les droits ou redevances d'aménagement (development cost charges ou DCC) peuvent orienter de façon stratégique la croissance d'une collectivité en façonnant la forme urbaine de la municipalité. Ils peuvent aussi n'être qu'un mécanisme direct de récupération des coûts. Le barème de droits peut orienter :

- la réalisation ou l'abandon d'un projet de développement;
- le montant des recettes perçues pour payer les coûts actuels des nouvelles infrastructures;
- l'emplacement des projets selon les objectifs du schéma directeur d'aménagement de la municipalité;
- l'usage optimal des infrastructures actuelles (en favorisant le remplissage ou l'utilisation des terres incultes);
- la conception des infrastructures ou l'innovation.

5.1.3 CONTEXTE

Règle générale, le pouvoir de percevoir des droits d'aménagement est inscrit dans la loi constitutive de la municipalité, qui est ratifiée par les autorités provinciales ou territoriales. Puis, la municipalité adopte un règlement pour établir le barème de tarification. Cette formule gagne en popularité au Canada parce que le rôle des municipalités est en train d'évoluer. Comme les ordres supérieurs de

gouvernement transfèrent une partie de leurs responsabilités aux municipalités, celles-ci doivent assumer davantage de services même si leurs sources de revenus n'ont pas pour autant augmenté. À l'heure actuelle, seules l'Ontario, la Colombie-Britannique, l'Alberta et la Saskatchewan autorisent la perception de droits d'aménagement en vertu d'une loi provinciale, mais il semble que la Nouvelle-Écosse et le Québec leur emboîteront le pas sous peu.

Les droits d'aménagement s'appellent différemment selon la province. En Alberta, ils se nomment « lot levies » (impôt sur le lotissement); on les appelle « development fees » en Saskatchewan. La Colombie-Britannique et l'Ontario les désignent par l'expression « development cost charges » (redevances d'aménagement) ou DCC, sous leur forme abrégée³. Les types d'infrastructures susceptibles d'être financés au moyen des droits d'aménagement varient également d'une province à l'autre.

Règle générale, les promoteurs privés doivent payer des droits d'aménagement aux administrations municipales pour couvrir les coûts d'investissement liés à l'installation de certains services municipaux. Les services requis dépendent de l'aménagement des terres ou de la modification ou de l'agrandissement des bâtiments effectués par les promoteurs privés. Règle générale, la réglementation municipale autorise l'imposition de droits d'aménagement pour offrir, construire, modifier ou agrandir les installations requises pour fournir les services municipaux suivants (C.-B., MMA, 2000) :

- réseaux routier et autoroutier (selon le réseau);
- traitement des eaux d'égout;
- services de distribution de l'eau;
- drainage;
- acquisition de parcs et amélioration de ceux-ci existants.

Règle générale, les droits d'aménagement sont versés par les parties qui obtiennent l'approbation d'une demande de lotissement ou de permis de construire. Ces droits n'incluent habituellement pas les services secondaires comme les garderies, l'habitation, la protection contre les incendies et la police. Certaines municipalités de la Colombie-Britannique ont cependant adopté des mesures législatives (p. ex., la Vancouver Charter et la Resort Municipality of Whistler Act) leur permettant d'imposer des droits similaires pour certains services secondaires (C.-B., MMA, 2000).

³ Entrevue téléphonique avec Ray Tomalty, 7 mai 2002.

Dans l'élaboration des règlements relatifs aux droits d'aménagement, les autorités municipales doivent tenir compte des responsabilités qui leur sont attribuées en vertu de leur loi constitutive, ainsi que de toute exemption pouvant limiter leur emploi. Les bâtiments des organismes sans but lucratif comme les églises sont souvent exemptés, par exemple. Les municipalités doivent également se pencher sur les questions d'orientation et d'ordre technique et déterminer notamment si les droits d'aménagement peuvent servir à d'autres fins que ce pourquoi ils ont été perçus. Voici d'autres questions d'orientation à envisager (C.-B., MMA, 2000) :

- le niveau de service;
- l'abordabilité du logement;
- l'équité entre les contribuables actuels et les promoteurs ou les nouveaux arrivants attirés par le projet;
- l'importance du projet de construction;
- les services publics qui desserviront le nouveau site.

5.1.4 ROUAGES

Voici les éléments dont il faut tenir compte dans l'établissement des droits d'aménagement :

- les modalités de tarification (c.-à-d. l'imposition d'un taux uniforme ou variable, en fonction de la grandeur ou du type d'habitation, de la superficie du lot ou de l'usage);
- le zonage, les secteurs et les classes des terrains (c.-à-d. l'emplacement du site convoité);
- le moment de la perception;
- la valeur des terrains;
- les objectifs d'aménagement du territoire (c.-à-d. l'envergure du projet souhaitée, sa densité d'occupation, son emplacement, les restrictions imposées);
- les autres objectifs en matière d'infrastructures (c.-à-d. le plan de capacité pour certains services).

Deux méthodes sont couramment employées pour établir la tarification des droits d'aménagement. On peut opter pour un barème général ou par secteur (ce dernier est parfois appelé « méthode des coûts différentiels »). Chaque formule oriente

différemment le calcul des droits et, par ricochet, les grands objectifs d'aménagement.

Le barème de tarification général prévoit un taux d'imposition unique, selon le type d'utilisation des terrains, dans l'ensemble de la municipalité, peu importe l'emplacement du projet. Par exemple, les droits d'aménagement pour un immeuble d'habitation sont identiques dans toute la municipalité, comme les redevances pour une maison unifamiliale ou celles d'une maison en rangée. Ce barème a comme principe sous-jacent que les utilisations similaires entraînent des frais d'immobilisation identiques ou similaires et doivent donc recevoir le même traitement. Les redevances d'aménagement du réseau d'égout, par exemple, seraient les mêmes pour une unifamiliale située à 20 kilomètres de l'usine d'épuration que pour une unifamiliale située à proximité de l'usine (Tomalty, 2000). Cette formule présente également un certain attrait politique dans la mesure où tous les secteurs géographiques sont traités de la même façon en terme de potentiel de croissance.

Le barème de tarification par secteur impose des taux différents aux mêmes catégories d'utilisation des terres en fonction de divers facteurs : le secteur géographique, le zonage ou les besoins en infrastructures particulières. Par exemple, un secteur dont les eaux pluviales auraient besoin d'un type particulier de traitement se verrait imposer des droits d'aménagement différents des autres secteurs. Un ensemble résidentiel situé à proximité du réseau de transport en commun qui paie des droits d'aménagement significativement moins élevés qu'à un autre ensemble situé à distance du réseau constitue un second exemple. Ce type de tarification peut favoriser un aménagement compact des secteurs fonctionnels ou le remplissage, conformément aux objectifs du schéma directeur d'aménagement et de gestion de la demande en services de transport de nombreuses municipalités.

Quelle que soit la formule utilisée, les droits d'aménagement sont calculés en divisant les coûts d'immobilisation nets attribuables à un nouveau projet pour une période donnée par le nombre correspondant d'unités (ou de secteurs) d'aménagement prévu durant la même période. Ce calcul peut se faire pour les utilisations résidentielles ou les autres types d'utilisation (C.-B., MMA, 2000). Il faut connaître le taux de croissance de la population et estimer les coûts de viabilisation des terrains. Le calcul peut se faire pour l'ensemble de la municipalité ou pour un secteur particulier. On s'accorde à dire que le barème général subventionne le développement suburbain étant donné que les droits d'aménagement sont les mêmes dans les secteurs⁴ nécessitant de nouvelles infrastructures et dans ceux déjà desservis où les besoins en nouvelles infrastructures sont moindres.

⁴ Ibidem.

5.1.5 EXEMPLES D'APPLICATION

Certaines municipalités combinent les deux méthodes de tarification, générale et par secteur, pour calculer les droits d'aménagement. Par exemple, la municipalité de Richmond Hill, en Ontario, calcule 20 % des droits d'aménagement selon un taux établi par secteur en fonction du pied linéaire d'infrastructure (lequel varie selon les districts) et 80 % selon un taux unitaire qui est le même pour toute la municipalité⁵.

Les droits à taux variable imposés selon le zonage ou la catégorie de terrains doivent être clairement définis dans le règlement sur les droits d'aménagement. Idéalement, le schéma d'aménagement d'une municipalité et son plan d'immobilisations en infrastructures doivent être harmonisés, et les droits d'aménagement doivent être fixés en conséquence (c.-à-d. que le taux d'imposition doit être moindre dans les secteurs que la municipalité souhaite voir mis en valeur). En Colombie-Britannique, les droits d'aménagement sont fixés en fonction des zones, des secteurs, des utilisations des terrains et des types de projet. Le règlement sur les droits d'aménagement de la municipalité d'Ottawa, en Ontario, prévoit une exonération des droits d'aménagement dans le cœur du centre-ville afin de favoriser le remplissage. Des rapports isolés de promoteurs indiquent qu'ils tiennent compte de cette mesure lorsqu'ils étudient les sites potentiels dans le centre-ville⁶.

Le zonage des terres oriente fortement les modèles d'aménagement, et c'est un facteur dont il faut tenir compte lorsque les taux d'imposition sont variables. La valeur des terrains sur le marché est également un facteur d'importance. Lorsque les terrains vagues ne sont pas chers, des droits d'aménagement élevés favorisent une montée du prix des maisons et les modes d'occupation de plus faible densité deviennent moins à la portée des acheteurs (Skaburskis et Tomalty, 2001). Cela peut être conforme aux objectifs du schéma directeur de la ville ou celle-ci devra songer à réviser son barème.

