



FÉDÉRATION
CANADIENNE DES
MUNICIPALITÉS

FEDERATION
OF CANADIAN
MUNICIPALITIES

Bâtir des collectivités durables et résilientes grâce à la gestion des actifs :

**Introduction à l'intention
des leaders municipaux**

**Fonds
municipal
vert**

À propos de ce guide d'introduction

Ce guide d'introduction présente la façon dont la gestion des actifs permet aux municipalités de toutes les tailles de surmonter des obstacles économiques, sociaux et environnementaux et d'offrir des services à leurs résidents de manière durable, aujourd'hui et dans l'avenir. Ce document est fondé sur les pratiques exemplaires élaborées par 12 municipalités de tout le Canada qui ont participé au Programme de leadership en gestion des actifs (PLGA) de la FCM. Ces municipalités étaient les suivantes :

- Ville de Nanaimo (C.-B.)
- Ville de Vancouver (C.-B.)
- Canton de Langley (C.-B.) :
- Ville de Revelstoke (C.-B.)
- Ville d'Airdrie (Alb.)
- Ville d'Edmonton (Alb.)
- Ville de Melville (Sask.)
- Municipalité de North Grenville (Ont.)
- Ville d'Ottawa (Ont.)
- Ville de Windsor (Ont.)
- Ville de Fredericton (N.-B.)
- Comté de Kings (N.-É.)

Dans le cadre de cette initiative d'apprentissage entre pairs, les participants du PLGA ont élaboré un ensemble de pratiques de gestion des actifs que les municipalités peuvent mettre en œuvre pour bâtir un avenir durable et résilient pour les Canadiens.

Table des matières

Introduction	1
Définitions du développement durable et de la résilience	2
Qu'est-ce qu'une collectivité durable?	2
Qu'est-ce qu'une collectivité résiliente?	2
Pourquoi un champion du développement durable municipal devrait-il s'intéresser à la gestion des actifs?	2
Les défis actuels de nos infrastructures	3
La gestion des actifs, un élément important de la solution.	3
Améliorer le développement durable et la résilience grâce à la gestion des actifs	4
Intégration de la planification durable pour les municipalités	4
À quel moment les pratiques durables peuvent-elles être intégrées dans la planification de la gestion des actifs?	5
1. À l'étape de la planification	5
2. À l'étape du fonctionnement.	6
3. À l'étape de l'entretien.	6
4. À l'étape de la mise hors service	6

Introduction

Les collectivités locales fournissent toute une gamme de services qui sont essentiels à la qualité de vie de nos collectivités, par exemple une eau potable de qualité, les réseaux de transport, la gestion des déchets, le drainage et la protection contre les inondations, l'art public, les parcs et les services de loisirs. Ces services dépendent des infrastructures matérielles, comme les usines de traitement de l'eau, les bassins de retenue des eaux usées, les routes, les autobus, les bâtiments et les véhicules d'urgence. Les actifs naturels facilitent également la prestation de services municipaux et, dans certains cas, ils sont essentiels. Par exemple, les terres humides peuvent contribuer au contrôle des inondations et à la filtration, tandis que les aquifères peuvent fournir à certaines collectivités de l'eau potable salubre nécessitant un traitement minimal.

Au Canada, les collectivités locales gèrent environ 60 % de l'ensemble des infrastructures publiques. Ces actifs constituent les assises permettant à nos collectivités de prospérer. Toutefois, nos collectivités locales se heurtent à d'importants défis sociaux, économiques et environnementaux qui entraveront leur capacité à gérer leurs actifs et à fournir des services de manière durable à long terme.

La manière dont les collectivités locales investissent dans les infrastructures, y compris les actifs naturels, aura une incidence déterminante sur le parcours de nos collectivités en vue de devenir plus durables et résilientes.

Définitions du développement durable et de la résilience

Qu'est-ce qu'une collectivité durable?

