



Prise de décisions et
planification des
investissements



Eau potable



Eaux pluviales et
eaux usées



Chaussées et trottoirs



Protocoles
environnementaux



Transport en
commun

InfraGuide

Innovations et règles de l'art

Prise de décisions et planification des investissements

Guide national pour des infrastructures
municipales durables

www.infraguide.ca



Prise de décisions et planification des investissements



La planification et la définition des besoins liés aux infrastructures municipales

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

Guide national pour
des infrastructures
municipales durables



La planification et la définition des besoins liés aux infrastructures municipales

Publication n^o 1.0

Date de publication : Décembre 2002

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

ISBN 1-897094-01-9

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

INTRODUCTION

InfraGuide – Innovations et règles de l'art

Pourquoi le Canada a besoin d'InfraGuide

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

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

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

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

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

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

Un réseau d'excellence de connaissances

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

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

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

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

Joignez-vous à nous

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

Introduction

InfraGuide – Innovations
et règles de l'art

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



Prise de décisions et planification des investissements

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



Eau potable

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



Protocoles environnementaux

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



Eaux pluviales et eaux usées

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



Transport en commun

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



Chaussées et trottoirs

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

TABLE DES MATIÈRES

Remerciements	vii
Résumé	xi
1. Généralités	1
1.1 Introduction.....	1
1.2 Portée.....	2
1.3 Questions d'actualité.....	2
1.4 Glossaire.....	4
2. Justification.....	7
3. Description générale	9
4. Planification stratégique : élaboration d'une vision et d'une stratégie intégrées.....	11
4.1 Profil	11
4.2 Exemples	11
4.3 Évaluation.....	13
5. Gestion de l'information : Systèmes de gestion des éléments d'actif	15
5.1 Profil	15
5.2 Exemples	15
5.3 Évaluation.....	17
6. Constituer l'appui et l'acceptation du public	19
6.1 Profil	19
6.2 Exemples	20
6.3 Évaluation.....	23
7. Recenser des méthodes nouvelles et innovatrices en vue d'une amélioration continue	25
7.1 Profil	25
7.2 Exemples	25
7.3 Évaluation.....	26
8. Modèle de l'établissement des priorités : Systèmes de pondération et de classement.....	29
8.1 Profil	29
8.2 Exemples	29
8.3 Évaluation.....	31
9. Modèle de l'établissement des priorités : lier immobilisations et budgets d'exploitation et d'entretien.....	33
9.1 Profil	33
9.2 Exemples	33
9.3 Évaluation.....	35
10. Modèle de l'établissement des priorités : méthode de l'étude de cas	37
10.1 Profil	37
10.2 Exemples	38
10.3 Évaluation.....	38

REMERCIEMENTS

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

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

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

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

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

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

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

Comité directeur du projet :

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

Liaison avec les intervenants :

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

Comité technique directeur :

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

Konrad Siu
Carl Yates

Ville d'Edmonton (Alberta)
Halifax Regional Water Commission, (Nouvelle Écosse)

RÉSUMÉ

La présente règle de l'art porte surtout sur la définition et la planification des besoins en infrastructures municipales, en particulier les infrastructures routières, de distribution d'eau, de collecte d'eaux usées, et d'égouts. Le recours à de bonnes méthodes de planification favorise l'efficacité et l'efficacités des dépenses municipales en offrant un cadre qui permet d'affecter les ressources financières et les ressources en personnel aux domaines dans lesquels elles sont le plus nécessaires. Ces méthodes améliorent la durabilité des infrastructures municipales, ce qui permet de maintenir un certain niveau de prestation de services.

La définition et la planification des méthodes se conforment à une vision globale de la municipalité et sont indispensables pour la gestion à long terme des besoins en infrastructures municipales, surtout dans les collectivités dont la population augmente ou dont les infrastructures vieillissent, ou dans celles qui aspirent à posséder des infrastructures durables. On perçoit de plus en plus le plan d'immobilisations en infrastructures intégré avec le plan financier et celui d'utilisation des sols, et avec le plan général de la municipalité comme la clé de la réussite de la planification stratégique. Certaines des municipalités incluses dans le sondage ont indiqué que le manque de cohérence des décisions prises par les services (et les dépenses potentiellement efficaces et efficaces) résultaient de l'insuffisance des liens entre la planification des services et la planification stratégique ou générale. Il doit par exemple y avoir une corrélation directe entre les objectifs de haut niveau relatifs aux niveaux de service dans le domaine des routes et les objectifs de priorisation des services.

On a déterminé que les méthodes de définition et de planification des besoins en infrastructures municipales constituaient une règle de l'art utile à la durabilité des infrastructures, parce que de nombreuses municipalités canadiennes ne cherchent pas à satisfaire leurs besoins actuels en infrastructures. La planification et la définition des objectifs en matière d'infrastructures peuvent aider à coordonner les besoins connexes et les priorités financières de la municipalité. La planification intégrée permet de façonner ou d'influencer le type de croissance que connaît la municipalité et l'endroit où cette croissance a lieu. Elle permet également d'optimiser ou de maximiser l'utilisation des infrastructures actuelles (c.-à-d. les objectifs en matière de constructions intercalaires et de modèles compacts de maison dans les plans d'occupation des sols, accompagnés des instruments connexes permettant de cibler l'aménagement de certaines zones), de même qu'elle permet d'optimiser la réhabilitation des infrastructures. Les méthodes de planification et de définition permettent également de gérer la demande qui s'exerce sur les infrastructures, grâce à la création de programmes adéquats visant à amener les utilisateurs à modifier leur comportement (c.-à-d. en favorisant le recours à un autre mode de transport, tel que le transport en

commun, le vélo ou le train, dans le but de gérer la demande qui s'exerce sur les infrastructures routières, ou les programmes de conservation de l'eau destinés à gérer la demande en eau).

La présente règle de l'art propose cinq méthodes susceptibles d'intéresser les municipalités, parce que les méthodes en question permettent à ces dernières de déterminer, d'analyser, de communiquer et de présenter les besoins en infrastructures, et d'incorporer les questions économiques, sociales et environnementales dans la planification stratégique à long terme relative aux infrastructures. La clé du succès de l'utilisation d'un document de planification stratégique tient à l'intégration du document dans tous les aspects du processus décisionnel de la municipalité. La présente règle de l'art fournit aux municipalités les notions fondamentales de la détermination, de l'analyse, de la communication et de la présentation des besoins en infrastructures, et de l'incorporation des questions économiques, sociales et environnementales dans la planification stratégique à long terme connexe.

La planification et la définition des meilleures méthodes à utiliser dans le cas des infrastructures municipales inclut :

- La planification stratégique, c.-à-d. l'élaboration d'une vision et d'une stratégie intégrées;
- La gestion de l'information, c.-à-d. les systèmes de gestion de l'actif;
- L'obtention du soutien et de l'acceptation du public;
- L'examen de nouvelles méthodes novatrices permettant des améliorations continues;
- Des modèles de priorisation :
 - Systèmes de pondération et de classement;
 - Établissement d'un lien entre le budget d'immobilisations et celui de fonctionnement et d'entretien (F&E) dans le cadre de la planification;
 - Analyses de rentabilisation.

1. GÉNÉRALITÉS

Le *Guide national pour des infrastructures municipales durables* se veut un outil de prise de décisions et de planification des investissements de même qu'un recueil des règles de l'art et des innovations techniques. Il ouvre la voie aux meilleures solutions existantes aux problèmes d'infrastructure.

Le Guide comprend deux parties, à savoir : un outil de prise de décisions et de planification des investissements et un recueil des règles de l'art techniques. La première partie devrait permettre aux municipalités d'évaluer leurs besoins et aider les cadres dirigeants, le personnel technique et les représentants élus à gérer plus efficacement les éléments d'actif de leurs infrastructures en recourant aux règles de l'art pour sélectionner, élaborer et mettre en œuvre des projets d'infrastructure. La seconde partie renferme divers ensembles de modules techniques permettant aux experts municipaux de disposer des règles de l'art dans le choix des technologies et des méthodologies.

1.1 INTRODUCTION

La présente règle de l'art met à la disposition des municipalités les principes fondamentaux pour préciser, analyser, communiquer et présenter les besoins liés aux infrastructures et pour intégrer les questions économiques, sociales et environnementales à la planification stratégique à long terme des infrastructures. Les municipalités désignées s'approprient ces règles de l'art de diverses façons, lesquelles ont évolué au gré des besoins de leurs infrastructures et de leurs collectivités.