La municipalité de Calgary, en Alberta, utilise les droits d'aménagement pour financer de nouveaux ouvrages dans les secteurs déjà zonés. Plutôt que d'imposer des taux variables, la ville utilise des taux fixés selon le type d'infrastructures, qui sont négociés annuellement avec le *Urban Development Institute* en fonction des coûts moyens de viabilisation. Calgary s'est dotée de plans de gestion des zones de croissance, qui sont des plans non statutaires issus du schéma d'aménagement municipal. Ces plans indiquent les services d'infrastructure requis dans les nouveaux secteurs et sont utilisés pour coordonner le processus d'approbation budgétaire pour des projets particuliers. S'il est question d'aménager de nouvelles infrastructures, il s'agit surtout pour le Conseil de prendre une décision politique qui repose sur trois options : ouvrir de nouveaux secteurs et construire de nouvelles infrastructures pour faire face à la croissance,

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem.

ouvrir de nouveaux secteurs en sachant que les niveaux de certains services seront moindres ou ne pas ouvrir de nouveaux secteurs. Cette façon de penser s'inspire surtout des leçons tirées des années 1970; à cette époque, la ville ne s'était pas souciée de soutenir la construction résidentielle pour faire face à sa croissance démographique, ce qui a provoqué une flambée des prix du logement. Le fait d'envisager d'offrir des niveaux de service moindres reconnaît que la population peut se satisfaire de niveaux de service différents en fonction de facteurs comme les infrastructures en place et l'emplacement des habitations.

Les taux d'imposition devraient tenir compte des caractéristiques des habitations, par exemple, faire une distinction entre les unifamiliales et les appartements. Un taux uniforme par unité d'habitation pénalise les projets à plus forte densité. Le barème pourrait tenir compte de la superficie des maisons. Il pourrait également être fonction de la superficie du lot ou de l'immeuble plutôt qu'être établi par lot, afin de favoriser certaines formes urbaines, d'augmenter la densité ou de répondre à d'autres objectifs de la municipalité. Les droits d'aménagement sont rarement calculés au mètre carré; c'est une mesure de plus en plus souvent adoptée par certaines municipalités canadiennes compte tenu qu'il en coûte plus cher pour desservir les grands établissements commerciaux ou industriels.

Des municipalités comme celle d'Ottawa ont adopté des règlements qui tiennent compte des différents types d'habitations. La ville d'Ottawa applique un taux d'imposition supérieur aux unifamiliales par rapport aux maisons en rangée, les immeubles d'habitation ayant les taux les plus bas (Skaburskis et Tomalty, 2000). Windsor, en Ontario, utilise la même formule : elle perçoit 3 000 \$ pour une habitation individuelle, 2 400 \$ pour une maison de ville, en rangée ou jumelée et 1 500 \$ pour un immeuble d'habitation. La ville charge 0,90 \$ le pied carré pour des utilisations non résidentielles, dans le but de répartir équitablement les coûts des services. Victoria, en Colombie-Britannique, demande 0,26 \$ le pied carré pour les permis de construction (Winnipeg, 2001). Le barème d'imposition de la ville de North Vancouver est également établi en fonction de la superficie des immeubles⁷.

Le moment où les droits d'aménagement sont imposés est un facteur important à considérer dans l'établissement des barèmes. La perception des droits au moment du réaménagement accroît les coûts de construction et incite les promoteurs à retarder leur projet jusqu'à ce que le prix des maisons puisse couvrir ces coûts. Ce retard risque d'augmenter les densités d'aménagement parce que la valeur des propriétés s'accroît avec le temps, ce qui oblige les promoteurs à construire davantage d'unités pour faire face à cette hausse.

Il est possible de fixer les taux en fonction des objectifs du schéma d'aménagement de la municipalité. Les droits d'aménagement peuvent servir à diriger la croissance dans les secteurs privilégiés (Skaburskis et Tomalty, 2001).

⁷ Ibidem

Des techniques d'aménagement du territoire, comme l'incitation au développement nodal en fixant des taux variables aux promoteurs privés permet d'orienter la croissance selon le schéma directeur. Un schéma directeur peut comporter des objectifs de croissance par remplissage des secteurs viabilisés ou par lotissement des secteurs fonctionnels. Les droits d'aménagement peuvent favoriser ce type d'aménagement en rendant le remplissage progressivement moins coûteux que l'aménagement à l'extérieur de la grille ou des secteurs de lotissement prioritaires. Le comté d'Annapolis, en Nouvelle-Écosse, favorise le remplissage dans toutes les municipalités et villages sous sa responsabilité afin de réduire les pressions exercées sur la construction de nouvelles infrastructures. Le comté impose des droits d'aménagement aux projets à l'extérieur de la grille d'aménagement. Les ministères des Affaires municipales de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Québec ont adopté des énoncés de position, des politiques ou des mesures législatives en faveur des formes urbaines plus compactes, et il semble que les responsables de l'aménagement du territoire de nombreuses municipalités favorisent l'intensification du peuplement comme orientation politique⁸.

La ville de Surrey, en Colombie-Britannique, encourage l'aménagement dans les secteurs fonctionnels de ses cinq centres urbains. La municipalité utilise les fonds générés pour répondre à 95 % de ses besoins en immobilisations pour de nouvelles infrastructures. Elle a comme objectif d'utiliser les fonds pour répondre à ses besoins futurs en infrastructures. Les droits d'aménagement sont uniformisés à l'ensemble de la municipalité, mais ils varient selon le type d'utilisation (p. ex., résidentielle, industrielle) et le type d'infrastructures requises (p. ex., réseaux routier, de drainage, d'égout ou d'aqueduc). Surrey a déjà utilisé un barème par secteur pour orienter la croissance dans un secteur particulier de la ville et elle évalue actuellement la possibilité d'y recourir à nouveau; à cette fin, elle doit cependant négocier avec le gouvernement de la Colombie-Britannique les détails du règlement. Ces droits d'aménagement distincts seraient perçus et dépensés dans le seul secteur visé, et seraient imposés à un taux distinct du reste de Surrey. Elle doit tout d'abord élaborer un plan décennal qui sera adopté par le Conseil. Voici les éléments que l'avant-plan doit comporter :

- une estimation de la croissance pendant la décennie;
- l'impact de cette croissance sur les infrastructures actuelles;
- un exposé des types d'infrastructures à aménager (p. ex., réseaux routier et de drainage, acquisition de parcs) au niveau requis sur dix ans;
- les coûts spécifiques de mise à niveau des infrastructures actuelles sur un horizon de dix ans.

⁸ Tomalty, 1997 cité dans un article de Tomalty (2000).

Puis, la ville devra fixer les taux d'imposition à la lumière des données recueillies et rédiger le règlement qui sera soumis à l'approbation du Conseil municipal. Ce règlement doit par la suite être approuvé par l'Inspecteur des municipalités (de la province de la Colombie-Britannique) avant d'être promulgué.

La ville d'Austin, au Texas, utilise les droits d'aménagement (appelés impact fees) pour favoriser une croissance conforme aux objectifs de son schéma directeur d'aménagement. La ville utilise une matrice de croissance planifiée pour aider le Conseil à analyser les projets de construction soumis dans le secteur de croissance privilégié. Un système de points permet d'évaluer dans quelle mesure un projet s'inscrit dans les objectifs de croissance planifiée de la ville. Voici les critères d'évaluation :

- l'emplacement du projet;
- la proximité avec les transports en commun;
- les caractéristiques du design;
- la conformité aux plans des quartiers avoisinants;
- les hausses de l'assiette fiscale et d'autres priorités d'ordre politique.

Si un projet, selon les calculs de la matrice, permet de faire avancer significativement les objectifs de la ville, on lui accorde des incitatifs financiers qui compensent en partie les coûts élevés associés à la construction en zone urbaine. L'exonération des droits d'aménagement ou l'investissement de fonds publics dans l'aménagement ou la modernisation des infrastructures, comme les conduites d'aqueduc ou d'égout, la valorisation des rues ou du paysage urbain ou des installations semblables constituent quelques-unes des mesures incitatives appliquées. Le Conseil doit étudier et approuver les incitatifs offerts en vertu de la matrice de croissance planifiée. L'application du système de points aux projets d'aménagement d'Austin est expliquée en détail sur le site Internet de la ville⁹.

La ville de Brisbane, en Australie, établit actuellement un plan pour réduire ou lever les redevances d'aménagement des projets qui ne sont pas reliés aux réseaux d'égout pluvial ou d'égout séparatif, et qui utilisent d'autres systèmes de gestion de l'eau afin de recycler les eaux pluviales à des fins domestiques. La ville cherche à éviter la construction d'une nouvelle usine de traitement des eaux d'égout et pluviales. Le programme a été intégré au Integrated Water Cycle Management Program. (On trouvera plus de précisions sur ce programme dans la section décrivant les modèles de prestation des services d'utilité publique.)

⁹ Site Internet de la ville d'Austin : <<http://www.ci.austin.tx.us/smartgrowth/matrix.htm>>.

La ville d'Okotoks, en Alberta, exige que les promoteurs lui soumettent des plans d'aménagement complets comportant un minimum d'habitations et d'espaces commerciaux sur les parcelles de terrains. Les promoteurs doivent respecter ou dépasser le seuil fixé pour que le Conseil étudie leur plan. Le Conseil a refusé des demandes de révision de zonage afin de conserver les densités souhaitées dans les mosaïques résidentielles et commerciales.

La ville d'Halifax, en Nouvelle-Écosse, prévoit instaurer bientôt des droits d'aménagement, appelés « contributions aux coûts d'immobilisation » (capital cost contributions). L'an dernier, la ville a mené des consultations publiques sur un projet de modification des modalités en vigueur. À l'heure actuelle, les promoteurs ne paient que pour la construction des sections de rue et du réseau d'égout à l'intérieur de leurs lotissements. Le nouveau régime prévoit que ceux-ci paieront une partie des dépenses engagées pour agrandir le réseau d'aqueduc, les installations de traitement des eaux usées et le réseau d'égout pluvial et construire les rues et les chemins, ainsi que pour la modernisation des intersections, des feux de circulation et des abris d'autobus.¹⁰

5.1.6 COÛTS

L'établissement d'un régime de droits d'aménagement s'accompagne souvent de coûts administratifs ou politiques. Le recours à des mesures décourageant la réalisation de projets dans les secteurs indésirables peut poser un important problème d'ordre pratique et politique. Les pressions et les incitatifs en faveur de l'aménagement dans la plupart des municipalités à forte croissance sont suffisamment élevés pour contrebalancer une bonne partie des coûts supplémentaires requis.

