

MÉCANISMES DE FINANCEMENT EXCLUSIFS

**UNE RÈGLE DE L'ART DU GUIDE NATIONAL
POUR DES INFRASTRUCTURES MUNICIPALES DURABLES**

Mécanismes de financement exclusifs

Version n° 1.0

Date de publication : Août 2004

© 2004 Fédération canadienne des municipalités et le Conseil national de recherches du Canada

ISBN 1-897094-58-2

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.

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	vii
Remerciements	ix
Résumé	xiii
1. Généralités	1
1.1 Introduction	1
1.2 Champ d'application	2
1.3 Méthodologie	3
1.4 Glossaire	4
2. Justification	5
2.1 Historique	5
3. Mécanismes de financement de l'infrastructure de l'eau potable	7
3.1 Mécanismes offerts aux municipalités	7
3.1.1 Modèles de financement des services publics ou modèles de recouvrement intégral des coûts	7
3.1.2 Modèles de taxe foncière	8
3.1.3. Modèles utilisateur-payeur	9
3.1.4 Autres modèles	9
3.2 Applications	11
3.2.1 Modèles de financement des services publics ou modèles de recouvrement intégral des coûts	11
3.2.2 Modèles de taxe foncière	13
3.2.3 Modèles utilisateur-payeur	13
3.2.4 Autres modèles	14
3.3 Résumé des mécanismes	15
4. Mécanismes de financement de l'infrastructure des eaux usées	19
4.1 mécanismes offerts aux municipalités	20
4.2 Applications	20
4.1.1 Modèles de financement des services publics ou modèles de recouvrement intégral des coûts	20
4.2.2 Modèles de taxe foncière	22
4.2.3 Autres modèles	22
4.3 Résumé des mécanismes	23
5. Mécanismes de financement de l'infrastructure des eaux pluviales	24
5.1 Mécanismes offerts aux municipalités	24
5.2 Applications	24
5.2.1 Modèles de financement des services publics ou modèles de recouvrement intégral des coûts	24
5.2.2 Autres modèles	26
5.3 Résumé des mécanismes	26
6. Mécanismes de financement de l'infrastructure routière	27
6.1 mécanismes offerts aux municipalités	27
6.1.1 Modèles fondés sur l'utilisation ou modèles de financement de services liés aux routes	27
6.1.2 Modèles de taxe foncière	27

6.1.3	Autres modèles.....	30
6.2	Applications.....	31
6.2.1	Modèles fondés sur l'utilisation.....	31
6.2.2	Modèles de taxe foncière	34
6.2.3	Autres modèles.....	34
6.3	Résumé des mécanismes.....	36
7.	Évaluation	39
7.1	Coûts d'ensemble et efficacité.....	39
7.2	Restrictions	40
7.3	Défis	41
	Références.....	43

TABLEAUX

Tableau 3–1:	Résumé des mécanismes de financement des infrastructures d'eau potable, d'eau usées et d'eau pluviales	16
Tableau 6–1:	Résumé des mécanismes de financement des infrastructures routières	37

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. Les municipalités doivent offrir ces services en partie pour satisfaire les normes plus rigoureuses en matière de sécurité, de santé et de protection de l'environnement, et en réaction 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 : la voirie municipale, l'eau potable, les eaux pluviales et les eaux usées, la prise de décisions et la planification des investissements, les protocoles environnementaux et 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.

REMERCIEMENTS

Nous apprécions énormément le dévouement des personnes qui ont donné leur temps et partagé leur expertise dans l'intérêt du *Guide national pour des infrastructures municipales durables (InfraGuide)* et nous les remercions.

La présente règle de l'art a été créée par des intervenants de municipalités canadiennes et des spécialistes du Canada tout entier. Elle est fondée sur un document rédigé par cinq entreprises consultantes (R.V. Anderson Associates Limited, CH2M HILL Canada, Dillon Consulting, Earth Tech et Stantec Consulting). Les membres du comité technique de la prise de décisions et de la planification des investissements d'InfraGuide 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 d'InfraGuide et par ceux de HLB Decision Economics Ltd.

Umendra Mital, président	Ville de Surrey (Colombie-Britannique)
Clarke Bellinger	CH2MHILL, Ottawa (Ontario)
Ed Kovacs	Ville de Cambridge (Ontario)
Luc Lahaie	Ville de Laval (Québec)
Betty Matthews-Malone	Comté de Haldimand (Ontario)
Osama Moselhi	Université Concordia, Montréal (Québec)
Jean-Pierre Pierre	Ville de Clarence-Rockland (Ontario)
Konrad Siu	Ville d'Edmonton (Alberta)
Pete Steblin	Ville de London (Ontario)
George Trainor	Conseiller, Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)
Jeff B. Potkins	Conseiller technique, direction d'Infraguide, CNRC

De plus, le Comité aimerait exprimer son appréciation sincère aux personnes qui suivent pour leur participation aux groupes de travail :

Gerry Davis	Ville de Hamilton (Ontario)
Lynne Cowe Falls	University of Calgary (Alberta)
John Hodgson	Ville d'Edmonton (Alberta)
Iqbal Jamal	AQL Management Consulting Incl.
Luc Lahaie	Ville de Laval (Québec)
Umendra Mital	Ville de Surrey (Colombie-Britannique)
Mike Sheflin	Anciennement de la ville d'Ottawa (Ontario)

Le comité souhaite remercier aussi les individus ci-dessous pour leur participation aux révisions par les pairs :

Bill Gates	Ville d'Halifax (Nouvelle-Écosse)
Joel DeBlock	Ville de St. Albert (Alberta)

Cette règle de l'art n'aurait pu voir le jour sans le leadership et les directives du conseil de direction d'InfraGuide, le Comité sur les infrastructures municipales et le Comité sur les relations dans le domaine des infrastructures dont les membres sont comme suit :

Conseil de direction :

Joe Augé	Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)
Mike Badham	Conseiller, ville de Regina (Saskatchewan)
Sherif Barakat	CNRC, Ottawa (Ontario)
Brock Carlton	Fédération des municipalités canadiennes, Ottawa (Ontario)
Jim D'Orazio	Greater Toronto Sewer and Watermain Contractors Association, Toronto (Ontario)
Douglas P. Floyd	Delcan Corporation, Toronto (Ontario)
Derm Flynn	Ville d'Appleton (Terre-Neuve-et-Labrador)
John Hodgson	Ville d'Edmonton (Alberta)
Joan Lougheed	Ville de Burlington (Ontario)
Saeed Mirza	Université McGill, Montréal (Québec)
Umendra Mital	Ville de Surrey (Colombie-Britannique)
René Morency	Régie des installations olympiques, Sutton (Québec)
Vaughn Paul	Premières Nations (Alberta) Groupe consultatif pour les services techniques, Edmonton (Alberta)
Ric Robertshaw	Travaux publiques, région de Peel Brampton (Ontario)
Dave Rudberg	Ville de Vancouver (Colombie-Britannique)
Van Simonson	Ville de Saskatoon (Saskatchewan)
Basil Stewart, maire	Ville de Summerside (Île-du-Prince-Édouard)
Serge Theriault	Gouvernement du Nouveau-Brunswick Fredericton (Nouveau-Brunswick)
Tony Varriano	Infrastructure Canada, Ottawa (Ontario)
Alec Waters	Département des infrastructures, Edmonton (Alberta)
Wally Wells	The Wells Infrastructure Group Inc. Toronto (Ontario)

Comité sur les infrastructures municipales :

Al Cepas	Ville d'Edmonton (Alberta)
Wayne Green	Ville de Toronto (Ontario)
Haseen Khan	Gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador St.-John's (Terre-Neuve-et-Labrador)
Ed S. Kovacs	Ville de Cambridge (Ontario)
Saeed Mirza	Université McGill, Montréal (Québec)
Umendra Mital	Ville de Surrey (Colombie-Britannique)
Carl Yates	Halifax Regional Water Commission (Nouvelle-Écosse)

Comité sur les relations dans le domaine des infrastructures :

Geoff Greenough	Ville de Moncton (Nouveau-Brunswick)
Joan Loughheed	Conseillère, ville de Burlington (Ontario)
Osama Moselhi	Université Concordia, Montréal (Quebec)
Anne-Marie Parent	Parent Latreille et Associés, Montréal (Quebec)
Konrad Siu	Ville d'Edmonton (Alberta)
Wally Wells	The Wells Infrastructure Group Inc. Toronto (Ontario)

Membre fondateur :

Association canadienne des travaux publics (ACTP)

RÉSUMÉ

Dans leurs efforts visant à mettre en place une infrastructure durable et entièrement financée, les municipalités peuvent utiliser des mécanismes de financement exclusifs ou *réservés* pour combler les déficiences de leurs infrastructures ainsi que les retards accumulés dans l'exécution de projets en raison d'un manque de fonds. Les méthodes de financement réservées établissent une source de revenus prévisible, entièrement consacrée à des types d'infrastructure déterminés. Cette approche permet, en retour, de mieux coordonner le financement et les besoins d'entretien, de remise en état et de remplacement des infrastructures, en plus de garantir que les fonds seront disponibles au moment voulu.

La présente règle de l'art porte sur les mécanismes de financement exclusifs consacrés aux infrastructures de l'eau potable, des eaux usées et des eaux pluviales ainsi qu'à l'infrastructure routière. Elle vise à fournir aux municipalités une information de base sur les divers mécanismes de financement exclusifs et des conseils pour mettre au point des applications et méthodes adaptées.

Les mécanismes présentés pour chaque type d'infrastructure peuvent être classés sous l'un des modèles suivants¹ :

INFRASTRUCTURE DE L'EAU POTABLE, DES EAUX USÉES ET DES EAUX PLUVIALES

- Modèles de financement des services publics ou modèles de recouvrement intégral des coûts (facturation des services publics de base, une redevance sur la facture des services publics et *pour les eaux usées et eaux pluviales seulement*, une surcharge sur la facture d'eau).
- Modèles de taxe foncière (nouvelle taxe foncière spécifique ou surtaxe sur le relevé d'imposition foncière);
- Modèles utilisateur-payeur, *eau potable seulement* (droits d'utilisation ou d'accès, droits selon la longueur de façade et droits de raccordement).
- Autres modèles (redevances d'améliorations locales, redevances d'exploitation et partenariats secteur public-secteur privé).

¹ Les noms des instruments utilisés dans le présent document sont les noms les plus usuels dans la documentation et l'information pertinente. Cependant, certains instruments peuvent être nommés différemment d'une municipalité à l'autre. Par exemple, dans la *Cities Act* de la Saskatchewan, la surtaxe sur l'imposition foncière est appelée « taxe spéciale ». À Regina, le terme « modèle des coûts des services publics » désigne un outil de planification et de prévision financières pour les services des eaux, des eaux usées et de drainage. Certaines municipalités, comme la Municipalité régionale de York, appellent les partenariats secteur public-secteur privé « contributions initiales des promoteurs ».

INFRASTRUCTURE ROUTIÈRE :

- Modèles fondés sur l'utilisation ou modèles de financement des services liés aux routes (péages et tarification de la congestion et taxes sur l'essence ou partage des taxes sur l'essence);
- Modèles de taxe foncière (nouvelle taxe foncière spécifique ou surtaxe sur le relevé d'imposition foncière et affectations des recettes provenant de l'impôt foncier général);
- Autres modèles (redevances d'améliorations locales et redevances d'exploitation).

Dans les *modèles de financement des services publics ou modèles de recouvrement intégral des coûts* ainsi que les *modèles fondés sur l'utilisation* (pour les routes), les frais sont calculés directement en fonction de l'intensité de l'utilisation qui est faite de l'infrastructure par l'utilisateur, soit l'utilisation réelle ou l'utilisation estimée au moyen d'une méthode quelconque. Dans les *modèles de taxe foncière*, les redevances sont calculées en fonction de la valeur des propriétés, seulement si, collectivement, elles sont directement liées à l'utilisation de l'infrastructure par la municipalité. Les *modèles utilisateur-payeur* comportent des redevances pour les services concernés. Enfin, les *autres modèles* représentent divers mécanismes de levée de fonds servant à l'exécution de projets d'infrastructure déterminés.

La présente règle de l'art démontre que pour les infrastructures de l'eau, des eaux usées et des eaux pluviales, il est possible, avec les mécanismes disponibles, de mettre au point un moyen de générer des fonds pour soutenir le fonctionnement, l'entretien, l'expansion, le remplacement et la remise en état des infrastructures. Le financement intégral de l'infrastructure dépendra de l'ampleur des taxes et des redevances. Quoiqu'il en soit, les municipalités interrogées au cours de la production du présent guide ont indiqué que leur infrastructure est en « assez bon état » et que les mécanismes qu'elles utilisent sont efficaces.

Par ailleurs, dans le cas des routes, l'éventail des mécanismes offerts semble plus étroit, en particulier pour financer les coûts d'exploitation, d'entretien et de remplacement de l'infrastructure en place. La différence principale entre l'infrastructure routière et les autres types d'infrastructure est qu'il n'y a pas d'équivalent des *modèles de financement des services publics* pour les routes. Les péages, la tarification de la congestion et le partage des taxes sur l'essence comblent en partie cette lacune. Cependant, les péages se butent à des contraintes opérationnelles et le partage des recettes provenant des taxes sur l'essence nécessite des négociations avec les hautes sphères gouvernementales.

Le modèle dans lequel des recettes provenant de l'impôt foncier général sont appliquées aux routes (et, peut-être, à d'autres types d'infrastructure municipale) constitue un mécanisme prometteur. Toutefois, ce modèle exige que les conseillers municipaux soient bien renseignés et bien formés, et s'assurent que les affectations annuelles sont soutenues et suffisent à satisfaire aux besoins de l'infrastructure tout au long de son cycle de vie. Une nouvelle taxe foncière spécifique ou une surtaxe sur le relevé d'imposition foncière ou sur les factures

des services publics constituent aussi un excellent moyen de hausser les revenus pour les routes et autres infrastructures. Toutefois, le nombre de redevances pouvant être appliquées simultanément se limite vraisemblablement à deux ou trois.

La mise en œuvre et l'application des mécanismes de financement exclusifs comportent des difficultés, entre autres :

- gestion de l'acceptation par le public;
- détermination et application de la tarification appropriée;
- résistance au changement chez les organismes et les équipes de direction;
- résistance du conseil municipal et des représentants des autres services municipaux;
- les lacunes restantes en matière de financement et l'élaboration de stratégies pour les combler;
- restrictions au cadre législatif créé par d'autres niveaux de gouvernement.

Les entrevues menées auprès des municipalités au cours de la production du présent document indiquent qu'il pourrait exister des « moments de grâce » pour l'application des différents mécanismes, ou périodes durant lesquelles les circonstances favorisent la sensibilisation du public aux besoins des infrastructures et aident à convaincre la population et le conseil municipal de la nécessité de mettre en place de nouvelles méthodes de financement réservées.

