



CONSTRUIRE ENSEMBLE

Guide relatif à l'élaboration des plans de gestion des infrastructures municipales

Ministère de l'Infrastructure



Lettre du ministre de l'Infrastructure, ministre des Transports

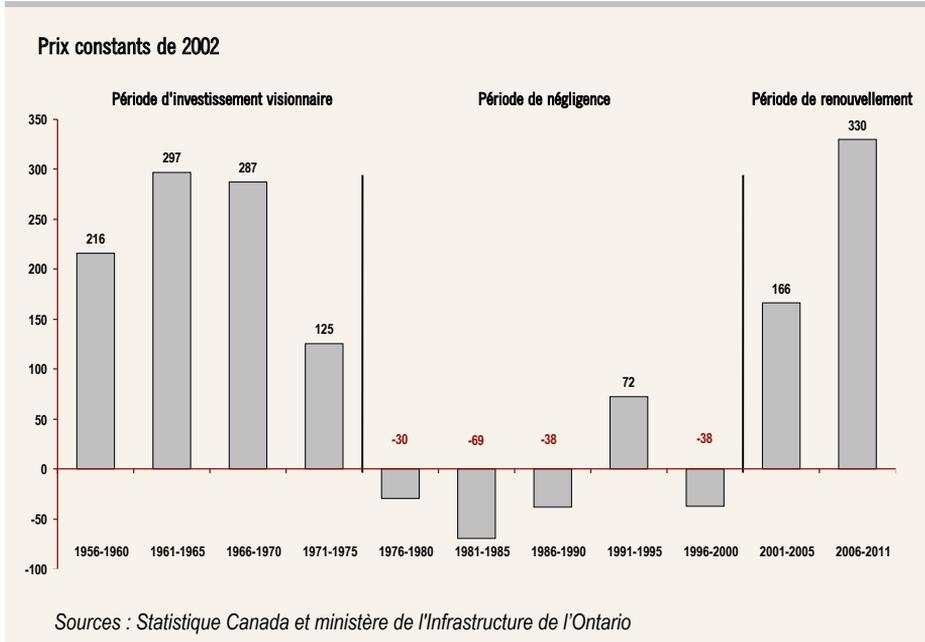
Les investissements dans l'infrastructure sont essentiels à la consolidation de l'économie, à la création d'emplois et à l'édification de collectivités fortes où les résidents jouissent d'une qualité de vie élevée.



C'est pourquoi le gouvernement de l'Ontario a investi plus de 75 milliards de dollars dans l'infrastructure depuis 2003 afin de soutenir nos hôpitaux, nos écoles, nos moyens de transport et nos routes – créant ou préservant en moyenne près de 100 000 emplois chaque année.

GRAPHIQUE 1

Valeur nette du parc public par habitant en Ontario



En juin dernier, nous avons rendu public notre plan décennal relatif aux infrastructures : *Construire ensemble*. Ce plan, le premier en son genre, vient renforcer notre ferme engagement à poursuivre l'investissement dans les infrastructures.

Malgré des défis budgétaires importants, nous respectons cet engagement. Dans le budget de l'Ontario pour 2012, nous nous sommes engagés à investir plus de 35 milliards de dollars dans les infrastructures au cours des trois prochaines années. Nous respectons également nos engagements envers les municipalités, y compris les reprises convenues dans le cadre de l'Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services (EPMFMPS), selon un échéancier établi de concert, ainsi que l'apport de 1,8 milliard de dollars aux municipalités par le biais à la fois du Fonds de partenariat avec les municipalités de l'Ontario (FPMO) et des reprises provinciales en 2012.

Sachant qu'il reste encore du travail à faire en collaboration avec les municipalités et avec le gouvernement fédéral afin de relever les défis que présentent les infrastructures municipales, le gouvernement s'est engagé, par le biais de *Construire ensemble*, à élaborer une stratégie relative aux infrastructures municipales.

La gestion des biens d'infrastructure sera la pierre d'assise de cette stratégie. La planification de la gestion des biens devra maintenant être considérée comme une priorité – un besoin passant avant les désirs. Cela permettra de s'assurer que les investissements sont faits au moment opportun, afin de minimiser les coûts futurs liés aux réparations et à la restauration et de conserver les biens municipaux.

Nous passons à la normalisation et à l'uniformisation dans la gestion des actifs municipaux. La première étape consiste à demander aux municipalités souhaitant obtenir des fonds de préparer un plan détaillé de gestion des biens d'infrastructure et de montrer comment le projet s'inscrit dans ce cadre. Dans le cadre de ce processus, les municipalités devront démontrer dans quelle mesure elles participent au financement du projet, notamment en concertation avec Infrastructure Ontario.

Nous avons compris le message de certaines municipalités, en particulier les municipalités de petite taille, qui sont aux prises avec la préparation de plans détaillés de gestion de leurs actifs et éprouvent des difficultés à cause d'un manque de capacité technique ou des ressources financières limitées.

Par conséquent, le gouvernement mettra à la disposition des municipalités admissibles (environ 350) des fonds afin de les aider à préparer leur plan de gestion des actifs. Nous adoptons une approche fondée sur l'admissibilité de sorte à permettre aux municipalités de se concentrer sur leur plan de gestion des actifs plutôt que de se livrer concurrence pour le financement.

Le présent guide fait partie d'une trousse de documents préparés à l'intention des municipalités afin d'aider ces dernières à préparer leur plan de gestion des actifs et à prendre en compte toutes les ressources disponibles pour les aider à répondre à leurs besoins en matière d'infrastructure. Cette trousse de documents disponible sur le Web nous permettra également d'apprendre les uns des autres grâce au forum où nous pourrons partager les meilleures pratiques et les histoires de réussite.

La stratégie des infrastructures municipales comporte les objectifs suivants : rendre universelle une bonne planification de la gestion des actifs; faire le meilleur usage possible de toute une gamme d'outils du financement des infrastructures; et trouver des solutions aux défis structurels auxquels sont confrontées les petites municipalités.

Le gouvernement fédéral devrait être un partenaire clé dans cet effort. Nous collaborons avec le gouvernement fédéral dans l'élaboration de son plan d'infrastructure à long terme. Nous avons réitéré notre engagement en matière de gestion des actifs et d'investissement intelligent.

Nous allons poursuivre notre collaboration avec nos partenaires municipaux et fédéraux afin de relever les défis liés aux infrastructures municipales et assurer la prospérité future de l'Ontario.



Bob Chiarelli
Ministre de l'Infrastructure
Ministre des Transports

1 PARTIE

CONTEXTE

1 INTRODUCTION

Les infrastructures publiques sont au cœur de notre prospérité et de notre qualité de vie. Voilà pourquoi, en juin 2011, la province a rendu public *Construire ensemble*, un plan d'infrastructure à long terme pour l'Ontario. *Construire ensemble* répond aux tendances à long terme qui auront un effet sur les besoins en matière d'infrastructure en Ontario, notamment une économie plus mondialisée et axée sur les services; une population plus importante, plus âgée et plus urbanisée; et les effets du changement climatique. Ce plan définit un cadre stratégique afin de guider les investissements futurs de sorte qu'ils soutiennent la croissance économique, soient responsables sur le plan budgétaire et répondent aux besoins changeants. L'un des éléments clés de ce cadre de travail est d'assurer une bonne intendance grâce à une gestion appropriée des biens.

Les municipalités assurent la prestation d'un grand nombre de services qui sont essentiels aux Ontariennes et aux Ontariens et ces services dépendent d'une infrastructure bien planifiée, bien construite et bien entretenue. Par exemple, les municipalités sont responsables de plus de 15 000 ponts et ponceaux de grande taille et de plus de 140 000 kilomètres de routes permettant le déplacement des personnes et des biens. En outre, plus de 10 millions d'Ontariens dépendent des services d'eau potable ou d'eaux usées municipaux.

Les gouvernements provincial, municipaux et fédéral se partagent l'obligation de relever les défis que présentent les infrastructures municipales. La province prend cette obligation au sérieux. Depuis 2003, la province a investi environ 13 milliards de dollars dans les infrastructures municipales. Ceci inclut plus de 1,8 milliard de dollars qui ont servi à financer les projets de stimulation de l'infrastructure municipale et communautaire dans le sillage de la crise économique de 2008. Ces investissements ont aidé les municipalités à moderniser et à agrandir leur système de transports en commun, à réparer et moderniser les routes et les ponts, à améliorer les stations de traitement de l'eau et des eaux usées et à revitaliser l'infrastructure communautaire.