La formule des taux variables favorise davantage une mise en place équitable des services d'infrastructure (coûts d'immobilisations et frais d'exploitation et d'entretien). Les taux variables peuvent tenir compte d'éléments comme le nombre de mètres carrés du projet, le type d'habitation ou la superficie des lots, entre autres. Comme ces éléments jouent sur le prix des habitations, l'achat d'une maison de ville ou d'une copropriété peut s'avérer moins coûteux, et la municipalité peut atteindre les objectifs d'accroître la densité de l'occupation. Cependant, il peut y avoir des coûts associés à la mise en place d'un tel régime dont les complexités administratives peuvent être « chronovores ». Certaines municipalités peuvent en conclure que les coûts de calcul interne des taux variables peuvent dépasser les avantages. En outre, la défense des taux variables devant les promoteurs ou les tierces parties, comme la Commission des affaires municipales de l'Ontario, peut coûter plus cher aux municipalités. Les municipalités qui imposent des droits d'aménagement indiquent que cette mesure constitue une bonne source de revenus pour couvrir les dépenses et qu'elle peut

¹⁰ Site Web de la ville d'Halifax :

<<http://www.region.halifax.ns.ca/mediaroom/pressrelease/pr2001/011214capcostsurvey.html>>.

aider à atteindre les objectifs du schéma d'aménagement ou d'autres objectifs d'ordre général.

5.2 APPLICATIONS

Règle générale, les droits d'aménagement sont pratique courante. Leur utilisation stratégique pour favoriser les aménagements favorables aux infrastructures est cependant moins fréquente. Bien que cette optique ne soit pas nouvelle, son application sous diverses formes pour atteindre différents objectifs d'utilisation des terres présente un potentiel d'innovation. On pourrait ainsi utiliser la formule à taux variables ou augmenter les droits d'aménagement pour financer une plus large part des coûts d'infrastructure connexes (coûts en capital et frais d'exploitation et entretien). La pratique peut être appliquée à toutes les municipalités. Dans certains cas, les droits d'aménagement pourraient avoir un impact social dans les marchés régis par la demande où le prix des terrains croît rapidement parce que le fardeau des droits d'aménagement fait monter les coûts du logement et que le prix des maisons neuves peut entraîner à la hausse celui des maisons existantes.

Les droits d'aménagement peuvent modifier les intentions des promoteurs à l'égard de la construction sur des terrains vacants et, par conséquent, de la densité du bâtiment, de l'étalement des villes et du degré de diversification de l'utilisation des terrains. Les barèmes et la tarification peuvent encourager ou dissuader l'étalement urbain directement en favorisant les projets d'occupation compacte ou de plus faible densité (Skaburskis et Tomalty, 2000). Idéalement, l'établissement des droits d'aménagement peut permettre d'atteindre un objectif d'aménagement stratégique ou un objectif d'infrastructure.

La formulation d'un régime de droits d'aménagement doit parvenir à répartir équitablement les coûts pour les promoteurs et les bénéficiaires pour les utilisateurs actuels des nouvelles infrastructures. C'est un exercice difficile à réussir avec un barème général de tarification; la formule des taux variables peut cependant exiger une évaluation au cas par cas, ce qui est « chronophage ». La méthode classique d'application de taux uniformes dans l'ensemble de la municipalité ne relie pas la planification fiscale et l'aménagement du territoire. En outre, la méthode des taux variables, qui intègre des éléments comme le nombre de mètres carrés du projet, le type d'habitation ou la superficie des lots plutôt que le type d'habitation, peut favoriser un aménagement plus équitable. Le régime des droits d'aménagement doit tenir compte des objectifs de croissance, d'aménagement et d'emploi de la municipalité.

5.3 LIMITES ET DÉFIS

La tarification des droits d'aménagement par secteur s'avère plus difficile à défendre si elle est contestée par les promoteurs étant donné qu'elle peut être en partie adoptée pour des raisons qui ne sont pas reliées aux coûts des infrastructures du nouveau projet. Les politiques hésitent parfois à appliquer des

taux différents d'un secteur à l'autre pour ne pas donner l'impression qu'ils font preuve de favoritisme à l'égard de certains secteurs ou de certains électeurs. Les promoteurs peuvent également protester contre les restrictions ou les tracasseries administratives associées à un barème de tarification plus complexe. En outre, l'imposition de droits par secteur n'a pas été habituellement liée aux objectifs de planification dans le but d'orienter les modes de développement spatial¹¹, et les barèmes à appliquer devront être testés si l'on veut orienter le développement dans le sens souhaité. L'intégration des instruments fiscaux aux plans de gestion stratégique de la croissance n'est pas encore pratique courante¹².

Pour répondre aux objectifs de la municipalité, le règlement sur les droits d'aménagement doit clairement déterminer les frais appliqués aux catégories de terrains, aux zones et aux types d'aménagement. Les promoteurs de l'Ontario, par exemple, contestent souvent une municipalité qui tente de récupérer les frais qui ne sont pas directement liés à l'aménagement, tels que la modernisation des infrastructures annexes nécessaires à l'accroissement de la capacité pour l'ensemble de la collectivité.

Les objectifs de planification de la municipalité ne sont qu'un des éléments des barèmes de prix qui orientent les projets des promoteurs. Au nombre des autres facteurs en jeu, on compte l'emplacement, le moment de la perception des droits, la valeur des terrains, les taxes de construction et les taxes foncières¹³. Les taxes foncières, en particulier, sont un autre instrument fiscal déterminé, pour une large part, par les politiques municipales, qui peuvent contrecarrer les effets des barèmes des droits d'aménagement. Il faut revoir les barèmes et les effets des droits d'aménagement périodiquement pour déterminer si les droits d'aménagement fonctionnent en harmonie ou en opposition avec les évaluations de taxes foncières.

Si l'on veut que les droits d'aménagement orientent les projets selon les caractéristiques souhaitées, il faut que l'écart entre ceux-ci soit suffisamment marqué pour avoir un impact financier sur les promoteurs (Skaburskis et Tomalty, 2001). Certaines municipalités doivent faire preuve de volonté politique pour parvenir à maintenir un écart important entre les divers droits d'aménagement.

¹¹ Entrevue téléphonique avec Ray Tomalty, le 7 mai 2002.

¹² Ibidem.

¹³ Ibid.

6. MODÈLES DE PRESTATION DES SERVICES D'UTILITÉ PUBLIQUE

6.1 DESCRIPTION

6.1.1 OPTIQUE

Les municipalités ont commencé à explorer des moyens innovateurs pour imposer des frais aux utilisateurs de certains services municipaux courants. Dans un des modèles utilisés, les frais perçus auprès des usagers sont entièrement affectés au service et celui-ci est géré de façon autonome par rapport aux autres services municipaux. De nombreuses municipalités appliquent couramment ce modèle aux services de distribution d'eau potable et de traitement des eaux d'égout. On commence toutefois à appliquer ce modèle à deux autres services : la gestion des eaux pluviales et la gestion des déchets solides. Certains ouvrages de voirie, comme les ponts à péage, sont également gérés selon le principe de la récupération des coûts. Ils ne sont cependant pas considérés comme des services d'utilité publique à proprement parler; l'expression désignant, règle générale, les services desservant les propriétés individuelles.

Le modèle de prestation des services d'utilité publique englobe la gestion des immobilisations, de leur exploitation et de leur entretien selon le principe de la récupération des coûts auprès des usagers. Les frais perçus doivent permettre de répondre aux besoins liés à l'exploitation des infrastructures et aux coûts indirects comme l'administration, la facturation et la gestion. Les usagers sont les seuls à contribuer en versant un certain montant qui est habituellement fonction du degré d'utilisation du service.

La perception de frais d'utilisation gagne en popularité dans le contexte actuel où les ordres supérieurs de gouvernement délaissent les programmes de subventions d'investissement parce que cette formule est considérée comme étant un moyen équitable de récupérer les coûts des services. Les programmes de gestion des immobilisations et les techniques de gestion de la demande peuvent être plus faciles à mettre en œuvre avec ce modèle de prestation que si la gestion est intégrée dans le cadre général de l'administration municipale. En outre, la gestion de la demande et les frais d'utilisation peuvent procurer d'autres bénéfices sociaux et environnementaux, en permettant de sensibiliser les citoyens aux avantages tirés des services et à la conservation des ressources. L'approche prévoyant le recours à un modèle de prestation des services publics facilite également la mise en œuvre des approches de la gestion de l'actif axées sur le cycle de vie, parce que le financement est alors fiable, prévisible et à long terme. Ce mécanisme peut être appliqué à l'échelon municipal en collaboration avec les services publics locaux (exploités par des organismes publics ou privés).

6.1.2 OBJECTIFS

Les modèles de prestation des services d'utilité publique peuvent permettre d'équilibrer l'offre et la demande et d'autofinancer les services. Ils prévoient la facturation des coûts de certains services aux usagers pour l'utilisation qu'ils en font et les avantages qu'ils en tirent. Les frais peuvent être calculés en fonction du volume d'eau consommé, de la superficie de la propriété desservie ou du volume de déchets produit, par exemple. Idéalement, le modèle appliqué devrait viser un niveau de service conforme aux grands objectifs de la municipalité qui consistent à offrir des services abordables répondant aux besoins de la collectivité en matière d'aménagement, de planification économique, de protection de l'environnement et d'enjeux sociaux et pour la santé. Pour que le passage à ce type de modèle soit correctement reflété dans le barème d'imposition foncière, il importe que le taux du millième général en vigueur soit réduit d'un montant équivalent à la portion de l'assiette fiscale qui était auparavant affectée au service (Winnipeg, 1998), une fois que les frais d'utilisation auront été mis en place.

Les frais d'utilisation constituent une charge spécifique pour un certain service qui est clairement distincte de l'impôt foncier général. Les frais d'utilisation peuvent être adaptés en vue de favoriser certains comportements auprès des usagers (p. ex., la conservation des ressources) susceptibles, en pratique, de réduire les coûts d'ensemble des services (selon le ratio des coûts fixes et variables). Voici les avantages en découlant :

- une imputation plus exacte des coûts d'un service aux usagers;
- un exposé transparent des coûts des services;
- un moyen de garantir une source de revenus pour le service;
- l'application de méthodes de gestion de la demande qui peuvent difficilement être mises en place autrement.

Cette formule peut constituer un mécanisme de financement plus équitable et plus juste que les autres¹⁴, comme l'imposition d'un impôt foncier général.

