



COMMISSION DE L'ÉCOFISCALITÉ DU CANADA

Une fiscalité responsable pour une prospérité durable

CACHER LES AQUEDUCS MAIS PAS LEURS COÛTS

Bonnes pratiques en matière de
tarification et d'amélioration des services
municipaux d'approvisionnement et de
traitement de l'eau

Septembre 2017



COMMISSION DE L'ÉCOFISCALITÉ DU CANADA

LA COMMISSION

Un groupe d'économistes canadiens indépendants et chevronnés en matière de politiques publiques qui travaillent ensemble pour rallier les aspirations économiques et environnementales du Canada. Nous croyons que ceci est à la fois possible et essentiel pour assurer la prospérité soutenue de notre pays. Notre comité consultatif se compose de leaders canadiens de premier plan issus de tous les horizons politiques.

Nous représentons les différentes régions du pays ainsi que divers points de vue et philosophies. Nous nous entendons sur un point cependant : les politiques écofiscales sont indispensables à l'avenir du Canada.

NOTRE VISION

Promouvoir une économie florissante qui repose sur la qualité de l'air, des sols et de l'eau, au bénéfice présent et futur de tous les Canadiens.

NOTRE MISSION

Proposer et promouvoir des solutions fiscales concrètes pour le Canada pour stimuler l'innovation nécessaire à une plus grande prospérité économique et environnementale.

NOS THÈMES DE RECHERCHE



Villes durables

Congestion routière, décharges publiques et étalement urbain comptent parmi les principaux problèmes des villes canadiennes. Nous examinons quelles politiques permettraient d'améliorer la vie urbaine.



Climat et énergie

De la tarification du carbone aux subventions énergétiques, nous analysons les enjeux et opportunités stratégiques qui définissent aujourd'hui le paysage canadien de l'énergie et du climat.



L'eau

Quelle est la valeur des services d'approvisionnement en eau potable? Nous examinons des solutions novatrices aux problèmes de la pollution, de la surconsommation et des infrastructures.

Les lecteurs trouveront plus d'information sur la Commission au [Ecofiscal.ca/fr](https://www.ecofiscal.ca/fr)



UN RAPPORT DE LA COMMISSION DE L'ÉCOFISCALITÉ DU CANADA

Chris Ragan, président
Université McGill

Elizabeth Beale
Économiste

Paul Boothe
Institut pour la compétitivité
et la prospérité

Mel Cappe
Université de Toronto

Bev Dahlby
Université de Calgary

Don Drummond
Université Queen's

Stewart Elgie
Université d'Ottawa

Glen Hodgson
Le Conference Board du Canada

Richard Lipsey
Université Simon Fraser

Nancy Olewiler
Université Simon Fraser

France St-Hilaire
Institut de recherche en
politiques publiques

Ce rapport est un document consensuel qui présente le point de vue des membres de la Commission. Les positions présentées ici ne représentent pas nécessairement le point de vue des entités auxquelles ces personnes sont affiliées.

REMERCIEMENTS

La Commission de l'écofiscalité du Canada remercie de leurs avis et conseils les membres de son comité consultatif.

Elyse Allan

Karen Clarke-Whistler

Michael Harcourt

Preston Manning

Lorne Trottier

Dominic Barton

Jim Dinning

Bruce Lourie

Paul Martin

Annette Verschuren

Gordon Campbell

Peter Gilgan

Janice MacKinnon

Peter Robinson

Steve Williams

Jean Charest

Nous remercions également pour leur contribution à ce rapport les membres du personnel de la Commission : Jonathan Arnold, Antonietta Ballerini, Dale Beugin, Jason Dion, Annette Dubreuil, Brendan Frank et Alexandra Gair. Merci aux professeurs Diane Dupont, de l'Université Brock, Harry Kitchen, de l'Université Trent, et Lindsay Tedds, de l'Université de Victoria, pour leurs précieux commentaires à une étape préliminaire de la rédaction. Enfin, nous exprimons notre gratitude envers l'Université McGill et l'Université d'Ottawa pour le soutien qu'elles continuent d'apporter à la Commission.