De plus, depuis 2003, le Programme de prêts d'Infrastructure Ontario a fourni aux clients admissibles du secteur public des solutions de financement afin d'aider à renouveler les infrastructures et à optimiser les ressources pour le public. Le Programme de prêts emprunte au nom des municipalités et d'autres organismes publics admissibles, afin de permettre aux petits emprunteurs d'obtenir du financement à un taux d'intérêt abordable.

À ce jour, le Programme de prêts a autorisé et réalisé plus de 5,8 milliards de dollars en prêts abordables – y compris quelque 4 milliards de dollars à 215 clients municipaux afin d'aider à soutenir plus de 1 500 projets. Parmi ces projets, mentionnons d'importants investissements dans les routes, les ponts, ainsi que les systèmes de traitement de l'eau et des eaux usées dans différentes parties de la province.

Les subventions et les prêts provinciaux pour l'infrastructure municipale sont complétés par d'autres mesures de soutien municipal continu. Parmi ces mesures, mentionnons les transferts réalisés par le biais de l'Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services (l'EPMFMPS) qui permettent de s'assurer qu'une plus grande proportion des taxes municipales est disponible pour les projets municipaux importants – dont les investissements dans l'infrastructure, les financements provenant du Fonds de partenariat avec les municipalités de l'Ontario (FPMO) et d'autres sources. Le soutien continu de la province aux municipalités a été augmenté, pour atteindre 3,2 milliards de dollars en 2012 – soit presque trois fois le montant avancé en 2003.

2 STRATÉGIE RELATIVE À L'INFRASTRUCTURE MUNICIPALE

En dépit des investissements importants provenant de tous les paliers de gouvernement, il faut faire davantage pour répondre aux besoins actuels et émergents relatifs aux infrastructures municipales. C'est pourquoi la province s'est engagée, par le biais de *Construire ensemble*, à collaborer avec les municipalités et le gouvernement fédéral afin d'établir une stratégie en matière d'infrastructures municipales.

Que fera cette stratégie?

À long terme, les trois paliers de gouvernement devront collaborer afin de relever les défis liés aux besoins actuels et émergents relatifs aux infrastructures municipales. Les principes suivants orienteront la stratégie :

- Les municipalités sont les intendantes des infrastructures qu'elles possèdent. Les gouvernements provincial et fédéral ont l'obligation d'aider les municipalités à relever les défis liés à l'infrastructure.
- Les décisions en matière d'investissements doivent être guidées par des plans de gestion des biens détaillés.
- Ceux qui profitent directement de l'infrastructure municipale doivent payer pour le service dans la mesure du possible.
- L'on doit rechercher les occasions d'offrir les infrastructures de façon plus efficaces en établissant des partenariats avec les autres collectivités ou en consolidant les services là où c'est possible.
- Le maintien des routes, des ponts, des installations de traitement de l'eau et des eaux usées et des logements sociaux doit être une priorité absolue.
- Certaines collectivités font face à des défis particuliers nécessitant des solutions sur mesure.
- Infrastructure Ontario et le secteur privé peuvent aider à relever les défis liés aux infrastructures municipales.

Dans le cadre de cette stratégie, les activités stratégiques dans les trois domaines suivants devront être examinées :

- rendre universels la planification de la gestion des biens et les rapports publics;
- optimiser l'utilisation de toute la gamme des outils budgétaires et des outils de financement de l'infrastructure;
- relever les défis structurels auxquels font face les petites municipalités.

Dans le but de minimiser le fardeau lié à la préparation des rapports dans le cadre de la planification de la gestion des biens, la province a l'intention d'adopter une approche à guichet unique, c'est-à-dire un plan détaillé capable de satisfaire à toutes les exigences provinciales relatives à la gestion des biens municipaux. Cela permettra de rationaliser les activités, telles que les éventuelles dispositions législatives liées à la *Loi de 2010 sur le développement des technologies de l'eau*.

Quelle est la première étape?

La résolution des défis liés à l'infrastructure municipale commence avec l'amélioration de la gestion des biens. La province voit ceci comme un préalable à une discussion productive sur les solutions, y compris le financement permanent pour les infrastructures municipales.

Dans *Construire ensemble*, la province a précisé que toute municipalité cherchant à obtenir du financement de la province pour ses infrastructures doit démontrer comment son projet s'inscrit dans un plan détaillé de gestion des biens. Ceci contribuera à s'assurer que les ressources limitées servent à répondre aux besoins les plus urgents.

Que doivent inclure les plans détaillés de gestion des biens?

La Troisième partie du présent guide précise les renseignements et l'analyse que doivent à tout le moins contenir les plans de gestion des biens municipaux. La province prévoit adopter une planification normalisée de la gestion des biens municipaux et le présent guide aidera les municipalités à prendre une longueur d'avance dans l'élaboration des plans détaillés.

Les municipalités déjà dotées d'un plan détaillé de gestion des biens n'ont pas à le refaire. La Troisième partie du présent guide peut servir de modèle, mais les municipalités peuvent choisir n'importe quelle forme appropriée, du moment que leur plan contienne les renseignements et l'analyse décrits dans la Troisième partie.

Les stratégies de financement sont un élément clé du plan détaillé de gestion des biens. Les conseils municipaux doivent être disposés à envisager tous les outils de revenu et de financement. Par exemple, il se peut que certaines municipalités aient à revoir leur politique de non-endettement. Le financement par l'emprunt, par exemple, les débentures, les prêts et les conventions de financement pour la construction, contribue à répartir au fil du temps le coût des projets d'immobilisation coûteux, de sorte que les utilisateurs actuels et futurs des services partagent le fardeau.

De plus, certaines municipalités devront revoir leur politique à l'égard des frais d'utilisation, par exemple, les taux facturés pour l'eau. Les taux des services d'eau et d'eaux usées en Ontario sont peu élevés en comparaison avec plusieurs autres régions et, dans bien des cas, les taux demandés ne reflètent pas le coût total des services.

Dans son rapport sur la transformation du secteur public de l'Ontario, la **Commission de la réforme des services publics de l'Ontario** aborde la nécessité d'établir les prix à partir du coût complet des services d'épuration des eaux et de traitement des eaux usées :

« [Dans] les services municipaux d'épuration des eaux et de traitement des eaux usées... un investissement stable et à long terme est plus efficient et assure une plus grande équité d'une génération à l'autre... De plus, l'établissement des prix à partir du coût complet des services d'épuration des eaux et de traitement des eaux usées a pour avantage d'encourager la conservation. Or, le Canada suit de loin les chefs de file à ce chapitre. Le modèle de recouvrement des coûts est déjà utilisé dans le secteur de l'électricité. Il devrait également être appliqué aux services d'épuration des eaux et de traitement des eaux usées. »

Recommandation 12-2 : Adopter l'établissement des prix à partir du coût complet pour les services d'épuration des eaux et de traitement des eaux usées. »

Source : Des services publics pour la population ontarienne : Cap sur la viabilité et l'excellente, rapport de la Commission de la réforme des services publics de l'Ontario

L'une des conditions pour recevoir du financement provincial pour l'infrastructure exige que les municipalités démontrent qu'elles ont exploré toute une gamme de sources de financement et de revenu.

Pour recevoir un financement provincial pour l'infrastructure, les municipalités devront continuer à démontrer qu'elles se conforment à toutes les exigences législatives pertinentes, notamment les inspections des ponts selon la *Loi de 1990 sur l'aménagement des voies publiques et des transports en commun* et les déclarations de renseignements financiers conformément à la *Loi de 2001 sur les municipalités*.

La responsabilité relative à la sécurité et à l'entretien des ponts en Ontario est définie dans le **Règlement 104/07**, « *Standards for Bridges* », pris en application de la **Loi de 1990 sur l'aménagement des voies publiques et des transports en commun**. La loi exige que tous les ponts provinciaux et municipaux soient inspectés toutes les deux années civiles sous la supervision d'un ingénieur professionnel selon le Manuel d'inspection des structures de l'Ontario (Manuel d'inspection) du ministère des Transports.