6.1.3 CONTEXTE

Il s'agit d'un mécanisme de récupération des coûts d'un service distinct des autres services municipaux. Il convient davantage aux services d'utilité publique desservant les maisons et les édifices sur une base individuelle parce que ceux-ci sont plus faciles à séparer du taux du millième général que les services de protection contre les incendies et des parcs, par exemple. Ces services publics disposent de budgets d'administration, de planification, d'exploitation et d'entretien et d'immobilisation distincts. Le modèle peut s'appliquer à la prestation

¹⁴ Apogee Research, 1997, tel que cité dans Cameron et coll. (1999).

de services regroupées. Les services peuvent être rendus par des organisations publiques ou privées ou par des partenariats entre les deux, et les municipalités peuvent en être directement propriétaires ou locataires.

Il est essentiel de pouvoir mesurer le degré d'utilisation du service pour chaque usager. Par exemple, les compteurs à eau mesurent l'utilisation réelle du service (Moraru-de Loe, 1997). Un modèle de type services publics est facilement applicable à la distribution d'eau potable dans les secteurs résidentiels, commerciaux et institutionnels à partir de la consommation du volume d'eau mesurée par compteur. Il s'agit d'une pratique courante pour la facturation du service de distribution d'eau. Les services de distribution d'eau potable constituent l'application la plus courante du modèle par les municipalités; cependant, l'emploi des compteurs à eau n'est pas généralisé dans l'ensemble des municipalités canadiennes parce que l'accessibilité aux ressources en eau douce ne constitue pas un enjeu public majeur. Des compteurs pourraient également servir à calculer le volume d'eaux d'égout traité, mais les frais de traitement sont habituellement calculés en fonction du volume d'eau potable consommé en raison de difficultés techniques.

On s'intéresse de plus en plus à l'application du modèle de type services publics à la gestion des eaux pluviales en raison des coûts importants des ouvrages d'évacuation des eaux pluviales et des coûts d'exploitation des infrastructures. La facturation du service de gestion des eaux pluviales aux usagers représente un changement important par rapport aux mécanismes actuels de financement.

La plupart des municipalités canadiennes, dont celle d'Ottawa, perçoivent les revenus nécessaires à la gestion des eaux pluviales en combinant les impôts fonciers, les droits d'aménagement et les suppléments appliqués aux factures du service d'aqueduc¹⁵. Comme il est impossible de mesurer directement les volumes d'eaux pluviales, la tarification est actuellement établie en fonction de la superficie des lots. Certains modèles de tarification plus élaborés peuvent tenir compte d'autres caractéristiques comme l'imperméabilité, la pente du terrain et le type de sol.

Le modèle de services publics est actuellement appliqué de façon théorique aux programmes de gestion des déchets solides. Ceux-ci ne sont habituellement pas gérés comme un service public autonome, même s'ils pourraient l'être. Il s'agirait de faire payer le ramassage par sac de déchets produit, mais d'offrir des services complets de recyclage financés à même l'impôt foncier général. La formule pourrait s'inspirer du principe de l'utilisateur-payeur : les frais de ramassage d'un certain nombre de sacs proviendraient du régime d'impôt foncier général, et les producteurs devraient acheter des étiquettes spéciales pour les sacs supplémentaires. Cette formule vise davantage à gérer la demande qu'à générer des revenus pour couvrir les coûts. La gestion de la demande est un facteur

¹⁵ Ibidem.

important pour prolonger la durée d'utilisation des décharges actuelles et permettre de reporter une part importante des coûts de gestion des déchets.

6.1.4 ROUAGES

Comme cela a été mentionné précédemment, les modèles de prestation des services d'utilité publique peuvent être appliqués à plusieurs types de services. Les frais imposés peuvent prendre différentes formes et peuvent dépendre de l'étape où en est rendue la municipalité dans l'élaboration de son modèle :

- frais directs imposés aux usagers en fonction du volume consommé ou du service fourni;
- redevance imposée en fonction de la superficie de la propriété;
- frais imposés par unité utilisée au-delà d'un certain seuil, afin de favoriser, dans un premier temps, les changements de comportement.

Voici les facteurs dont il faut tenir compte dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme avec modèle (Minnesota, 2000) :

- l'estimation des revenus requis;
- la structure administrative (organisme public ou privé, partenariat entre organismes publics ou entre organismes publics et privés, propriété ou location des installations);
- les dépenses couvertes par le fonds (exploitation et entretien, immobilisation ou les deux);
- la structure ou l'assiette des taux, droits ou redevances;
- la forme organisationnelle de l'assiette des taux, droits ou redevances;
- la formulation d'objectifs et d'un plan complet pour le programme de gestion du service public;
- les aspects relatifs à la gestion de la demande;
- les meilleures pratiques de gestion;
- les modes de facturation (mensuel, annuel, facture séparée ou intégrée à celle d'autres services);
- l'évaluation du contexte politique et la promotion de l'idée;

- la formulation et l'adoption d'ordonnances précisant les autorités compétentes, les définitions, les exemptions, les rajustements, les crédits, la procédure administrative (paiement et collecte, comptes en souffrance) et l'utilisation des revenus;
- la mise en œuvre du programme de formation du personnel (pour répondre aux questions des clients);
- la protection de l'environnement (p. ex. la protection d'une source);
- le programme d'information publique (durant les étapes de planification et de mise en œuvre);
- les subventions.

6.1.5 APPLICATION DU MODÈLE À LA DISTRIBUTION D'EAU POTABLE

Le modèle de type services publics est souvent appliqué aux services de distribution d'eau potable, et les coûts sont entièrement payés par les utilisateurs en fonction de leur consommation qui est mesurée par compteur à eau. Ce mode de facturation permet une imputation plus précise des coûts d'exploitation et d'entretien du service aux usagers de sorte que chacun paie en fonction de ce qu'il consomme. Cette application a comme caractéristique principale d'assurer que les tarifs couvrent le coût du service, ce qui inclut les dépenses annuelles totales d'exploitation et d'entretien de même que les coûts de remise en état et de remplacement.

Ce mécanisme pourrait être appliqué à l'échelon municipal en collaboration avec les services publics locaux. Il n'entraîne pas nécessairement une augmentation des revenus, mais peut offrir d'excellents outils de gestion de la demande. Si la consommation d'eau diminue, les installations en place pourront suffire à la demande pendant longtemps. Les compteurs à eau et les mécanismes de gestion de la demande peuvent donc permettre de reporter les investissements de capitaux. Certaines municipalités ont installé des compteurs à eau dans toutes les résidences et les entreprises sur leur territoire.

6.1.6 APPLICATION DU MODÈLE À LA GESTION DES EAUX PLUVIALES

L'application du modèle de type services publics aux services de gestion des eaux pluviales est plus courante aux États-Unis qu'au Canada. Plus de 100 municipalités américaines perçoivent des droits de gestion des eaux pluviales; dans 66 % des cas, le service est offert à titre de service public alors qu'il est intégré au département des travaux publics dans 33 % des municipalités. Le montant facturé mensuellement varie entre 1 et 4 \$ US pour la plupart des programmes. Près de 60 % des programmes utilisent une estimation de la superficie imperméable des terrains alors que les autres tiennent compte de l'emplacement et de la grandeur des résidences ou de la consommation d'eau (Cameron et coll., 1999).

La ville de Portland, en Oregon, exploite un service d'égout et de drainage depuis 1977 et impose des droits particuliers pour l'utilisation du réseau des eaux pluviales, afin de couvrir les coûts de planification, les frais d'exploitation et d'entretien et les améliorations apportées aux infrastructures pour les services liés au contrôle des inondations, au drainage, à l'intégrité du bassin versant et à la restauration et à la protection de l'environnement. Les usagers reçoivent une facture unique où sont indiqués les droits à payer pour la gestion des eaux pluviales ainsi que ceux des services de traitement des eaux d'égout et de distribution d'eau potable. La ville cherche à établir les droits de gestion des eaux pluviales de façon à traiter ses clients le plus équitablement possible tout en maintenant les coûts administratifs du système de facturation à un niveau raisonnable. Les droits tiennent compte de la superficie imperméable estimée des propriétés résidentielles, commerciales et institutionnelles dans le calcul des unités de service de drainage. La superficie imperméable de base (basic impervious area) ou BIA représente le volume de ruissellement des eaux pluviales évacuées dans le réseau de drainage des eaux pluviales de la ville dont les clients sont responsables. Elle est mesurée en milliers de pieds carrés. Cette mesure maintient les coûts d'administration des factures du service de drainage à un niveau raisonnable même si d'autres paramètres modifient le niveau précis du service de drainage. Ceux-ci incluent la pente du terrain, la superficie de sol semi-imperméable, le type de sol ainsi que l'accès à la voie publique et son usage (Portland, 2001a) :

Ces services publics complets de traitement des eaux d'égout et de drainage sont divisés entre les quatre paramètres de service primaire suivants (les deux derniers concernent directement le service des eaux pluviales) (Portland, 2001a) :

- le débit des eaux d'égout du réseau séparatif (gestion du volume);
- la force des eaux d'égout (purification, telle que mesurée par la demande biochimique en oxygène et les matières solides en suspension);
- le service de drainage (coûts du service, gestion du volume et de la qualité des eaux de ruissellement urbain);
- le service aux comptes (administration et services spéciaux de surveillance pour les clients industriels).

Les services rendus aux secteurs desservis par le réseau unitaire d'assainissement sont difficiles à comptabiliser et ils sont habituellement répartis entre les paramètres du débit des eaux d'égout et du service de drainage.