Une collectivité durable est une collectivité qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs (source : Environnement et Changement climatique Canada). En d'autres termes, nous devons nous assurer de prendre les bonnes décisions aujourd'hui afin d'avoir un effet positif à long terme. Les collectivités locales doivent s'assurer que les services qu'elles offrent fournissent une bonne assise sociale à tous les citoyens, tout en veillant à ce que, collectivement, nous n'exerçons pas trop de pression sur les systèmes entretenant la vie sur Terre — notamment l'eau et l'air propres, un climat stable, des sols fertiles et une couche d'ozone protectrice. Par exemple, si les collectivités locales doivent fournir plus d'eau, elles devront trouver un moyen de le faire sans réduire les réserves d'eaux souterraines et leur faire atteindre des niveaux dangereusement bas ou sans utiliser des méthodes de traitement produisant plus de pollution atmosphérique.

Qu'est-ce qu'une collectivité résiliente?

Une collectivité résiliente a la capacité de survivre et de s'adapter à des stress chroniques et à des chocs sévères, par exemple la croissance ou le déclin démographique, le vieillissement de la population, l'afflux de nouveaux immigrants, les fluctuations économiques ou les répercussions des changements climatiques comme les tempêtes violentes, les inondations ou la fonte du pergélisol. Elle requiert une compréhension globale des systèmes dans une collectivité ainsi que de leurs interdépendances et de leurs risques. Les collectivités locales peuvent utiliser la gestion des actifs pour devenir résilientes en passant d'une approche réactive qui fait face aux stress à mesure qu'ils se produisent à une approche plus proactive qui prévoit les stress et en tient compte pendant la planification.

La gestion des actifs permet aux collectivités locales d'être :

- ✓ mieux organisées et coordonnées pour mettre les mesures en œuvre;
- ✓ mieux préparées à relever les défis futurs, qu'ils soient prévus ou non;
- ✓ plus en mesure de mobiliser les citoyens et de répondre à leurs besoins dans les bons jours comme dans les mauvais.

Pourquoi un champion du développement durable municipal devrait-il s'intéresser à la gestion des actifs?

La gestion des actifs permet aux collectivités locales de planifier de manière stratégique le développement durable et la résilience des collectivités en :

- ✓ gérant les actifs de manière proactive tout au long de leur cycle de vie afin d'offrir des services de manière durable à la collectivité maintenant et dans l'avenir;
- ✓ hiérarchisant les décisions en matière d'infrastructures qui tiennent compte des coûts, des risques et des services;
- ✓ offrant les services avec plus d'efficacité et d'efficience;
- ✓ assurant l'abordabilité à long terme des services;
- ✓ atteignant les cibles de développement durable;
- ✓ travaillant efficacement à l'atteinte des cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre;
- ✓ intégrant les cadres naturels et bâtis;
- ✓ réduisant les déficits et les dettes;
- ✓ attirant des entreprises et des investissements.

Les défis actuels de nos infrastructures

Environ le tiers de nos actifs locaux est vieillissant ou en mauvais état et nécessite d'importantes décisions en matière de réinvestissements (source : Bulletin de rendement des infrastructures canadiennes, 2016); cependant, les collectivités locales au Canada font face à de nombreuses autres pressions, entre autres :

- La gestion de la croissance rapide dans les villes ou du déclin démographique dans certaines collectivités rurales, ce qui exerce des pressions supplémentaires sur les actifs existants ou les ressources de la collectivité locale.
- La satisfaction des besoins en services qui évoluent rapidement par suite des changements démographiques, comme le vieillissement de la population ou l'augmentation de l'immigration.
- La décision d'adopter ou non un large éventail de nouvelles technologies à l'appui de la prestation de services.

- La planification et le financement des infrastructures à bâtir, ou à rebâtir différemment ou à de nouveaux endroits pour respecter les normes changeantes en matière de santé, de sécurité et d'environnement, et pour mieux résister aux impacts du climat.
- La recherche de moyens de gérer, de protéger et d'apprécier les actifs naturels et les services écosystémiques qu'ils fournissent afin qu'ils puissent appuyer une prestation de services durable et résiliente conjointement avec les infrastructures grises traditionnelles.