De quelle façon la province aidera-t-elle les municipalités qui ont besoin d'aide?

La province reconnaît que les petites municipalités peuvent avoir des capacités financières limitées, ce qui rend difficile l'élaboration d'un plan de gestion des biens. Par conséquent, les petites municipalités (et les régies locales du Nord de l'Ontario dotées de systèmes de traitement de l'eau et des eaux usées) seront admissibles à des fonds pour la planification de la gestion des biens en 2012-2013 par le biais de l'Initiative des investissements dans l'infrastructure municipale (IIIM). Les gestionnaires de services municipaux responsables d'un petit nombre de logements sociaux seront également admissibles, par le biais de l'IIIM, à des fonds afin d'améliorer les pratiques de gestion des biens liés aux logements sociaux. L'on trouvera de l'information sur ce programme, y compris un manuel et des formulaires de déclaration d'intérêt, à ontario.ca/infrastructuremunicipale.

Dans le but d'aider les municipalités à préparer un plan de gestion des biens, la province a lancé un portail Web permettant de partager les ressources et d'illustrer les pratiques exemplaires et les exemples de réussite. Les documents disponibles sur le portail se multiplieront et évolueront au fur et à mesure du partenariat avec les municipalités et les associations du secteur municipal. Le portail constituera une ressource importante pour les municipalités (en particulier les petites municipalités) possédant une expérience limitée en matière de gestion des biens. Le portail est accessible sur le site Web du ministère de l'Infrastructure à l'adresse suivante ontario.ca/infrastructuremunicipale.

2 PARTIE

PLANIFIER LA GESTION DES BIENS

1 LA GESTION DES BIENS EN ONTARIO

Qu'est-ce que la gestion des biens?

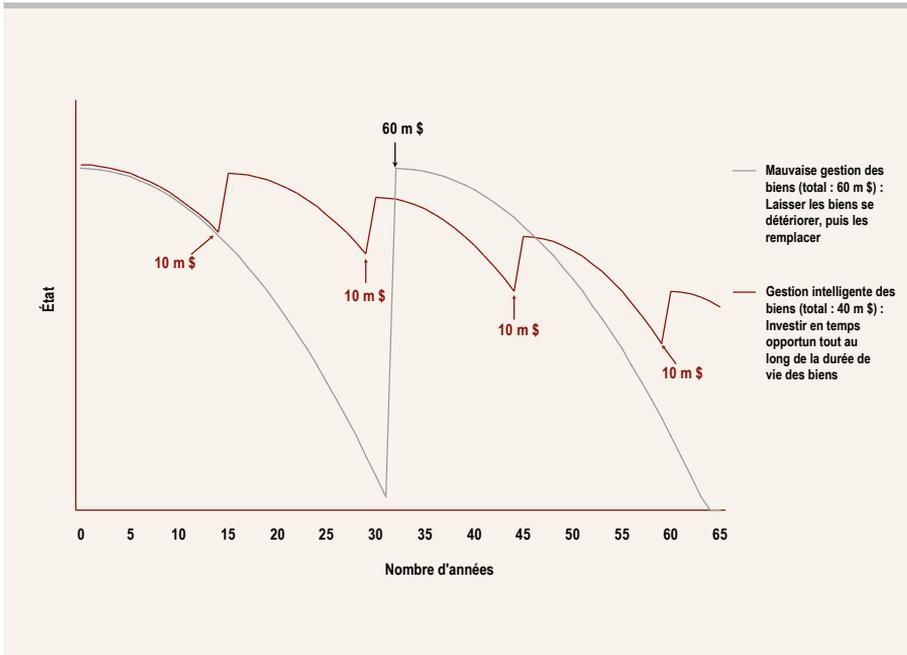
La planification de la gestion des biens est le processus permettant de prendre les meilleures décisions possibles concernant la construction, l'exploitation, l'entretien, la modernisation, le remplacement et l'élimination des biens constituant l'infrastructure. L'objectif de ce processus est de maximiser les avantages, gérer les risques et offrir au public un niveau satisfaisant de service d'une manière durable. La gestion des risques exige une compréhension approfondie des caractéristiques et de l'état des biens de l'infrastructure, ainsi que des niveaux de services attendus. Elle implique également l'établissement des priorités stratégiques afin d'optimiser la prise de décision quant au moment et à la manière de procéder avec les investissements. Et enfin, elle nécessite l'élaboration d'un plan financier, ce dernier constituant l'étape la plus importante dans la mise en œuvre du plan.

Pourquoi la gestion des biens est-elle si importante?

Parce qu'elle tient compte d'une perspective à long terme, une bonne gestion des biens est susceptible de maximiser les avantages offerts par l'infrastructure. Elle permet également de réaliser des économies de coûts en détectant rapidement les signes de détérioration et en prenant les mesures nécessaires pour restaurer ou renouveler le bien en question, comme le montre la figure 1.

Figure 1

De petits investissements réalisés en temps opportun se traduisent par des économies



Une bonne gestion des biens est essentielle à tous les paliers de gouvernement. D'une bonne gestion découlent des décisions éclairées et stratégiquement judicieuses permettant d'optimiser les investissements, de mieux gérer les risques – y compris le risque de défaillance des infrastructures – et de prendre en compte l'impact potentiel d'autres facteurs, par exemple, le changement climatique (p. ex., dommages causés par les extrêmes de température). Par exemple, le ministère des Transports a de plus en plus recours à des stratégies d'entretien préventif afin de prolonger la durée de vie de la chaussée. Les traitements préventifs, par exemple, le colmatage des fissures, le remplissage à chaud et l'application de couches minces en surface contribuent à maintenir la chaussée en excellent état. Ces traitements, lorsqu'ils sont appliqués au moment opportun, peuvent prolonger de 15 ans la durée de vie de la chaussée, ce qui retarde la nécessité de procéder à une reconstruction coûteuse de la route.

Quel est l'état actuel de la gestion des biens municipaux?

De nombreuses municipalités de l'Ontario, dont la ville de Thunder Bay, ont réalisé des progrès importants dans l'amélioration des pratiques de gestion des biens.

Il reste cependant encore du travail à faire. Une recherche entreprise en 2012 par le ministère des Affaires municipales et du Logement porte à croire que moins de 40 pour cent des municipalités de l'Ontario disposent d'un plan de gestion des biens à long terme pour leurs immobilisations.

La gestion des biens à Thunder Bay

L'infrastructure de Thunder Bay est vieillissante, alors que la demande pour de meilleurs services municipaux augmente à la suite de l'adoption de normes plus élevées en matière de sécurité, de santé et de protection de l'environnement et, dans une certaine mesure, en réaction à la croissance.

En 2004, le service des transports et des travaux routiers de la ville a commencé à revoir ses stratégies à long terme relatives à l'infrastructure, ainsi que ses pratiques techniques et financières actuelles. Le personnel a comparé les stratégies et pratiques actuelles aux pratiques exemplaires en matière de gestion des biens ayant cours dans d'autres municipalités et a pris connaissance de l'InfraGuide préparé par la Fédération canadienne des municipalités, le Conseil de recherche du Canada et Infrastructure Canada.

Le personnel municipal a élaboré un plan intégré de gestion des biens permettant de minimiser les coûts liés au cycle de vie et de maintenir des niveaux de service adéquats, à un niveau de risque aussi bas que possible. De 2004 à 2011, le financement des immobilisations a augmenté. Toutefois, les fonds nécessaires pour mettre en œuvre le plan dépassaient le niveau fixé pour les dépenses en immobilisations.

Le plan stratégique 2011-2014 approuvé par le conseil municipal appuyait une augmentation de la capacité de financement des immobilisations afin de réduire le déficit annuel de l'infrastructure, en plus de demander à l'administration de trouver des options pour améliorer le financement des infrastructures.

Le programme amélioré de renouvellement de l'infrastructure (*Enhanced Infrastructure Renewal Program (EIRP)*) a été approuvé par le conseil municipal. À compter de 2012, l'EIRP a été intégré au processus budgétaire, afin de trouver des solutions aux besoins financiers, par le biais d'une augmentation progressive des taxes foncières à cette fin. L'on s'attend à ce que, en 2014, l'écart entre le montant des financements requis pour réaliser le plan de gestion des biens de la ville et les dépenses annuelles en immobilisations ait été réduit d'environ 60 pour cent.