Le service public transfère une partie de ses revenus d'exploitation à un fonds de stabilisation des tarifs et à un fonds de construction du réseau d'égout. Cet argent est investi, et les intérêts sont comptabilisés comme revenus. Les revenus, outre les droits et les frais de service, servent à financer les services fournis et ils

proviennent des droits d'aménagement du réseau, des revenus des services de gros et des transferts effectués du fonds de stabilisation des tarifs. Les propriétés riveraines étaient exemptées des frais mensuels relatifs aux eaux pluviales, mais des droits de gestion des eaux pluviales sont maintenant imposés à chaque propriété. La ville espère générer des revenus allant jusqu'à 700 000 \$ US avec cette nouvelle mesure. Les revenus des droits d'aménagement du réseau servent à récupérer une portion équitable des coûts de service associés aux nouveaux développements, afin que les nouveaux clients paient une partie des coûts des grandes installations des réseaux séparatif et de drainage qui desservent l'ensemble de la collectivité (au moyen des droits d'aménagement du réseau et des frais de branchement). Il s'agit en fait de deux revenus différents, l'un pour l'aménagement du réseau d'égout séparatif et l'autre pour celui du réseau des eaux pluviales. Les deux revenus sont calculés de la même façon et intègrent le coût de remplacement des installations à leur valeur actuelle. Les droits d'aménagement du réseau des eaux pluviales tiennent également compte des frais liés à la capacité de drainage des eaux de la voie publique et du ruissellement excédentaire des propriétés adjacentes à la voie publique. Ces facteurs incluent (Portland, 2001a) :

- la collecte, le transport et le traitement des eaux pluviales s'écoulant des propriétés;
- la collecte, le transport et le traitement des eaux pluviales s'écoulant des voies publiques;
- l'accès aux propriétés individuelles bordant les rues locales et l'usage des artères principales, sans être entravé par l'inondation. Cela inclut également la protection des propriétés individuelles contre les déversements de matières dangereuses sur la voie publique et la protection contre les eaux provenant d'autres sources.

Les frais totaux de gestion des eaux pluviales sont divisés entre les coûts du service sur place et les coûts du service hors site. Les coûts sur place représentent la portion des coûts totaux pour les installations d'évacuation des eaux pluviales s'écoulant des propriétés individuelles. Les coûts hors site représentent la portion des coûts totaux pour les installations d'évacuation des eaux pluviales s'écoulant sur la voie publique. Les coûts hors site sont par la suite ventilés en fonction des divers avantages reçus des installations de drainage des voies publiques : drainage des artères principales et accès aux propriétés individuelles. L'accès aux propriétés individuelles est calculé en fonction de la superficie imperméable pour chaque type de rue et rajusté pour la portion des artères principales utilisée pour accéder aux propriétés (qui est mesurée par le nombre de déplacements quotidiens en véhicule) (Portland, 2001a). Il est intéressant de noter que les lois de l'État n'autorisent pas l'utilisation des droits d'aménagement du réseau pour couvrir les coûts de construction des nouvelles installations.

En plus du service public de gestion des eaux pluviales, Portland offre plusieurs programmes d'incitations financières visant à encourager les propriétaires de maison à réduire leur volume d'eaux pluviales. Le Downspout Disconnection Program a été le premier à être mis en place. Amorcé comme projet pilote en 1993, il est devenu le principal programme de réduction des volumes transitant dans le réseau unitaire, permettant ainsi d'éviter la construction de nouvelles installations de traitement. Le programme offre aux propriétaires de maison une subvention en espèces de 53 \$ US pour chaque tuyau de descente pluviale qui est débranché (privément), afin d'éviter les problèmes de débordement d'égout. Les propriétaires de maison ont le choix de débrancher eux-mêmes la conduite et de demander la subvention ou de le faire faire, sans frais, par un des partenaires de la collectivité approuvés par la ville. Le Bureau of Environmental Services de la ville a estimé que le service d'égout pourrait ainsi épargner des millions de dollars en coûts de conception et de construction futurs pour les vastes installations de retenue et de traitement qu'il aurait fallu réaliser. Plus de 10 400 propriétaires ont participé au programme de subvention et 15 000 autres ont débranché leurs tuyaux sans demander la subvention (Portland, 2001b, document C).

Portland élabore actuellement un nouveau programme appelé Clean River Incentive and Discount Program, qui offrira une remise pour encourager les propriétaires fonciers à gérer eux-mêmes sur place leurs eaux pluviales. Le programme offrira un remboursement en fonction des volumes de ruissellement provenant des toits et des aires pavées et encouragera l'emploi des techniques de gestion privée des eaux pluviales, comme les puisards, les fossés d'absorption, les toits écologiques, les arbres et les haies, et d'autres dispositifs approuvés par la ville (Portland, 2001b).

Au Canada, Regina, en Saskatchewan, est la seule grande ville à avoir un programme complet de facturation à l'usager de la gestion des eaux pluviales. Depuis 1992, la ville impose des frais d'utilisation en fonction de la superficie totale estimée des propriétés. Une résidence moyenne paie environ 3,50 \$ par mois, et les propriétés plus grosses paient proportionnellement plus cher (Cameron et coll., 1999).

La ville de Calgary, en Alberta, sera tout probablement la prochaine municipalité canadienne à mettre en œuvre un programme semblable. Calgary a mis en place un programme de modernisation des égouts pluviaux en 1994 pour soutenir financièrement les projets d'aménagement d'égouts pluviaux en vue de réduire les inondations. Des droits mensuels de 1,15 \$ étaient perçus auprès de tous les clients reliés au réseau d'égout séparatif. Les droits ont été majorés à 1,48 \$ en 2001 à titre de contribution au Programme Infrastructures Canada-Alberta (PICA) et seront maintenus à ce niveau jusqu'à la fin du financement du PICA, en 2006. Le Conseil a dû modifier le règlement du service d'égout pour que la ville puisse percevoir auprès des usagers du réseau d'égout séparatif les sommes nécessaires à la modernisation du réseau. Comme les clients payaient un tarif

uniforme, le groupe responsable de la facturation du service n'a pas eu de difficulté à mettre en œuvre cette nouvelle mesure.

L'administration municipale étudie également la possibilité d'instaurer un service public d'égouts pluviaux moyennant tarif qui serait calculé en fonction de l'imperméabilité des lots (c.-à-d. de la quantité d'eau capable de s'écouler des propriétés durant un orage). La ville songe à estimer la superficie imperméable des lots au moyen d'équations algorithmiques. La ville y voit une méthode de perception des redevances pour couvrir les coûts de la lutte contre les inondations qui tient compte des causes des inondations. Il faudra étudier plus à fond le barème de tarification, afin de déterminer le coût de la collecte des données, de la création et de la gestion de la base de données ainsi que des modalités de facturation et de mise en œuvre. Le budget de drainage de Calgary a toujours été tiré de l'impôt foncier général. Le service public de gestion des eaux pluviales comprendrait les services suivants : administration, planification, conception et ingénierie, exploitation et entretien, réglementation et application, construction et gestion de la qualité de l'eau. La ville privilégie la formule du service public surtout parce qu'elle procure une source de revenus stable et fiable. Les responsables des travaux publics estiment également que ce mode est plus équitable. La ville a donné à un consultant le mandat d'étudier les options de financement et de gouvernance qui s'offrent pour la gestion des eaux pluviales et celui-ci devrait déposer son rapport au courant de l'année 2002. Cette démarche s'intégrera à l'élaboration d'une stratégie municipale à long terme de gestion des eaux pluviales. La ville prévoit effectuer une série de consultations publiques avant d'enclencher les changements.

Afin d'éviter la construction d'une nouvelle usine de traitement des eaux d'égout et des eaux pluviales, la ville de Brisbane, en Australie, a décidé de mettre en place des mesures incitatives pour encourager l'usage de réservoirs d'eaux pluviales par les résidences à des fins domestiques comme l'arrosage des pelouses et le lavage de la vaisselle. Les mesures constituent maintenant un volet du Integrated Water Cycle Management Program et Brisbane réalise actuellement des projets pilotes dans les nouveaux quartiers aménagés sur des terres incultes; on y explore d'autres formules de distribution d'eau et de gestion du cycle de l'eau pour les eaux usées, les eaux pluviales et l'eau recyclée. On envisage, par exemple, de filtrer les eaux pluviales des réservoirs et de les acheminer dans le circuit de distribution d'eau des résidences. (Les eaux ménagères pourraient être réintroduites dans le circuit afin d'être réutilisées pour la chasse d'eau des toilettes ou la vaisselle, par exemple. Par ailleurs, l'eau de vaisselle ou de la baignoire serait acheminée à l'extérieur pour arroser les pelouses ou les jardins.) L'objectif visé est de réduire les droits d'aménagement imposés au promoteur à un niveau conforme à l'impact que le projet de construction a sur le réseau. Si aucune conduite n'est reliée au réseau d'égouts pluvial, aucun droit d'aménagement des infrastructures ne sera perçu auprès du promoteur. Les calculs se feront au cas par cas. On prévoit également élargir ce programme aux zones déjà construites de la ville. Grâce aux connaissances tirées

de ces projets pilotes, le conseil municipal pourra se doter de nouvelles orientations politiques. Les conseillers savent que les changements d'orientation risquent d'avoir un impact sur les règlements de la ville, mais ils entendent s'occuper de ces questions au fur et à mesure qu'elles surgissent.

6.1.7 APPLICATION DU MODÈLE AUX SERVICES GROUPÉS

La ville de New Glasgow, en Nouvelle-Écosse, offre un ensemble de services, notamment plusieurs d'utilité publique, offerts selon une structure régionalisée, comme la distribution d'eau potable, le traitement des eaux d'égout et des déchets solides, et des services de transport en commun, de voirie et de police à une ville avoisinante. Une étude de faisabilité a montré que le regroupement en partenariat de certains services était une solution sensée sur le plan fiscal et administratif par rapport à la fusion ou à l'impartition de chacun des services indépendamment. Essentiellement, la ville offre à sa voisine un ensemble de services de meilleure qualité et à moindre coût, en vertu d'un contrat.

6.1.8 COÛTS

L'élaboration d'un tout nouveau modèle de prestation de services publics suppose des coûts administratifs très risibles et exige des ressources financières importantes. Il faut du temps et du savoir-faire pour explorer les bonnes méthodes à appliquer, établir les prévisions de revenus, effectuer la planification et les consultations et formuler les ordonnances. Par contre, les recherches permettraient également à la municipalité d'évaluer les avantages économiques à long terme de la mise en place d'un tel système.

La ville de Portland, dont l'exemple a été exposé, combine la prise de photographies aériennes à d'autres activités de planification des installations pour recueillir des données supplémentaires qui ne se limitent pas aux seules estimations des superficies imperméables obtenues aux fins de la gestion des eaux pluviales. La ville estime que les coûts du programme sont relativement peu élevés compte tenu des avantages liés à la localisation des propriétés qui coûtent plus cher (et génèrent donc plus de revenus).

Dans les communications avec la population, le mode de prestation de type services publics est relativement facile à expliquer, et les questions liées à l'équité des paiements facilitent l'adhésion au modèle. Cela contribuera aux efforts de communication sans toutefois réduire nécessairement le coût des consultations.