Ces défis requièrent une approche globale concertée qui permet aux collectivités locales d'assurer un équilibre entre les priorités à court et à long terme en matière de prestation de services et les dépenses publiques au titre de la gestion des coûts et des risques.

La gestion des actifs, un élément important de la solution

Depuis que les collectivités existent, les collectivités locales prennent des décisions concernant les investissements dans les infrastructures. Ce qu'il y a de nouveau avec la méthode de la gestion des actifs, c'est l'approche employée pour prendre ces décisions.

La gestion des actifs est une approche intégrée faisant appel à tous les services municipaux pour choisir et gérer les actifs existants et nouveaux. Le but est de maximiser les avantages, de réduire les risques et de fournir de manière durable des niveaux de service satisfaisants à la collectivité.

Au niveau le plus élémentaire, les collectivités locales doivent, pour assurer une bonne gestion des actifs, disposer de données et de connaissances exactes sur la valeur des actifs qu'elles possèdent déjà, leur état et le coût permanent de fonctionnement, d'entretien, de remise en état et, en bout de ligne, de mise hors service. Lorsqu'elles planifient l'avenir, les collectivités locales doivent aussi tenir compte des nouveaux actifs qui seront nécessaires pour appuyer la prestation de services à plus long terme. Ce type d'analyse — appelée la « gestion du cycle de vie » — leur permet de comprendre ce qu'il en coûte au total de posséder et de gérer des actifs pendant toute leur durée de vie. Elles peuvent alors,

en connaissance de cause, commencer à élaborer des plans financiers à moyen et à long terme pour s'assurer qu'elles seront en mesure d'offrir les services requis pendant encore longtemps.

La gestion des actifs municipaux, qui existe en tant que discipline depuis quelques dizaines d'années, se concentrait jusqu'à récemment sur la prestation de services financièrement viable. Toutefois, certaines collectivités locales commencent à reconnaître que la gestion des actifs pourrait leur permettre d'atteindre des objectifs plus ambitieux en matière de développement durable et de résilience. Dans le cadre de la gestion des actifs, ces collectivités innovatrices commencent à effectuer une analyse plus globale qui tient compte des objectifs socioculturels et environnementaux à long terme ainsi que de l'aspect financier.

Améliorer le développement durable et la résilience grâce à la gestion des actifs

Le développement durable devient une valeur intrinsèque de la collectivité locale quand il est intégré dans tous les aspects du processus décisionnel et quand la collectivité locale s'engage à évaluer les solutions de rechange dans une perspective à long terme qui vise à profiter aux citoyens actuels et futurs.

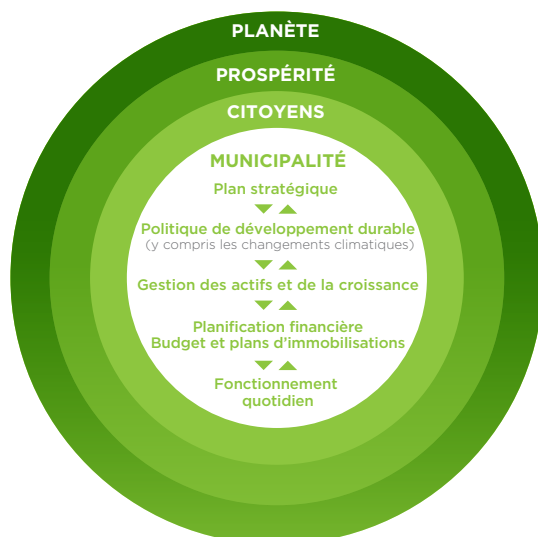
Les principes et les pratiques de gestion des actifs cadrent bien avec les concepts de développement durable. En combinant ou en faisant cadrer les pratiques de gestion des actifs avec ses initiatives ou son programme de développement durable, la collectivité locale fait siennes les valeurs du développement durable, ce qui aide à améliorer l'efficacité et l'efficacité de la prestation de services.