La planification et la définition des méthodes des règles de l'art relatives aux infrastructures municipales exposées ci-après comprennent notamment :

- Planification stratégique : élaboration d'une vision et d'une stratégie intégrée
- Gestion de l'information : systèmes de gestion des éléments d'actif
- Obtenir l'appui et l'acceptation de la population
- Étudier des méthodes nouvelles et innovatrices en vue d'une amélioration continue
- Modèles de l'établissement des priorités :
 - systèmes de pondération et de classement
 - lier immobilisations et budgets d'exploitation et d'entretien lors de la planification

- méthode de l'étude de cas.

L'intention n'est pas de proposer des solutions définitives aux municipalités, puisque chacune de ces dernières est dans une situation qui lui est propre, mais plutôt de leur offrir des conseils qui les amèneront à utiliser les règles de l'art en vigueur localement et permettront d'optimiser la gestion des infrastructures.

1.2 PORTÉE

Les méthodes concernant la planification et la définition obéissent à une vision d'ensemble générale; elles sont vitales pour gérer à long terme les besoins liés aux infrastructures municipales, notamment dans les collectivités où la population est en croissance, les infrastructures vieillissantes ou chez celles qui s'efforcent de se doter d'infrastructures durables. De plus en plus, on estime qu'un plan d'investissement dans les infrastructures qui est intégré au plan sur l'utilisation du sol et au plan financier est la clé d'une planification stratégique réussie. Certaines des municipalités recensées ont indiqué que le manque de cohérence du processus décisionnel (et peut-être des dépenses efficaces et efficaces) résultait de liens insuffisants entre les activités de planification des services et la planification stratégique ou générale. Dans le secteur routier, par exemple, il faut établir une corrélation directe entre les objectifs exigeants des niveaux de service et les cibles des priorités fixées pour les services.

De nombreuses municipalités ont pris conscience de la valeur ajoutée que constitue la participation de la population à la prise de décisions par l'intermédiaire de comités, d'ateliers, de sondages et d'autres moyens d'intervention, lesquels suscitent une sensibilisation accrue à l'égard des responsabilités municipales, l'appui et l'acceptation des objectifs municipaux. Les municipalités s'y prêtent à des degrés divers, comme l'illustrent les méthodes exposées dans le présent document. Cela tient en partie au fait que la population reconnaît la nécessaire transparence de l'administration municipale et l'imputabilité qui accompagne la prise de décisions.

Dans le présent document, les exemples de méthodes de planification et de définition peuvent représenter pour les décideurs une perspective de liens fructueux entre la planification municipale et une infrastructure durable.

1.3 QUESTIONS D'ACTUALITÉ

De nombreuses municipalités canadiennes subissent des pressions nouvelles ou une complexité accrue dans la prise de décisions concernant les infrastructures sous l'effet de plusieurs tendances constatées au cours de la dernière décennie. Certaines de ces tendances se sont traduites directement par des pressions financières; d'autres ont exercé des effets indirects en raison de la préoccupation croissante du public ou des exigences des instances supérieures en matière de

réglementation. L'intensité à laquelle les questions mentionnées ci-après se concrétisent a augmenté de façon considérable.

- la délégation aux municipalités de la responsabilité de plusieurs services préalablement gérés par les autorités provinciales, malgré que l'accès à du nouveau financement n'ait pas progressé au rythme des exigences relatives aux infrastructures;
- la préoccupation que suscitent la santé et la sécurité publiques, surtout en ce qui a trait à l'eau potable et aux services d'urgence;
- la problème de la congestion de la circulation et les excès de vitesse sur la route;
- la préoccupation liée au vieillissement de la population et à la facilité d'accès aux services;
- le problème du vieillissement de l'infrastructure dont la municipalité a besoin;
- la préoccupation concernant la qualité de l'air et de l'eau, l'intégrité des bassins hydrographiques, le déclin de la biodiversité, les espèces en péril et le maintien des espaces verts, les régions naturelles et l'habitat de la faune terrestre;
- les répercussions du nombre croissant des collectivités satellites et des migrants;
- l'espoir quant à la transparence et à l'obligation de rendre des comptes en matière de dépenses publiques;
- des exigences réglementaires comme celles des instances supérieures à l'égard de la gestion des toxiques. Au nombre des questions susceptibles d'intéresser particulièrement les municipalités, mentionnons la déclaration des toxiques à l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP), la gestion du smog (les particules, l'ozone et les autres précurseurs du smog) et la gestion des décharges d'eaux usées (ammoniaque, composés chlorés et autres substances désignées comme étant toxiques dans la Loi canadienne de la protection de l'environnement).

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

On met au point actuellement de nouvelles formules de planification afin d'accorder la priorité aux besoins d'infrastructures et afin de trouver des façons d'affecter les fonds avec plus d'efficacité et d'efficience. Certaines des approches nouvelles visent notamment les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme fondés sur les limites de la croissance dans une région environnementale donnée. De nouvelles méthodes de planification peuvent permettre de déterminer l'enveloppe fiscale en vue de financer les infrastructures.

L'intégration des objectifs environnementaux, économiques et sociaux se dessine à tous les niveaux du processus décisionnel des municipalités, à des degrés divers. De la même façon, l'infrastructure municipale est liée aux objectifs plus généraux de la santé et de la qualité de vie de la collectivité.

1.4 GLOSSAIRE

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

Capital — Coûts initiaux associés à la construction de nouvelles infrastructures ou investissement qui prolonge la vie d'infrastructures existantes.

Déchets solides — Résidus urbains.

Eau potable — Eau propre à la consommation.

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

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

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

Gestion des éléments d'actif au cours de leur cycle de vie/gestion du total de l'actif — Outil comprenant l'inventaire des éléments d'actif et la compétence pour en suivre le rendement et les besoins prévus en fonction des activités de gestion du cycle de vie et d'entretien ainsi que des coûts connexes durant la durée de vie prévue d'un élément d'actif; ces activités sont ordinairement informatisées.

Gouvernement d'un ordre supérieur — Les instances d'une province, d'un territoire ou de l'État fédéral.

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

Inventaire national des rejets de polluants (INRP) — Une compétence accordée à Environnement Canada en vertu de la Loi canadienne sur la protection de l'environnement et prévoyant le signalement des polluants rejetés au sein des collectivités canadiennes par l'industrie et d'autres secteurs.

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

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

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

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

Règlement municipal — Arrêté municipal.

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

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

2. JUSTIFICATION

Il est établi que les méthodes utilisées pour planifier et définir les besoins liés aux infrastructures municipales constituent une règle de l'art utile pour réaliser une infrastructure durable, car dans nombre de municipalités canadiennes, on ne tient pas compte de ces besoins. La planification et la définition d'objectifs concernant les infrastructures peuvent aider à en coordonner les exigences de même que les priorités financières des municipalités. La planification intégrée peut déterminer et influencer le type de croissance qui se produit et l'endroit où elle a lieu. Cela peut également permettre d'optimiser et de maximiser l'utilisation de l'infrastructure existante (par exemple, des objectifs liés à l'édification sur terrain intercalaire et à un aménagement groupé dans le cadre des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme, accompagnés d'instruments connexes pour cibler le développement de certaines régions) de même qu'un plan visant la réhabilitation optimale des infrastructures. Des méthodes de planification et de définition peuvent également permettre de gérer la demande à l'égard des infrastructures, grâce à l'établissement de programmes valables visant à modifier le comportement des utilisateurs (par exemple, promouvoir d'autres modes de transport comme les transports en commun, le vélo ou le rail pour gérer la demande relative à l'infrastructure routière ou des programmes de conservation de l'eau pour gérer la demande d'eau).

Les bonnes méthodes de planification favorisent l'efficacité et l'efficience des dépenses municipales, car elles prévoient à l'égard des ressources financières et humaines un cadre qui permet de les utiliser surtout là où le besoin est le plus pressant. Dans la prochaine section, les exemples de l'utilisation de ces méthodes favorisent la durabilité des infrastructures municipales qui, à leur tour, maintiennent à un certain niveau les services offerts.