Certains des modes de prestation mentionnés ci-dessus ne sont pas entièrement appliqués comme services publics distincts, ce qui réduirait leurs coûts de réalisation. Les efforts requis pour la mise en place de certains de ces programmes peuvent ouvrir la voie à une séparation des services. C'est cette approche que certaines municipalités semblent avoir adoptée lorsqu'elles ont commencé à imposer des frais pour la gestion des eaux pluviales. Ainsi, l'installation de compteurs à eau peut représenter un certain niveau

d'investissement initial, mais cette mesure peut s'avérer fort avantageuse en permettant d'éviter la construction d'une nouvelle usine pour faire face à la demande croissante.

6.2 APPLICATIONS

Bien que l'usage des compteurs à eau remonte à un certain temps déjà, cette pratique ne s'est pas généralisée à l'ensemble des municipalités. À certains endroits, seules les entreprises sont dotées de compteurs à eau alors que les résidences n'en ont pas. La pratique s'applique à tous les types de municipalités et vise à maintenir le même niveau de service et à réduire la nécessité d'accroître la capacité des installations à long terme. Les données d'Environnement Canada indiquent que les maisons soumises à un système de facturation des coûts totaux de la consommation mesurée par compteur utilisent en moyenne entre 34 et 39 % moins d'eau que celles qui ne sont pas munies de compteurs (EC, 2001).

Bien que quelques municipalités canadiennes appliquent un modèle de prestation de type services publics à la gestion des eaux pluviales, peu d'entre elles ont adopté des formules innovatrices. Tous les types de municipalités pourraient en bénéficier selon le niveau de revenus requis, les attentes de la population en matière de gestion de la demande et les autres priorités sociales et environnementales de la collectivité. Voici les avantages que peut procurer un modèle de gestion des eaux pluviales de type services publics (Minnesota, 2000) :

- une méthode équitable de perception des fonds pour la gestion des eaux de ruissellement (les propriétés contribuant le plus au ruissellement et à la charge polluante étant celles qui paient le service);
- un montant prévisible et fiable de revenus annuels consacrés à la mise en œuvre de mesures de gestion des eaux de ruissellement et l'absence de concurrence avec les autres services gouvernementaux pour les revenus d'impôt général;
- des revenus consacrés à la mise en œuvre ordonnée de projets et d'activités de gestion des eaux de ruissellement et de mesures de planification à long terme.

6.3 LIMITES ET DÉFIS

La principale difficulté d'application du modèle de prestation de type services publics réside dans l'acceptation publique dans des secteurs où les services sont fournis à des tarifs subventionnés par l'impôt foncier général ou par la dépréciation générale de la valeur des immobilisations. Les questions concernant les mesures administratives visant à établir un système de services publics peuvent également demander du temps et de la planification à long terme. L'installation de compteurs et la mise en œuvre de systèmes administratifs

peuvent exiger beaucoup de temps et des ressources importantes, tout comme les questions liées à la collaboration du public et à l'accès aux résidences.

Outre les enjeux administratifs et de mise en route, l'emploi des modèles de service public n'est limité que par le nombre de services municipaux susceptibles d'être gérés de façon équitable en fonction de leur utilisation. À part les services d'aqueduc, d'égout, d'eaux pluviales et de déchets, les services municipaux de proximité sont peu nombreux. On peut penser que les innovations qui seront apportées aux modèles porteront davantage sur les mécanismes de tarification des services plutôt que sur l'application des modèles à de nouveaux services d'utilité publique.

7. AUTRES MÉCANISMES INNOVATEURS DE FINANCEMENT

On trouvera dans le présent chapitre un bref exposé de certaines formules de rechange en matière de financement.

7.1 COMMANDITES

7.1.1 OPTIQUE

La formule des commandites permet aux entreprises du secteur privé d'obtenir une certaine reconnaissance publique sous forme de publicité, d'affichage ou de monuments, par exemple, en échange de dons importants versés ou d'ententes de financement stratégique offertes aux villes pour payer les dépenses d'exploitation et d'entretien des installations ou des aires récréatives. La participation de groupes et d'organismes locaux aux travaux d'exploitation et d'entretien des aires récréatives est également une forme de commandite. Les commandites permettent habituellement d'accroître la visibilité du bailleur de fonds ou du groupe privé auprès du grand public. La technique peut être employée dans tous les types de municipalités pour répondre à divers aspects des besoins d'exploitation et d'entretien. La commandite peut comporter un transfert de savoir-faire ou, dans certains cas, une forme d'investissement en capital comme pour faire des modifications écoénergétiques (voir l'exemple ci-dessous). Règle générale, une municipalité a recours à cette formule pour réduire ses dépenses d'exploitation et d'entretien.

7.1.2 EXEMPLES

La ville d'Okotoks, en Alberta, encourage les particuliers ou les entreprises à commanditer l'achat ou à faire don de terrains pour l'aménagement de réserves environnementales, d'espaces verts ou d'aires récréatives. Le Club Rotary d'Okotoks a aidé à amasser des fonds et à aménager des sentiers le long de la rivière Sheep. Des groupes de la région ont travaillé bénévolement à la revitalisation des parcs (p. ex., en plantant des arbres et en installant de l'équipement de terrain de jeu). On a également acheté ou donné des terrains dans la vallée et l'escarpement de la rivière Sheep pour fins de conservation. Pour aider à la préservation des forêts, la ville a établi un plan de gestion du cycle de vie forestier qui comprend un projet de démonstration de plantation d'essences indigènes résistantes à la sécheresse. Dans les années 1998-2000, la ville a effectué un diagnostic énergétique avec le concours du Pembina Institute of Appropriate Development et a réalisé un audacieux programme de modification écoénergétique financé en partie par le programme albertain de partenariat municipal. Des dispositifs mécaniques et d'éclairage plus efficaces ont été installés afin de réduire la consommation d'énergie et les émissions de gaz carbonique. Les sommes économisées ont été versées dans un fonds renouvelable pour financer d'autres projets d'efficacité énergétique. La ville est à l'affût d'innovations technologiques qui lui permettront de réduire la

consommation d'énergie et songe notamment à doter ses grandes installations d'un système de chauffage de l'air d'appoint à l'énergie solaire.

En 2002, après deux ans d'essais et de travaux préliminaires, la ville d'Okotoks, en Alberta, a entrepris la conception détaillée et la construction d'une usine intégrée de traitement des eaux usées. Grâce à une combinaison unique de technologies éprouvées, on pourra éliminer l'emploi de digesteurs et le traitement des boues, produire du compost de classe A/B, réduire la taille de l'usine d'environ 30 % et les coûts d'exploitation courants de jusqu'à 50 %, accroître la durée de vie et le rendement des circuits de traitement actuels et améliorer l'environnement de travail des employés.

La ville de St. John's, à Terre-Neuve, a réussi à mettre en place un programme de gestion d'un vaste réseau de sentiers sillonnant la ville. Des membres de la collectivité et des groupes d'intérêt spéciaux ont aménagé le réseau des pistes et des abris, installé des panneaux de signalisation et des dispositifs d'éclairage et effectué des travaux d'exploitation et d'entretien. Le réseau est aujourd'hui largement utilisé par les résidents pour se rendre au travail et en revenir.

La ville de Winnipeg, au Manitoba, encourage les entreprises à commanditer les parcs municipaux afin d'aider à couvrir les dépenses d'exploitation et d'entretien.

7.1.3 ÉVALUATION

La formule des commandites ne semble pas très populaire auprès des municipalités canadiennes; cela dit, comme la gestion des parcs n'a pas été étudiée en profondeur, il se peut qu'elle soit plus usitée qu'on ne le croit. Même si la recherche de « dons » n'est pas une formule particulièrement nouvelle, l'idée de reconnaître publiquement l'appui donné à une infrastructure particulière ou d'y associer le nom d'un organisme public ou privé est relativement neuve et présente un grand potentiel pour de nombreuses municipalités du pays. La formule peut s'appliquer aux diverses municipalités, qu'elles soient grandes ou petites, à croissance rapide ou lente, mais elle convient davantage aux grands centres urbains qui disposent d'un vaste noyau corporatif comme source de commanditaires ou abritent de grandes organisations à but non lucratif susceptibles d'offrir leur soutien. La formule de commandite n'entraîne pas de grandes dépenses. Il suffit de réussir à « vendre » l'idée aux groupes d'intérêt public ou aux entreprises. La municipalité devra donc entreprendre des activités de marketing stratégique auprès des commanditaires potentiels.

7.2 SOURCES DE REVENUS ET MESURES INCITATIVES INNOVATRICES DANS LE DOMAINE DU TRANSPORT

7.2.1 OPTIQUE

Cette formule implique une structure de revenus ou un mécanisme de financement particulier pour les travaux de voirie. Il peut s'agir d'une entente prévoyant qu'une partie des taxes provinciales sur les carburants prélevées à la

pompe est versée aux municipalités pour les dépenses d'exploitation et d'entretien du réseau routier ou la construction d'ouvrages de voirie. Comme la formule suppose des négociations avec les ordres de gouvernement provinciaux, elle échappe en partie au contrôle de la municipalité.

Les postes de péage, les frais exigés pour la « perforation » de la chaussée à des fins de travaux, les frais de publicité (affichage le long des grands axes routiers ou sur les abris d'autobus ou supports à bicyclettes), les mesures d'amélioration du réseau routier local en partenariat avec la collectivité constituent d'autres sources de revenus innovatrices.

7.2.2 EXEMPLES

Il y a quelques années, les villes de Calgary et d'Edmonton, en Alberta, ont réussi à obtenir, après avoir négocié avec le gouvernement provincial, le versement d'une partie des taxes provinciales sur les carburants. La province envisage cependant aujourd'hui de réduire les montants versés. La ville de Grande Prairie reçoit également une partie des taxes prélevées par la province dans le cadre de ce programme.

La ville de Portland, en Oregon, reçoit une partie des taxes prélevées par l'État sur les ventes de carburants, sous forme de remboursement de la taxe sur l'essence (Gas Tax Rebate). La ville a cependant indiqué que les montants redistribués se situent au niveau des taux de 1991, ce qui se traduit par un manque à gagner de 50 millions de dollars pour la réfection des rues. Le remboursement ne peut servir qu'aux dépenses d'exploitation et d'entretien, une restriction que déplore la ville, qui aimerait pouvoir affecter les fonds à la mise au point de réseaux de transport innovateurs.