Source : Présentation faite au ministère des Affaires municipales et du Logement, par Darrell Matson, ville de Thunder Bay (février 2012)

Sur quelles activités déjà au cours repose la gestion des biens?

Bien que de nombreuses municipalités doivent améliorer leurs pratiques de gestion des biens, il est probable que la plupart d'entre elles possède déjà une bonne base d'informations pouvant servir de point de départ. La recherche du ministère des Affaires municipales et du Logement révèle que 84 pour cent des municipalités sans plan officiel de gestion des biens disposent d'un protocole permettant de gérer les biens et d'établir les priorités. De tels protocoles peuvent contribuer à l'élaboration des plans de gestion des biens.

L'un des principaux résultats de l'Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services (EPMFMPS) – entrepris par la province, l'Association des municipalités de l'Ontario et la ville de Toronto – était le consensus selon lequel la planification de la gestion des biens est d'une importance cruciale pour faire face aux défis relatifs à l'infrastructure municipale. Bien que l'élaboration de ces plans entraîne certains coûts, les participants à l'examen ont convenu que ces coûts sont généralement équilibrés par les économies réalisées grâce à des décisions éclairées prises en temps opportun.

Les municipalités de l'Ontario ont fait la transition vers la comptabilité d'exercice – une première étape essentielle à l'élaboration des plans de gestion des biens.

Comptabilité d'exercice et gestion des biens

Étant donné les changements apportés aux normes du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP), entrés en vigueur en 2009, les municipalités sont tenues de déclarer les immobilisations corporelles dans leurs états financiers vérifiés. La province a entrepris le même changement dans le traitement comptable au cours de l'exercice 2002-2003.

Selon les nouvelles normes, le coût complet de l'acquisition de la construction des biens n'est plus reconnu comme une dépense dans l'année où il a eu lieu. Le coût du bien est plutôt réparti sur l'ensemble de la vie utile estimée, en tant que charge d'amortissement.

Pour se conformer aux nouvelles normes, les municipalités ont recueilli des données sur les biens qu'elles possèdent, et c'est à partir de ces données que seront améliorées les pratiques de gestion des biens.

Depuis 2000, de nombreuses municipalités participent au Programme de mesure de la performance des services municipaux (PMPSM) qui fait le suivi de l'efficacité dans 13 domaines de service. Les données sont recueillies par le biais du Rapport d'information financière. En 2009, des mesures, dont l'amortissement et les intérêts sur la dette à long terme, ont été ajoutées aux mesures sur les coûts d'exploitation. Les données produites le par le biais du PMPSM fournissent de l'information utile au processus de planification de la gestion des biens.

De nombreuses associations ont conçu et diffusé des outils et des ressources susceptibles d'aider la gestion des biens municipaux. Par exemple, l'*Ontario Good Roads Association* a contribué à la collecte de données par le biais du système *Municipal DataWorks*.

Municipal DataWorks

Municipal DataWorks est un logiciel que peuvent utiliser les municipalités pour réaliser la gestion des biens et la planification des immobilisations. Il s'agit d'une base de données en ligne comportant des outils permettant d'importer et d'exporter des données sur les infrastructures et de créer des rapports modifiables sur la durée et l'état de l'infrastructure municipale.

Municipal DataWorks est géré par l'*Ontario Good Roads Association (OGRA)*.

Étant donné l'importance de la gestion des ponts municipaux, le ministère des Transports a fourni 1,1 milliard de dollars à l'OGRA en 2010 et 2011 afin d'aider les municipalités à recueillir et traiter les données concernant les ponts et les ponceaux et à verser ces données dans la banque de données *Municipal DataWorks*. Cette base de données comprend maintenant 15 000 ponts et gros ponceaux répartis dans plus de 340 municipalités de l'Ontario.

L'examen provincial-municipal des routes et des ponts (*Provincial-Municipal Roads and Bridges Review*) a également porté sur l'importance d'améliorer la gestion des biens municipaux. L'examen a été réalisé à la suite de l'Examen provincial-municipal du financement et du mode de prestation des services. Cet examen est le fruit de la collaboration entre les membres de l'*Association of Municipalities of Ontario (AMO)*, des représentants de la ville de Toronto et du personnel des ministères des Transports, de l'Infrastructure, des Finances, des Affaires municipales et du Logement, ainsi que du Développement du Nord et des Mines. Le rapport final du comité directeur de l'examen des routes et des ponts a été rendu public en juillet 2012 et est disponible sur le site Web de l'AMO (www.amo.on.ca). De l'examen est également issu un guide sur la gestion des biens (routes et ponts), disponible sur le portail du site Web (ontario.ca/infrastructuremunicipale).

L'importance de l'inspection et de l'entretien des ponts municipaux a été soulignée par le vérificateur général de l'Ontario dans son rapport annuel de 2009 (décembre 2009). L'une des principales recommandations veut que le ministère des Transports collabore avec les intervenants afin de s'assurer que l'état des ponts municipaux est continuellement évalué, mis à jour tous les deux ans au besoin et que les rapports sont rendus publics.

Comme souligné à la page 6, les municipalités sont tenues de procéder à l'inspection de leurs ponts en vertu de la *Loi de 1990 sur l'aménagement des voies publiques et des transports en commun*. Les inspections des ponts fournissent des renseignements clés sur l'état de la structure ainsi que sur les stratégies et coûts de réparation. Cette étape est essentielle pour permettre aux municipalités de déterminer les besoins et priorités relatifs aux ponts.

Dans le cadre du Programme de financement des transports en commun par la taxe sur l'essence de 2005-2006, les municipalités étaient tenues de préparer et de soumettre un plan municipal décennal de gestion des actifs du transport en commun. Le ministère des Transports a reçu 79 plans municipaux de gestion des actifs, satisfaisant aux prescriptions pour tous les récipiendaires concernés. Dans le cadre du programme de transfert de la taxe fédérale sur l'essence, les municipalités sont tenues de préparer ou d'améliorer un plan intégré pour la durabilité de la collectivité – un plan à long terme, élaboré en consultation avec les membres de la collectivité et qui fournit une orientation permettant à la collectivité de réaliser des objectifs de durabilité, notamment sur les plans environnementaux, culturels, sociaux et économiques.

Une meilleure gestion des biens gagne également du terrain dans le secteur de l'eau. Les exploitants responsables des systèmes d'eau potable résidentiels municipaux doivent démontrer qu'ils disposent de programmes d'entretien, de réhabilitation et de renouvellement de leurs infrastructures et assurer le suivi de l'efficacité de leur programme d'entretien dans le cadre du système de gestion de la qualité exigé en tant que condition liée à l'accréditation. En outre, le règlement sur les plans financiers pris en application de la *Loi de 2002 sur la salubrité de l'eau potable* exige que les municipalités planifient la viabilité financière à long terme de leur(s) système(s) d'eau potable. La *Loi de 2010 sur le développement des technologies de l'eau* s'appuie là-dessus pour établir un système de mesure du rendement et la planification de la durabilité pour l'eau, les eaux usées et les eaux pluviales pendant toute la durée des biens de l'infrastructure.

Dans le secteur du logement social, de nombreux gestionnaires de services municipaux ont évalué l'état de leur portefeuille du logement. Ce travail a été entrepris dans le cadre du Programme de rénovation et de modernisation des logements sociaux ou d'autres évaluations déjà réalisées.

Le ministère des Affaires municipales et du Logement a collaboré avec la *Housing Service Corporation*, le *Centre for Asset Management* et les intervenants, afin de fournir des outils susceptibles d'aider les fournisseurs et les gestionnaires de services à entreprendre la planification de la gestion des biens. Parmi ces outils, mentionnons la publication de *FRAME: Fundamental Resources for Asset Management Excellence*, l'*Asset Management Resource Kit*, ainsi que l'accès à un système de gestion des biens en ligne.

Les gestionnaires de services de la province sont responsables de l'administration d'environ 230 000 unités de logements sociaux. En ce qui concerne l'établissement des priorités en matière de réparation et de durabilité des immobilisations, l'on encourage les municipalités à intégrer la planification de la gestion des logements sociaux à la planification de la gestion des biens du reste de l'infrastructure municipale.