Certains mécanismes, comme les frais pour les services d'eau et les redevances d'exploitation, sont appliqués dans plusieurs municipalités depuis des années. Il semble que le public accepte généralement l'idée que l'eau n'est pas une ressource gratuite et que les services d'aqueduc doivent imposer des frais d'utilisation ou que l'exploitation doit être financée par des sources qui sont associées aux activités d'exploitation.

Malgré les difficultés, les municipalités interrogées ont indiqué que leurs infrastructures sont relativement en bon état. Les mécanismes utilisés sont efficaces et rentables d'un point de vue opérationnel.

1. GÉNÉRALITÉS

1.1 INTRODUCTION

Bien des municipalités canadiennes sont aux prises avec un manque de fonds et des retards dans la mise en œuvre de projets d'infrastructure, sans compter les pressions financières croissantes en matière de gestion des infrastructures. Ces difficultés résultent de différentes tendances qui se sont manifestées au cours de la dernière décennie, et plus précisément :

- Le vieillissement des installations d'infrastructure suscite des besoins considérables en dépenses pour remplacer les immobilisations, les renouveler et les remettre en état.
- La croissance des municipalités exerce une pression sur les services en place et suscite une réaffectation des fonds vers une nouvelle infrastructure (ou une augmentation de la capacité de l'infrastructure existante), au détriment des activités de remise en état ou d'autres responsabilités municipales, comme les services de police ou d'incendie.
- Les questions de santé publique ou d'environnement exigent un niveau de service plus élevé qui, en revanche, requiert de nouveaux investissements.
- La responsabilité de certains services municipaux et d'infrastructure autrefois assumée par les ministères provinciaux a été confiée aux municipalités sans qu'elle se soit accompagnée d'une hausse proportionnelle des ressources financières (dans certains cas, ce transfert s'est même traduit par une réduction générale du financement).
- Les possibilités de puiser des fonds à même les sources de revenus traditionnelles des municipalités, comme les impôts fonciers, sont limitées par la résistance du public et des entreprises à toute nouvelle hausse d'impôt foncier ou à l'application d'une nouvelle taxe ou d'un instrument considéré comme une taxe ou un environnement législatif restrictif.
- Cette conjoncture fait que divers types d'infrastructure et d'autres responsabilités municipales se font concurrence pour obtenir les ressources, les recettes fiscales et la première place dans la liste des priorités.

Des modes de financement exclusifs ou *réservés* constituent des mécanismes permettant de combler les déficiences en matière d'infrastructures et de mieux coordonner les revenus municipaux et les besoins d'entretien, de remise en état et de remplacement des infrastructures, en plus de garantir que les fonds seront disponibles au moment voulu. D'autres options et stratégies sont possibles, comme la planification à long terme des besoins municipaux, l'établissement de niveaux de service ou la gestion du cycle de vie. Certaines de ces stratégies sont abordées dans d'autres règles de l'art publiées par le *Guide national pour des infrastructures municipales durables (InfraGuide)*.

Ce document expose l'état des pratiques par rapport aux mécanismes de financement exclusifs consacrés aux infrastructures de l'eau potable, des eaux usées et des eaux pluviales ainsi qu'à l'infrastructure routière. Elle vise à fournir aux municipalités une information de base et des conseils qui leur permettront de mettre au point des applications et des méthodes de financement des infrastructures adaptées à leurs besoins.

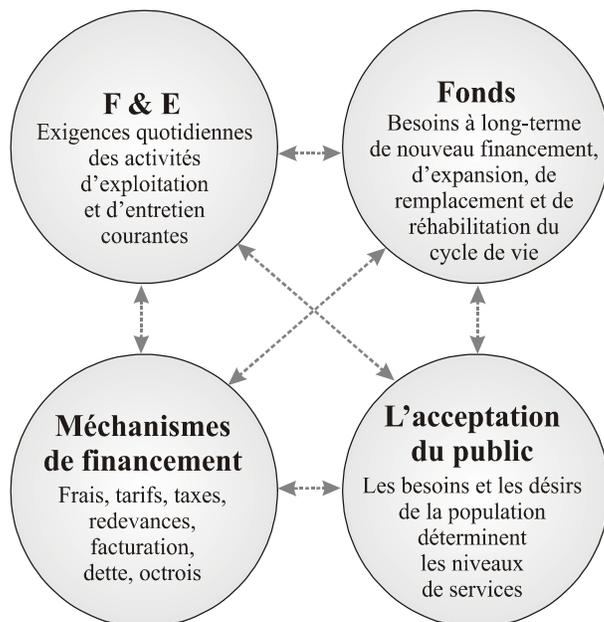
Un sondage mené auprès de municipalités canadiennes et, par la suite, des entrevues approfondies effectuées entre janvier et mars 2004 ont révélé que bien des municipalités utilisent déjà une grande variété d'instruments de financement exclusifs. Quoiqu'il en soit, ces méthodes ne sont pas encore largement utilisées.

1.2 CHAMP D'APPLICATION

La présente règle de l'art offre aux décideurs municipaux un aperçu des mécanismes disponibles et des méthodes utilisées avec succès dans d'autres municipalités. Une étude et une analyse plus approfondies permettront de déterminer les redevances ou les tarifs réels associés aux divers mécanismes ou de révéler les détails de leur application et de leur administration.

Les municipalités ont l'intention inhérente de gérer leurs infrastructures de manière que, à long terme, chaque service public ou type d'infrastructures devienne un système stable et durable. C'est lorsque des concepts tels que le bien public, le principe de l'utilisateur-payeur, « la croissance paye la croissance », le niveau minimum de service, les limites d'endettement, les objectifs en matière de réserves, etc., ont une incidence sur la gestion du réseau que la tension créatrice entre en jeu.

Les gestionnaires sont confrontés au défi qui consiste à devoir continuellement équilibrer les besoins opérationnels et d'immobilisations avec le financement disponible et les exigences du public.

Figure 1-1 : Infrastructures municipales : une relation dynamique.

Si la demande et le niveau de service ne variaient pas, et si les coûts se stabilisaient à la longue, la planification à long terme d'un réseau serait simple. Ce n'est malheureusement pas le cas.

Le coût d'un réseau varie selon les besoins liés à la croissance et au cycle de vie; pour cette raison, les besoins de trésorerie sont irréguliers.

En plus des besoins de trésorerie irréguliers, les mécanismes de financement que sont les tarifs, les droits, la dette, les réserves, etc., se voient souvent imposer des restrictions. Le défi consiste à trouver la bonne combinaison de mécanismes de financement qui garantira à la longue la stabilité du réseau et sera acceptée par la population.

1.3 MÉTHODOLOGIE

La méthodologie qui a servi à la production de la présente règle de l'art s'établit comme suit :

- examen de la documentation pertinente (une analyse des documents publiés sur le thème des finances municipales, avec pour objectif de dégager les mécanismes exclusifs de financement des infrastructures utilisés aujourd'hui au Canada et ailleurs dans le monde);
- recherche documentaire additionnelle (en une recherche plus approfondie permettant de dégager un complément d'information sur l'utilisation des différents mécanismes et l'existence d'autres mécanismes);

- sondage auprès de municipalités canadiennes (un sondage de sélection, destiné à découvrir les municipalités progressistes dans le domaine de l'application pratique des instruments exclusifs de financement)²;
- entrevues approfondies auprès de municipalités choisies destinée à révéler de plus amples détails sur l'élaboration et le mode de fonctionnement normal de divers mécanismes; et,
- examen par membres du groupe de travail et soumise aux observations d'autres parties intéressées.

1.4 GLOSSAIRE

Coût d'un bien immobilier selon sa durée de vie — coût d'un bien au cours de toute sa durée de vie utile, y compris les coûts de construction et d'installation, d'exploitation et d'entretien, les dépenses pour gros travaux de réparation et son remplacement éventuel par de nouvelles infrastructures

Infrastructure durable — S'entend de la nécessité de faire en sorte que les décisions prises aujourd'hui relativement à l'infrastructure municipale protègent et rehaussent la qualité de vie dans un avenir prévisible, en mesurant les facteurs économiques, environnementaux et sociaux pertinents

Remise en état — rétablissement de l'état et du rendement d'un bien à un niveau comparable à celui d'une infrastructure plus récente afin d'en prolonger la durée de vie utile

Remplacement — fait de remplacer un élément d'actif qui a atteint la fin de son cycle de vie par un nouvel élément d'infrastructure

Renouvellement — rétablissement de l'état d'un élément d'actif par sa remise en état, son remplacement ou sa reconstruction

² Le sondage de sélection a été distribué à 50 municipalités du Canada. Dix-neuf municipalités ont rempli et retourné le sondage. Douze municipalités ont ensuite été interrogées sur les détails de leurs méthodes de financement.

2. JUSTIFICATION

HISTORIQUE

Les mécanismes de financement réservés à un type d'infrastructure ou à un projet d'infrastructure déterminé représentent une option importante pour les municipalités qui désirent s'assurer d'une source de revenus transparente et prévisible pour répondre à des besoins d'infrastructure spécifiques. Cette source de revenus se distingue, par définition, de l'impôt foncier général et, par conséquent, contribue à atténuer la concurrence que se livrent les différents services municipaux pour l'obtention de ressources. En retour, ce type de financement optimise l'entretien de l'infrastructure et en améliore l'état à long terme, en assujettissant le calendrier des travaux aux besoins de l'infrastructure plutôt qu'aux grandes priorités établies.

De plus, les instances gouvernementales supérieures insistent de plus en plus sur l'adoption de techniques de gestion des actifs et de modifications au cadre législatif, haussant ainsi la responsabilité des municipalités à l'égard de l'infrastructure locale. Par exemple, en Ontario, le projet de loi 175, *Loi de 2002 sur la durabilité des réseaux d'eau et d'égouts*, accroît la responsabilité des municipalités quant au maintien et au remplacement de l'infrastructure des réseaux d'eau et d'égout et à l'approvisionnement des résidents en eau potable saine. Un rapport publié en 2002 par l'Institut canadien des comptables agréés, intitulé *Comptabilisation des infrastructures dans le secteur public*, invite les municipalités à instaurer un système comptable pour l'infrastructure locale ou à établir un cadre pour le financement de son exploitation, de son entretien et de son remplacement afin d'améliorer le processus décisionnel et de favoriser sa transparence. Des tendances similaires ont été observées sur le plan international.³

Les mécanismes exclusifs de financement offrent d'autres avantages, notamment :

- amélioration de la comptabilisation du coût complet et prise en compte des coûts complets dans la planification de l'infrastructure;
- équité ou meilleure affectation des coûts à ceux qui bénéficient de l'utilisation de l'infrastructure municipale et des services municipaux;
- plus grande transparence du financement municipal auprès du public;
- sensibilisation du public et des membres des conseils municipaux aux besoins et aux coûts des infrastructures municipales.

³ Aux États-Unis, le *Governmental Accounting Standards Board* a publié GASB34 en 1999 et prévoit que des systèmes de gestion des éléments d'actif seront implantés pour les exercices se terminant après juin 2002. En 1992, l'Australie a instauré l'*Australian Accounting Standard*, connu sous le nom d'AAS 27 *Financial Reporting by Local Governments* (élargi plus tard pour constituer l'AAS 29 et l'AAS 31), qui établit le cadre d'un système comptable et d'un régime de production de rapports financiers par les organismes gouvernementaux.

- La présente règle de l'art expose divers instruments et mécanismes que les municipalités peuvent élaborer et mettre en œuvre afin d'établir des sources de revenus vouées exclusivement à certains types et projets d'infrastructure municipale.

Quatre types d'infrastructure municipale y sont abordés : eau, eaux usées , eaux pluviales, routes.

Pour chaque type d'infrastructure sont exposées des méthodes actuellement utilisées dans des municipalités du Canada, des États-Unis et d'ailleurs, assorties d'exemples. Vient ensuite une évaluation globale des coûts, des questions de mise en œuvre et des difficultés.

3. MÉCANISMES DE FINANCEMENT DE L'INFRASTRUCTURE DE L'EAU POTABLE

3.1 MÉCANISMES OFFERTS AUX MUNICIPALITÉS

Des mécanismes très variés peuvent être utilisés pour créer des sources de revenus vouées exclusivement à l'infrastructure de l'eau potable et aux coûts d'approvisionnement en eau. Au regard du calcul des redevances, il est possible de les classer sous l'un ou l'autre des modèles suivants :

- Modèles de financement des services publics ou modèles de recouvrement intégral des coûts (les frais sont calculés directement en fonction de la consommation d'eau par l'utilisateur, soit sa consommation réelle ou sa consommation estimée au moyen d'une méthode quelconque);
- Modèles de taxe foncière (les redevances sont calculées en fonction de la valeur des propriétés, seulement si, collectivement, elles sont directement liées à l'utilisation de l'infrastructure par la municipalité, p. ex., consommation d'eau);
- Modèles utilisateur-payeur (redevances pour les services concernés);
- Autres modèles (divers mécanismes de levée de fonds, servant généralement à l'exécution de projets déterminés).

3.1.1 MODÈLES DE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS OU MODÈLES DE RECOUVREMENT INTÉGRAL DES COÛTS

Facturation des services publics de base

Un modèle de facturation des services publics de base comporte l'instauration d'une redevance et la facturation directe de la consommation d'eau aux usagers. La facture des services d'eau contient généralement une redevance directement liée à la quantité d'eau utilisée ainsi qu'une redevance fixe indépendante de la quantité d'eau consommée. Certaines municipalités imposent un tarif annuel uniforme pour l'approvisionnement en eau. En ce cas, le tarif uniforme constitue essentiellement un droit d'utilisation. Cependant, les redevances pour les services publics ne sont pas incluses dans les impôts fonciers et sont facturées séparément.

Idéalement, la facture globale de consommation d'eau couvre tous les coûts d'acheminement de l'eau, y compris les coûts de fonctionnement et d'entretien de l'infrastructure d'eau existante, les frais généraux, les frais d'administration et de recouvrement ainsi que les coûts des remplacements d'immobilisations à venir. Du point de vue de l'environnement, la facture totale pour l'eau potable comprend aussi les programmes de protection de la source et de la gestion de la demande. Tout le système est donc géré selon un modèle de recouvrement des coûts et d'autofinancement, et les recettes associées aux redevances sont

réservées exclusivement aux services d'eau. Enfin, des questions liées à la protection contre les incendies peuvent aussi affecter les détails de la facture des services d'eau.

Les modèles de financement des services publics servent donc d'abord à payer les coûts de fonctionnement et de renouvellement selon le cycle de vie de l'infrastructure en place, et non à payer l'expansion de l'infrastructure existante ou à en financer une nouvelle. Ces modèles pourraient être appliqués dans de petites ou grandes municipalités.