La ville de Brisbane, en Australie, reçoit également une partie des taxes prélevées sur les carburants par un ordre de gouvernement supérieur.

La ville de Cardiff, au Royaume-Uni, signale l'existence de partenariats avec d'autres ordres de gouvernement pour l'exploitation des réseaux routiers et l'utilisation courante des postes de péage pour financer les dépenses d'exploitation et d'entretien.

La ville de Rockland, en Ontario, a conclu un partenariat 75-25 avec les résidents de la localité qui réclamaient l'amélioration de leur réseau routier. La ville de Surrey, en Colombie-Britannique, a effectué des travaux d'amélioration des trottoirs et des rues en vertu d'une entente de partage des coûts moitié-moitié conclue avec les résidents de la localité (l'entente nécessitait l'approbation d'un certain nombre de résidents, mais tous devaient contribuer si celle-ci était conclue).

7.2.3 ÉVALUATION

La formule de redistribution des revenus tirés des taxes sur les carburants est récente au Canada et ne semble être appliquée qu'en Alberta et en Colombie Britannique. Il est intéressant de noter que presque toutes les autres municipalités interviewées ont signalé que l'absence de redistribution des taxes perçues sur l'essence aux gouvernements locaux constitue une contrainte financière majeure dans la gestion des dépenses d'exploitation et d'entretien du réseau routier municipal. Cette formule s'appliquerait à toutes les municipalités, comme le montre son utilisation répandue aux États-Unis. Ce sont les municipalités qui connaissent une croissance rapide ou un important trafic de banlieue qui profitent le plus de cette redistribution. La formule reste cependant limitée dans la mesure où elle échappe en partie aux pouvoirs de la municipalité et nécessite la négociation et la conclusion d'ententes liant les parties. Les postes de péage sont d'usage courant aux États-Unis et dans les pays européens depuis longtemps, mais commencent à être utilisés au Canada, surtout par les autorités provinciales. Par exemple, la province de la Nouvelle-Écosse a confié la gestion de la tarification des deux ponts entre Halifax et Dartmouth à la Halifax-Dartmouth Bridge Commission et vient d'installer des postes de péage en prévision de la construction d'une nouvelle autoroute provinciale.

7.3 PARTENARIATS DE SERVICES INTERGOUVERNEMENTAUX

7.3.1 OPTIQUE

Les partenariats entre gouvernements sont de formes variées : ils peuvent être établi entre deux ou plusieurs municipalités, entre une province et une municipalité et entre le gouvernement fédéral et une municipalité. Appelés « régionalisation », les partenariats intermunicipaux sont considérés comme étant une formule de rechange aux modes habituels de prestation des services. Elle est appliquée à la gestion des coûts permanents d'exploitation et d'entretien des services d'infrastructure. Pour beaucoup de petites villes, la fusion complète peut ne pas être économiquement réalisable ou politiquement souhaitable. Ainsi, les partenariats peuvent être une solution plus efficace à la prestation des services d'infrastructure. La formule fait appel à une négociation stratégique des modalités de prestation des services, sur une base contractuelle, entre deux ou plusieurs municipalités, dans le but d'offrir (et de recevoir) un niveau plus élevé de service, à moindre coût. Une autorité régionale peut offrir le service (p. ex., le transport en commun) ou la municipalité peut décider d'impartir à l'externe un ensemble de services.

7.3.2 EXEMPLES

Le comté d'Annapolis, en Nouvelle-Écosse, a une entente de service régionalisé avec d'autres villes pour la gestion des déchets solides et le transport en commun. La commission de transport de Kings a été créée en vue de fournir des services de transport en commun régionaux. Six villes du comté ont mis sur pied une régie régionale chargée du programme de gestion des déchets solides. Les

responsables estimaient que c'était une façon plus économique de fournir le niveau de service souhaité.

La ville de New Glasgow, en Nouvelle-Écosse, fournit tous les services de voirie, d'aqueduc, d'égout, de transport en commun et de police à sa voisine, qui compte 4000 habitants. Cette décision lui a permis d'éviter une hausse d'impôt foncier et une fusion complète, qui s'avérait être fort désavantageuse sur le plan économique et à laquelle, en outre, la population s'opposait. S'appuyant sur l'entente de partage de services déjà établie pour les déchets solides et le réseau d'égouts, les deux villes ont conclu qu'il était judicieux sur le plan fiscal et administratif de regrouper d'autres services. Après une étude de faisabilité, les deux villes ont passé une entente de prestation de services regroupés afin d'offrir à leurs citoyens des services de meilleure qualité et à moindre coût.

7.3.3 ÉVALUATION

Cette formule n'est pas très usitée (les deux exemples donnés concernent de petites municipalités de la Nouvelle-Écosse). Ce type d'ententes peut être assorti de modalités innovatrices et convenir parfaitement bien aux petites municipalités avoisinantes des régions rurales. Les municipalités devront évaluer ensemble si l'établissement d'une régie régionale ou d'une entente de partenariat dans le domaine des services d'infrastructure présente des avantages stratégiques. Il faut considérer les coûts initiaux, mais un plan de faisabilité à long terme permettrait d'évaluer les économies réalisables sur les coûts d'exploitation et d'entretien. Les deux municipalités données en exemple ont indiqué que leur partenariat présentait d'importants avantages, leur ayant permis d'économiser sur les coûts administratifs tout en offrant un niveau de service plus élevé.

7.4 PARTENARIATS DE FINANCEMENT

7.4.1 EXPOSÉ

Dans cette formule, une entreprise du secteur privé ou une organisation non gouvernementale forme un partenariat avec une municipalité souvent, mais non exclusivement, à la suite d'un appel d'offres ouvert. L'entente peut être conclue pour un ouvrage routier ou un pont, des services d'aqueduc et d'égout, des services de gestion de déchets solides ou des installations récréatives. Le partenariat peut durer le temps des travaux d'aménagement d'une infrastructure ou englober un ensemble de services, voire un échange de services. En vertu de l'entente habituelle, le secteur privé finance les immobilisations et fournit souvent les services d'exploitation et d'entretien pendant une période de durée fixe. La municipalité peut payer des mensualités de location à l'entrepreneur, l'entrepreneur peut financer le service moyennant des frais mensuels perçus auprès des usagers ou la municipalité peut offrir une subvention à une organisation non gouvernementale qui fournit le service. La municipalité s'associe habituellement à un partenaire si celui-ci est en mesure d'offrir un service de qualité égale ou supérieure, à moindre coût. Il arrive souvent que l'entrepreneur accepte de financer le projet en échange d'un contrat de location

ou pour un tarif établi, ce qui permet à la municipalité de répondre à un besoin sans avoir à financer elle-même le projet. Cette formule diminue habituellement le niveau de risque que doit prendre la municipalité dans la conception du projet et sa mise en route. Voici les principaux éléments de ce type d'ententes :

- le partenaire fournit l'investissement initial, auquel la municipalité n'aurait pas eu accès autrement;
- le secteur privé assume davantage de risques que dans les contrats habituels;
- la municipalité finit par payer le projet à long terme en consentant à son partenaire certains droits d'exploitation exclusifs.

Essentiellement, un partenariat permet à une municipalité d'éviter un fardeau financier accru, d'accélérer la réalisation du projet, de tirer profit du savoir-faire du secteur privé et de trouver des solutions innovatrices.

7.4.2 EXEMPLES

La ville de Winnipeg, au Manitoba, a formé un partenariat avec le secteur privé pour financer la construction d'un nouveau pont et fournir les services d'exploitation et d'entretien en vertu d'un bail d'une durée de 30 ans. La municipalité n'avait pas l'argent pour réaliser le projet, puisque sa politique l'empêchait de faire un emprunt pour des projets d'immobilisation. Winnipeg a envisagé une alliance avec un partenaire du secteur privé comme solution. Elle préférerait également que tout le passif soit pris en charge par l'exploitant du secteur privé. La population appuyait le projet de pont parce qu'il allait permettre de désengorger le réseau routier et qu'il ne demandait pas une hausse d'impôt.

La ville de Grande Prairie, en Alberta, dans une région à forte croissance, a instauré un partenariat public-privé avec les commissions scolaires de la région et un promoteur privé afin de construire un centre multirécréatif public (abritant un centre sportif) avec une école. Un terrain de football a également été aménagé en vue d'une gestion plus efficace des eaux pluviales. La ville a imparti les responsabilités liées aux immobilisations et aux coûts d'exploitation et d'entretien du service public et du terrain de stationnement, mais a financé les coûts d'immobilisation de l'installation. Elle voyait la possibilité de transférer les coûts d'exploitation et d'entretien futurs à ses partenaires. La ville a également négocié un partenariat régional avec les municipalités avoisinantes en vue de former une société de services publics d'eau potable et d'égout, présentant un meilleur coût-efficacité. La ville explore en outre l'applicabilité des partenariats public-privé aux stations de pompage. Elle établira sous peu un partenariat public-privé pour une centrale de cogénération électrique qui utilisera les déchets de bois d'une scierie comme combustible et produira de l'électricité pour chauffer le district. Le projet est un partenariat avec un entrepreneur privé, une scierie privée et une entreprise de gaz naturel. (Le projet devrait arriver à terme

en 2004. La ville a reçu des fonds de la Fédération canadienne des municipalités pour la réalisation de l'étude de faisabilité.)

La ville d'Halifax, en Nouvelle-Écosse, a établi un partenariat public-privé pour son programme de collecte des déchets organiques. L'exploitant privé possède un savoir-faire dans ce domaine technique. Un vaste processus d'appel d'offres a conduit au choix d'un fournisseur du secteur privé. Halifax accordera sous peu un contrat à quatre firmes partenaires du secteur privé pour la construction et l'exploitation de trois usines de traitement des eaux d'égout. Les tarifs de distribution d'eau seront augmentés pour couvrir la hausse des coûts d'exploitation et d'entretien. Le plan a reçu l'approbation de 80 % de la population.