Les municipalités doivent poursuivre ce travail et cet élan. La province aidera les municipalités en fournissant aux petites municipalités admissibles un financement pour la gestion des biens et en partageant des outils et des ressources sur son portail Web (ontario.ca/infrastructuremunicipale).

2 L'INNOVATION

Le processus de planification de la gestion des biens est un moyen utile pour explorer des façons plus efficaces et plus économiques d'offrir des services infrastructurels.

Diversification des modes de financement et d'approvisionnement

Les municipalités pourraient s'inspirer du modèle de diversification des modes de financement et d'approvisionnement (DMFA) d'Infrastructure Ontario pour la mise en œuvre de leurs projets. Le modèle de DMFA réunit l'expertise des secteurs public et privé dans une structure unique qui réduit le risque d'augmentation des coûts de projets et les retards d'échéancier habituellement associés avec la réalisation traditionnelle des projets.

Les causes et les risques peuvent être minimisés davantage si le secteur privé est également responsable de l'entretien. Ce modèle de prestation, regroupant la conception, la construction, le financement et l'entretien, aborde les choses dans une perspective du cycle de vie et incorpore une gestion des biens efficace directement au contrat.

Ce modèle nécessite une étroite coordination entre toutes les parties participant au projet, notamment : le concepteur ou l'architecte, le constructeur et l'entrepreneur chargé de l'entretien, chacun possédant une expertise spécifique. Ils doivent développer de conserve une approche qui intègre les coûts d'immobilisations et de fonctionnement répartis sur la période visée par le contrat et minimise les coûts totaux. Pour se conformer aux dispositions de l'accord du projet concernant les retenues, ils doivent également s'assurer que les biens sont en bon état à la fin du contrat.

La DMFA et le groupage de projets

Alors que le modèle de la DMFA est approprié aux grands projets, les petits projets de même nature peuvent être regroupés et livrés par Infrastructure Ontario selon le modèle de la DMFA, afin de réaliser des économies. Dans le but de faciliter ceci, Infrastructure Ontario a mis sur pied un groupe de travail sur le groupage de projets avec des représentants de l'industrie, afin de cerner les meilleures pratiques et lignes directrices.

La province a regroupé des projets pour deux importants contrats de DMFA : le projet de modernisation de la PPO et le projet des aires de service autoroutières.

Dans le but d'explorer le groupage des projets portant sur les ponts municipaux, l'*Ontario Good Roads Association (OGRA)* a formé un partenariat avec la *Residential and Civil Construction Alliance of Ontario (RCCAO)*, avec le soutien du ministère des Transports, afin d'entreprendre une étude pilote des ponts dans le comté de Wellington.

Cette étude pilote permettra de mieux comprendre comment les municipalités peuvent adopter des approches diversifiées afin de minimiser les coûts de rénovation des ponts à long terme. Les résultats sont attendus à l'automne 2012.

Technologies novatrices

Une autre façon possible d'étirer les sommes consacrées aux immobilisations consiste à adopter les technologies de pointe. Par exemple, le ministère des Transports a eu recours à la technologie de remplacement rapide et de préfabrication des ponts pour économiser des millions de dollars en coûts, et réduire de plusieurs années les délais de construction.

Les nouvelles méthodes de construction pour le remplacement des ponts

Le remplacement rapide des ponts est une technologie novatrice permettant de remplacer un pont en quelques heures à peine, alors qu'il aurait normalement fallu des mois. Cette technologie ultramoderne permet d'enlever le vieux pont et de le remplacer par un nouveau qui a été construit à proximité. Cette méthode permet de réduire les coûts, d'améliorer la sécurité sur le site, de réduire l'impact sur l'environnement et de diminuer considérablement l'interruption de la circulation. Cette méthode a été grandement appréciée dans le remplacement des ponts de plusieurs grandes villes dans le sud de l'Ontario.

Le 18 août 2010, le ministère des Transports a retiré un vieux pont à trois travées du Canadien Pacifique (CP) à l'est de Kenora. Cette façon accélérée de procéder aux travaux respectait une condition du CP selon laquelle la ligne est-ouest ne devait pas être hors d'usage pendant plus de 12 heures consécutives. Dix heures après le passage du dernier train sur le pont, la voie ferrée était de nouveau ouverte à la circulation – deux heures avant l'heure prévue.

Dans le but d'économiser du temps et de l'argent, le ministère des Transports a recours à des structures d'acier préfabriquées pour remplacer les petits ponts ruraux à faible circulation dans le Nord de l'Ontario. Ces ponts peuvent être remplacés en moins de quatre heures chacun, à 10 pour cent du coût des méthodes traditionnelles.

La *Loi de 2010 sur le développement des technologies de l'eau* contribuera à faire de l'Ontario un chef de file nord-américain dans la conception et la vente de technologies et de services liés à l'eau, grâce à la création du Projet de développement accéléré des technologies de l'eau (TechnEAU Plus) – un noyau technologique qui rassemble l'industrie, les établissements universitaires et le gouvernement, afin de développer le secteur et d'en faire la promotion à l'étranger. Pour compléter ceci, le programme de Promotion des innovations en technologies de l'eau met en lumière les approches et les technologies novatrices relatives à la gestion de l'eau potable, au traitement des eaux usées et aux eaux pluviales.

L'« infrastructure verte » est une façon de réduire le recours à des solutions coûteuses à grande échelle. Elle met à profit les processus naturels, par exemple, l'infiltration et l'évaporation – souvent à petite échelle, à proximité de la source – pour réduire le fardeau imposé aux réseaux construits. L'infrastructure verte est utilisée partout en Ontario. La ville de Guelph, par exemple, offre une remise de 2 000 \$ pour les réseaux de collecte d'eaux pluviales à grande capacité. Outre la réduction des coûts, l'infrastructure verte comporte d'autres avantages, notamment le fait de retirer des eaux pluviales les produits chimiques indésirables, d'augmenter les espaces verts en milieu urbain, de transformer le dioxyde de carbone en oxygène et de fournir un habitat naturel.

Une meilleure intégration de la planification de l'infrastructure et la planification de l'aménagement du territoire

Les municipalités peuvent également tenir compte de la façon dont l'urbanisation affecte leurs besoins en matière d'infrastructure. Des municipalités plus denses, par exemple, requièrent des routes, des trottoirs et de la tuyauterie de moindre longueur pour le même nombre de résidents. Grâce à ceci, le coût par résidence peut être réduit. Des études réalisées par IBI Group, la Brookings Institution et la Société canadienne d'hypothèques et de logement ont conclu que le développement compact et intelligent permet d'économiser jusqu'à 30 pour cent sur les coûts d'immobilisations et jusqu'à 15 pour cent sur les coûts d'exploitation des infrastructures, en comparaison au modèle de développement traditionnel.

Une planification efficace de l'utilisation du territoire sert de base aux municipalités pour harmoniser les investissements dans l'infrastructure et la gestion de la croissance, optimiser l'utilisation de l'infrastructure existante, planifiée et nouvelle, coordonner les services d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées et promouvoir l'infrastructure verte et les technologies novatrices.

Dans le cas des municipalités anticipant une croissance importante, l'élaboration d'un plan directeur de développement de l'infrastructure, combinée à la mise à jour du plan officiel, peut fournir une base solide à partir de laquelle on envisagera la façon la plus rentable de planifier de nouvelles infrastructures. Les nouvelles Lignes directrices en matière d'aménagement axé sur les transports en commun de la province offrent des renseignements pratiques afin d'optimiser les investissements dans les transports en commun. On peut se procurer ces lignes directrices sur le site Web du ministère des Transports.