Le diagramme illustre comment l'intégration verticale du processus décisionnel peut aider à assurer que toutes les activités associées à la prestation de services cadrent avec les valeurs et les objectifs municipaux. On y constate que les décisions financières concernant le niveau tactique ou opérationnel sont liées aux décisions concernant la gestion des actifs et de la croissance, lesquelles sont liées à la planification stratégique et à la politique de développement durable. Les décisions concernant les infrastructures peuvent appuyer et renforcer la vision et les objectifs à long terme de la collectivité. Ceci est particulièrement vrai quand l'administration locale est dotée d'une politique de développement durable qui intègre une réflexion globale dans la planification des investissements à long terme. Le Canton de Langley, en Colombie-Britannique, est un chef de file dans ce domaine. Il a intégré sa politique de gestion des actifs dans son cadre de développement durable.

Les collectivités locales n'agissent évidemment pas en vase clos et doivent prendre toutes leurs décisions en tenant dûment compte de facteurs externes ne relevant pas de leur compétence. En d'autres termes, les collectivités locales doivent tenir compte de la façon dont leurs décisions influenceront de façon plus générale sur les conditions imposées par la nature, l'économie et la société (« Planète », « Prospérité » et « Citoyens » dans le diagramme) et subiront leur influence afin que chacun puisse avoir une qualité de vie élevée maintenant et dans l'avenir.

Pour que l'approche soit entièrement intégrée, il importe de se rappeler que la prestation de services requiert une certaine participation de presque tous les employés de la collectivité locale et des services fonctionnels où ils travaillent. De bonnes pratiques de gestion des actifs permettent une collaboration horizontale dans toute l'organisation afin que les employés puissent chercher ensemble à atteindre la rentabilité en assurant un équilibre entre les coûts, les risques et les besoins en services. Cette façon de faire peut aider à intégrer les concepts et les objectifs de développement durable dans tous les services et toutes les fonctions de manière uniforme. Certaines collectivités locales, comme la Ville de Windsor, en Ontario, ont déjà constaté les avantages considérables que la participation de leur coordonnateur du développement durable procure à leur comité directeur de la gestion des actifs.

Intégration de la planification durable pour les municipalités



« La gestion des actifs offre la possibilité d'intégrer des objectifs de développement durable dans le processus décisionnel municipal. Cette intégration met fin à la situation courante où les employés responsables du développement durable doivent exercer des pressions de façon ponctuelle en faveur de l'adoption de mesures particulières. Par exemple, l'obligation à l'échelle municipale d'inclure les coûts de l'énergie et du carbone dans les coûts de fonctionnement permet de tenir compte des considérations climatiques dans le processus décisionnel afin d'appuyer des objectifs municipaux plus vastes en matière de climat. »

Karina Richters, superviseure, Développement durable environnemental et changements climatiques, Ville de Windsor (Ontario)

À quel moment les pratiques durables peuvent-elles être intégrées dans la planification de la gestion des actifs?

Les pratiques durables peuvent être intégrées dans toutes les étapes du processus décisionnel concernant les services et les infrastructures, depuis l'étape de la planification jusqu'au fonctionnement, à l'entretien, à la remise en état et à la mise hors service des actifs. Voici quelques exemples :

1 À l'étape de la planification

Détermination des coûts du cycle de vie : Quand elles planifient et établissent leur budget, les collectivités locales devraient inclure les coûts de fonctionnement, d'entretien, de renouvellement et d'élimination ou de réutilisation de l'infrastructure pendant son cycle de vie complet. L'analyse du cycle de vie devrait chercher à réduire le plus possible le coût global de la prestation de services et pourrait reporter la construction d'une infrastructure grise supplémentaire ou la rendre inutile en examinant comment des solutions complémentaires pourraient appuyer la prestation de services. Par exemple, les mesures à l'appui de la conservation, comme la gestion de la demande d'eau, réduiront le coût de prestation de ces services tout en exerçant moins de pression sur les ressources naturelles. L'utilisation ou l'exploitation d'actifs naturels pour offrir des services comme la gestion des eaux pluviales ou de ruissellement constitue un autre exemple.