Iqaluit, au Nunavut, établira sous peu une entente de partenariat public-privé pour la prestation d'un ensemble de services d'infrastructure comprenant la conception, la construction et l'exploitation d'usines de traitement de l'eau et des eaux d'égout ainsi que des installations de gestion des déchets solides. La municipalité étudie encore les modalités de l'entente.

La ville d'Hamilton, en Ontario, a conclu une entente de partenariat public-privé pour l'exploitation et l'entretien de ses installations de traitement de l'eau et des eaux usées. La ville estime que ce partenariat est une formule innovatrice.

La municipalité de Grand Falls–Windsor, à Terre-Neuve, a établi un partenariat avec un centre local du YMCA pour exploiter un centre multirécréatif. La ville estimait que le YMCA était en mesure de faire fonctionner l'établissement plus efficacement et à moindre coût que la municipalité. L'entente comporte une subvention annuelle de 30 000 \$, et le YMCA paie ses services publics et ses coûts en main-d'œuvre à même les frais chargés aux usagers. La ville de Surrey, en Colombie-Britannique, a établi un partenariat semblable avec un centre local du YMCA.

La ville de Cardiff, au Royaume-Uni, a eu recours au partenariat pour transformer des installations à vocation unique en installations polyvalentes, afin de réduire les frais généraux d'exploitation et d'entretien. L'objectif est de regrouper dans un immeuble unique les utilisations des immeubles sous-utilisés et de créer des centres récréatifs gérés de façon plus efficace. Un partenariat a fusionné les services récréatifs dans une école et un centre récréatif public. L'exploitation des lieux a été confiée à un partenaire du secteur privé.

La ville d'Ottawa, en Ontario, étudie la faisabilité d'une nouvelle formule axée sur la location d'accès pour le raccordement des organismes privés aux réseaux d'égout séparatif et des eaux pluviales. L'organisme privé, à son tour, louerait les conduites à d'autres organismes privés souhaitant installer des câbles ou de petits conduits le long du trajet. La ville bénéficierait de cette entente de partenariat en faisant payer aux organismes des frais d'accès au réseau ou en leur confiant à

contrat l'entretien et le nettoyage des conduites d'égout pendant une certaine période.

7.4.3 ÉVALUATION

Les partenariats de financement semblent être une formule courante dans bon nombre des municipalités interviewées, mais leur pratique ne s'est pas encore généralisée à l'ensemble des municipalités. Cette formule peut s'appliquer à un vaste éventail de services, et l'idée fait son chemin de façon novatrice au sein des municipalités canadiennes. La formule peut être généralisée à tous les types de municipalités, qu'elles soient à croissance lente ou rapide, petites ou grandes, situées en milieu rural ou urbain. Les partenariats ne coûtent pas cher à mettre en place et permettent habituellement d'offrir un niveau de service plus élevé et à moindre coût que celui fourni par la municipalité auparavant. Les avantages des partenariats varient selon le type de projets. La plupart des municipalités trouvent cependant la formule très fructueuse et ont toutes mentionné être intéressées à l'élargir à d'autres services d'infrastructure.

7.5 ALLOCATIONS BUDGÉTAIRES STRATÉGIQUES

Les allocations budgétaires stratégiques semblent être une formule courante dans bon nombre des municipalités interviewées, mais leur pratique ne s'est pas encore généralisée à l'ensemble des municipalités. Cette formule peut s'appliquer à un vaste éventail de services, et l'idée fait son chemin de façon novatrice au sein des municipalités canadiennes. La formule peut être généralisée à tous les types de municipalités, qu'elles soient à croissance lente ou rapide, petites ou grandes, situées en milieu rural ou urbain. Les partenariats ne coûtent pas cher à mettre en place et permettent habituellement d'offrir un niveau de service plus élevé et à moindre coût que celui fourni par la municipalité auparavant. Les avantages des partenariats varient selon le type de projets. La plupart des municipalités trouvent cependant la formule très fructueuse et ont toutes mentionné être intéressées à l'élargir à d'autres services d'infrastructure.

7.5.1 OPTIQUE

La méthode consiste à verser une partie de l'impôt foncier ou des frais facturés dans un fonds spécial. Le fonds est investi et les intérêts accumulés y sont réinvestis afin de se doter d'un fonds spécial d'investissement pour répondre aux besoins futurs en infrastructures. Les allocations budgétaires stratégiques procurent une source fiable de revenus, face à la baisse des autres sources de financement, et assurent une meilleure sécurité pour certaines catégories d'infrastructure. Contrairement au mode de fonctionnement par ordre de priorités des projets, les allocations budgétaires stratégiques permettent aux municipalités de tenir compte des besoins cumulatifs associés à de nombreux projets d'infrastructures qui n'auraient pas été prioritaires pris individuellement. Dans certaines applications, le fonds spécial peut générer des revenus nets pour les municipalités lorsque les fonds sont empruntés en vue de réaliser des projets qui augmentent l'assiette fiscale. Dans d'autres cas, le fonds peut générer des

économies nettes s'il est affecté à des projets dont l'exploitation procure des revenus.

7.5.2 EXEMPLES

La ville de Surrey, en Colombie-Britannique, s'est dotée de plusieurs fonds de réserve. Elle gère un fonds du patrimoine réservé aux projets spéciaux, selon les besoins. Il peut servir à couvrir les coûts d'immobilisation de nouvelles installations ou de nouveaux véhicules ou équipements. Le système de financement est conçu de sorte que les coûts de fonctionnement d'un projet permettront de rembourser le fonds en temps utile. Par exemple, il vise à soutenir une affectation de 2 000 000 \$ en vue de l'agrandissement du Centre des arts de Surrey. La ville dispose également d'un fonds de réserve pour les grands travaux et la mise en place d'installations et de commodités dans le cadre du plan directeur d'aménagement des quartiers. En outre, un fonds de réserve pour les terrains municipaux sert à faciliter l'affectation de 7 394 000 \$ pour l'achat de terrains, le fonctionnement du YMCA (contribution de l'année 2001), l'agrandissement du Centre des arts de Surrey, les ventes de terrains en coentreprise et les coûts de vente des terrains. La ville dispose également d'un fonds de réserve pour les terres à parc. Le règlement vise à faciliter une affectation de 1 120 000 \$ pour l'acquisition de terres à parc dans Surrey.

Yellowknife, dans les Territoires du Nord-Ouest, a recours à un fonds de stabilisation pour maintenir un niveau adéquat de ressources financières pour ses infrastructures, se protéger contre la baisse du niveau de service et les hausses d'impôt ou des tarifs d'utilisation attribuables à un manque à gagner temporaire ou à des dépenses imprévues. Les soldes du fonds de stabilisation sont maintenus à des niveaux préétablis. Un fonds général et des fonds pour la gestion des déchets solides et du traitement de l'eau et des eaux d'égout ont comme objectif de couvrir pas moins de 10 % et pas plus de 15 % des dépenses inscrites au budget. Un fond de réserve sert à accumuler de l'argent pour couvrir les dépenses prévues au plan d'amélioration des immobilisations. Le conseil peut utiliser les sommes versées pour faire face aux urgences, au fléchissement imprévu de l'économie et aux occasions uniques. Si cela est réalisable, les soldes minimaux sont rétablis au cours de l'année suivante ou sur une période de cinq ans maximum. Le budget doit comporter un plan quinquennal pour atteindre les soldes minimaux d'ici le 31 décembre 2005 et les maintenir par la suite.

La ville de Toronto, en Ontario, a indiqué qu'elle effectue des allocations budgétaires stratégiques en fonction d'objectifs économiques, comme les zones d'amélioration des affaires de la ville. Elle utilise également les redevances de déversement dans les décharges pour aider à défrayer le coût des programmes de surveillance à long terme des décharges désaffectées.

7.5.3 ÉVALUATION

Les allocations stratégiques ne semblent pas être pratique courante dans les municipalités interviewées. Bien qu'il ne s'agisse pas d'un mécanisme

particulièrement novateur, elles requièrent un engagement solide de la part du conseil municipal, que seules des mesures d'éducation soutenues et la présentation d'une analyse de rentabilité bien fondée permettent de soutenir. La formule peut être appliquée dans tous les types de municipalités, quels que soient leur taille ou leur schéma de croissance. Les exemples susmentionnés proviennent d'une ville à croissance lente et d'une ville à croissance rapide. Bien que les avantages en matière de financement des infrastructures soient évidents, le risque d'accroître les attentes existe. Les municipalités risquent également d'avoir à convaincre la population de la nécessité de ce type d'allocations.

BIBLIOGRAPHIE

Colombie-Britannique, MMA (Ministère des affaires municipales de la Colombie-Britannique). *DCC Best Practices Guide*, Growth Strategies Office, 2000.

Colombie-Britannique (Environnement Canada). *L'eau en milieu urbain : Consommation d'eau et traitement des eaux usées par les municipalités*, Série nationale d'indicateurs environnementaux, bulletin EDE n° 98-4 et 2001-1.

Cameron J, C. et autres. « User Pay Financing of Stormwater Management: A Case-Study in Ottawa-Carleton, Ontario, » *Journal of Environmental Management*, 1999, 57.

Minnesota. *Stormwater Utility Use in the Twin Cities Metropolitan Area*, publication n° 32-99-039, février 2000.

Moraru-De Loe, L. « *Privatizing Water Supply and Sewage Treatment Services* », Association canadienne des ressources hydriques, 1997.

Portland, Ville de. *Environmental Services Sewer System Rate Study*, juillet 2001a.

Portland, Ville de. « *Draft Administrative Rules – Clean River Incentives and Discounts* », Bureau of Environmental Services, mai 2001b.

Skaburskis, A. et R. Tomalty « *The Effects of Property Taxes and Development Cost Charges on Urban Development* », *Revue canadienne des sciences régionales*, XXIII: 2, 2000.

Skaburskis, A. et R. Tomalty. *How Property Taxes and Development Charges Can Be Used to Shape Cities*, Plan soumis au comité de lecture, 2001

Tomalty, Ray. *The Effects of Development Charges on Urban Form*, rapport de recherche de la SCHL, 2000.

Winnipeg. *Strategic Infrastructure Reinvestment Policy, Report & Recommendations*, ville de Winnipeg, Committee on Works and Operations, 1998.

Winnipeg, Ville de. *Financing Infrastructure Preservation: Challenges and Opportunities*, Winnipeg Public Works Department, 2001.