3. DESCRIPTION GÉNÉRALE

Un certain nombre de méthodes qui contribuent à améliorer la planification et la définition du processus décisionnel des municipalités concernant les infrastructures illustrent la présente règle de l'art. Chacune constitue un exemple dans la prochaine section et comprend un aperçu des éléments suivants :

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

4. PLANIFICATION STRATÉGIQUE: ÉLABORATION D'UNE VISION ET D'UNE STRATÉGIE INTÉGRÉES

4.1 PROFIL

On peut intégrer la planification sous la forme d'une vision stratégique, d'un plan d'urbanisme ou d'une stratégie (une vision). Cette vision se traduit par un plan d'urbanisme, par un plan d'infrastructure, par un plan économique et par un plan financier. Cela suppose la consultation de la population afin d'établir une vision de ce à quoi la municipalité devrait ressembler à l'avenir. Elle est généralement fixée en fonction d'un horizon de planification donné, sous réserve d'un examen périodique de la part de la municipalité. Mieux vaut intégrer cette vision en définissant les objectifs des niveaux de service. À leur tour, ces derniers se trouvent compensés par des facteurs comme la viabilité financière et d'autres. La clé de la mise en œuvre réussie du document sur la planification stratégique est de l'intégrer à tous les aspects du processus décisionnel d'une municipalité. Par la suite, le plan stratégique détermine tous les plans de développement de la municipalité, notamment les processus d'établissement des priorités des services. Les plans des services devraient refléter les objectifs du plan stratégique et opérationnel et illustrer comment, en matière de planification, les priorités sont liées à un résultat stratégique de la vision. Cela fait en sorte que la municipalité se développe (ou limite son développement, selon le cas) et opère dans un cadre établi de priorités bien définies et selon la capacité qu'elle a de desservir l'infrastructure, compte tenu souvent de la capacité limite de son emplacement.

4.2 EXEMPLES

Surrey (Colombie-Britannique) dispose, d'un plan d'urbanisme fondé sur la vision qu'elle a établie. Le plan orientera l'utilisation du sol et le développement de l'infrastructure au cours des cinq à vingt prochaines années. On l'a élaboré parce que le conseil municipal se propose de procéder à une croissance ordonnée dans une région à forte croissance (la municipalité de Surrey compte six collectivités distinctes), et les membres du conseil veulent également s'assurer que la croissance se déroule dans le respect de l'environnement. Le plan d'urbanisme constitue pour la municipalité un document d'orientation qui fera l'objet d'un examen tous les cinq ans; toutefois, le conseil y autorisera des changements seulement si ces derniers susciteront des avantages appréciables pour la municipalité. Chacun des services municipaux fixe les priorités de ses besoins en fonction des buts établis dans le plan d'urbanisme. De ce dernier découle un plan économique visant à faire augmenter la base commerciale de chaque centre-ville, ce qui constitue une stratégie de gestion de la demande destinée à faire diminuer le nombre des résidents qui se rendent chaque jour à Vancouver pour y travailler.

Okotoks (Alberta) possède une vision d'orientation qui lui a permis d'établir son plan de développement municipal (PDM). Cette vision s'inspire de consultations publiques et elle s'inscrit dans la reconnaissance que, en matière d'environnement, il existe des limites à la croissance à l'intérieur du bassin hydrographique. C'est ainsi que le PDM a permis de fixer le plafond de la croissance en fonction de la capacité limite maximale de bassin hydrographique. Okotoks a établi cette vision dans la foulée de son expérience à titre de municipalité à forte croissance. Un plan d'action permet de traduire à tous les niveaux les éléments connexes de la vision en processus décisionnel, notamment le développement de l'infrastructure. Les buts en sont la bonne intendance de l'environnement, la conscience sociale, les perspectives économiques et la responsabilité en matière fiscale. Au nombre des buts qui se rattachent spécifiquement à la planification des infrastructures, mentionnons la protection de l'environnement, la durabilité et l'évaluation du développement d'infrastructures commensurables à la capacité limite. L'établissement des priorités des services s'inscrit dans le PDM et dans la vision tandis que la santé et la sécurité publiques de même que les facteurs environnementaux constituent des priorités.

Le plan stratégique de Winnipeg prévoit, pour chaque service, une série de buts sur trois à cinq ans. Les buts très importants se traduisent pas des programmes généraux; la ville a connu au sein de ses services un regain dans l'établissement de buts bien étayés au cours des quatre dernières années. Chaque service a son plan d'activités qui permet aux gestionnaires de suivre les progrès des finances. Cela s'accompagne d'un processus de consultations publiques exhaustif, lequel prend la forme d'une enquête annuelle auprès de la population concernant les niveaux de satisfaction à l'égard de la prestation des services municipaux. Cette information éclaire l'établissement des priorités de la ville. Dans le cadre du plan, il existe des buts qui ressortissent au développement durable et à la planification de l'utilisation du sol (lequel favorise le développement urbain groupé). Les buts de la réalisation du développement durable vise la conception du centre-ville (édification sur terrain intercalaire), le développement économique, le plan intégré des transports, des collectivités sûres, la santé publique de même que l'image et les avantages de l'environnement (la réduction des gaz à effet de serre, l'augmentation du nombre des édifices à vocation patrimoniale et l'accroissement de la forêt parc). Le plan fait l'objet d'une révision tous les cinq ans. La ville a également prévu un programme d'écologisation qui se rattache aux engagements susmentionnés.

Calgary (Alberta) dispose d'un plan de développement urbain assorti d'une stratégie exhaustive visant la planification de l'utilisation du sol, laquelle est liée à celle concernant la durabilité. Au nombre des buts visés, mentionnons un équilibre dans l'utilisation du sol, les transports en commun et les édifices à logements multiples. La ville a recours à des indicateurs et à des cibles pour atteindre des buts de haut niveau comme la qualité de l'air et le traitement des eaux usées. Ces

cibles sont intégrées au cycle de planification générale de la municipalité, puis elles sont rattachées au PDU et à la stratégie sur la durabilité.

Annapolis County (Nouvelle-Écosse) dispose d'un plan stratégique qui comprend les buts principaux suivants : la protection de l'environnement, les conditions socio-économiques, la stabilité fiscale, l'essor économique de la collectivité et la bonne intendance. Ce plan se ramifie en plans d'action annuels.

Brisbane (Australie) a un plan général qui oriente le processus d'établissement du budget et un plan stratégique de la collectivité. Les résultats du plan général sont liés aux secteurs d'intervention privilégiés du plan stratégique de la collectivité. Ces plans prévoient un cadre pour l'établissement des priorités et des buts du programme; chaque service doit justifier les priorités de ses projets par rapport aux buts que prévoient les plans stratégique et général.

Cardiff (Royaume-Uni) possède un plan d'urbanisme stratégique (PUS), lequel est mis à jour chaque année et présente les 50 objectifs stratégiques de haut niveau de la municipalité. De ce plan découle une stratégie sur la durabilité, un plan de développement unitaire et le plan des ambitions de Cardiff. Le PUS prévoit le contexte général de l'établissement des priorités des services, lequel dépend fortement des priorités sociales exposées dans le PUS. Le système d'évaluation des projets qu'utilisent les services se fonde sur les buts sociaux et environnementaux.

Toronto (Ontario) prévoit à l'intention du conseil des orientations stratégiques qui permettent d'établir la priorité des buts municipaux selon l'ordre suivant : la santé et la sécurité, la législation, le bon état, l'amélioration et la valorisation des services de même que la croissance.

4.3 ÉVALUATION

D'autres municipalités recensées (mais pas toutes) disposent de plans stratégiques. Parmi les lacunes, signalons que la plupart des plans ne semblent pas prévoir d'équilibre entre les priorités sociales, économiques et environnementales en plus du fait qu'on ne savait pas trop si le plan stratégique s'intégrait à la prise de décisions à tous les niveaux ni comment.

La formule pour élaborer, à l'intention d'une collectivité, une vision ou une stratégie générale qui comporte un équilibre entre les buts sociaux, économiques et environnementaux existe depuis un certain temps déjà. Toutefois, les municipalités trouvent des façons nouvelles et inventives de la faire fonctionner : des méthodes plus concrètes et plus significatives, plus clairement liées aux processus de la planification et de la prise de décisions.

L'idée convient aux grandes comme aux petites municipalités, urbaines et rurales, à forte croissance et à croissance lente. Bien que l'élaboration d'une vision ou

stratégie prenne du temps, cela ne comporte pas de coûts excessifs. La plupart des municipalités recensées ont indiqué que l'exercice valait bien le temps et les efforts consentis pour consulter la population et pour dresser les plans itératifs qui ont permis d'établir un solide document final dans le but d'orienter le processus décisionnel. Les municipalités ont précisé que les avantages intrinsèques qui se dégagent du fait de disposer de tels plans d'orientation sont fondamentaux : un cadre à l'intérieur duquel fonctionner, lequel intègre les objectifs sociaux, environnementaux et économiques, est vital au bon fonctionnement de toute municipalité.