Les modèles de financement des services publics comportent aussi un aspect lié à la gestion de la demande. Les citoyens qui paient leur eau et dont les redevances totales dépendent de la quantité d'eau utilisée sont portés à économiser cette ressource, ce qui, en retour, peut réduire les besoins à long terme de l'infrastructure et les besoins de financement tout en soutenant de façon responsable une gestion environnementale.

Redevances sur la facture des services publics

Ce mécanisme constitue une redevance ajoutée à la facture de services publics, établie sous la forme d'un montant uniforme pour tous les usagers ou d'un pourcentage du montant de la facture. Certaines municipalités utilisent ce mécanisme pour recueillir des fonds pour payer la remise en état, l'amélioration ou l'expansion de l'infrastructure desservant la région où réside l'utilisateur. Ces redevances sont perçues à même la facture ordinaire des services publics, sur laquelle elles figurent comme poste distinct. La redevance peut être assujettie à une disposition de temporisation et être annulée lorsque le projet qu'elle sert à financer a été mené à bien.

3.1.2 MODÈLES DE TAXE FONCIÈRE

Nouvelle taxe foncière spécifique ou surtaxe sur le relevé d'imposition foncière

Ce mécanisme comporte un prélèvement sur la facture d'impôt foncier destiné à payer les coûts de gestion et de fonctionnement de l'infrastructure d'eau ou les coûts des améliorations apportées à certains projets d'infrastructure. Le prélèvement peut être uniforme pour tous les résidents ou varier selon divers facteurs, comme le type de propriété. Une autre possibilité est celui d'un prélèvement dont l'objet est la protection contre les incendies. Il est perçu en même temps que l'impôt foncier et figure comme poste distinct sur la facture d'impôt foncier.

S'il est destiné à recouvrer les coûts de fonctionnement des services d'eau, le prélèvement est établi à un taux pouvant générer des revenus suffisants pour couvrir tous les coûts de l'acheminement de l'eau, y compris les coûts de fonctionnement et d'entretien de l'infrastructure d'eau existante, les frais

généraux ainsi que les coûts des remplacements d'immobilisations à venir. Par conséquent, ce type de prélèvement sur l'impôt foncier s'apparente de par sa nature à une redevance uniforme pour les services publics, indépendante de la consommation d'eau réelle.

Si elle est destinée à un projet d'infrastructure déterminé, la redevance peut être instaurée par voie de référendum et être assujettie à une disposition de temporisation, qui prévoit son abolition après l'exécution du projet.

3.1.3 MODÈLES UTILISATEUR-PAYEUR

D'autres mécanismes ont été proposés pour financer l'infrastructure d'eau potable municipale, notamment l'imposition de redevances pour certains services fournis par la municipalité en relation avec l'utilisation de l'infrastructure. Bien qu'ils puissent être nommés différemment d'une municipalité à l'autre, ces mécanismes peuvent être regroupés sous des appellations génériques :

- droits d'utilisation ou d'accès (des droits payés pour la prestation d'un service comme un raccordement ou un nouveau raccordement au réseau municipal, l'entretien et la réparation du compteur, etc.);
- droits selon la longueur de façade (des droits pour des services générant des coûts, mesurables selon la longueur de façade de la propriété ou la taille du lotissement), ou
- droits de raccordement (une redevance propre à l'installation d'un compteur d'eau et au raccordement aux services d'eau municipaux).

Les mécanismes mentionnés ci-dessus sont généralement des droits uniques, à montant forfaitaire, établis en fonction d'un service particulier fourni à un client déterminé. Par conséquent, ils conviennent parfaitement pour payer les frais imprévus des services et des réparations offerts aux consommateurs.

3.1.4 AUTRES MODÈLES

Redevances d'améliorations locales

Les redevances d'améliorations locales représentent un mécanisme par lequel les municipalités perçoivent auprès des propriétaires fonciers qui en bénéficient la totalité ou une partie des coûts associés aux projets d'amélioration de l'infrastructure locale, comme le prolongement ou le remplacement des conduites principales d'eau ou de nouveaux services dans une zone préalablement sans service. Ces projets d'amélioration peuvent être proposés par la municipalité ou les résidents locaux. En général, le fonctionnement de ce mécanisme est détaillé dans les lois provinciales, alors que les modalités opérationnelles de son déploiement sont déterminées par règlement municipal. Les redevances d'améliorations locales comportent souvent un vote ou une pétition des résidents au sujet du projet en question. Si le projet est approuvé par la majorité, tous les résidents de la région visée doivent en payer l'exécution. Les redevances

individuelles sont souvent fixées en fonction de la longueur de façade ou de la taille du lotissement. Elles peuvent être perçues à même la facture d'impôt foncier ou au moyen d'une imposition spéciale. En général, elles sont perçues au cours d'une période de quelques années, parallèlement à l'impôt foncier.

De par sa conception, ce mécanisme convient mieux aux petits projets d'expansion, de renouvellement et de remise en état exécutés dans les zones résidentielles.

Redevances d'exploitation

Les redevances d'exploitation sont des droits imposés aux promoteurs privés pour couvrir les coûts d'investissement nécessaires à l'établissement de l'infrastructure desservant le nouvel ensemble résidentiel. Le pouvoir d'imposer des redevances d'exploitation relève généralement des lois provinciales et, souvent, les détails opérationnels et la tarification sont fixés par voie de règlement municipal. Ces droits sont généralement perçus sous la forme d'un montant forfaitaire au début du projet. Le montant varie généralement par type d'habitation et, parfois, selon la localisation de l'habitation à l'intérieur de la municipalité, en fonction des différents coûts réels d'établissement et de prestation du service. Le tarif peut aussi varier selon la localisation au sein de la municipalité afin de favoriser certains types d'aménagement, conformes aux objectifs d'aménagement du territoire.

Par définition, les redevances d'exploitation servent à payer surtout les coûts d'investissement dans de nouvelles infrastructures ou dans l'expansion de l'infrastructure existante. Elles ne couvrent pas les coûts de fonctionnement et d'entretien à venir ni les éventuels besoins en remplacement des immobilisations de l'infrastructure construite avec ces fonds. Les règlements municipaux peuvent limiter spécifiquement l'utilisation de ces fonds à ces fins. De plus, les redevances d'exploitation ne peuvent servir à hausser le niveau de service et se fondent généralement sur le niveau de service moyen antérieur.

Partenariats secteur public-secteur privé

Les partenariats secteur public-secteur privé comportent le partage des coûts de construction ainsi que des possibilités et des avantages exclusifs des installations de l'infrastructure municipale entre la municipalité et un partenaire privé. Un tel arrangement peut servir à accélérer l'aménagement d'un secteur déterminé qui, autrement, aurait dû être reporté.

Par exemple, les villes de Moncton, au Nouveau-Brunswick, et de Hamilton, en Ontario, ont toutes deux réussi à créer des partenariats secteur public-secteur privé dans le domaine de l'eau. La ville de Hamilton conserve un partenariat secteur public-secteur privé dans le cas de ses installations de traitement de l'eau

potable et des eaux usées.⁴ La ville de Moncton conserve un partenariat secteur public-secteur privé dans le domaine des installations de production d'eau potable et mentionne sur son site Web de nombreuses économies attribuées au partenariat.⁵

Ce mécanisme offre une variante, dans laquelle le partenaire du secteur privé fournit une part de financement de l'installation publique. En échange, on lui garantit l'accès aux capacités excédentaires de l'installation.

De par leur nature, les partenariats secteur public-secteur privé sont bien adaptés au financement des coûts initiaux d'une nouvelle infrastructure ou d'expansion de l'infrastructure existante.

3.2 APPLICATIONS

3.2.1 MODÈLES DE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS OU MODÈLES DE RECOUVREMENT INTÉGRAL DES COÛTS

Facturation des services publics de base

Les modèles de financement des services d'eau potable sont bien implantés dans les municipalités canadiennes, même dans des collectivités relativement petites. Soixante-trois pour cent des municipalités qui ont répondu au sondage ont indiqué qu'elles imposaient des frais de service pour l'eau potable.

En général, la facture des services d'eau compte une redevance uniforme fondée sur la taille du compteur et un montant variable selon le volume d'eau consommée. Dans certaines municipalités, une redevance minimale est imposée, sans égard à la consommation. Ailleurs, le tarif uniforme correspond à une certaine quantité d'eau et un tarif unitaire est appliqué au volume d'eau excédentaire. Bon nombre de municipalités ont aussi une tarification au volume pour la portion variable de la facture d'eau. Cette tarification applique différents taux unitaires – croissants ou décroissants – pour l'eau consommée, en fonction de différentes fourchettes de volume. Ce type de système a été implanté notamment à Edmonton (Alberta) (frais de service uniformes et frais liés au volume établis selon une tarification croissante pour les clients résidentiels et une tarification décroissante pour les clients multi-résidentiels, institutionnels, commerciaux et industriels),⁶ dans la municipalité de Chatham-Kent (Ontario) (frais de service uniformes et frais liés au volume établis selon une tarification

⁴ [Http://www.city.hamilton.on.ca/public-works/water/water-wastewater-treatment/default.asp](http://www.city.hamilton.on.ca/public-works/water/water-wastewater-treatment/default.asp)

⁵ [Http://www.moncton.org/search/english/CITYHALL/water/watertreatment.htm](http://www.moncton.org/search/english/CITYHALL/water/watertreatment.htm)

⁶ Voir le site Web de la compagnie offrant les services d'eau à Edmonton, EPCOR, à <http://www.epcor.ca/EPCOR+Companies/EPCOR+Water+Services/Water+Rates/2004+Water+Rates.htm>.

décroissante),⁷ et dans le canton de Malahide (Ontario) (frais minimums donnant droit à un certain volume d'eau).⁸ Au moment d'écrire ces lignes, les frais de service uniformes pour le compteur du plus petit diamètre (5/8 de po) se situaient généralement entre 5 \$ et 19 \$ par mois, et les frais variables étaient de 0,30 \$ à 1,10 \$ le mètre cube.

Certaines municipalités imposent aux usagers un tarif uniforme établi en fonction des différentes méthodes, mais pas selon la consommation d'eau individuelle. Ce modèle est appliqué particulièrement dans les municipalités qui n'ont pas installé de compteurs d'eau.

Par exemple, les clients résidentiels de Peterborough (Ontario) se voient facturer des frais uniformes mensuels consistant en une redevance de base fixe, une redevance par pièce d'habitation, une redevance en fonction de la taille du lotissement et une redevance pour les piscines. Le service de compteurs d'eau est aussi offert contre une redevance de base fixe et des frais de consommation ; une tarification est appliquée aux clients commerciaux.⁹

La municipalité de Surrey (Colombie-Britannique) impose une redevance uniforme par type d'habitation. Le service de compteurs est aussi offert, les redevances comprenant une redevance de base fixe et une redevance variable selon le volume d'eau utilisée.

À Calgary (Alberta), les redevances résidentielles uniformes pour les habitations unifamiliales sont calculées au tarif de 3,25 \$ par mille pieds carrés de superficie réelle du lotissement, auquel s'ajoutent un tarif de 10,14 \$ par mille pieds carrés de surface de bâtiment brute (la somme des surfaces de plancher totales de l'unité d'habitation, y compris le sous-sol, l'étage principal et les étages supérieurs; sont exclus les garages, les piscines et les serres). Le tarif des duplex est fixé à 50 % du tarif des habitations unifamiliales, établi ci-dessus, applicable à l'ensemble de la propriété.¹⁰ Le service de compteurs est aussi offert, les redevances comportant des frais de service et un montant variable.

⁷ Voir le site Web de la municipalité de Chatham-Kent à <http://www.chatham-kent.ca/English/Community+Services/Living+in+Chatham-Kent/Public+Utilities/Water/Water+Rates.htm>.

⁸ Voir le site Web du canton de Malahide à <http://www.township.malahide.on.ca/water.htm>.

⁹ Voir Peterborough Utilities Commission, 2004 Water Rates, www.puc.org/files/water/wrates_p.htm.

¹⁰ Voir le site Web de la ville de Calgary, <http://www.calgary.ca/>. Tarifs d'utilisation d'eau en vigueur en date du 1^{er} janvier 2004.

Redevances sur la facture des services publics

Les surtaxes sur la facture de services d'eau ne constituent pas un mécanisme fréquemment utilisé : 10 pour cent des municipalités qui ont répondu au sondage ont dit l'utiliser. Cependant, ce type de mécanisme est digne de mention, puisqu'il peut permettre aux municipalités de recueillir des fonds pour mener à bien des projets d'amélioration à long terme des infrastructures.

Par exemple, à la suite d'une poussée épidémique de cryptosporidium, la municipalité de Kelowna (Colombie-Britannique) impose à tous ses clients résidentiels une surtaxe temporaire sur la facture d'eau de 1,32 \$ par mois, consacrée à l'amélioration de la qualité de l'eau.

3.2.2 MODÈLES DE TAXE FONCIÈRE

Nouvelle taxe foncière spécifique ou surtaxe sur l'imposition foncière

La surtaxe sur l'imposition foncière semble constituer un mécanisme moins répandu. Seulement 16 pour cent des municipalités qui ont participé au sondage ont dit l'utiliser.

La ville de Kelowna (Colombie-Britannique) impose une taxe par lotissement de 50 \$ par année à tous les clients résidentiels.

À St. John's (Terre-Neuve), une surtaxe est appliquée sur la facture d'imposition foncière pour l'approvisionnement en eau des propriétés résidentielles. La redevance est un tarif fixe de 280 \$ par année et couvre les services d'égout, la constitution d'une réserve pour le traitement des eaux ainsi que le programme de nettoyage du port.

La municipalité de Corner Brook (Terre-Neuve) impose aussi une surtaxe sur la facture d'imposition foncière pour payer les coûts des services d'eau et d'égout. Les frais sont calculés selon un taux par mille auquel s'ajoute un montant fixe comprenant le service d'égout ainsi qu'une redevance pour l'eau et les égouts.¹¹

¹¹ Voir le site Web de la ville de Corner Brook à <http://www.cornerbrook.com/cityhall/po2004taxrates.html>. Au moment d'écrire ces lignes, le tarif d'utilisation d'eau consistait en un taux de 7 par mille plus 240 \$. Les redevances pour l'eau et les égouts s'élevaient à 10 \$ chacune.

3.2.3 MODÈLES UTILISATEUR-PAYEUR

Bon nombre de municipalités appliquent une grande variété de redevances liées aux services d'eau encourant des coûts pour la municipalité, y compris l'installation, l'inspection, la réparation, le raccordement et le débranchement de compteurs, de même que le transfert de service.