Évaluation du triple résultat : Cette évaluation va un peu plus loin que la détermination des coûts du cycle de vie en tenant compte des aspects socioculturels, économiques et environnementaux dans l'évaluation des modes de prestation de services. Elle reconnaît qu'il faut réaliser une évaluation globale et équilibrée pour obtenir le meilleur résultat à long terme. Grâce au triple résultat, les aspects relatifs aux objectifs comme les changements climatiques, l'équité sociale et l'efficacité peuvent être officiellement pris en compte dans les décisions d'analyse et de soutien. Des solutions durables constituent un résultat souhaité de l'évaluation du triple résultat.

En 2017, le Comté de Kings, en Nouvelle Écosse, a adopté un cadre d'établissement des priorités pour le resurfacement des routes qui se base sur une évaluation à triple performance. Ce cadre a permis d'accroître la transparence des décisions du conseil municipal dans sa détermination des routes admissibles au programme provincial de partage des coûts, et on prévoit qu'il en améliorera l'efficacité dans l'avenir.

Contribution de la collectivité à la prestation des services : Les collectivités locales peuvent travailler avec les intervenants de la collectivité afin de les aider à comprendre le coût total des services et les incidences des options de gestion des actifs. La rétroaction de la collectivité est essentielle pour évaluer les investissements dans les infrastructures et prendre des décisions à cet égard afin de s'assurer qu'ils cadrent avec les objectifs de la collectivité, la volonté de payer, la tolérance aux risques et les besoins en services. L'intégration des thèmes et des valeurs du développement durable dans les processus de mobilisation peut également aider les membres de la collectivité à comprendre et à réagir de manière durable par leurs propres actions.

Utilisation et aménagement des terrains : La gestion des actifs effectue un rapprochement entre la prestation de services d'infrastructure et les politiques de planification d'utilisation et d'aménagement des terrains. Les collectivités locales peuvent agir de façon proactive en déterminant l'utilisation des terrains, les redevances d'aménagement et le zonage de sorte qu'ils appuient les collectivités dans leur cheminement vers le développement durable et la résilience. **Voici deux exemples :**

Un lotissement compact diversifié est généralement moins onéreux à viabiliser à long terme et peut procurer à la collectivité de nombreux autres avantages sociaux et économiques, entre autres des logements abordables, l'amélioration de la santé publique (car il favorise les options de transport actif et les transports en commun), la réduction des émissions de gaz à effet de serre ainsi que des centres-villes ou des rues principales dynamiques et prospères.

Les collectivités locales peuvent intégrer la protection contre les inondations, les glissements de terrain et les feux de forêt dans les décisions concernant l'utilisation des terrains en exigeant une marge de reculement par rapport aux plans d'eau, aux pentes abruptes et aux peuplements forestiers, et en donnant des orientations sur la gestion de la végétation.

2 À l'étape du fonctionnement

Approvisionnement : Les collectivités locales peuvent trouver des moyens de privilégier l'achat et la sélection d'actifs et de services qui procurent de nombreux avantages sociaux, environnementaux et économiques. Par exemple, les bâtiments verts et les parcs automobiles non polluants peuvent les aider à atteindre les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre tout en réduisant les coûts opérationnels à long terme. L'acquisition de zones naturelles comme des terres humides ou des forêts constitue un autre exemple. L'ajout d'infrastructures vertes et d'actifs naturels aux infrastructures pourrait appuyer une prestation de services plus résiliente.