5. GESTION DE L'INFORMATION : SYSTÈMES DE GESTION DES ÉLÉMENTS D'ACTIF

5.1 PROFIL

La gestion de l'information désigne le fait d'utiliser les systèmes d'information comme des programmes de recensement qui alimentent les exigences de la planification, car une planification valable commande un solide système d'information. Cela comporte habituellement des systèmes de logiciels/bases de données qui facilitent le processus décisionnel à l'égard de plans d'infrastructure à long terme. On peut mettre au point de tels systèmes de façons différentes, avec des degrés de précision divers, selon les besoins de la municipalité et les ressources dont elle dispose. Certaines municipalités se procurent des progiciels pour les aider à démarrer (on cite généralement les systèmes australiens), tandis que d'autres développent leur propre système chez elles, à l'aide des tableurs courants. Généralement, le concept devrait comprendre un recensement des éléments de l'infrastructure (ou des groupes d'éléments) pour constituer les données de base. À partir de là, les systèmes peuvent comprendre les données annuelles sur l'évaluation de l'état, de la demande, de l'utilisation, des évaluations des risques, la prévision des conditions, etc. Un tel système permet aux municipalités de planifier à long terme leurs besoins et leurs priorités en matière d'investissement, en plus d'obtenir sur demande de l'information bien documentée sur certains systèmes. La plupart des systèmes utiliseraient les données d'inventaire comme base et y ajouteraient des paramètres (par exemple, l'utilisation, la pondération des risques) sur une base annuelle. Par la suite, le programme prévoirait les priorités des besoins liés aux infrastructures en fonction des critères établis et il les traduirait en prévisions à l'égard du cycle de planification suivant et au-delà. Nombreuses sont les municipalités qui estiment que de tels systèmes d'information sont extrêmement avantageux, car elles ne possédaient pas au départ d'inventaire exhaustif de tous les éléments d'actif. En outre, les systèmes comprennent habituellement le suivi des éléments d'actif, l'analyse permanente de l'état/de la dégradation, l'évaluation du rendement, la détermination de la date de remplacement la plus économique et la plus efficace de même que le calcul des projections financières des réparations associées aux projets.

5.2 EXEMPLES

Portland (Oregon) utilise l'approche de la méthode du coût complet sur le cycle de vie pour planifier les investissements à long terme; elle fait partie d'un nouveau système de gestion des éléments d'actif. Cet outil l'a aidée à prendre la décision de construire trois nouveaux postes d'incendie coiffés de « toits verts » afin de réduire les coûts de l'énergie et de gérer à long terme les eaux d'orage. Le conseil exige qu'on lui fasse une présentation complète des coûts sur le cycle de vie à l'égard de toutes les propositions de projets d'immobilisations. La ville a

également recours à une fonction mensuelle de suivi des projets, de sorte que tous les projets d'immobilisations en cours font l'objet d'un suivi régulier. S'il semble exister un écart supérieur à 20 % par rapport au budget proposé, le projet est l'objet de nouvelles délibérations au conseil avant qu'on poursuive.

Caledon (Ontario) fait appel à un programme de gestion des éléments d'actif pour faciliter l'établissement des priorités des dépenses en capital. Le programme utilise la méthode de l'analyse du cycle de vie et de l'analyse des avantages-coûts. La ville déclare que cela se pratique depuis deux ans et qu'il s'agit d'un outil de gestion objectif. Le programme permet également d'établir les priorités des besoins des activités d'exploitation et d'entretien et de désigner les niveaux de service des éléments d'actif primaires et secondaires.

New Glasgow (Nouvelle-Écosse) utilise un système de gestion des éléments d'actif qui se présente comme un système d'information géographique (SIG). Pour quantifier et qualifier l'état des éléments d'actif sur le terrain et pour déterminer ce qu'il en coûterait pour les réparer et la valeur de remplacement, on utilise des systèmes mondiaux de localisation de poche. Cela se fait sur une base annuelle. À ce jour, on n'établit pas le profil de tous les éléments d'actif.

Winnipeg (Manitoba) développe actuellement un outil pour gérer les éléments d'actif durables qui fait appel à la méthode du coût complet sur le cycle de vie pour planifier à long terme les investissements des infrastructures.

Hamilton (Ontario) met en œuvre un système de gestion des éléments d'actif en fonction de leur cycle de vie qui permettra d'en prévoir, sur 100 ans, les besoins et les besoins liés au financement durable. La ville s'en sert pour planifier l'alimentation en eau et les eaux usées; elle prévoit y intégrer tous les autres aspects des infrastructures. Halifax (Nouvelle-Écosse) utilise également un système de gestion des éléments d'actif sur leur cycle de vie.

Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest) ne dispose pas d'un système de gestion complet des éléments d'actif. Toutefois, elle utilise pour les routes un programme de gestion des éléments d'actif qui fixe les priorités des projets de voirie en fonction d'un ensemble de critères. Comme bon nombre de municipalités plus petites qui ne disposent pas d'un système complet de gestion des éléments d'actif, Yellowknife a cependant recours à son programme de gestion des éléments de voirie.

Cardiff (Royaume-Uni) utilise des plans de gestion des éléments d'actif (PGEA) parce que l'État oblige les autorités locales à le faire. On les considère comme une stratégie à long terme permettant d'obtenir un meilleur rapport qualité-prix à l'égard des immobilisations. L'Assemblée nationale du pays de Galles a précisé les lignes directrices des PGEA et elle a prévu l'échéance de leur mise en œuvre, ce qui engage tous les membres du cabinet dans le processus décisionnel et

permet de majorer les fonds prévus par objectifs, selon les besoins de la collectivité. Pour atteindre ces objectifs, Cardiff a créé un sous-groupe chargé de la gestion des éléments d'actif.

Depuis 25 à 30 ans, Brisbane (Australie) utilise un cadre de gestion complet des éléments d'actif pour relier l'information des services lorsqu'il s'agit d'évaluer les priorités des infrastructures.

5.3 ÉVALUATION

Le recours aux systèmes d'information et de gestion des éléments d'actif semble être plus répandu dans les municipalités canadiennes de taille moyenne à grande, bien que cela ne soit pas encore chose courante. On l'utilise depuis longtemps dans le monde, de sorte que ce n'est pas très « nouveau »; toutefois, les plus récentes versions de ces systèmes sont utilisées au Canada depuis quelques années à peine. Les systèmes d'information sont valables pour tous les types de municipalités, mais ils se révèlent extrêmement utiles aux grandes municipalités où les éléments d'actif sont nombreux et subissent une demande croissante.

L'établissement des systèmes d'information exige du temps, vu le recensement exhaustif nécessaire pour les installer et les faire démarrer. Bien qu'il soit normal de consacrer quelques années de temps et d'efforts pour mettre en œuvre un système complet, les avantages que procure le système sont inestimables.

Essentiellement, ce dernier permet de justifier totalement l'établissement des priorités des projets à l'aide de critères établis, ce qui facilite l'échange d'information avec les décideurs en plus de permettre à la municipalité de prendre conscience des risques et des obligations associés à l'état des infrastructures; cette connaissance est précieuse pour les municipalités.

Nonobstant les nombreux avantages des systèmes de gestion de l'actif, il faut à tout prix reconnaître que le succès lié à leur utilisation repose sur un grand nombre de facteurs, dont ceux mentionnés ci-après ne sont pas les moindres.

1. La compréhension de l'actif dans le contexte du cycle de vie;
2. L'intégration dans un cadre stratégique, qui permet de prendre des décisions consécutives en rapport avec chaque élément d'actif.