Par exemple, à Edmonton, la compagnie qui offre les services d'eau a établi une tarification pour l'installation et le rebranchement du service, l'installation de compteurs à distance, la lecture des compteurs ainsi que le service d'urgence. Les vérifications et les réparations de compteurs sont facturés au coût réel du service.

La ville de Regina (Saskatchewan) a établi une tarification semblable pour divers services, comme le raccordement, le rebranchement, le traitement des chèques retournés, la perception des comptes en souffrance, le remplacement des scellés brisés ainsi que la réparation, l'enlèvement, l'installation et la vérification des compteurs.

3.2.4 AUTRES MODÈLES

Redevances d'améliorations locales

Les entrevues menées auprès des municipalités ainsi que la recherche de suivi ont révélé que les redevances d'améliorations locales sont des mécanismes relativement bien implantés dans les municipalités canadiennes. Les lignes qui suivent présentent quelques applications de ce mécanisme.

Le district de Saanich (Colombie-Britannique) impose des redevances d'améliorations locales et des redevances d'améliorations de zones désignées pour améliorer l'infrastructure d'eau locale comme, par exemple, prolonger les conduites principales. Les redevances couvrent le coût des améliorations et sont payées par les propriétaires fonciers dont les propriétés donnent directement sur la rue où sont effectués les travaux. La municipalité pourra octroyer une aide financière partielle. Les améliorations peuvent être l'initiative des propriétaires fonciers ou de la municipalité. Les projets parrainés par les propriétaires fonciers doivent être appuyés d'une pétition signée par au moins les deux tiers des propriétaires des lotissements éventuellement imposés, comptant pour au moins 50 pour cent de la valeur de l'ensemble des lotissements. Les projets émanant de la municipalité doivent prendre la forme d'une recommandation du conseil municipal. Une fois le projet approuvé, les propriétaires fonciers bénéficiant du projet sont informés de son adoption. Le projet est retiré si une majorité de propriétaires dont les propriétés représentent au moins 50 pour cent de la valeur des lotissements visés s'opposent au projet par voie de pétition.¹²

¹² Voir le site Web du district de Saanich à <http://www.gov.saanich.bc.ca/business/development/eng/lip.html>.

La ville de Regina (Saskatchewan) a imposé des redevances d'améliorations locales pour remplacer des conduites d'eau principales en fonte. Les endroits précis où sont effectués les travaux d'améliorations sont choisis en fonction de l'état de l'infrastructure en place. Les résidents de la zone visée ont reçu une trousse d'information sur le projet et les coûts estimés. Ceux-ci avaient la possibilité de s'opposer aux travaux proposés en présentant une pétition.

Redevances d'exploitation

Les redevances d'exploitation sont un mécanisme bien établi dans les municipalités canadiennes. Quelque 58 pour cent des municipalités qui ont répondu au sondage ont dit consacrer des redevances d'exploitation à l'infrastructure d'eau potable.

Certaines municipalités calculent un montant de redevances d'exploitation déterminé pour chaque type d'infrastructure, y compris les services d'eau potable associés au type d'infrastructure. C'est le cas notamment de la municipalité régionale de York et de Hamilton (Ontario).¹³ D'autres municipalités imposent une redevance uniforme versée dans un fonds de réserve unique servant à payer les types d'infrastructure et les projets admissibles. Ce mécanisme est appliqué à Welland (Ontario),¹⁴ et à Whitehorse (Territoire du Yukon).¹⁵ Dans chaque cas, la redevance dépend habituellement du type d'habitation et parfois aussi de l'emplacement du nouveau lotissement dans la municipalité. Cette dernière différenciation est généralement due aux différences des coûts de prestation des services dans divers endroits de la municipalité.

3.3 RÉSUMÉ DES MÉCANISMES

Le tableau 3-1 qui suit résume les principales caractéristiques ainsi que la portée des mécanismes qui s'offrent aux municipalités et énumère certaines municipalités qui les appliquent. On y expose aussi quelques-uns des avantages et des inconvénients de ces mécanismes.

¹³ Voir les feuillets présentant les redevances d'exploitation publiés par chaque municipalité : *The Regional Municipality of York. Development Charges Summary*, mars 2002, et *The New City of Hamilton Development Charges*.

¹⁴ Voir le site Web de la ville de Welland, www.city.welland.on.ca.

¹⁵ Entrevue menée à la ville de Whitehorse, Territoire du Yukon.

Tableau 3-1 : Résumé des mécanismes de financement des infrastructures d'eau potable.

Infrastructures d'eau potable				Infrastructures des eaux usées			Infrastructures des eaux pluviales		
MECHANISME	PRINCIPALES CARACTERISTIQUES	PORTEE DU FINANCEMENT	EXEMPLES CITES	PRINCIPALES CARACTERISTIQUES	PORTÉE DU FINANCEMENT	EXEMPLES CITES	PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES	FINANCING SCOPE	EXEMPLES CITED
Utility Models									
Facturation des services publics de base	<p>Avantages</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ (A) Facile à comprendre pour les consommateurs ■ (B) Peut être perçu fréquemment (p. ex., chaque mois); améliore les mouvements de trésorerie de la municipalité ■ (C) Efficace pour la gestion de la demande (si la consommation est calculée par compteur d'eau) ■ (D) Permet une structure tarifaire très souple; adaptation facile aux conditions locales ■ (E) Peut nécessiter la comptabilisation des coûts unitaires <p>Désavantages / restrictions</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ (A) Fondé sur les coûts de service réels, de F et E et d'immobilisations; ■ (B) Peut nécessiter la comptabilisation des coûts unitaires. 	Activités courantes de F et E; remplacement d'immobilisations	Edmonton (Alberta) Chatham-Kent (Ontario) Malahide (Ontario) Peterborough (Ontario) Calgary (Alberta) Kelowna, (Colombie-Britannique)	<p>Avantages</p> <p>Tous les avantages à l'exception de C, qui dit : « Peut être perçu en même temps que la facture d'eau; rentable » .</p> <p>Désavantages / restrictions</p> <p>A et B, à l'exception de B qui peut nécessiter la comptabilisation des coûts unitaires au lieu des coûts fondés sur des activités.</p>	Semblable à l'Eau Potable	Ottawa (Ontario) Windsor (Ontario) Kelowna (Colombie-Britannique) Surrey (Colombie-Britannique) Saskatoon (Saskatchewan) Edmonton (Alberta) Chatham-Kent (Ontario) Columbus (Ohio) Huntsville (Alberta)	<p>Avantages</p> <p>Tous les avantages à l'exception de A et C.</p> <p>En plus, ce mécanisme peut inciter certains consommateurs à élaborer leurs propres mesures pour réduire les eaux de ruissellement; certains aspects de la gestion de la demande</p> <p>Désavantages/ restrictions</p> <p>A et B, excepté B peut nécessiter la comptabilisation des coûts unitaires</p>	Semblable à l'Eau Potable	Edmonton (Alberta) Regina (Saskatchewan) Surrey (Colombie-Britannique) Tampa, FL Columbus, OH Washington, NC Wichita, KS
Surtaxe sur la facture des services publics	<p>Avantages</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ (A) Peut être perçue avec la facture normale pour l'eau; rentable ■ (B) Peut être accompagnée d'une disposition de temporisation <p>Désavantages / restrictions</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ (A) Probablement pas plus de deux ou trois initiatives ■ (B) Plus susceptible de donner de bons résultats dans les plus grandes municipalités où les coûts peuvent être répartis entre un grand nombre de consommateurs 	Projets à long terme de remise en état, d'amélioration et d'expansion des infrastructures existantes	Comme ci-dessus	Semblable à l'Eau Potable	Semblable à l'Eau Potable	Windsor (Ontario) London (Ontario)	Semblable à l'Eau Potable	Semblable à l'Eau Potable	London (Ontario)

Infrastructures d'Eau Potable			Infrastructures des eaux usées			Infrastructures des eaux pluviales			
MÉCHANISMES	PRINCIPALES CARACTERISTIQUES	PORTÉE DU FINANCEMENT	EXEMPLES CITÉES	PRINCIPALES CARACTERISTIQUES	PORTÉE DU FINANCEMENT	EXEMPLES CITÉES	KEY CHARACTERISTICS	FINANCING SCOPE	EXAMPLES CITED
Modèles de taxe foncière									
Nouvelle taxe foncière spécifique / Surtaxe sur le relevé d'imposition foncière	<p>Avantages</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ (A) Peut être perçue en même temps que les taxes foncières; rentable ■ (B) Poste distinct sur le relevé d'imposition foncière; grande visibilité ■ (C) Peut varier (tout au moins, dans une certaine mesure) selon les facteurs liés au profil des consommateurs; certaine mesure d'équité <p>Désavantages / restrictions</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ (A) Beaucoup moins efficace pour la gestion de la demande que les modèles de financement des services publics (si utilisé comme redevance de services publics) ■ (B) Probablement pas plus de deux ou trois initiatives (si utilisé comme taxe spéciale) ■ (C) Plus susceptible de donner de bons résultats dans les plus grandes municipalités ou les municipalités en plein essor où les coûts peuvent être répartis entre un grand nombre de consommateurs 	<p>Activités courantes de F & E; remplacement d'immobilisations</p> <p>Projets de remise en état et de rénovation à long terme</p>	<p>Kelowna (Colombie-Britannique)</p> <p>St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador)</p> <p>Corner Brook (Terre-Neuve-et-Labrador)</p>	<p>Avantages</p> <p>Semblable à l'Eau Potable Potable Water</p> <p>Désavantages / restrictions</p> <p>B et C seulement.</p>	Semblable à l'Eau Potable	Semblable à l'Eau Potable	<p>Avantages</p> <p>Semblable à l'Eau Potable</p> <p>DisAvantages/ Limitations</p> <p>B and C only.</p>	Semblable à l'Eau Potable	Could potentially be implemented but no specific examples were identified

<p>Droits d'utilisation, droits selon la longueur de façade, droits de raccordement</p>	<p>Avantages</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ (A) Grande souplesse dans la structure et le champ d'application ■ (B) Peut servir d'outil d'application pour les modèles de financement des services publics (p. ex., droit pour la perception des comptes en souffrance ou la réparation des scellés de compteurs brisés) <p>Disavantage/Limitation</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ (A) Établissement des coûts de différents services 	<p>Coûts imprévus des services et des réparations fournis aux clients</p>	<p>Edmonton (Alberta) Regina (Saskatchewan)</p>	<p>Aucun</p>	<p>Aucun</p>	<p>Aucun</p>	<p>Aucun</p>	<p>Aucun</p>	<p>Aucun</p>
<p>Redevances d'exploitation</p>	<p>Avantages</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ (A) Appuient le principe voulant que les promoteurs de la croissance en assument les coûts; grande équité ■ (B) Peuvent varier selon le profil et l'emplacement des consommateurs ou bénéficiaires; structure tarifaire souple <p>Désavantages / restrictions</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ (A) Destinées à une fin particulière; ne peuvent servir à relever le niveau de service ■ (B) Devront peut-être se fonder sur une étude des besoins d'immobilisations à long terme 	<p>Coûts d'immobilisation additionnels des nouvelles infrastructures ou de l'expansion d'infrastructures existantes</p>	<p>Municipalité régionale de York (Ontario) Hamilton (Ontario) Welland (Ontario) Whitehorse (Yukon)</p>	<p>Semblable à l'Eau Potable</p>					

4. MÉCANISMES DE FINANCEMENT DE L'INFRASTRUCTURE DES EAUX USÉES

4.1 MÉCANISMES OFFERTS AUX MUNICIPALITÉS

La plupart des mécanismes de financement des services d'eau potable qui sont exposés dans la partie précédente peuvent également servir à l'infrastructure des eaux usées, tout particulièrement :

- Modèles de financement des services publics ou modèles de recouvrement intégral des coûts (facturation des services publics de base, ou surtaxe sur la facture d'eau).
- Modèles de taxe foncière (nouvelle taxe foncière spécifique ou surtaxe sur le relevé d'imposition foncière);
- Autres modèles (améliorations locales, redevances d'exploitation, et partenariats secteur public-secteur privé).

Les principes et le mode de fonctionnement de ces mécanismes dans le cas des eaux usées sont très semblables à ceux qui s'appliquent à l'eau potable. Nous invitons donc le lecteur à se reporter à la partie sur l'eau potable pour obtenir une description détaillée des mesures. La partie suivante, qui porte sur les applications, illustre de quelle façon ces mécanismes sont utilisés et ce qui distingue les applications pour les eaux usées de celles pour l'eau potable.

4.2 APPLICATIONS

4.2.1 MODÈLES DE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS OU MODÈLES DE RECOUVREMENT INTÉGRAL DES COÛTS

Facturation des services publics de base

Les modèles de financement des services d'eaux usées sont bien implantés dans les municipalités canadiennes. Parmi les municipalités interrogées, 63 pour cent ont signalé qu'elles imposent des frais de services pour l'eau potable.

Puisque les eaux usées sont dérivées de la consommation d'eau, les deux services publics — eau potable et eaux usées — sont liés, en ce sens que les redevances qui s'appliquent aux eaux usées se fondent sur la consommation d'eau et sont habituellement intégrées à la facture des services d'eau. Dans de nombreuses municipalités, le tarif pour les eaux usées correspond à un pourcentage de la surtaxe figurant sur la facture totale pour l'eau. D'autres municipalités ont établi une tarification qui s'apparente à celle pour l'eau potable, soit un tarif uniforme mensuel et des frais qui varient en fonction de la quantité d'eau consommée. D'autres municipalités encore imposent un tarif fixe, indépendant du volume d'eau consommée.

Bon nombre de municipalités ont en outre reconnu qu'une tarification axée sur la quantité d'eau utilisée part d'une hypothèse passablement réductrice selon laquelle la quantité d'eau consommée est équivalente à la quantité d'eau qui est évacuée et pénètre dans le réseau d'égout. Cela n'est pas nécessairement le cas durant les mois d'été où une grande quantité d'eau est utilisée pour l'arrosage à l'extérieur. C'est ainsi que, durant les mois d'été, certaines municipalités procèdent à un ajustement ou établissent un plafond sur la facture pour les eaux usées pour éviter d'imposer des tarifs exorbitants aux consommateurs.