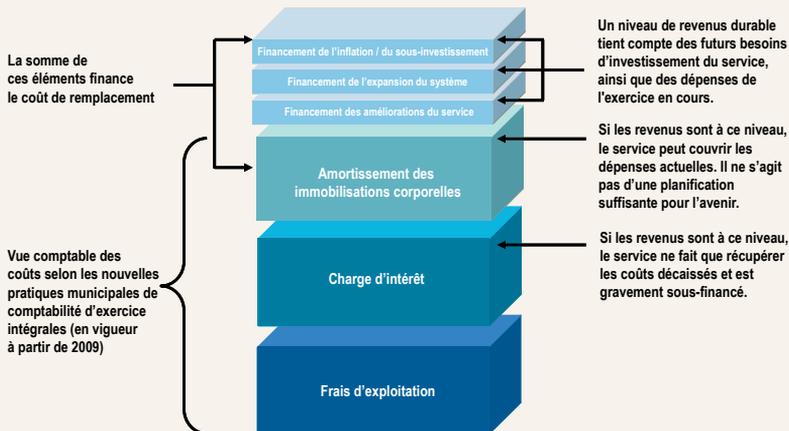
3 L'INTÉGRATION À LA PLANIFICATION FINANCIÈRE

Comme mentionné à la page 5, les stratégies de financement sont un élément clé du plan détaillé de gestion des biens. La planification de la gestion des biens doit être intégrée à la planification financière et au budget.

Certains des coûts associés à la planification, à la construction et à l'entretien de l'infrastructure peuvent être traités comme dépenses d'exploitation. La figure 2 montre une approche modulaire permettant d'identifier les coûts compris dans quatre composantes distinctes. (Bien que le diagramme porte sur les réseaux d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées, il peut s'appliquer directement à d'autres types d'infrastructures municipales). Les municipalités pourraient tenir compte de ce cadre de travail au moment d'estimer les coûts associés aux options stratégiques d'entretien des biens, ainsi que le financement correspondant nécessaire pour soutenir la durabilité du service à long terme.

Figure 2

Approche modulaire permettant de déterminer les coûts



Source : Adapté à partir du document suivant : *Toward Financially Sustainable Drinking-Water and Wastewater Systems*, ministère de l'Environnement, août 2007

Du point de vue de la comptabilité, la préoccupation principale est la situation financière d'une municipalité à un moment donné et les changements survenus pendant la période comptable. Par contraste, la planification de la gestion des biens ne doit pas seulement porter sur le passé, mais aussi adopter une approche futuriste à la planification de la durabilité financière à long terme.

Une approche permettant d'estimer les dépenses en immobilisations nécessaires consisterait, par exemple, à présumer que tous les biens devront être remplacés à la fin de leur vie utile. Il s'agit d'une approche raisonnable permettant d'estimer le financement total nécessaire. Un plan de gestion des biens demeure toutefois nécessaire pour décider quand remplacer les biens individuels et pour aider à répartir les fonds à l'intérieur du budget d'immobilisations total. Le remplacement d'un bien individuel ou d'un groupe de biens doit être fondé sur une analyse détaillée du bien ou des biens en question. Il ne doit pas être automatiquement dicté par des hypothèses de planification financière.

Pour que les services soient durables, un plan financier doit être adopté afin de réaliser les mesures indiquées dans le plan de gestion des biens. Le financement des plans de gestion des biens doit provenir d'une diversité de sources – y compris les taxes foncières, les frais d'utilisation, l'émission de titres de créances et la ponction dans les réserves. Il n'est peut-être pas avantageux de financer les grandes dépenses en immobilisations ponctuelles à même les seules recettes courantes. Les municipalités doivent par conséquent planifier des réserves ainsi que l'émission de titres de créances.

Les frais d'utilisation du nouveau réseau d'eaux pluviales de Kitchener

À compter du 1^{er} janvier 2011, la ville de Kitchener a transféré à un programme de frais d'utilisation le financement de la gestion des réseaux d'eaux pluviales jusque-là financé à même les taxes foncières. Les tarifs sont en fonction du type et de la taille des propriétés dans les zones imperméables, afin de tenir compte du degré variable de ruissellement des eaux produit par les propriétés utilisant ce système. Le coût mensuel moyen de la gestion des eaux pluviales pour une résidence est d'environ 9,73 \$.

Ce modèle de financement permet à la ville d'allouer des fonds spécifiquement à la gestion des eaux pluviales – un service jusque-là insuffisamment financé par l'assiette fiscale.

Une mise à jour récente du modèle offrira aux propriétaires qui diminuent activement le volume d'eaux pluviales et de pollution provenant de leur propriété un crédit pouvant atteindre 45 pour cent de leur facture.

Source : http://www.kitchener.ca/en/livinginkitchener/stormwater_utility.asp

4 L'AMÉLIORATION DU PROCESSUS DE PLANIFICATION DE GESTION DES BIENS

L'état actuel de la planification de la gestion des biens varie d'une municipalité à l'autre. Peu importe que la municipalité commence à élaborer un plan ou réviser un plan déjà existant, les mesures suivantes pourront s'avérer utiles pour obtenir des résultats concluants.

Orientation et soutien

- Obtenir une résolution du conseil demandant au personnel d'élaborer un plan de gestion des biens.
- Nommer un représentant du projet au sein de l'administration municipale et un autre au sein du conseil.
- Établir un comité directeur ou un groupe de travail chargé d'impliquer les différents services municipaux dans le processus.
- Veiller à ce que des représentants en ingénierie, en finances et autres soient présents.

Mobilisation du public

- Mobiliser le public afin de former une vision de l'avenir de la municipalité et de l'infrastructure nécessaire pour la soutenir.
- Soutenir le processus de mobilisation en identifiant des projets prioritaires et en élaborant des scénarios de coûts.
- Être ouvert à une discussion sur la priorisation et les choix difficiles avec lesquels il faut parfois composer.

Soutien et collaboration externes

- S'interroger sur la pertinence d'avoir recours à des experts externes pour aider le conseil à prendre des décisions éclairées concernant le plan de gestion des biens.
- Examiner les avantages d'établir d'éventuels partenariats avec les municipalités avoisinantes. De tels partenariats peuvent être aussi simples que le partage des ressources et le groupement de projets multiples en un seul approvisionnement – ou plus complexes, impliquant la consolidation des services des infrastructures.

Un processus ouvert et continu

- S'assurer que les plans de gestion des biens sont clairs et mis à la disposition du public.
- Assurer le suivi et faire rapport au conseil et au personnel sur la mise en œuvre des plans de gestion des biens.
- Considérer les plans de gestion des biens comme des documents « vivants » nécessitant de continuelles mises à jour et améliorations.

3

PARTIE

LES ÉLÉMENTS D'UN PLAN DÉTAILLÉ DE GESTION DES BIENS

Un plan de gestion des biens est un document stratégique montrant comment un groupe de biens peut être géré sur une certaine période de temps. Un tel plan décrit les caractéristiques et l'état des biens d'infrastructure, le niveau de service escompté, les mesures planifiées pour s'assurer que les biens fournissent le niveau de service attendu, ainsi que les stratégies financières permettant de mettre en œuvre les mesures planifiées. Un plan de gestion des biens détaillés comporte les sections suivantes :

- Un résumé
- Une introduction
- L'état de l'infrastructure locale
- Les niveaux de service escomptés
- Une stratégie de gestion des biens
- Une stratégie de financement

Les plans de gestion des biens devront comporter à tout le moins tous les éléments décrits dans la présente pour que les municipalités aient droit aux investissements futurs de la province dans les immobilisations municipales. Toutes les données et toutes les analyses à l'appui du plan de gestion des biens (y compris les éléments indiqués dans la présente et tous travaux additionnels que choisit d'entreprendre la municipalité) doivent être documentés et conservés au dossier.

L'objet du présent guide est de servir de point de départ à la planification de la gestion des biens municipaux. Il revient aux municipalités de personnaliser leur plan de gestion des biens selon leurs besoins et de s'assurer le concours de toutes les expertises nécessaires à l'élaboration de ce plan.

Grâce au portail Web, les municipalités ont accès à une gamme de ressources qui les aideront dans l'élaboration de leur plan de gestion des biens.

1 RÉSUMÉ

Le résumé, habituellement la dernière section préparée, offre un bref aperçu du plan.