6. OBTENIR L'APPUI ET L'ACCEPTATION DE LA POPULATION

6.1 PROFIL

Comme la planification et l'établissement des priorités intéressent la population au premier chef, cette dernière constitue une influence déterminante dans le processus décisionnel visant les infrastructures. Bien qu'il ne soit pas obligatoire de soumettre tous les projets à la consultation, on doit faire preuve d'un certain sens critique à cet égard quand la consultation est essentielle ou qu'elle pourrait se révéler profitable. La population utilise et paie les infrastructures dont elle est propriétaire et, en ce sens, la participation du public au processus décisionnel est importante. Les consultations publiques font appel à divers mécanismes pour obtenir des commentaires, notamment des sondages, des enquêtes par correspondance ou téléphoniques, des séances portes ouvertes et des groupes de consultation. En qualité de participants réguliers aux processus de planification, des membres du public pourraient siéger à des comités de direction et à d'autres comités; on pourrait également les inviter à assister aux séances du conseil. En outre, on pourrait consulter la population afin d'évaluer le degré d'acceptation de certains programmes ou la volonté de les défrayer. Un sondage annuel est un excellent moyen de déterminer les niveaux de satisfaction associés aux services des infrastructures dont on assure la prestation d'obtenir des commentaires sur les priorités budgétaires concernant les infrastructures proposées.

L'enquête par sondage pourrait constituer une enquête générale ou bien elle pourrait porter sur un projet ou une décision en particulier. La consultation pourrait se dérouler à toutes les étapes de la planification, notamment la mise en œuvre, à toutes les étapes du processus décisionnel. Par exemple, la consultation pourrait avoir lieu avant l'établissement du budget annuel ou comme un élément du processus ou bien elle pourrait se dérouler après que soit élaboré un plan servant à établir les priorités des infrastructures, pour solliciter des commentaires. Cela pourrait également comprendre des consultations comme éléments d'un plan stratégique ou à l'égard d'autres plans qui découlent du plan stratégique, comme le plan d'urbanisme de la ville, la stratégie environnementale ou de semblables mécanismes de politique globale. Les consultations qui constituent un élément de la planification stratégique se tiennent habituellement au début du processus décisionnel et elles peuvent enrichir la vision de la collectivité ou agir comme mécanisme de rétroaction relativement à des stratégies déjà élaborées. Elles pourraient également prendre la forme de comités qui engagent la population et les gestionnaires municipaux à l'égard de certaines questions ou décisions. Pour obtenir une contribution précise qui soit efficace, il faut définir le mandat, la portée et la raison de la participation de la population.

Une approche consultative pourrait être diversement utile à une municipalité, notamment :

- permettre aux gestionnaires d'avoir un aperçu du degré de satisfaction de la population à l'égard de certaines questions relatives aux infrastructures;
- donner aux gestionnaires un aperçu de ce que la population estime que devrait comprendre la stratégie de la municipalité;
- constituer un véhicule permettant à la population de communiquer ses opinions;
- établir un mécanisme permettant à la municipalité de raffiner sa vision, sa stratégie ou ses politiques;
- donner aux gestionnaires municipaux l'occasion d'informer la population de leurs plans et des raisons qui les justifient;
- aider les gestionnaires municipaux à déterminer les secteurs de services particuliers qui doivent être améliorés;
- juger des réactions à l'égard de la majoration éventuelle des tarifs ou des taxes;
- constituer un processus de décision ouvert et transparent qui intensifiera l'appui de la population à l'égard des décideurs municipaux;
- aider à déterminer les niveaux de service.

6.2 EXEMPLES

Grand Falls-Windsor (Terre-Neuve) s'est adressée à la population relativement à la nécessité de hausser les taxes pour absorber une partie des coûts d'une nouvelle station de traitement de l'eau et d'épuration des eaux usées. La ville a organisé des séances d'information et elle a fait la preuve qu'il valait la peine de défrayer ces projets à l'aide de subventions fédérales et de recettes réservées à même les taxes, en soulignant l'amélioration de la qualité de vie qui en résulterait. Elle a pu obtenir un appui considérable de la part du public relativement à l'augmentation des taxes. La ville disposait également d'une approche unique pour obtenir les commentaires du public sur les priorités municipales. Lors de l'établissement de son nouveau plan stratégique, la ville a organisé une série d'ateliers où on invitait les membres à discuter des priorités des services dans le cadre du plan stratégique quinquennal. Pour diriger les consultations, on a fait appel à un facilitateur de l'extérieur. (Aucun représentant municipal n'était présent.) On a jugé que cette approche avait très bien réussi, car elle permettait d'inviter la population à exprimer ses opinions franchement. (Dans une petite ville,

la participation directe des représentants municipaux peut dissuader les gens de débattre ouvertement des questions.)

De la même façon, New Glasgow (Nouvelle-Écosse) a organisé des sondages portant sur la hausse proposée de huit pour cent de la taxe d'eau, laquelle était nécessaire pour défrayer une nouvelle station d'épuration des eaux usées. La municipalité a démontré que les questions relatives à la santé et à l'environnement étaient attribuables à l'ancien système des bassins de stabilisation des eaux usées; la population a donc appuyé l'augmentation des taxes.

Okotoks (Alberta) organise un sondage auprès de l'ensemble des ménages (chaque ménage) une fois au cours du mandat du conseil et, chaque année, elle organise un service sur des services particuliers. Les réponses guident les membres du conseil quand ils déterminent les priorités et l'orientation des services municipaux.

Halifax (Nouvelle-Écosse) organise des sondages semestriels avant d'entreprendre le processus budgétaire afin de recueillir des commentaires et d'aider le conseil à établir les priorités. On cherche à établir les priorités en fonction de la perception qu'a la population des objectifs de la ville.

Winnipeg (Manitoba) organise un sondage annuel pour évaluer le degré de satisfaction de la population à l'égard de la prestation des services municipaux. L'information alimente le processus d'établissement des priorités de la municipalité.

Calgary (Alberta) organise des enquêtes annuelles sur la satisfaction à l'égard des niveaux de service.

Charlottetown (Île du Prince Édouard) dispose d'un comité du développement durable.

Annapolis County (Nouvelle-Écosse) fait appel à un comité consultatif sur les secteurs municipaux pour prendre le pouls de l'opinion, de la base vers le sommet, relativement aux priorités établies par la municipalité concernant l'ensemble des fonds.

Iqaluit (Nunavut) a amorcé auprès de la population un programme de consultations afin de se constituer une vision stratégique. Le conseil accorde une priorité élevée au processus de consultation publique afin de sonder l'opinion sur les propositions avant de prendre des décisions.

Le Greater Vancouver Regional District, en Colombie-Britannique, a jugé très avantageux de recourir à un comité consultatif des citoyens à l'occasion d'un projet de barrage controversé. Le comité se composait de représentants

municipaux, de fonctionnaires de la grande région de Vancouver et d'intéressés voisins. Le projet a été retardé d'un an pour permettre à ce comité de travailler avec la population et d'obtenir son appui. On a jugé que ce processus avait réussi; il a été déterminant dans la décision d'aller de l'avant. À Vancouver, des équipes de quartier se chargent des exercices de planification des services de police et des parcs, ce qui exige que les services se coordonnent et échangent de l'information.

Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest) organise annuellement auprès des citoyens un sondage qui fait partie de sa politique budgétaire. À l'occasion du sondage annuel, on demande à la population ce qu'elle est « disposée à payer » à l'égard de certaines idées concernant des programmes proposés, notamment la réfection des routes. Cela permet à la municipalité de juger de l'acceptation de possibles majorations des tarifs ou des taxes.

Brisbane (Australie) produit chaque année un plan général et municipal établi sur un horizon de quatre ans. Chaque année, ces plans s'enchaînent et sont assortis de priorités dans le cadre du cycle de la planification et du budget. Brisbane procède également chaque année à des sondages pour vérifier la satisfaction de la population à l'égard des niveaux de service. Brisbane dispose d'un processus désigné « Votre ville, votre décision » qui réunit à la base un groupe de 600 citoyens/familles qui sont régulièrement consultés par sondage sur un ensemble de projets et de questions.

Winnipeg (Manitoba) a organisé des « consultations publiques sur la tolérance » qui comprenaient un projet pilote dirigé par un groupe de travail sur la tolérance constitué en 1999. L'objectif était de permettre à la ville de déterminer le niveau de service que le public était disposé à accepter relativement à l'état des revêtements des routes. Le groupe de travail a conçu un processus permettant de recueillir les commentaires de la population sur cette question; il a établi un plan d'action pour identifier et recruter des participants bénévoles, pour élaborer un questionnaire et pour déterminer les routes et la méthode à suivre au cours de l'enquête. Le groupe de travail a ensuite procédé à l'enquête, il en a analysé les résultats, il a documenté les questions et rédigé un rapport. On a évalué l'état des routes en fonction des fissures dans la chaussée, de la qualité des parcours et de l'aspect esthétique. Si les répondants signalaient que l'état d'un des indicateurs était « très mauvais », alors on lui attribuait la cote « intolérable ». Les résultats ont révélé la tolérance à un état des routes de qualité inférieure était plus faible que ce qu'on croyait auparavant. Comme l'échantillon du projet pilote était réduit, il faudra que des études subséquentes confirment les résultats obtenus. Le rapport recommande de poursuivre l'élaboration du concept qui consiste à recourir à la participation de la population pour déterminer le degré de tolérance du public et les niveaux de service.