Certaines municipalités ont adopté un tarif qui correspond à un pourcentage de la facture de services d'eau. Ainsi, à Ottawa, la surtaxe d'égout est actuellement équivalente à 166 pour cent de la facture de services d'eau.¹⁶ À Windsor, en Ontario, la surtaxe d'égout correspond à 140 pour cent de la facture d'eau.¹⁷ Enfin, à Sarnia, en Ontario, la surtaxe d'égout figurant sur la facture d'eau correspond à 75 pour cent des frais de consommation d'eau, mais n'est pas imposée en fonction du tarif uniforme mensuel pour les services d'eau.¹⁸

À Kelowna, en Colombie-Britannique, les frais de services d'égout pour les abonnés résidentiels consistent en un tarif uniforme mensuel et une taxe par lotissement. Dans le cas des abonnés commerciaux, la surtaxe d'égout revêt la forme de frais de base fixes et de redevances variables axées sur la quantité d'eau utilisée.¹⁹ La municipalité de Surrey, en Colombie-Britannique, impose également un tarif fixe par type d'habitation. À Surrey où les résidences sont munies de compteurs d'eau, les frais de services publics sont calculés à partir du volume d'eau consommée et d'un taux unitaire tout en se fondant sur 80 pour cent du taux réel de consommation d'eau.

La municipalité de Chatham-Kent, en Ontario, impose un tarif fixe pour les eaux usées et des redevances liées au volume d'eau consommée.²⁰

À Saskatoon, en Saskatchewan, la tarification consiste en un taux uniforme mensuel et des redevances qui varient en fonction du volume d'eaux usées produites. Ce volume correspond à peu près à 86 pour cent de la consommation d'eau.²¹

Dans la municipalité de Brantford, en Ontario, les redevances pour les services d'eaux usées se fondent sur la quantité d'eau consommée et sur un taux unitaire.

¹⁶ Voir le site Web de la ville d'Ottawa, à www.city.ottawa.on.ca/city_services/water/water_billing/b3_fr.shtml.

¹⁷ Voir les données financières concernant la ville de Windsor pour 2004.

¹⁸ Voir le site Web de la ville de Sarnia, Water Department section, à www.city.sarnia.on.ca/visit.asp?sectionid=269.

¹⁹ Voir le site Web de la ville de Kelowna, feuille d'information non titrée.

²⁰ Voir le site Web de la ville, Utilities and Services section, à www.chatham-kent.ca.

²¹ Voir le site Web de la ville de Saskatoon, à www.city.saskatoon.sk.ca/or/water_treatment/water_rates.asp.

Cependant, durant la période de mai à septembre, la quantité d'eau servant à calculer la surtaxe d'égout est plafonnée à 30 mètres cubes.²²

À Edmonton, en Alberta, la surtaxe d'égout revêt la forme d'un tarif fixe, auquel s'ajoutent des frais fondés sur la quantité d'eau et un taux unitaire. Au cours de la période d'août à septembre, les frais de services se basent sur la consommation moyenne à l'hiver, auxquels s'ajoute un plafond de cinq mètres cubes additionnels par mois, même si le client consomme une plus grande quantité d'eau.²³ En outre, Edmonton permet aux gros consommateurs de payer une surtaxe d'égout qui ne correspond qu'à un pourcentage de leur taux de consommation d'eau si le client fait évaluer sa consommation d'eau par un ingénieur indépendant. Ce pourcentage doit être attesté de nouveau, au minimum, tous les cinq ans. Cette mesure a permis à des entreprises commerciales, comme les buanderies et le secteur de l'embouteillage, de payer des frais de services publics qui reflètent davantage les quantités d'eaux usées générées.

Pour éviter d'imposer aux abonnés résidentiels des tarifs exorbitants pour les services d'eaux usées lorsqu'un important volume d'eau sert à des fins qui ne génèrent pas d'eaux usées, par exemple l'arrosage à l'extérieur, certaines municipalités américaines offrent la possibilité de faire installer un compteur auxiliaire qui sert à mesurer la consommation d'eau qui ne pénètre pas dans le réseau d'égout. Les consommateurs ne paient en effet aucun frais de services d'égout pour cette eau. De telles applications se retrouvent à Columbus, dans l'Ohio²⁴ et à Huntsville, dans l'Alabama.²⁵

Surtaxe sur la facture d'eau

Les municipalités canadiennes ont peu recours aux surtaxes sur les factures de services publics. Parmi les municipalités interrogées, 10 pour cent ont indiqué en effet qu'elles employaient ce mécanisme, et des recherches additionnelles ont permis de déterminer qu'une seule autre municipalité y avait également recours. Cependant, ce mécanisme pourrait se révéler utile pour recueillir les fonds nécessaires à l'exécution des projets d'amélioration des infrastructures à long terme, et mérite donc qu'on s'y attarde.

Ainsi, la municipalité de Windsor, en Ontario, a instauré en 2003 une surtaxe spéciale sur la partie de la facture d'eau touchant aux eaux usées dans le but de payer les coûts additionnels et les frais de la dette eu égard aux débentures ayant servi à financer l'expansion d'une usine de récupération d'eau. Cette surtaxe correspond à un pourcentage de la facture d'eau.²⁶

²² Voir le site Web de la ville de Brantford et l'information sur les taxes d'eau, à www.city.brantford.on.ca/environmental/water_rates.htm.

²³ Communiqué de la ville d'Edmonton, Seasonal Sewer Pricing provides Relief for Outdoor Watering, 27 juin 2003.

²⁴ Voir le site Web de la ville de Columbus et sa Division of Sewerage and Drainage, à http://utilities.ci.columbus.oh.us/sewers_drains/rates.htm.

²⁵ Voir le site Web de Huntsville Utilities, à <http://www.hsvutil.org/customer/rulesreg.shtml>.

²⁶ Voir les données financières concernant la ville de Windsor pour 2004.

La ville de London, en Ontario, a ajouté en 1996 une surtaxe d'égout à la facture des services d'eaux usées afin de pouvoir procéder aux rénovations nécessaires de son réseau d'égout pendant une période de 20 ans. La surtaxe correspond au tarif approuvé, multiplié par la quantité d'eau consommée. Pour répondre aux besoins recensés dans un plan d'immobilisations révisé portant sur une période de 20 ans, le tarif a été augmenté de 7,4 % par année, entre 2000 et 2004, et fera l'objet d'un examen en 2005 pour déterminer si un tel tarif est suffisant.

4.2.2 MODÈLES DE TAXE FONCIÈRE

L'utilisation de la surtaxe sur l'imposition foncière semble moins répandue. Seize pour cent des municipalités interrogées ont déclaré avoir recours à ce mécanisme. Dans ces cas particuliers, la surtaxe couvrirait les coûts tant des services d'eau que des services d'eaux usées. Les applications données en exemple dans la partie traitant de l'eau potable sont également valables pour les eaux usées.

4.2.2 AUTRES MODÈLES

Redevances d'amélioration locales

Comme dans le cas des services d'eau potable, les entrevues réalisées auprès des municipalités et les recherches additionnelles ont révélé que les redevances d'amélioration locales qui servent à payer les coûts des rénovations de l'infrastructure des eaux usées sont également bien implantées dans les municipalités canadiennes. Les applications données en exemple dans la partie portant sur l'eau potable sont également valables pour les eaux usées.

Redevances d'exploitation

Comme pour les services d'eau potable, les redevances d'exploitation servant à couvrir les coûts de l'infrastructure des eaux usées sont également d'usage courant dans les municipalités du Canada. Cinquante-huit pour cent des municipalités interrogées ont déclaré en effet y avoir recours pour l'infrastructure des eaux usées. Les applications données en exemple dans la partie traitant de l'eau potable sont également valables pour les eaux usées.

Partenariats secteur public-secteur privé

Les municipalités canadiennes ont rarement recours aux partenariats secteur public-secteur privé. Parmi les municipalités interviewées, une seule a déclaré qu'elle utilisait ce mécanisme, et les recherches additionnelles ont révélé qu'une seule autre municipalité y avait également recours.

La ville d'Edmonton, en Alberta, a fait équipe avec des promoteurs immobiliers et des constructeurs pour financer la construction de grands égouts sanitaires desservant un nouvel ensemble domiciliaire. Le partage de ces coûts a permis de

réduire le fardeau fiscal de la ville et au projet domiciliaire d'aller de l'avant et d'être exécuté plus tôt que le prévoient les plans d'aménagement municipaux.²⁷

La Municipalité régionale de York a conclu un partenariat avec un promoteur privé dans le but d'accélérer le prolongement d'une canalisation d'égout financée en partie par une contribution initiale du partenaire du secteur privé.

4.3 RÉSUMÉ DES MÉCANISMES

Le tableau 3-1 de la section précédente résume les principales caractéristiques et la portée des mécanismes qui s'offrent aux municipalités, en plus d'énumérer certaines municipalités qui les appliquent. On y expose aussi les avantages et les inconvénients de ces mécanismes.

²⁷ Voir le dépliant d'information intitulé *Edmonton's Infrastructure Strategy Overview*.

5. MÉCANISMES DE FINANCEMENT DE L'INFRASTRUCTURE DES EAUX PLUVIALES

5.1 MÉCANISMES OFFERTS AUX MUNICIPALITÉS

Depuis toujours, la gestion des eaux pluviales est financée à même les recettes provenant des taxes foncières ou encore, est intégrée au tarif pour les eaux usées. Toutefois, certains mécanismes peuvent être utilisés exclusivement pour la gestion des eaux pluviales. La plupart des mécanismes de financement des services d'eau potable et d'eaux usées qui ont été abordés précédemment sont aussi valables pour les eaux pluviales, tout particulièrement :

- Modèles de financement des services publics ou modèles de recouvrement intégral des coûts (facturation des services publics de base, ou surtaxe sur la facture d'eau).
- Modèles de taxe foncière (nouvelle taxe foncière spécifique ou surtaxe sur le relevé d'imposition foncière);
- Autres modèles (améliorations locales, redevances d'exploitation, et partenariats secteur public-secteur privé).

Les principes de ces mécanismes dans le cas des eaux pluviales sont semblables à ceux qui s'appliquent à l'eau potable et aux eaux usées. Nous invitons donc le lecteur à se reporter à la partie traitant de l'eau potable pour obtenir une description détaillée des mesures. La partie suivante, qui présente les applications, illustre de quelle façon ces mécanismes sont utilisés et ce qui distingue les applications pour les eaux pluviales de celles pour l'eau potable et les eaux usées.

5.2 APPLICATIONS

5.2.1 MODÈLES DE FINANCEMENT DES SERVICES PUBLICS OU MODÈLES DE RECOUVREMENT INTÉGRAL DES COÛTS

Facturation des services publics de base

Dans les municipalités canadiennes, les modèles de services d'eaux pluviales ne sont pas aussi répandus que ceux pour l'eau potable et les eaux usées. Parmi les municipalités interrogées, 26 pour cent ont signalé avoir mis en place ces services publics. Le problème que posent les services d'eaux pluviales tient au fait que celles-ci sont perçues par la population comme étant le résultat de la pluie – un événement fortuit – et que la population a de la difficulté à saisir la nécessité de gérer ces eaux. Une autre difficulté tient à l'utilisation du service et au fait que la quantité d'eau qui s'écoule d'une propriété ne peut être aisément mesurée, comme dans le cas de l'eau potable et des eaux usées. Cependant, un certain nombre de municipalités au Canada et aux États-Unis sont parvenues à

élaborer une approche en matière de services d'eaux pluviales ou un système de droits d'utilisation des eaux pluviales.

À Tampa, en Floride, le tarif pour les services de gestion des eaux pluviales se fonde sur le « Equivalent Square Feet of Impervious Area – ESFIA » (équivalent en pieds carrés de la zone imperméable), qui correspond à la quantité médiane de la zone imperméable, c'est-à-dire l'aire délimitée par les bâtiments, les voies d'accès à la propriété et d'autres surfaces dures d'une zone résidentielle au sein d'une municipalité. Les habitations unifamiliales se voient imposer le tarif applicable à l'ESFIA ou une partie de celui-ci, selon la taille de la superficie au sol de leur résidence parmi tout un éventail de superficies. Les petites superficies se voient imposer une fraction de l'ESFIA, les superficies moyennes, un tarif égal à l'ESFIA et les superficies grandes et très grandes, un multiple de l'ESFIA. À Tampa, chaque ESFIA représente 3 310 pieds carrés de surface imperméable et le montant perçu est de 12 \$ par année.²⁸ Des modèles semblables ont également cours dans d'autres municipalités américaines, notamment Columbus (Ohio),²⁹ Washington (Caroline du Nord)³⁰ et Wichita (Kansas)³¹. Les tarifs résidentiels dans ces villes oscillent entre 17,40 \$ et 48 \$ par année et se fondent généralement sur les propriétés ayant une surface imperméable plus petite.

Au Canada, un système de nature semblable a été mis en place à Regina, en Saskatchewan, où des tarifs fixes pour les services d'eaux pluviales ont été établis pour des propriétés de toutes tailles.

À Edmonton, le tarif de base pour les services de gestion des eaux pluviales est le même pour tous les clients. Les frais réels de services sont calculés en multipliant le tarif de base par la superficie de la propriété, un coefficient reflétant l'intensité de l'aménagement et un coefficient reflétant la quantité d'eaux de ruissellement générées par les divers types de propriété. En règle générale, le tarif s'appliquant à une maison individuelle s'établit à environ 3,75 \$ par mois (selon le zonage et la taille du lotissement). Les nouveaux frais de services publics ont éliminé une partie des taxes foncières imposées auparavant pour le drainage du sol.³²

Surrey, en Colombie-Britannique, a imposé un tarif fixe de 150 \$ par année à la plupart des propriétés de la ville pour les services de drainage.

²⁸ City of Tampa Stormwater Funding Program Information Brochure, exercice 2003-2004.

²⁹ Voir le site Web de la ville de Columbus et sa Division of Sewerage and Drainage, à http://utilities.ci.columbus.oh.us/sewers_drains/rates.htm

³⁰ Voir le site Web de la ville de Washington (Caroline du Nord), à http://www.ci.washington.nc.us/client_resources/stormwater_resolution.htm.

³¹ Voir le site Web de la ville de Wichita, à <http://www.wichitagov.org/CityOffices/PublicWorks/StormWaterUtility/>.

³² Source : *Frequently Asked Questions*, ville d'Edmonton.

Surtaxe sur la facture d'eau

Comme pour les infrastructures d'eau potable et des eaux usées, ce mécanisme est rarement utilisé, mais il convient de mentionner son utilité possible pour recueillir des fonds servant à des projets d'amélioration des infrastructures à long terme.

La municipalité de London, en Ontario, a instauré en 1996 une surtaxe pour les eaux pluviales dans le but de pouvoir procéder aux rénovations nécessaires de son réseau de traitement des eaux usées pendant une période de 20 ans. La surtaxe correspond à un tarif fixe qui s'ajoute à la facture d'eau mensuelle. Afin de répondre aux besoins recensés dans un plan d'immobilisations révisé portant sur une période de 20 ans, la surtaxe a été augmentée de 7,4 % par année, entre 2000 et 2004, et fera l'objet d'un examen en 2005 pour déterminer si elle est suffisante. Les clients industriels se voient imposer les redevances d'amélioration des égouts pluviaux, selon la taille de la propriété.