Utilisation des ressources : Les collectivités locales peuvent chercher les processus opérationnels les plus efficaces — ceux qui réduisent les coûts ainsi que l'impact social et environnemental. Par exemple, les processus qui appuient le recyclage, réduisent les matières résiduelles ou économisent l'énergie et l'eau constituent des solutions bénéfiques pour tous qui permettent à la collectivité de réduire ses coûts et son empreinte environnementale. Ces efforts constituent pour les collectivités locales un moyen précieux de s'associer aux citoyens dans la poursuite d'un objectif commun où chacun a un rôle à jouer.

3 À l'étape de l'entretien

Respect d'un calendrier d'entretien : Quand les collectivités locales respectent un calendrier d'entretien pour leurs actifs, ceux-ci durent en général plus longtemps et leur coût global est moins élevé au cours de leur cycle de vie. Les conseils municipaux peuvent être tentés de reporter l'entretien d'un actif plus vieux et de transférer les fonds à un nouveau projet d'immobilisations. Toutefois, les décisions à court terme peuvent entraîner des coûts plus élevés à long terme pour la collectivité et ne sont probablement pas dans le meilleur intérêt des générations futures de contribuables.

Prise en compte des impacts climatiques : Les changements climatiques accentuent la fréquence des phénomènes météorologiques violents comme les fortes précipitations, les tempêtes de vent intenses, les vagues de chaleur, les feux de forêt, les tempêtes de verglas, les nombreux cycles gel-dégel et, au nord, la fonte du pergélisol. Ces conditions peuvent avoir des

impacts directs sur les actifs des collectivités locales, entre autres les réseaux d'alimentation en eau potable, les réseaux d'égouts, les systèmes de collecte des eaux pluviales et des eaux de ruissellement, les digues et la protection contre les inondations, les réseaux de transport, les parcs et les installations récréatives. Dans leur cadre de gestion des actifs, les collectivités locales peuvent tenir compte directement des risques que les changements climatiques peuvent entraîner pour leurs actifs. Elles seront alors mieux placées pour déterminer quels investissements sont nécessaires afin d'éviter les interruptions de service ou, pire, la défaillance d'un actif crucial. Évidemment, ces aspects n'importent pas seulement à l'étape de l'entretien; il y a lieu de tenir compte des risques climatiques à toutes les étapes du cycle de vie des actifs ainsi que dans les décisions concernant la construction de nouveaux ouvrages.

4 À l'étape de la mise hors service

Recyclage ou réutilisation des actifs : Quand les actifs arrivent au bout de leur vie utile, les collectivités locales doivent décider comment les mettre hors service. Elles peuvent chercher des possibilités de récupérer ou de recycler les matériaux, les réutiliser dans quelque chose de nouveau cadrant mieux avec les besoins

en services actuels et futurs ou décider que l'actif n'est plus abordable ou nécessaire. En tenant compte du développement durable et de la résilience, les collectivités locales doivent être conscientes des besoins à long terme et des ressources de leur collectivité afin de prendre une décision bien éclairée.

CONSEIL Pour vous assurer que les pratiques de gestion des actifs cadrent bien avec les objectifs de développement durable et de résilience, prenez en compte les « thèmes de réussite » suivants :

- Le développement durable et la résilience sont les thèmes principaux de la stratégie municipale.
- La pensée systémique et les relations sont cruciales pour mettre fin au cloisonnement.
- L'orientation stratégique mène à l'action et au changement organisationnels.
- Le plus souvent, un petit nombre de thèmes ou de programmes suffit pour créer un solide élan en faveur du progrès.
- L'action collective est cruciale pour obtenir des résultats positifs.



La FCM offre des fonds et des ressources pour soutenir la planification et les initiatives en gestion des actifs des collectivités locales.

Pour en savoir plus, visitez
fcm.ca/programmegestiondesactifs.



Le programme Municipalités pour l'innovation climatique, le Programme de gestion des actifs municipaux et le Fonds municipal vert sont administrés par la FCM et financés par le gouvernement du Canada.