Charlottetown (Ile du Prince Édouard) a créé un comité chargé d'étudier comment la ville gère la durabilité. Il s'agit du Sous-comité des initiatives environnementales qui se compose de représentants de divers services (par exemple, les travaux publics, les parcs et loisirs, la planification et le développement, les services publics et l'environnement) et d'un président choisi parmi les membres du conseil. Les buts poursuivis sont d'établir, entre les disciplines et les services, une participation au processus de décision, d'intégrer des représentants de la population et d'élaborer/d'examiner/d'atteindre les objectifs concernant l'environnement et la durabilité.

6.3 ÉVALUATION

La consultation de la population est précieuse, car les municipalités ont besoin de moyens efficaces pour sonder l'opinion de la population sur les décisions à prendre. Peu de personnes interviewées ont signalé les consultations publiques régulières comme contribution au processus de planification stratégique; il semble donc que les consultations ne soient pas aussi répandues qu'elles pourraient l'être. L'approche préconisant le recours à des comités d'intéressés ou de citoyens pour sonder l'opinion publique sur le processus décisionnel concernant la stratégie n'est pas nouvelle, mais on en perfectionne sans cesse les méthodes et les applications. L'approche convient à n'importe quel type de municipalité; les membres de la collectivité et les gestionnaires municipaux en bénéficieraient beaucoup. Il est vrai qu'il faut du temps et des ressources en personnel pour gérer, constituer de nouveaux comités et établir des processus en collaboration. La plupart des municipalités estiment fort valable de faire participer la population à la planification stratégique, à la fois pour améliorer les plans et pour constituer un consensus au sein de la collectivité. Le lecteur voudra peut-être consulter la règle de l'art intitulée « L'Élaboration de niveaux de service » pour trouver d'autres indicateurs qu'une collectivité peut utiliser pour concevoir des infrastructures durables et aspirer à posséder ce genre d'infrastructures.

7. ÉTUDIER DES MÉTHODES NOUVELLES ET INNOVATRICES EN VUE D'UNE AMÉLIORATION CONTINUE

7.1 PROFIL

Cette approche proactive propose un mécanisme pour aborder les objectifs généraux. Elle renvoie à une gamme diversifiée de méthodes de gestion visant à renforcer la capacité de gérer les infrastructures de façon innovatrice. Il pourrait s'agir de la décision d'affecter du personnel ou des ressources (par exemple, des fonds pour les services des conseillers externes) de façon stratégique afin d'améliorer l'analyse des possibilités relatives aux infrastructures; par ailleurs, cela pourrait servir à démontrer la capacité de recenser, à l'égard des infrastructures, de nouvelles solutions innovatrices sous la forme de projets pilotes qui concrétisent un objectif de la municipalité. À toute étape du processus décisionnel, on peut recourir à des approches innovatrices selon le secteur que la municipalité choisit de privilégier et ces approches peuvent intégrer des partenaires des secteurs privé et public. Certaines municipalités ont eu recours à des approches innovatrices pour cibler la gestion du risque ou l'auto-évaluation, pour recenser des projets pilotes afin d'évaluer les possibilités qu'offrent certaines solutions concernant les infrastructures ou à l'intention de comités sur des projets spéciaux. Ce qui est primordial, c'est que ces approches créent une perspective générale et qu'elles intègrent les priorités générales au processus décisionnel au niveau des services.

En renforçant sa capacité par le biais de ressources en personnel ou de projets pilotes, une municipalité démontre son engagement à l'égard des questions stratégiques. Les projets pilotes favorisent, au sein d'un organisme, le perfectionnement multidisciplinaire des habiletés et l'apprentissage et ils permettent de juger des ressources. La possibilité que le personnel de divers services se donne une formation polyvalente à l'égard d'un objectif stratégique municipal est beaucoup plus forte quand la municipalité choisit de renforcer sa capacité par l'affectation stratégique des membres du personnel.

7.2 EXEMPLES

Winnipeg (Manitoba) a créé une équipe interne de gestion du risque chargée d'étudier tous les aspects du risque lors de l'évaluation des priorités des programmes d'infrastructure. Les objectifs consistent à étudier les scénarios les plus pessimistes et les plus optimistes des plans des projets et de rendre compte des risques financiers et de ceux liés à la responsabilité. En outre, la ville a bénéficié des services d'un comité de promotion des projets à qui on a fait appel pour coordonner toutes les activités de communication et de consultations publiques.

St. John's (Terre-Neuve) a recours aux services d'un gestionnaire pour évaluer les risques dans les divers services, lequel est chargé de conseiller les gestionnaires des services et les chargés de projets relativement aux risques (concernant la population, la santé, la sécurité et les finances) associés aux projets proposés, à tour de rôle et en fonction des besoins.

Surrey (Colombie-Britannique) charge un comité de classer les immobilisations afin de coter les projets et de consolider les objectifs généraux en matière d'infrastructures avant de présenter l'information au conseil. Le comité comprend des représentants de divers services et il est présidé par un représentant des finances.

Portland (Oregon) a créé un bureau du développement durable afin d'intégrer les objectifs environnementaux, sociaux et économiques dans tous les services municipaux.

Cardiff (Royaume-Uni) a recours à une commission de vérification pour scruter les résultats de la vérification interne des meilleurs rapports qualité-prix dans le but de continuer à améliorer la prestation des services.

Portland (Oregon) a construit trois postes d'incendie coiffés de « toits verts » qui gèrent les eaux pluviales plus efficacement et qui réduisent l'utilisation de la ville en énergie. La ville utilise les trois installations comme modèles; stratégiquement, elle en fait la promotion auprès de l'industrie de la construction comme exemple de projet pilote sur la durabilité plus efficace des infrastructures et la réduction des charges financières dans l'exploitation d'immeubles.

Iqaluit (Nunavut) s'est donné l'objectif stratégique de devenir une collectivité écologique. C'est ainsi qu'elle a effectué une étude de faisabilité qui intègre des objectifs environnementaux à une solution d'infrastructure. Récemment, la ville a lancé le projet APEX Healthy Homes, un projet pilote de recyclage des eaux ménagères qui réutilise toutes les eaux usées domestiques dans la chasse d'eau et pour d'autres besoins secondaires en eau. On entend mettre ce concept en application dans une grande partie de la collectivité qui dépend actuellement d'un système d'adduction d'eau et d'eaux usées par camion (dans un tiers de la ville). L'étude de faisabilité de ce projet a été financée par la Fédération canadienne des municipalités. La municipalité a également démontré l'importance de renforcer la capacité interne afin de prendre des décisions plus judicieuses en matière d'infrastructures.

7.3 ÉVALUATION

Toutes les municipalités prennent des décisions relatives à leur mode d'organisation; toutefois, toutes ne sont pas disposées à affecter une part du temps de leur personnel et des ressources afin de poursuivre des objectifs

stratégiques en matière d'infrastructures ni à mettre en œuvre des projets pilotes comportant de plus grands risques. Ce type d'approche n'a rien de nouveau, mais la nature des affectations et les projets pilotes le sont; ils reflètent une évolution dans la compréhension de la nature des questions d'infrastructures. En contrepartie d'un investissement relativement modeste en ressources humaines et financières, les municipalités peuvent améliorer la capacité à long terme qu'elles ont de prendre des décisions judicieuses et d'augmenter les possibilités dont elles disposent d'investir dans les infrastructures.