5.2.2 AUTRES MODÈLES

Redevances d'amélioration locales

Comme dans le cas des services d'eau potable, les redevances d'amélioration locales servant à couvrir les coûts des rénovations de l'infrastructure des eaux pluviales sont également bien implantées dans les municipalités canadiennes. Les applications données en exemple dans la partie portant sur l'eau potable sont également valables pour les eaux pluviales.

Redevances d'exploitation

Comme pour les services d'eau potable, les redevances d'exploitation servant à couvrir les coûts de l'infrastructure des eaux pluviales sont également répandues dans les municipalités du Canada. Cinquante-trois pour cent des municipalités canadiennes interrogées ont déclaré avoir recours aux redevances d'exploitation pour financer l'infrastructure des eaux pluviales. Les applications données en exemple dans la partie portant sur l'eau potable sont également valables pour les eaux pluviales.

5.3 RÉSUMÉ DES MÉCANISMES

Le tableau 3-1 de la section 3, résume les principales caractéristiques et la portée des mécanismes qui s'offrent aux municipalités, en plus d'énumérer certaines municipalités qui les appliquent. À l'instar des autres mesures, on retrouve deux catégories de mesures : celles qui présentent certains avantages et celles pouvant être perçues comme présentant des inconvénients ou des restrictions.

6. MÉCANISMES DE FINANCEMENT DE L'INFRASTRUCTURE ROUTIÈRE

6.1 MÉCANISMES OFFERTS AUX MUNICIPALITÉS

Depuis toujours, les routes sont financées à partir de l'impôt foncier général, un pourcentage des recettes annuelles y étant affecté selon l'évaluation des besoins et des priorités. Certaines municipalités ont entrepris de faire l'essai de mécanismes de financement exclusifs qui, comme dans le cas des infrastructures de l'eau potable, des eaux usées et des eaux pluviales, permettent d'affecter des fonds expressément aux routes, en se fondant sur l'évaluation de leurs coûts d'exploitation réels et les besoins en immobilisation. Au regard du calcul des redevances, il est possible de les classer sous l'un ou l'autre des modèles suivants :

- modèles fondés sur l'utilisation ou modèles de financement des services liés aux routes;
- modèles de taxe foncière;
- autres modèles.

Dans les modèles fondés sur l'utilisation, les redevances sont calculées directement en fonction de l'intensité de l'utilisation du réseau routier qui est faite par un résidant, laquelle est estimée au moyen d'une méthode quelconque. Ce modèle peut être considéré comme un équivalent des modèles de financement des infrastructures de l'eau potable, des eaux usées et des eaux pluviales. Dans les modèles de taxe foncière, les redevances sont calculées en fonction de la valeur des propriétés, seulement si, collectivement, elles sont directement liées à l'utilisation de l'infrastructure par la municipalité. La catégorie des autres modèles regroupe tout un éventail de mécanismes de levée de fonds, généralement pour des projets particuliers.

Les mécanismes utilisés par les municipalités interrogées ou recensés par le biais de recherches additionnelles sont exposés ci-après.

6.1.1 MODÈLES FONDÉS SUR L'UTILISATION OU MODÈLES DE FINANCEMENT DE SERVICES LIÉS AUX ROUTES

L'une des difficultés de l'application d'un modèle de financement de services liés aux routes réside dans l'élaboration d'une méthodologie permettant de mesurer l'intensité de l'utilisation du réseau routier faite par un usager. Le degré d'utilisation du réseau routier s'exprime par le nombre de kilomètres parcourus, mais, peut-être aussi, par d'autres facteurs comme le type de véhicule (voiture ou camion), l'heure des déplacements (heures de pointe ou heures creuses) et le genre d'installations routières utilisées (routes résidentielles, grandes artères, ponts, tunnels, etc.). Deux principaux modèles d'application du financement de services liés aux routes en sont ressortis :

- les modèles de péage (l'utilisation du réseau routier est mesurée en fonction du franchissement du poste de péage par un utilisateur); et
- les modèles des taxes sur l'essence (l'utilisation des infrastructures routières est estimée en fonction de la quantité d'essence consommée ou achetée sur le territoire de la municipalité).

Un autre modèle proposé dans les documents de recherche stratégique est le modèle de redevances axées sur la distance parcourue. Selon la conception proposée, cet instrument remplacerait les redevances fixes d'immatriculation des véhicules par une tarification fondée sur le nombre de kilomètres parcourus par un véhicule. Ce modèle en est encore à l'étape du concept et n'est donc pas exposé en détail.³³ Les péages et les taxes sur l'essence sont décrits ci-après.

Péages

Les péages sont un modèle utilisateur-payeur imposé pour l'utilisation d'une infrastructure routière particulière comme une grande artère, une autoroute ou un pont. En fait, les péages s'apparentent, de par leur nature, à un modèle de financement des infrastructures de l'eau potable, des eaux usées et des eaux pluviales, bien qu'ils visent généralement un projet d'infrastructure particulier plutôt que l'ensemble du réseau routier municipal. Idéalement, les péages devraient couvrir tous les coûts d'exploitation et d'entretien ainsi que les coûts du cycle de vie du pont, du tronçon de route ou de l'infrastructure en question. Les péages sont souvent fonction du genre de véhicule (voitures, camions et autobus) et varient parfois en fonction de l'heure de la journée. La structure tarifaire axée sur le type de véhicule reflète les différences d'impact sur l'infrastructure au niveau de l'usure et des coûts générés par les diverses catégories de véhicule. Les droits de péage perçus sur une infrastructure, comme un pont ou un tunnel, revêtent souvent la forme de tarifs fixes, mais sur les routes, ils peuvent varier en fonction de la distance parcourue.

Il arrive souvent qu'on propose d'avoir recours au péage pour le financement d'un tout nouveau projet d'infrastructure comme un nouveau pont, ou conjointement à un grand projet de rénovation et de remise en état. Dans ce cas, le péage est un moyen de recueillir des fonds pour recouvrer les coûts du projet. C'est ainsi que le péage convient plus particulièrement pour les projets d'infrastructure comportant une circulation dense, assortie d'une acceptation relative des droits de péage.

³³ La recherche a révélé que seule la Suisse a recours aux redevances axées sur la distance parcourue. Ainsi, une Redevance poids lourd liée aux prestations (RPLP) s'applique à tous les camions de plus de 3,5 tonnes, tant pour le transport à l'intérieur des frontières du pays que pour le transport à travers son territoire. La redevance est établie en multipliant la distance parcourue, le poids autorisé et le tarif en vigueur. Le tarif moyen s'établit à environ 0,20 euro. Pour en savoir plus, lire le texte de la présentation donnée par Bernhard Oehry lors d'un congrès à Londres, intitulée The Committee of the Regions and European Transport Policy until 2010: Implementing Urban and National Road Charging Policies, 18 mars 2004, à http://www.cor.eu.int/en/pres/pres_com01.html.

Sous leur forme de redevances sur la congestion routière ou de péages au franchissement d'un cordon, les péages se veulent être essentiellement un outil de gestion de la circulation afin de réduire la circulation des voitures particulières et d'aider à recouvrer les coûts des infrastructures routières, généralement dans le centre-ville ou sur les grandes artères de circulation.

Taxes sur l'essence ou partage des recettes provenant de ces taxes

Comme son nom l'indique, la taxe sur l'essence consiste en redevances imposées sur le carburant à un poste d'essence et perçues par le vendeur de carburant. Chaque fois qu'un automobiliste achète de l'essence, cet argent est versé dans une caisse en vue de financer les infrastructures routières. Par partage des taxes sur l'essence, on entend le transfert à la municipalité de la part des recettes provenant des taxes sur l'essence perçues par des instances gouvernementales supérieures et prélevées sur le territoire de la municipalité. Ces transferts peuvent être conditionnels ou inconditionnels, mais visent uniquement à payer les coûts de projets d'infrastructures routières particuliers. Idéalement, les fonds devraient couvrir les coûts d'immobilisations, d'exploitation et d'entretien de l'infrastructure admissible.

6.1.2 MODÈLES DE TAXE FONCIÈRE

Nouvelle taxe foncière spécifique ou surtaxe sur l'imposition foncière

Ce mécanisme utilise le prélèvement d'une taxe sur le relevé d'imposition foncière expressément dans le but de couvrir les coûts de la gestion et de l'exploitation d'une infrastructure routière particulière. Ces montants sont perçus en même temps que les taxes foncières normales et figurent comme postes distincts sur le relevé d'imposition foncière.

Affectation de recettes provenant de l'impôt foncier général

L'affectation de recettes provenant de l'impôt foncier général est un mécanisme « quasi-exclusif » qui permet d'affecter un certain pourcentage préétabli du total des recettes fiscales à des besoins particuliers en matière d'infrastructures, notamment de nouvelles infrastructures, les coûts d'exploitation et d'entretien courants ainsi que la création d'un fonds de réserve pour immobilisations destiné à combler les besoins en matière d'amélioration, de remise en état et de remplacement des infrastructures. Ces affectations sont « réservées », en ce sens que la municipalité s'engage à les verser et est peut-être même réputée pour les verser de façon constante. Toutefois, la répartition des affectations ne figure pas nécessairement sur le relevé d'imposition foncière et le conseil municipal conserve le droit de modifier ou d'ajuster les montants.

6.1.3 AUTRES MODÈLES

Redevances d'amélioration locales

Comme dans le cas de l'infrastructure de l'eau, les redevances d'amélioration locales destinées aux infrastructures routières sont un mécanisme qui permet à la municipalité de percevoir auprès des propriétaires une part des coûts des projets locaux de réfection des routes, comme le remplacement des trottoirs, des bordures ou encore, la réparation et la réfection des chaussées. De plus, à l'instar des autres types d'infrastructure, des projets d'amélioration spécifiques peuvent être proposés par la municipalité ou par ses résidants. Le fonctionnement de ce mécanisme est détaillé dans les lois provinciales, alors que les modalités opérationnelles de son déploiement sont déterminées par règlement municipal. Souvent, les redevances d'amélioration locales donnent suite à un vote ou une pétition signée par les résidants face au projet en question. Si la plupart des résidants sont favorables au projet, ce sont tous les résidants du secteur qui devront payer les coûts des améliorations. Le tarif individuel est souvent établi en fonction de la longueur de façade de la propriété ou de la taille du lotissement. Les redevances peuvent figurer sur le relevé d'imposition foncière ou un avis de taxe spéciale.

De par sa conception, ce mécanisme convient davantage pour les projets de réfection et de renouvellement du réseau de trottoirs, terrains et routes résidentielles.

Redevances d'exploitation

Comme pour l'infrastructure de l'eau, les redevances d'exploitation qui s'appliquent aux infrastructures routières sont les frais exigés des nouveaux promoteurs du secteur privé afin de couvrir les coûts différentiels de construction des routes desservant un projet domiciliaire ainsi que les coûts d'aménagement d'infrastructures comme les bordures et les trottoirs.

Comme dans le cas de l'infrastructure de l'eau, les redevances d'exploitation servent surtout à financer les coûts de toutes les nouvelles infrastructures ou de l'expansion d'infrastructures existantes. Elles n'ont pas pour but de payer les futurs coûts d'exploitation et d'entretien, ni de futurs coûts de remplacement d'infrastructures aménagées au moyen de ces fonds.

6.2 APPLICATIONS

6.2.1 MODÈLES FONDÉS SUR L'UTILISATION

Péages et redevances sur la congestion

Le recours aux péages pour les plus grandes infrastructures municipales semble être un concept difficile à faire valoir, surtout du fait que la population est peu encline à payer pour des routes dont l'accès a toujours été gratuit. En outre, certains problèmes techniques associés à la surveillance et à l'application du système ainsi qu'au ralentissement de la circulation peuvent se poser relativement à l'accès à l'infrastructure, bien que, compte tenu des progrès technologiques réalisés de nos jours, ces deux derniers facteurs ne devraient pas poser trop de difficulté.

Ces questions, jointes à l'absence de dispositions juridiques générales pour l'imposition de droits de péage, expliquent peut-être en partie pourquoi les péages routiers sont très peu utilisés dans les municipalités canadiennes sur les routes municipales et d'autres infrastructures. Aucune des municipalités interrogées n'a recours à ce mécanisme et les recherches additionnelles n'ont permis de mettre au jour que deux exemples de ponts à péage à Halifax-Darmouth, en Nouvelle-Écosse et un autre à Saint John, au Nouveau-Brunswick.³⁴ Il s'agit des ponts Angus Macdonald et A. Murray MacKay, ainsi que du pont du port de Saint John. Dans ces deux villes, les ponts sont exploités par une administration des ponts, soit la Halifax-Darmouth Bridge Commission et la Saint John Bridge Authority, qui établissent le barème de taux et prennent d'autres décisions au niveau de l'exploitation.

À Halifax-Darmouth, les droits de péage sur les deux ponts s'élèvent à 75 cents par voiture passagers. Dans le cas des camions, ils oscillent entre 1,75 \$ et 5,25 \$, selon le poids. Le montant peut être acquitté en espèces chaque fois que les usagers traversent le pont ou au moyen d'un système de paiement électronique appelé MACPASS. Les utilisateurs de ce système obtiennent un transpondeur électronique et ouvrent un compte d'où les montants sont retirés chaque fois qu'ils traversent le pont. Lorsqu'il reste dans le compte un solde peu élevé correspondant au tiers des paiements mensuels, le système génère un feu jaune (« LOW ACC » - low account) dans les couloirs de péage. Les paiements mensuels peuvent être effectués en ligne, au moyen du service bancaire par téléphone ou en se rendant dans l'un des centres de service à la clientèle. Les

³⁴ Il existe plusieurs ponts à péage à des postes frontaliers entre l'Ontario et les États-Unis, par exemple, le pont Ambassador à Windsor, le pont Blue Water à Sarnia et le pont Peace à Fort Erie. Le tunnel Windsor-Detroit qui relie ces deux villes perçoit également des droits de péage. Cependant, ces infrastructures servent à un nombre d'utilisateurs beaucoup plus grand que les commerces et résidents municipaux et ne sont donc pas exposées en détail ici. Au nombre d'autres infrastructures routières à péage au Canada, mentionnons le Pont de la Confédération offrant l'accès à l'Île-du-Prince-Édouard, l'autoroute 407 au nord de Toronto et l'autoroute Coquihalla qui s'étend de Hope à Kamloops en Colombie-Britannique.

usagers peuvent également se prévaloir d'une option de réapprovisionnement de compte automatique. Les utilisateurs du système MACPASS obtiennent une réduction du paiement comptant, en plus d'épargner du temps en traversant le pont.³⁵

À Saint John, les droits de péage sur le pont du port de Saint John s'élèvent à 25 cents par véhicule passagers et 35 cents à 1,75 \$ dans le cas des autobus, fourgonnettes et camions. Le montant peut être acquitté en argent comptant au poste de péage ou au moyen d'un laissez-passer électronique qui fonctionne à peu près de la même façon que pour les ponts d'Halifax.³⁶

Aux États-Unis, il existe plusieurs exemples de routes à péage interétatiques, et les péages sont généralement de plus en plus acceptés par la population en tant que moyen de financer les infrastructures routières, y compris les infrastructures municipales. Au nombre des infrastructures municipales ainsi financées, mentionnons les ponts et les tunnels offrant l'accès au secteur Manhattan de New York, le I-10 Katy Freeway à Houston et le Dulles Greenway en Virginie, reliant Washington et l'aéroport Dulles.