2 INTRODUCTION

L'introduction doit accomplir les tâches suivantes :

- Expliquer de quelle façon les objectifs de la municipalité dépendent de l'infrastructure. Cette partie peut décrire de quelle façon les biens de l'infrastructure soutiennent l'activité économique et améliorent la qualité de vie. Les objectifs de la municipalité peuvent être déjà décrits dans les documents, notamment le plan stratégique ou le plan officiel, ou pourront être élaborés en consultation avec les résidents.
- Clarifier les liens existant entre, d'une part, le plan de gestion des biens et, d'autre part, les documents relatifs à la planification et aux finances municipales (p. ex., l'impact du plan sur le budget, le plan officiel et le plan directeur de l'infrastructure).
- Décrire, à l'intention du public, la raison d'être du plan de gestion des biens (c.-à-d., déterminer de quelle façon l'infrastructure de la municipalité sera gérée, de sorte à être capable d'offrir le niveau de service nécessaire pour soutenir les objectifs de la municipalité).
- Préciser les biens de l'infrastructure visés par le plan. Les bonnes pratiques veulent que le plan élaboré couvre tous les biens de l'infrastructure relevant de la municipalité. À tout le moins, le plan doit couvrir les routes, les ponts, le système d'approvisionnement en eau potable, le système de traitement des eaux usées et le logement social.
- Préciser le nombre d'années visées par le plan de gestion des biens ainsi que le moment où ce dernier sera mis à jour. Le plan doit porter sur une période minimale de 10 ans et être mis à jour régulièrement. Les bonnes pratiques veulent que le plan couvre le cycle de vie entier des biens.
- Décrire de quelle façon le plan de gestion des biens a été élaboré – les intervenants, les ressources, les restrictions éventuelles, etc.
- Préciser de quelle façon le plan sera évalué et amélioré par le biais de mesures clairement définies. Les bonnes pratiques veulent que les mesures soient à court terme (moins de trois ans) et incluent un échéancier de mise en œuvre.

3 L'ÉTAT DE L'INFRASTRUCTURE LOCALE

Cette partie du plan résume, à l'aide d'un ou de plusieurs tableaux, les éléments suivants :

- Les types de biens (p. ex., artère urbaine, artère rurale, conduites principales d'eau) ainsi que la quantité ou la superficie (p. ex., longueur en kilomètres des biens linéaires).
- La valorisation selon la comptabilité financière et l'évaluation du coût de remplacement. La valorisation financière se fonde sur les hypothèses liées aux coûts historiques et à la dépréciation. L'évaluation du coût de remplacement est de nature prospective et prend en compte l'inflation anticipée, les changements dans la technologie et divers autres facteurs.
- La répartition de l'âge des biens et l'âge des biens en tant que proportion de la durée de vie utile prévue.
- L'état des actifs (p. ex., la proportion des biens en « bonne », « moyenne » et « piètre » condition). L'état des actifs doit être évalué conformément aux pratiques usuelles d'ingénierie. Pour ce qui est des structures des ponts, l'état est déterminé à partir d'une analyse des rapports d'inspection des ponts.

Cette partie indique également à quel moment et de quelle façon l'on procédera à la mise à jour des caractéristiques, de la valeur et de l'état des biens.

Cette section s'appuie sur les données suivantes :

- Une base de données d'inventaire des biens de l'infrastructure visés par le plan, contenant des données de base (p. ex., type et classe de biens, description physique, emplacement, durée de vie utile, etc.) ainsi que des données qui devront être mises à jour (p. ex., coût de remplacement, état, performance, etc.). La base de données pourrait prendre la forme d'une simple feuille de calcul ou d'un système plus complexe géré à l'aide d'un logiciel de gestion des données, par exemple, *Municipal DataWorks*.
- Un registre de toutes les hypothèses; ce registre pourrait être incorporé à un inventaire des biens ou constituer un document autonome.
- Une politique de vérification des données et une politique d'évaluation de l'état déterminant le moment et la manière dont les données concernant les biens seront vérifiées et le moment et la manière dont les biens seront évalués afin de déterminer leur état. Cette politique doit être conforme aux exigences provinciales – par exemple, les ponts municipaux doivent être inspectés tous les deux ans.

4 LES NIVEAUX DE SERVICE DÉSIRÉS

Alors que l'introduction d'un plan de gestion des biens explique de manière générale comment les objectifs de la municipalité dépendent de l'infrastructure, la section portant sur les niveaux de service est beaucoup plus détaillée. Cette section :

- définit les niveaux de service par le biais de mesures de la performance, de cibles et d'échéanciers pour l'atteinte de ces cibles (si les cibles ne sont pas déjà atteintes). Par exemple, les niveaux de services d'un système d'approvisionnement en eau pourraient inclure les éléments suivants :
 - un nombre « X » de bris par 100 kilomètres de conduite principale est acceptable;
 - les bris de la conduite principale seront réparés dans les « X » heures suivant le début des réparations, 95 pour cent du temps;
 - les plaintes des consommateurs recevront réponse dans les 24 heures;
 - toutes les exigences réglementaires seront respectées.
- porte sur les tendances ou problématiques externes susceptibles d'avoir un effet sur les niveaux de service ou sur la capacité de la municipalité d'y répondre de (p. ex., nouvelles normes d'accessibilité, impact du changement climatique);
- montre la performance actuelle en comparaison des objectifs établis (un tableau peut s'avérer utile à cet égard).

Cette section repose sur des documents précisant quelles mesures de performance sont associées à chaque bien, la performance actuelle et la performance prévue au cours de la période de planification, ainsi que l'ensemble des hypothèses. Une façon de relier les mesures de performance et la performance actuelle/prévue à chacun des biens est d'avoir recours à la base de données de l'inventaire des biens

5 UNE STRATÉGIE DE GESTION DES BIENS

La stratégie de gestion des biens est composée de l'ensemble des actions prévues qui permettront aux biens d'offrir les niveaux de service désirés d'une manière durable, tout en gérant les risques, au coût du cycle de vie le moins élevé (p. ex., grâce à des mesures préventives). Cette section du plan de gestion des biens :

- résume les actions prévues, notamment :
 - les solutions non infrastructurelles – les actions ou les politiques susceptibles de réduire les coûts ou de prolonger la durée de vie (p. ex., une meilleure planification intégrée de l'infrastructure et de l'aménagement territorial, la gestion de la demande, l'assurance, l'optimisation des processus, une bonne gestion des défaillances, etc.);
 - les activités d'entretien – dont l'inspection et l'entretien prévus à intervalles réguliers, ou les réparations et activités plus importantes liées à des événements inattendus;
 - les activités de mise à niveau/réhabilitation – les réparations importantes conçues pour prolonger la durée de vie des biens – par exemple, le revêtement intérieur des conduites en fonte peut repousser le moment de les remplacer;
 - les activités de remplacement – les mesures qu'il faut prendre lorsqu'un bien a atteint sa durée de vie utile et que la mise à niveau ou la réhabilitation n'est plus une option;
 - les activités de mise au rebut – activités associées à l'élimination d'un bien qui a atteint la fin de sa durée de vie utile ou dont la municipalité n'a plus besoin;
 - les activités d'expansion (si nécessaire) – des activités planifiées nécessaires pour prolonger le service dans des régions non encore desservies ou pour élargir le service en réponse à une demande croissante;

- Aborde la question des méthodes d'approvisionnement; dans le but d'assurer la répartition des ressources la plus efficace, les bonnes pratiques veulent que l'on envisage différents mécanismes – par exemple, la collaboration avec d'autres municipalités afin de regrouper les projets et les ressources ou l'adoption d'un modèle de DMFA. Ainsi qu'il a été dit précédemment, ce modèle de prestation qui regroupe la conception, la construction, le financement et l'entretien aborde les choses dans une perspective du cycle de vie et incorpore une gestion des biens efficaces directement au contrat.
- Ce modèle inclut un survol des risques associés à la stratégie (c.-à-d., les différentes façons dont le plan pourrait ne pas réussir à produire le niveau de service attendu) ainsi que toutes les mesures pouvant être prises pour redresser la situation.

Approvisionnement

Les municipalités doivent se doter de règlements en matière d'approvisionnement, car c'est à partir de ces règlements que seront envisagés les différents mécanismes de prestation. Le ministère des Affaires municipales et du Logement a mis au point des lignes directrices relatives à l'élaboration des règlements dans lesquelles on retrouvera les bonnes pratiques, ainsi que des renseignements d'ordre général sur le contenu et les points à prendre en considération au moment d'élaborer des politiques d'approvisionnement municipal. On trouvera ces lignes directrices à www.mah.gov.on.ca/Page172.aspx.

Il est nécessaire de procéder à une analyse des options afin d'élaborer la section stratégique du plan de gestion des biens. Dans le cadre de cette analyse, l'on compare différentes actions permettant d'assurer différents niveaux de service.