8. MODÈLE DE L'ÉTABLISSEMENT DES PRIORITÉS : SYSTÈMES DE PONDÉRATION ET DE CLASSEMENT

8.1 PROFIL

La pondération et le classement désignent les processus qu'utilise l'organisme pour établir les priorités et ils reflètent les décisions prises aux niveaux inférieurs des services à la suite d'une évaluation technique ou les décisions prises au niveau supérieur de l'organisme. Il s'agit davantage d'une évaluation qualitative et, bien qu'elle puisse avoir lieu dans le cadre général d'un système de gestion des éléments d'actif, la pondération et le classement comportent généralement d'autres facteurs qu'on pourrait désigner de paramètres à critères multiples. Peu importe si une municipalité dispose ou non d'un système de gestion des éléments d'actif, tous les services doivent établir les priorités des projets qu'ils prévoient à l'aide d'une combinaison de données techniques et qualitatives et en faisant preuve de jugement. La méthode comprend généralement des facteurs de pondération dans un système d'établissement des priorités et exige souvent la contribution de la population dans l'élaboration de tels facteurs. Cela s'impose habituellement avant de saisir le conseil des propositions. Les critères qualitatifs peuvent notamment comprendre les objectifs sociaux, économiques et environnementaux, car les critères sont souvent liés aux objectifs stratégiques de l'organisme. Certaines municipalités choisissent d'officialiser la méthode utilisée pour établir ces priorités.

8.2 EXEMPLES

À Portland (Oregon), les services s'en remettent à un manuel pour établir les priorités à l'aide de critères de filtrage comme :

- Le projet est-il autorisé?
- Existe-t-il des questions de santé et de sécurité?
- Permettra-t-il de réduire les charges d'exploitation?
- S'agit-il d'une pratique durable?
- Obtient-il un appui économique?
- S'agit-il d'une priorité du plan général?
- Réduira-t-il les responsabilités?

Ils présentent ensuite la liste des priorités au conseil.

Caledon (Ontario) utilise un modèle de priorités où les gestionnaires des services calculent la valeur des meilleurs secteurs où dépenser les fonds (le meilleur rapport qualité-prix) en examinant les priorités techniques et l'état de la prestation des services (l'efficacité et l'efficience des services). On tient compte des objectifs environnementaux et on se demande si les contribuables obtiendront plus en modifiant le niveau des services. Essentiellement, la ville s'inspire d'une méthode de gestion fondée sur les résultats pour établir les priorités en matière d'infrastructures.

Surrey (Colombie-Britannique) a élaboré un modèle de classement des investissements (MCI) comme méthode de classement ou de pondération officielle de même que pour affecter des fonds. Le modèle attribue au projet une cote de faisabilité générale et il crée des modèles de financement pour chaque secteur d'un programme. Les modèles de financement sont classés par ordre de priorités et ils prévoient un processus décisionnel collectif en plus de déterminer le plan des services particuliers. (Traditionnellement, les plans des services n'étaient pas consolidés dans la perspective de l'organisme.) Le MCI tient compte des objectifs sociaux, économiques et environnementaux.

Grande Prairie (Alberta) a recours à un système d'évaluation et de pondération des projets d'immobilisations qui tient compte de critères comme les questions juridiques et de sécurité, les niveaux de service, leur mise en application dans la collectivité, les priorités commerciales, la durée de vie de l'élément d'actif, l'urgence du besoin et l'analyse des avantages-coûts. Cela se déroule au niveau des services. On doit attribuer au modèle une cote de un à cinq dans tous les secteurs visés par des critères précis. Puis, lors d'une seconde étape, on attribue une valeur comme cote d'urgence. Lors d'une troisième étape, on procède à l'évaluation des coûts. Ce modèle établit les priorités des projets dont les coûts sont absorbés au cours de l'année où le projet est conçu; la cote la plus faible est attribuée aux projets qui feront leurs frais en cinq ans. La dernière étape comporte l'attribution par des experts d'une cote qualitative et l'établissement d'un équilibre entre les objectifs sociaux, économiques et environnementaux.

New Glasgow (Nouvelle-Écosse) utilise un système de mérite technique qui correspond à un système de pondération officiel, lequel établit la priorité des projets et les affectations de fonds selon la faisabilité et la valeur technique.

Le Greater Vancouver Regional District, en Colombie-Britannique, a recours à un programme de planification à long terme des services publics désigné système de classement des critères pour tout ce qui concerne la planification des infrastructures. Cela comprend une évaluation exhaustive des risques, l'analyse de la réglementation, l'évaluation de la santé et de la sécurité, l'évaluation des incidences sur les biens et l'environnement. Le programme permet également d'évaluer les risques que comporte le fait de ne pas assurer la prestation d'un

certain niveau de service. Les services l'utilisent pour établir la priorité des projets avant d'en saisir le conseil.

Toronto (Ontario) a révélé qu'elle utilisait également, au niveau des services, un outil qui permet d'établir les priorités et qui reflète les orientations stratégiques du conseil.

8.3 ÉVALUATION

Les municipalités ne disposent pas toutes d'un outil pour établir leurs priorités. Certaines de celles qui n'en ont pas ont indiqué qu'elles se rendaient compte qu'il serait utile pour elles d'en utiliser un. Sans outils pour établir les priorités, le système d'affectation des crédits oblige habituellement les services à présenter au conseil une longue liste de propositions, puis ce dernier décide de ce qui sera financé. Les décisions peuvent également se prendre sur la base des crédits historiques. Un outil servant à établir les priorités possède une valeur intrinsèque, car les décisions des services et du conseil se fondent sur des critères logiques, valables et transparents. Bien que diverses méthodes de pondération et d'établissement des priorités ont cours depuis de nombreuses années, les applications plus récentes semblent être plus pratiques que certaines qui ont été utilisées dans le passé. Aujourd'hui, les municipalités sont aux prises avec des questions plus complexes, elles disposent de moins de fonds de la part des instances supérieures et elles ont besoin d'outils pour les aider à établir judicieusement des priorités à la mesure des fonds dont elles disposent. L'approche de l'outil d'établissement des priorités convient généralement à chaque type de municipalité, mais les critères utilisés ou les pondérations attribuées peuvent varier selon les priorités du plan ou la vision stratégique de chaque municipalité. Les facteurs de pondération pourraient poser problème; c'est pourquoi le système utilisé doit recourir à l'analyse de sensibilité. Cette approche n'est ni nécessairement coûteuse ni difficile à appliquer. Il y a un investissement en temps à prévoir pour transformer des systèmes de critères, de classement et de pondération et leur donner la forme de l'outil approprié. Il faudra peut-être également recourir à un conseiller de l'extérieur pour développer l'outil approprié et il est possible qu'il faille faire appel à la population pour définir priorités et critères.

Les avantages d'un outil d'établissement des priorités sont importants et la faible mise de fonds consentie pour instaurer un tel système permettrait vraisemblablement à la municipalité d'économiser chaque année du temps et des fonds en matière décisionnelle. Un tel outil peut donner au conseil la souplesse nécessaire pour prendre des décisions (par exemple, croissance rapide par rapport à une infrastructure vieillissante). Lors de la conception des systèmes d'affectation de crédits, surtout en ce qui a trait aux partenariats entre les secteurs public et privé, on pourrait devoir respecter des obligations d'ordre juridique ou les exigences que pose un gouvernement provincial ou encore d'autres obligations contractuelles.

9. MODÈLE DE L'ÉTABLISSEMENT DES PRIORITÉS : LIER IMMOBILISATIONS ET BUDGETS D'EXPLOITATION ET D'ENTRETIEN

9.1 PROFIL

Il s'agit d'un processus d'analyse qui se déroule à l'étape de la planification des projets. On y examine la charge totale du cycle de vie et on tient compte des hausses ou des réductions estimatives du budget d'exploitation et d'entretien. On détermine les charges totales de la proposition du projet, qu'il s'agisse d'une infrastructure de remplacement ou nouvelle. Cela permet à la municipalité de planifier avec plus d'exactitude les futurs crédits budgétaires en matière d'exploitation et d'immobilisations. En fait, la municipalité peut prendre des décisions plus judicieuses concernant la planification des projets d'immobilisations; elle peut décider d'autoriser les projets seulement quand l'ensemble des coûts projetés auront été examinés, y compris les charges d'exploitation et d'entretien. Cette méthode comprend la prise en charge de l'amortissement, les calendriers de la fiabilité et de l'entretien, les résultats de l'optimisation du rendement des éléments d'actif et les facteurs liés au cycle de vie. Cette méthode vaut pour toutes les décisions concernant les immobilisations.

Comme le signalent les exemples suivants, cette approche peut s'appliquer dans les municipalités à croissance lente ou rapide, petites et grandes, rurales et urbaines.

9.2 EXEMPLES

À Okotoks (Alberta), le lien entre les dépenses en capital et les budgets d'exploitation constitue véritablement le fondement du processus décisionnel de la ville. Le budget d'exploitation doit pouvoir subvenir aux coûts majorés de la nouvelle infrastructure pour qu'un projet d'immobilisations soit autorisé.