Ailleurs dans le monde, on trouve aussi plusieurs exemples de redevances sur la congestion routière.

La Ville de Londres, en Grande-Bretagne, a instauré en février 2003 un système de péage de cordon dans sa zone centrale. Ainsi, les automobilistes qui pénètrent dans une zone centrale de huit milles carrés de Londres entre 7 h et 18 h 30 sont tenus d'acquitter une redevance quotidienne qui s'établit à 5 £. Conformément à ce programme, ces frais uniques peuvent être payés par téléphone, sur Internet, aux comptoirs de vente au détail ou au moyen de guichets libre-service. Des laissez-passer hebdomadaires, mensuels et annuels sont également offerts. Ce système est mis en application au moyen d'un réseau de caméras, assorti d'un système informatique qui établit des correspondances entre les numéros de plaque d'immatriculation sur la route et les automobilistes ayant acquitté leurs frais. Des dispenses et des rabais sont accordés aux autobus, aux véhicules d'urgence et aux résidents dans la zone de tarification. Depuis plusieurs années, un système semblable existe à Singapour.³⁷

La Ville d'Oslo, en Norvège, a mis en place un système de perception « au franchissement d'un cordon », comprenant 19 postes de péage situés dans un

³⁵ Voir le site Web de la Halifax-Darmouth Bridge Commission et l'information concernant le système MACPASS à <http://www.hdbc.ns.ca/news.asp?id=19&searchwords=macpass>.

³⁶ Voir le site Web de la Saint John Bridge Authority, l'information concernant les barèmes de taux et le laissez-passer pour le pont à <http://www.saintjohnharbourbridge.com/News.html> et <http://www.saintjohnharbourbridge.com/Pass.html>.

³⁷ Singapour est peut-être la première ville à avoir instauré des redevances sur la congestion en 1975. Au début, on avait mis en place un système de permis sur papier nécessitant une surveillance et une application manuelles qui, plus tard, a été remplacé par un système électronique.

rayon de trois à huit kilomètres du centre-ville de la capitale. Il est impossible de se rendre au centre-ville d'Oslo sans acquitter ces frais. L'utilisation de cartes perforées électroniques et de billets saisonniers permet de circuler sans avoir à réduire la vitesse. Un système semblable a aussi été mis en place à Bergen, en Norvège.

D'autres villes européennes envisagent de mettre en œuvre des projets semblables, entre autres, Bristol (Royaume-Uni), Édimbourg (Royaume-Uni), Gênes (Italie) et Gotenbourg (Suède).³⁸

Taxes sur l'essence ou partage des recettes provenant de ces taxes

Les municipalités canadiennes n'ont pas le pouvoir d'imposer des taxes locales sur l'essence. Tout profit découlant directement du prélèvement de ces taxes ne peut provenir que d'un transfert de remboursement par le gouvernement fédéral ou provincial qui perçoit ces taxes. Les hautes sphères gouvernementales ne sont pas tenues, en vertu de la loi, de partager les recettes provenant de la taxe sur l'essence avec les gouvernements municipaux, et seule une poignée de municipalités sont parvenues à négocier un accord.

Les villes d'Edmonton et de Calgary, en Alberta, ont négocié avec leur gouvernement un accord sur le partage des recettes provenant des taxes sur l'essence et ont obtenu de la province une remise sur la part des taxes sur l'essence perçues sur leur territoire municipal. Cette part des recettes est venue remplacer les subventions proportionnelles au nombre d'habitants accordées dans le passé. Dans ces deux villes, cette remise s'établit à 5 cents par litre d'essence vendue sur leur territoire. Cet argent peut servir uniquement à des projets particuliers, surtout des projets d'immobilisation sur les grandes artères.

La municipalité de Surrey, en Colombie-Britannique, a accès à une part des recettes provenant de la taxe sur l'essence par le biais de subventions octroyées par la Greater Vancouver Transportation Authority (GVTA). Les fonds provenant de la GVTA sont destinés aux grandes routes qui font partie intégrante du réseau de transport régional. La GVTA accorde un montant fixe qui se fonde sur les kilomètres de voies publiques et sur une part des recettes provenant des taxes sur l'essence vendue sur le territoire de la municipalité.³⁹ Plus précisément, le financement revient à 6 cents le litre d'essence vendue et à 12 000 \$ pour les kilomètres de voies publiques admissibles.

³⁸ Pour en savoir plus, consulter le site Web de PROGRESS, un projet de démonstration sur l'établissement de prix pour les usagers de la route, parrainé par la Commission européenne, à <http://www.progress-project.org/>.

³⁹ La Greater Vancouver Transportation Authority (GVTA) a été créée afin de relever les défis que posait la gestion des transports, notamment le délestage par la province de certaines responsabilités aux municipalités locales, par le biais d'une entente entre la province de Colombie-Britannique et la Greater Vancouver Regional District (GVRD). Une part des recettes provenant des taxes sur l'essence vendue sur le territoire de la GVRD est devenue l'une des sources de financement de la GVTA.

Aux États-Unis, les taxes locales sur l'essence sont prescrites dans la loi dans certains États.⁴⁰ La loi régit en détail la mise en oeuvre et l'usage des fonds recueillis. En règle générale, les recettes sont prélevées par l'État avant d'être redistribuées aux administrations locales.

6.2.2 MODÈLES DE TAXE FONCIÈRE

Surtaxe sur l'imposition foncière

Il est rare que les municipalités canadiennes imposent une surtaxe sur l'imposition foncière dans le but de financer les infrastructures routières. Une seule des municipalités interrogées, soit Regina, en Saskatchewan, a indiqué avoir recours à ce mécanisme pour l'entretien de ses ruelles. Toutes les ruelles revêtues ou en gravier y sont entretenues grâce à cette surtaxe. Chaque année, la ville procède au réaménagement et à l'entretien des ruelles, selon l'ordre de priorité, après avoir évalué l'état de la chaussée.

Affectation de recettes provenant de l'impôt foncier général

La municipalité de Kelowna, en Colombie-Britannique, a établi un fonds de réserve pour remplacement des immobilisations destiné expressément au renouvellement du réseau routier. Le fonds de réserve est alimenté en fonction d'un plan d'immobilisations décennal qui recense tous les besoins en financement des éléments d'immobilisation. Chaque année, un pourcentage spécifique des recettes fiscales est destiné au fonds. Ces affectations de fonds ne figurent pas comme postes distincts sur le relevé d'imposition financière, mais sont publiées dans les documents budgétaires de la municipalité. Le conseil se réserve le droit de modifier le montant des affectations chaque année.

La Greater Vancouver Transportation Authority (GVTA), en Colombie-Britannique, a approuvé une affectation budgétaire préétablie pour les routes et les transports en commun. Cette affectation se fonde sur le taux par mille par rapport à la valeur fiscale des propriétés dans le secteur.

6.2.3 AUTRES MODÈLES

Redevances d'amélioration locales

Comme dans le cas des infrastructures de l'eau potable, des eaux usées et des eaux pluviales, les entrevues menées auprès des municipalités et les recherches de suivi ont révélé que les redevances d'amélioration locales destinées au réseau routier sont relativement d'usage courant dans les municipalités canadiennes. Quelques applications de ce mécanisme sont exposées ci-dessous.

⁴⁰ Les États où des taxes sur le carburant peuvent être perçues sont les suivants : Alabama, Californie, Floride, Hawaï, Illinois, Missouri, Montana, Nevada, Oregon et Caroline du Sud. Pour en savoir plus, voir la publication donnant un aperçu sur les taxes sur l'essence aux échelles locales et de l'État, produit par l'Office of Legislative Research, à <http://www.le.state.ut.us/interim/2003/pdf/00001275.pdf>.

Le district de Saanich, en Colombie-Britannique, a établi des redevances d'amélioration locales et des redevances d'amélioration de zones désignées dans le but d'apporter des améliorations à des infrastructures comme les routes, les trottoirs, les bordures, les gouttières et l'éclairage de rue. Les principes et les modalités de mise en oeuvre sont les mêmes que pour l'eau potable et sont décrits dans la partie portant sur les mécanismes de financement de l'infrastructure de l'eau.

Whitehorse, dans le Territoire du Yukon, s'est dotée d'un règlement sur les améliorations locales qui permet à la ville de rénover les rues résidentielles et d'imposer des redevances aux résidents qui profitent de ces améliorations. Lorsqu'un projet d'amélioration locale est prévu dans le plan d'immobilisations, tous les propriétaires touchés sont mis au courant du projet et de son coût approximatif. Si plus de la moitié des propriétaires s'opposent au projet, celui-ci est retiré. Les coûts que doivent payer les propriétaires se fondent sur la longueur de la façade ou la superficie de la propriété. De façon générale, les résidents paient entre 33 à 55 pour cent du total des coûts estimés pour l'amélioration et le reste des coûts est couvert par les recettes provenant de l'impôt foncier général. Les projets d'amélioration sont proposés tant par la ville en s'appuyant sur une évaluation des besoins locaux que par le biais d'une pétition des résidents du secteur où l'amélioration doit être effectuée.

La ville de Regina, en Saskatchewan, impose des redevances d'amélioration locales pour des travaux et des services, tels que l'installation ou le remplacement de trottoirs et de gouttières, le pavage de routes ou de ruelles ainsi que l'éclairage des ruelles. Le prélèvement pour les ruelles revêtues et en gravier est établi pour toutes les propriétés qui jouxtent la ruelle où les travaux doivent être effectués, et l'argent est destiné au cycle de remplacement en infrastructures pendant une période de 30 à 40 ans. Les lieux où les améliorations seront apportées sont choisis en fonction de l'état de l'infrastructure existante ou suite à des pétitions de propriétaires réclamant que des travaux soient réalisés dans leur secteur. Les résidents du secteur concerné reçoivent de l'information sur le projet et son coût approximatif. Ils peuvent s'opposer, par le biais d'une pétition, aux travaux proposés.

Redevances d'exploitation

Comme dans le cas des services d'approvisionnement en eau potable, de traitement des eaux usées et de gestion des eaux pluviales, les redevances d'exploitation servant à payer les coûts de l'aménagement de routes et d'infrastructures routières sont d'usage courant dans les municipalités canadiennes. Cinquante-huit pour cent des municipalités interrogées ont signalé avoir recours à ce mécanisme pour financer les infrastructures routières. Les applications exposées dans la partie sur l'eau potable sont également valables pour le réseau routier.

6.3 RÉSUMÉ DES MÉCANISMES

Le tableau 6-1 ci-après résume les principales caractéristiques et la portée des mécanismes qui s'offrent aux municipalités, en plus d'énumérer certaines municipalités qui les appliquent. À l'instar des autres mesures, on compte deux catégories de mesures : celles qui présentent certains avantages et celles pouvant être perçues comme présentant des inconvénients ou des restrictions.

Tableau 6-1 : Résumé des mécanismes de financement de l'infrastructure routière

Mécanisme	Principales caractéristiques : avantages et désavantages	Portée du financement	Applications
<i>Modèle fondé sur l'utilisation ou modèle de financement de services liés aux routes</i>			
Péages et tarification de la congestion	<p>Avantages:</p> <ul style="list-style-type: none"> Réduction de la circulation; aspects de gestion de la demande Seuls les conducteurs utilisant l'infrastructure à péage en paient les coûts; grande équité Structure tarifaire très souple; adaptation facile aux conditions locales <p>Désavantages / restrictions</p> <ul style="list-style-type: none"> Susceptibles de donner de meilleurs résultats dans les grandes municipalités et pour les infrastructures desservant une dense circulation Plus facile à appliquer dans le cas d'infrastructures choisies que de l'ensemble du réseau routier Peuvent nécessiter le recours à des technologies avant-gardistes pour surveiller et appliquer le système; coûts de mise en œuvre élevés 	Activités courantes de F&E; remplacement d'immobilisations	Halifax-Darmouth (Nouvelle-Écosse) Saint John (Nouveau-Brunswick) Ville de New York Houston (Texas) Washington Londres (Grande-Bretagne) Oslo (Norvège) Bergen (Norvège)
Partage des recettes provenant de la taxe sur l'essence	<p>Avantages</p> <ul style="list-style-type: none"> Directement lié à l'intensité de l'utilisation de l'infrastructure dans une municipalité <p>Désavantages / restrictions</p> <ul style="list-style-type: none"> Exige une négociation avec les gouvernements provinciaux; Dépend de la densité de circulation; incertitude entourant cette source de revenus dans l'avenir 	F&E, remise en état, rénovation et expansion des infrastructures existantes	Edmonton (Alberta) Calgary (Alberta)
<i>Modèles de taxe foncière</i>			
Surtaxe sur le relevé d'imposition foncière	<p>Avantages</p> <ul style="list-style-type: none"> Peut être perçue en même temps que les taxes foncières; rentable Poste distinct sur le relevé d'imposition foncière; grande visibilité Peut varier (tout au moins, dans une certaine mesure) selon les facteurs liés au profil des consommateurs; certaine mesure d'équité <p>Désavantages / restrictions</p> <ul style="list-style-type: none"> Probablement pas plus de deux ou trois initiatives (s'il s'agit d'une taxe spéciale) Plus susceptible de donner de bons résultats dans les plus grandes municipalités ou les municipalités en plein essor, où les coûts peuvent être répartis entre un grand nombre de consommateurs 	Projets de remise en état et de rénovation	Regina (Saskatchewan)
Affectation de recettes provenant de l'impôt foncier général	<p>Avantages</p> <ul style="list-style-type: none"> Affectation aux infrastructures routières d'un pourcentage préétabli de recettes provenant de l'impôt général Le conseil municipal se réserve le droit de modifier le montant des affectations <p>Désavantages / restrictions</p> <ul style="list-style-type: none"> Réticence du conseil municipal; nécessite une bonne compréhension des besoins en infrastructures et des principes de financement de la part des conseillers municipaux 	Activités courantes de F&E, coûts de remplacement des immobilisations, expansion des infrastructures	Kelowna (Colombie-Britannique) Surrey (GVTA), (Colombie-Britannique)
<i>Autres modèles</i>			
Redevances d'amélioration locales	<p>Avantages</p> <ul style="list-style-type: none"> Peuvent être proposées et par la municipalité et par les résidents; peuvent être rejetées par une majorité d'entre eux Perçues indépendamment des taxes et des autres redevances; grande visibilité Sensibilisent davantage les résidents aux besoins et coûts d'infrastructure Seuls les consommateurs qui bénéficient du projet en paieront les coûts; grande équité <p>Désavantages/Restrictions</p> <ul style="list-style-type: none"> Le succès des projets municipaux peut dépendre du profil de la collectivité plutôt que des besoins de remplacement en infrastructures durant le cycle de vie Les projets seront probablement très modestes 	Projets d'expansion, de renouvellement et de remise en état dans les zones résidentielles	Saanich (Colombie-Britannique) Regina (Saskatchewan) Whitehorse (Territoire du Yukon)
Redevances d'exploitation	<p>Avantages</p> <ul style="list-style-type: none"> Appuient le principe voulant que les promoteurs de la croissance en assument les coûts; grande équité Peuvent varier selon le profil et l'emplacement des consommateurs ou bénéficiaires; structure tarifaire souple <p>Désavantages / restrictions</p> <ul style="list-style-type: none"> Destinées à une fin particulière; ne peuvent servir à rehausser le niveau de service Devront peut-être se fonder sur une étude des besoins d'immobilisations à long terme 	Coûts d'immobilisation additionnels des nouvelles infrastructures ou de l'expansion d'infrastructures existantes	Municipalité régionale de York Hamilton (Ontario) Welland (Ontario) Whitehorse (Territoire du Yukon)