L'on compare les options en se fondant sur les éléments suivants :

- Le coût du cycle de vie – coût total de la construction, de l'entretien, de la mise à niveau et de l'exploitation d'un bien d'infrastructure pendant toute sa vie utile. Il faut prendre en compte les coûts futurs et incorporer l'inflation. Les municipalités doivent avoir recours aux indices appropriés pour calculer les coûts futurs ou l'inflation. Par exemple, les projets d'entretien prévus pourraient avoir recours à une valeur normalisée d'inflation, alors que les grands projets d'immobilisation pourraient nécessiter une mesure plus spécifique, reflétant mieux les changements dans les coûts de construction.
- Une évaluation de tous les autres coûts, directs et indirects, ainsi que des avantages associés à chacune des options. Mentionnons les exemples suivants :
 - Avantages et coûts directs
 - Économies et effet de réseautage (p. ex., les économies réalisées dans le traitement des eaux usées grâce à la conservation et à l'amélioration du rendement du réseau d'eau ou les économies de temps et de coûts de fonctionnement des véhicules pour les utilisateurs de l'infrastructure de transport).
 - Prévoir les investissements afin de réaliser au moment opportun la prolongation de la durée de vie (p. ex., envisager de reporter la réfection de la chaussée lorsqu'une expansion planifiée est imminente, afin de minimiser les coûts et les déchets).
 - Sécurité (réduction des accidents et impact sur les dommages à la propriété et les blessures/décès)
 - Impact sur l'environnement, par exemple, les émissions de gaz à effet de serre ou la charge en éléments nutritifs
 - Vulnérabilité aux effets du changement climatique ou à l'adaptation au changement climatique

- Avantages et coûts indirects
 - Santé et bien-être de la municipalité
 - Valeurs d'agrément
 - Valeur des sites importants des points de vue culturel ou historique
 - Image de la municipalité
- Une évaluation des risques associés à toutes les options potentielles. Chaque option doit être évaluée en fonction des risques potentiels, à l'aide d'une approche permettant une analyse comparative. Les risques associés à chacune des options peuvent se voir attribuer une mesure quantitative lorsqu'il existe une possibilité raisonnable d'estimer la probabilité d'un événement à risque et les coûts associés au risque en question. L'on aura recours à des mesures qualitatives lorsqu'il n'est pas possible d'estimer la probabilité et les coûts associés à un événement à risque.

Gestion des risques dans la région de Peel

La région de Peel a mis au point une méthode axée sur le risque afin d'optimiser la prise de décision au niveau de l'entreprise. Le modèle de décision optimisé équilibre, d'une part, les risques et le niveau de services désirés et, d'autre part, le coût d'atténuation, afin de montrer où se situe le potentiel de réduction du risque le plus élevé par dollar. Par exemple, le niveau de service pour la conduite principale pourrait être laissé à 90 pour cent du niveau de service désiré, avec un risque faible, alors que l'on pourrait faire davantage pour réduire le risque à un coût inférieur en investissant dans des biens à risque plus élevé, par exemple, le logement social ou la chaussée.

Source : "Optimized Decision Modeling for Organizational Asset Management", Grace McLenaghan,. Public Sector Digest (September 2010)

Il est impératif d'explorer les différentes possibilités d'économiser les ressources en coordonnant les solutions à des problèmes multiples. **La stratégie de gestion des biens est l'ensemble des mesures qui, globalement, comporte le coût total le moins élevé – et non l'ensemble des mesures dont chacune a le moindre coût.** Toutes les décisions concernant l'ensemble de solutions retenu ainsi que le nom de la personne prenant la décision doivent être consignés par écrit.

Une planification intégrée pour optimiser les coûts liés au cycle de vie

Une stratégie courante, pour ce faire, consiste à coordonner les dépenses en immobilisations de manière transversale sur une multitude de biens. Un bon exemple serait la coordination entre, d'une part, les réparations/le remplacement des systèmes d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées et, d'autre part, le remplacement d'une route municipale.

Les routes municipales doivent être reconstruites périodiquement et l'échéancier pour ce faire s'inscrit dans le cycle de planification municipale. S'il existe une possibilité que survienne un bris dans la conduite principale d'eau ou le collecteur d'égout – ou qu'ils commencent à offrir un service de moindre qualité – pendant la durée de vie de la route qui doit être reconstruite, des économies importantes peuvent être réalisées en remplaçant la conduite d'eau ou le collecteur d'égout en même temps.

Source : Toward Financially Sustainable Drinking-Water and Wastewater Systems, ministère de l'Environnement de l'Ontario (2007)

6 UNE STRATÉGIE DE FINANCEMENT

Comme noté à la page 9, la réalisation d'un plan de gestion des biens exige un plan de financement. En outre, grâce à un plan de financement solide, les municipalités peuvent démontrer qu'elles ont fait un effort concerté pour intégrer la planification de la gestion des biens à la planification financière et au budget et qu'elles ont eu recours à tous les outils de financement de l'infrastructure disponibles.

Cette section du plan de gestion des biens :

- montre les prévisions de dépenses annuelles réparties comme suit :
 - les solutions autres que l'infrastructure
 - les activités d'entretien
 - les activités de remise à neuf/réhabilitation
 - les activités de remplacement
 - les activités de mise au rebut
 - les activités d'agrandissement (s'il y a lieu)
- fournit les dépenses réelles dans ces catégories pour les deux à trois dernières années, aux fins de comparaison;
- présente la ventilation des revenus annuels par source confirmée (les prêts des paliers de gouvernement supérieurs ne doivent pas être inclus à moins qu'un accord ait été conclu);
- examine les hypothèses principales et les scénarios alternatifs s'il y a lieu;
- indique les lacunes de financement relativement aux besoins financiers qui ne peuvent pas être éliminées en modifiant le niveau de service, la gestion des biens et les stratégies de financement – et aborde l'impact lié à ce manque de financement ainsi que la façon dont cet impact sera géré.

Cette section s'appuie sur des documents expliquant comment ont été élaborées les prévisions concernant les dépenses et les revenus. Les prévisions de dépenses doivent être conformes à l'analyse des options sur lesquelles s'appuie la section stratégie du plan de gestion des biens. Les prévisions de revenus doivent être documentées séparément, de même que les hypothèses et les scénarios alternatifs. Une période de 10 ans est considérée comme le cadre minimal pour les prévisions de dépenses et de revenus. Toutefois, les bonnes pratiques veulent que la période de prévision porte sur la durée de vie entière des biens.

4 PARTIE

CONCLUSION

Pour bien des municipalités, améliorer la gestion des biens nécessitera un effort important. Cet effort en vaut la peine. Des décisions éclairées et opportunes aideront les municipalités à optimiser leurs investissements, à économiser de l'argent à long terme et à mieux gérer les risques. Une meilleure gestion des biens municipaux contribuera également à s'assurer que les ressources limitées servent à répondre aux besoins les plus urgents.

Par le biais de l'IIM, la province rend disponibles en 2012-2013 des fonds pour la gestion des biens à l'intention des entités admissibles, par exemple, les petites municipalités, les régies locales des services publics et du Nord de l'Ontario dotées de réseaux d'approvisionnement en eau potable et de traitement des eaux usées, ainsi que les gestionnaires de services municipaux responsables d'un petit nombre d'unités de logement social. L'on trouvera de l'information sur cette source de financement sur le site Web du ministère de l'Infrastructure.

En outre, la province a lancé un portail Web permettant aux municipalités de partager les ressources relatives à la gestion des biens et d'illustrer les pratiques exemplaires et les exemples de réussite. Le portail est accessible à l'adresse suivante : ontario.ca/infrastructuremunicipale.

Bien que la première étape consiste à améliorer la gestion des biens par les municipalités, la stratégie sur les infrastructures municipales est un effort de collaboration à long terme impliquant les trois paliers de gouvernement. Nous anticipons avec plaisir la poursuite de ce partenariat avec les municipalités et le gouvernement fédéral relativement aux enjeux touchant l'infrastructure.



ISBN 978-1-4435-9991-7 (IMPRIMÉ)

ISBN 978-1-4435-9992-4 (HTML)

ISBN 978-1-4435-9993-1 (PDF)

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 2012