Vancouver (Colombie-Britannique) relie le budget d'exploitation aux dépenses en capital depuis les trois ou quatre dernières années. Lorsqu'il s'agit d'emprunter, les frais de la dette s'ajoutent au tarif dégressif de l'exploitation et de l'entretien.

Caledon (Ontario) lie les crédits du budget d'exploitation et la planification des projets d'immobilisations grâce à un logiciel de gestion des éléments d'actif. Elle tient compte également des modifications prévues dans la nature de l'actif. La ville a révélé qu'elle distingue entre les charges d'exploitation servant à la prestation d'un service et la valeur de l'élément d'actif utilisé pour assurer la prestation de ce service.

Winnipeg (Manitoba) lie les crédits du budget d'exploitation aux projets d'immobilisations. Les tarifs des services publics facturés correspondent aux

charges d'exploitation et d'entretien. Winnipeg relie également les charges d'exploitation et d'entretien aux coûts en capital dans le cadre d'une entente de partenariat entre les secteurs public et privé en vue d'un nouveau pont réservé au transport.

Toronto (Ontario) signale que lors de l'étude des projets d'immobilisations, on évalue l'ensemble des incidences nettes de l'exploitation, des besoins liés à la main-d'œuvre et des besoins du service de la dette.

New Glasgow (Nouvelle-Écosse) a indiqué que les crédits du budget d'exploitation sont liés à la planification des projets d'immobilisations par l'intermédiaire des plans d'activités des projets concernant les nouveaux développements. On a cité l'exemple récent de la construction d'un port de plaisance où, avant d'autoriser le projet, on a tenu compte à la fois des charges d'exploitation et d'entretien et des coûts en capital comme d'un tout.

Grande Prairie (Alberta) relie le budget d'exploitation et la planification des projets d'immobilisations à l'égard de tous les investissements dans de nouvelles infrastructures afin d'évaluer la capacité d'entretenir la nouvelle installation.

Iqaluit (Nunavut) a indiqué qu'il est pratique courante d'associer la planification des projets d'immobilisations et le budget d'exploitation, ce qui permet de déterminer des affectations plus réalistes.

St. John's (Terre-Neuve) lie les budgets d'exploitation et la planification des projets d'immobilisations. Lors de la décision récente de construire une nouvelle station de traitement de l'eau, les coûts d'exploitation et d'entretien ont été intégrés aux coûts totaux.

Cardiff (Royaume-Uni) associe toujours les affectations du budget d'exploitation et les mises de fonds des projets d'immobilisations, car les propositions doivent comprendre les prévisions relatives à l'exploitation et à l'entretien.

Portland (Oregon) relie toujours les affectations du budget d'exploitation à la planification des projets d'immobilisations. Le conseil n'autorise pas les projets sans fonds d'exploitation. Les fonds associés à des besoins d'exploitation figurent dans le budget.

Brisbane (Australie) a commencé à relier les budgets d'exploitation et d'entretien et le budget d'immobilisations il y a trois ans.

Annapolis County (Nouvelle-Écosse) étudie les liens entre les budgets d'exploitation et d'entretien en intégrant l'analyse du point mort à son modèle concernant les incidences qui s'exercent sur la collectivité.

9.3 ÉVALUATION

Environ les deux tiers des municipalités recensées associent immobilisations et budgets d'exploitation et d'entretien. Certaines (grandes et petites) ont signalé qu'elles ne le font pas du tout. Dans la plupart des cas, l'établissement de ce lien est récent. Le fait de relier les immobilisations aux budgets d'exploitation et d'entretien peut s'appliquer à tous les types de collectivités, car cela favorise la prise de décisions plus judicieuses et la planification de budgets plus rigoureux. Il se pourrait que les municipalités qui croissent rapidement aient le plus à gagner en mettant ce lien en œuvre, car le cumul de nouvelles obligations les rend plus vulnérables. Les municipalités qui ont adopté cette approche voient à disposer d'une stratégie de financement avant d'autoriser un projet. La mise en œuvre d'un tel outil n'est ni coûteuse ni difficile; elle devrait s'accompagner d'une réflexion stratégique, de prévisions de la demande et de la projection des coûts d'exploitation et d'entretien. Bien que l'utilisation même de l'outil coûte peu, son application peut influencer grandement sur les coûts prévus dans les budgets d'exploitation et d'entretien ou sur les dépenses en capital autorisées. Enfin, ce qui importe le plus, la création d'un lien entre le budget d'immobilisations et le budget de F&E à l'étape de la planification favorise la prise de meilleures décisions en matière d'immobilisations initiales puisqu'on reconnaît alors implicitement que l'approche de la gestion des infrastructures est fondée sur la totalité du cycle de vie.

10. MODÈLE DE L'ÉTABLISSEMENT DES PRIORITÉS : MÉTHODE DE L'ÉTUDE DE CAS

10.1 PROFIL

On utilise l'étude de cas dans les exercices permettant d'établir les priorités des services et la planification budgétaire. En ce qui a trait à un projet ou à un projet de budget, les services rédigent une étude de cas qui comprend généralement ce qui suit :

- contexte du projet;
- niveau de service actuel pour répondre aux besoins;
- exigences du projet;
- options permettant de satisfaire aux exigences (y compris celle du statu quo);
- analyse financière;
- hypothèses;
- évaluation du risque;
- analyse des facteurs autres que financiers (par exemple, les changements technologiques, les modifications apportées aux règlements, aux politiques, aux méthodes);
- contexte stratégique;
- plan de mise en œuvre (par exemple, calendriers, projections, faisabilité);
- conclusions (par exemple, l'option recommandée = le meilleur rapport qualité-prix).

La méthode de l'étude de cas correspond habituellement à celle qu'adopte le secteur privé ou à une approche générale de gros bon sens à l'égard de la planification; de nombreux instances l'adoptent, notamment pour la planification des investissements fédéraux, provinciaux et municipaux. Les municipalités demandent aux services de rédiger des études de cas et de les présenter à leurs cadres supérieurs ou directement au conseil. Grâce à cette méthode, le conseil a un aperçu du projet du service, notamment une analyse détaillée de tous les facteurs pertinents. Cela permet au conseil de prendre des décisions plus judicieuses en comparant une série d'options, y compris le statu quo, et en

évaluant dans chaque cas le scénario qui en résulte. L'approche selon l'étude de cas permet habituellement de recommander la meilleure option technique au meilleur prix, soit l'approche du meilleur rapport qualité-prix. L'étude de cas peut servir d'outil de communication ou de marketing lors de la présentation au conseil ou au public.

10.2 EXEMPLES

Annapolis County (Nouvelle-Écosse) a recours à un modèle concernant les incidences qui s'exercent sur la collectivité (MIC) pour aider la municipalité à établir les priorités des besoins des infrastructures dans les 100 collectivités sur son territoire. Ce modèle caractérise la quantité de changement qui survient dans une collectivité, il en détermine les incidences fiscales et environnementales, les conséquences du statu quo et il aide à élaborer une étude de cas lors de chaque participation du comté concernant les finances, les politiques et la réglementation. Le MIC n'est pas complètement institutionnalisé à l'intérieur du cadre décisionnel; il est utilisé depuis deux ans à peine.

Winnipeg (Manitoba) utilise la méthode de l'étude de cas dans son exercice de la planification et la ville estime que cela est crucial en gestion financière à long terme. Chaque service établit un plan d'activités qui alimente le plan général. Les services doivent présenter leur étude de cas au conseil, là où se prennent les décisions relatives au niveau de service à prévoir, selon les études de cas présentées.

10.3 ÉVALUATION

La méthode de l'étude de cas n'est pas très répandue chez les municipalités recensées; il semble qu'elle soit une façon plutôt nouvelle de présenter les besoins selon un ordre de priorités. La perspective générale de l'étude de cas doit avoir de solides assises financières; elle peut encourager les services à examiner les façons de financer les projets ou de diriger les programmes en respectant le budget. On pourrait appliquer cette approche à tous les types de municipalités, mais elle intéressera surtout celles qui gèrent un important niveau d'endettement. Il ne serait pas très difficile de mettre cette approche en œuvre, mais elle exigera probablement de la formation. Les avantages seraient plus indirects, soit une pensée stratégique, une meilleure prise de décision et une économie de temps pour le conseil lors des délibérations grâce à un processus judicieux concernant les propositions des services.