7. ÉVALUATION

7.1 COÛTS D'ENSEMBLE ET EFFICACITÉ

Les coûts d'élaboration et de fonctionnement des mécanismes de financement exclusifs qui ont été décrits dans les parties précédentes peuvent comprendre :

- Coûts initiaux des études préliminaires visant à cerner les besoins de financement et les recettes nécessaires;
- Mise à jour périodique des études sur les besoins en immobilisations et examens de la tarification;
- Consultations publiques pour renforcer l'acceptation des mesures proposées, et
- Coûts de la main-d'oeuvre et autres coûts liés à la facturation des services publics, à la perception et au suivi des droits, taxes et autres redevances.
- Négociation et initiatives de lobbying auprès de paliers supérieurs de gouvernement.

Cependant, toutes les municipalités interviewées ont déclaré que ces coûts sont relativement peu élevés. Les coûts d'administration et d'exploitation se situent bien en deçà de la barre du 5 pour cent de l'ensemble des coûts du programme. Ces coûts sont intégrés aux diverses taxes et redevances de sorte qu'il n'y a pas de coût net pour les municipalités. Nombre de ces éléments de coûts et des mesures requises pour élaborer et mettre en oeuvre les mécanismes, comme les études sur les infrastructures à long terme et les plans d'immobilisations faisant état des besoins en infrastructures, devront être établis par les municipalités même si les mécanismes en question ne sont pas en place. Ainsi, les coûts additionnels associés aux mécanismes de financement exclusifs sont minimes.

En conséquence, les coûts des mécanismes décrits dans le présent document – bien qu'ils soient fort probablement non négligeables durant la phase initiale d'élaboration et de mise en oeuvre – ne devraient pas entraver la mise en oeuvre des diverses options de financement exclusif.

Les municipalités interrogées ont également fait savoir que les mécanismes qu'elles utilisent sont généralement efficaces. Les infrastructures auxquelles elles destinent les fonds sont relativement en bon état et les municipalités s'attaquent aux retards accumulés dans l'exécution des projets.

7.2 RESTRICTIONS

La présente règle de l'art démontre qu'il existe des méthodes bien implantées pour financer les infrastructures de l'eau, des eaux usées et des eaux pluviales. Tout l'éventail des instruments à notre portée permet d'élaborer une approche dans le but de financer les activités d'exploitation et d'entretien courantes, l'expansion d'une infrastructure ainsi que le remplacement ou la remise en état d'infrastructures. Le financement intégral de l'infrastructure dépendra de l'ampleur des taxes et des redevances. Comme on l'a déjà mentionné, les municipalités interviewées au cours de la production du présent guide ont indiqué que leurs infrastructures sont en « assez bon état ».

Par ailleurs, dans le cas des infrastructures routières, l'éventail de mécanismes qui s'offre semble être plus réduit, surtout lorsqu'il s'agit de subventionner les coûts d'exploitation et d'entretien courants et de remplacer les infrastructures en place. La différence principale entre l'infrastructure routière et les autres types d'infrastructure est qu'il n'y a pas d'équivalent des modèles de financement des services publics pour les routes. Les péages et la tarification de la congestion comblent en partie cette lacune en offrant des mécanismes de financement des principales infrastructures, mais pour des raisons politiques et techniques, ils ne se prêtent peut-être pas au financement de l'ensemble du réseau routier municipal.

Les taxes sur l'essence, quant à elles, présentent une restriction évidente, en ce sens que les municipalités canadiennes ne sont pas habilitées, en vertu de la loi, à imposer des taxes locales sur l'essence, et que toute part des recettes provenant des taxes sur l'essence perçues par le gouvernement fédéral ou provincial doit faire l'objet d'une négociation. À ce jour, seules les villes de Calgary, Edmonton, Montréal (par le biais de l'Agence métropolitaine de transport), Victoria et Vancouver (par l'entremise de la Greater Vancouver Transportation Authority) sont parvenues à négocier avec leurs gouvernements un accord de partage en vertu duquel la province transfère un certain pourcentage des recettes provenant des taxes sur l'essence qui sont perçues sur le territoire de la municipalité.

L'affectation de recettes provenant de l'impôt foncier général aux infrastructures routières (et autres infrastructures) est un mécanisme prometteur, mais qui exige des conseils municipaux qu'ils soient bien renseignés et saisissent bien les principes d'une gestion financière prudente et les besoins des infrastructures durant leur cycle de vie. Comprendre ces principes et véhiculer les messages concernant les besoins en infrastructures n'est pas une mince tâche. Bon nombre des municipalités interrogées ont déclaré que le conseil municipal – ainsi que la population – estiment que les routes sont généralement en bon état et ne constituent donc pas une grande priorité, même s'il existe des retards à rattraper au niveau des besoins d'immobilisations.

Par ailleurs, une nouvelle taxe foncière spécifique ou une surtaxe sur le relevé d'imposition foncière ou la facture de services publics offrent d'excellentes possibilités de hausser les recettes destinées aux infrastructures routières et autres infrastructures. Cependant, le nombre de redevances spécifiques pouvant être imposées simultanément n'est probablement que de deux ou trois. La population peut s'opposer fermement à l'utilisation de plusieurs surtaxes en même temps, même si elles sont destinées à combler des besoins pressants en matière d'infrastructure.

7.3 DÉFIS

L'un des défis qui se posent au chapitre de la mise en place et du fonctionnement des mécanismes de financement exclusifs consiste à faire accepter ces mécanismes par le public. Pour ce faire, les municipalités interrogées font appel à diverses stratégies, notamment :

- Des séances d'information et de consultation publique sur les mécanismes proposés ou les ajustements des tarifs;
- Des ateliers, des enquêtes et des groupes de concertation pour recenser les mécanismes et les options les plus acceptables;
- Faire la preuve que la mesure sert les intérêts de la communauté;
- Démontrer qu'il s'agit d'une question d'équité, en ce sens que les personnes qui utilisent le plus le service ou bénéficient le plus de l'infrastructure paient une plus grande part des coûts.

Au nombre des autres difficultés qui ont été mises au jour lors des entrevues et des recherches, mentionnons :

- L'établissement de redevances ou de tarifs appropriés;
- La résistance au changement chez les organismes et les équipes de direction;
- La réticence du conseil municipal et des représentants des autres services municipaux, et
- Les lacunes restantes en matière de financement et l'élaboration de stratégies pour les combler.

Bon nombre de municipalités exploitent des services publics depuis de nombreuses années et le grand public semble accepter l'idée que l'eau est une ressource qui n'est pas gratuite. En conséquence, la mise en place de services d'eau et de redevances sur la consommation d'eau ne devraient pas poser de grandes difficultés.

La Municipalité régionale de York cherche à démontrer que « la croissance paie pour la croissance » et recouvre la majeure partie de ses coûts d'expansion des infrastructures associées à la croissance au moyen des redevances d'exploitation. Ce

principe est généralement bien accueilli et la municipalité est en mesure d'obtenir des fonds suffisants pour répondre aux besoins croissants en matière d'infrastructures routières, d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées.

Les entrevues menées auprès des municipalités semblent en outre indiquer qu'il pourrait exister des « moments de grâce » pour l'application des mécanismes de financement exclusifs consacrés aux infrastructures ou des périodes durant lesquelles les circonstances aident à convaincre la population et les conseillers de la nécessité de ces mécanismes.

Ainsi, la municipalité de Surrey, en Colombie-Britannique, a instauré son service de gestion des eaux pluviales après plusieurs années de mauvaises conditions de température marquées par des pluies abondantes ayant entraîné des problèmes d'inondation et de drainage. Les sondages d'opinion publique réalisés par la suite révélaient que bon nombre de résidants étaient disposés à payer pour faire rénover les infrastructures et prévenir d'autres problèmes du genre dans l'avenir. Par ailleurs, la ville de Saskatoon, en Saskatchewan, disposait jusqu'au début des années 1980 de fonds suffisants pour ses infrastructures sous forme de subventions provinciales. Cependant, lorsque ce financement a pris fin, la ville a dû rechercher d'autres options pour couvrir les coûts des besoins en infrastructures et donner suite aux plaintes des résidants à l'égard des lacunes croissantes au niveau des services. Les mesures mises en place pour régler les problèmes ont généralement été bien accueillies.

RÉFÉRENCES

DOCUMENTS

Les documents suivants ont été utilisés dans l'élaboration de cette règle de l'art.

Ville d'Edmonton, "Seasonal Sewer Pricing Provides Relief for Outdoor Watering," Le 27 juin 2003.

États-Unis. Governmental Accounting Standards Board, GASB34, 1999.

Australian Accounting Standard, AAS 27, 1992. *Financial Reporting by Local Governments* (élaborée plus tard sous le nom de AAS 29 et AAS 31).

PROGRESS, un projet de exemplaire sur les coûts des routes pour les usagers parrainé par la European Commission <<http://www.progress-project.org/>>.

The Regional Municipality of York. Development Charges Summary, mars 2002 et *The New City of Hamilton Development Charges*, dépliants.

Information financière pour la ville de Windsor, 2004.

<<http://www.citywindsor.ca/000022.asp> >

Ville de Columbus et sa Division d'égouts et de drainage.

<http://utilities.ci.columbus.oh.us/sewers_drains/rates.htm>.

Edmonton's Infrastructure Strategy Overview, Edmonton (Alberta).

Livret d'information au sujet du programme de financement pour les eaux pluviales de Tampa pour l'année fiscale 2003-2004.

Ville d'Edmonton, Frequently Asked Questions.

<http://www.gov.edmonton.ab.ca/portal/server.pt/gateway/PTARGS_0_2_267_0_0_47/http://cmsserver/COEWeb/for+business/lot+grading/FAQ.htm>

Bernhard Oehry, conférence de Londres, "The Committee of the Regions and European Transport Policy until 2010: Implementing Urban and National Road Charging Policies," présenté le 18 mars 2004.

<http://www.cor.eu.int/en/pres/pres_com01.html>.

Ville de Singapore, congestion pricing, 1975.

The Greater Vancouver Transportation Authority (GVTA), province de la Colombie-Britannique.

Greater Vancouver Regional District (GVRD), province de la Colombie-Britannique.

AUTRES DOCUMENTS D'INTÉRÊT

Les sites Internet qui suivent fournissent des renseignements additionnels et peuvent intéresser les lecteurs :

Ville de Windsor documentation financière pour 2004.

SITES INTERNET

EPCOR

<http://www.epcor.ca/EPCOR+Companies/EPCOR+Water+Services/Water+Rates/2004+Water+Rates.htm>.

Ville de Brantford <www.city.brantford.on.ca/environmental/water_rates.htm>.

Ville de Calgary

<<http://www.calgary.ca/>>. Water rates effective January 1, 2004.

Ville de Chatham, Utilities and Services section

<<http://www.chatham-kent.ca>>.

Ville de Corner Brook

<<http://www.cornerbrook.com/cityhall/po2004taxrates.html>>.

Ville de Columbus and its Division of Sewerage and Drainage

<http://utilities.ci.columbus.oh.us/sewers_drains/rates.htm>.

Ville de Huntsville, Utilities <<http://www.hsvutil.org/customer/rulesreg.shtml>>.

Ville de Kelowna

< <http://www.getwatersmart.com/cgi-bin/rates.cgi> >

Ville d'Ottawa

<www.city.ottawa.on.ca/city_services/water/water_billing/b3_en.shtml>.

Ville de Peterborough, Peterborough Utilities Commission, 2004 tarifs d'eau.

<www.puc.org/files/water/wrates_p.html>.

Ville de Sarnia, Water Department section

<www.city.sarnia.on.ca/visit.asp?sectionid=269>.

Ville de Saskatoon

<www.city.saskatoon.sk.ca/or/water_treatment/water_rates.asp>.

Ville de Washington, North Carolina

<http://www.ci.washington.nc.us/client_resources/stormwater_resolution.htm>.

Ville de Welland

<www.city.welland.on.ca>.

Ville de Whitehorse, Yukon. < <http://www.city.whitehorse.yk.ca/>>

Ville de Wichita, Kansas

<<http://www.wichitagov.org/CityOffices/PublicWorks/StormWaterUtility/>>.

District de Saanich

<<http://www.gov.saanich.bc.ca/business/development/eng/lip.html>>.

Canton de Malahide

<<http://www.township.malahide.on.ca/water.htm>>.

Municipalité de Chatham-Kent

<<http://www.chatham-kent.ca/English/Community+Services/Living+in+Chatham-Kent/Public+Utilities/Water/Water+Rates.htm>>.

Halifax-Dartmouth Bridge Commission et MACPASS

<<http://www.hdbc.ns.ca/news.asp?id=19&searchwords=macpass>> .

Saint John Bridge Authority, information au sujet des horaires des levées et des traversées du pont <<http://www.saintjohnharbourbridge.com/News.html>> et <<http://www.saintjohnharbourbridge.com/Pass.html>>.

USA, Bureau de la recherche législative

<<http://www.le.state.ut.us/interim/2003/pdf/00001275.pdf>>