La Commission de l'écofiscalité du Canada remercie de leur générosité les entreprises et organismes qui la soutiennent financièrement :



IVEY foundation



Max Bell Foundation

THE J.W. McCONNELL
FAMILY FOUNDATION
LA FONDATION DE LA
FAMILLE J.W. McCONNELL

METCALF
FOUNDATION

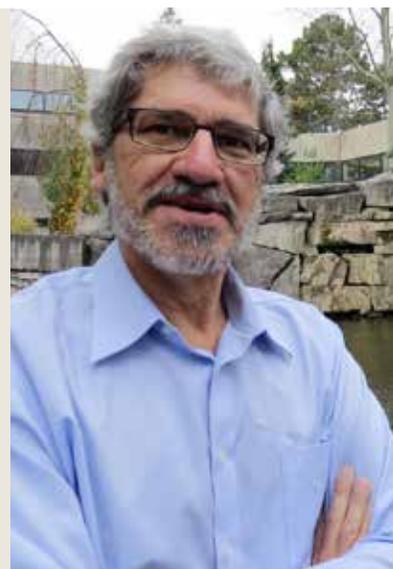
NORTH GROWTH
FOUNDATION



DÉDICACE

Ce rapport est dédié à la mémoire du professeur Steven Renzetti, l'un des plus grands économistes canadiens de l'environnement. Steven faisait preuve d'un engagement profond envers l'excellence universitaire. C'était un expert mondialement reconnu de la tarification et de la conservation de l'eau. Grâce à ses innombrables publications savantes et interventions dans les médias, il a puissamment contribué à l'amélioration des politiques de l'eau au Canada. Ses travaux étaient empreints d'humilité et de générosité; et malgré une activité débordante, il est toujours demeuré un être humain accessible.

Nous avons eu la chance de recueillir les commentaires de Steven sur une version préliminaire de ce rapport. Ses travaux ont servi d'assise à la plupart de nos analyses, et nous lui sommes reconnaissants de ses contributions. Il nous manquera beaucoup.



COMITÉ CONSULTATIF D'EXPERTS

Nous souhaitons également reconnaître le soutien et les conseils dévoués de notre Comité consultatif d'experts, dont le rôle était de bien asseoir l'analyse et les conclusions du rapport. Le Comité se compose d'experts des services publics municipaux d'un bout à l'autre du pays, rattachés tant aux services des eaux qu'aux associations professionnelles et au secteur privé.

Nous remercions les personnes suivantes pour le temps qu'elles nous ont accordé et pour leurs idées.

Bernadette Conant

Directrice générale,
Réseau canadien de l'eau

Catherine Dallaire

Coprésidente,
Comité sur la gestion des infrastructures,
British Columbia Water and Waste
Association

Gestionnaire,
Comité consultatif sur les infrastructures,
KPMG Canada

Marcus Firman

Président, Ontario Water Works Association

Directeur du service de l'eau potable
et des eaux résiduaires,
Municipalité de district de Muskoka

Karen Gasmó

Directeur général des transports et
des services publics,
Ville de Regina

Robert Haller

Directeur général,
Association canadienne des eaux
potables et usées

Mike Homenuke

Coprésident, Comité sur la gestion
des infrastructures,
British Columbia Water and
Waste Association

Leader du secteur de la gestion
des services publics,
Kerr Wood Leidal

Bu Lam

Directeur des programmes municipaux,
Réseau canadien de l'eau

John Lucas

Directeur de l'eau potable et
des eaux résiduaires,
Ville de London

Andrew Niblock

Directeur des services environnementaux,
Ville de St. John's

Neil Thomas

Ingénieur principal des eaux et des égouts,
Ville de Fredericton

Les points de vue et opinions exprimés dans ce rapport ne reflètent pas nécessairement ceux des membres du Comité ou de leurs organisations. Toute erreur contenue dans ce rapport est attribuable à la Commission de l'écofiscalité du Canada et non au Comité consultatif d'experts.





SOMMAIRE

Pour les fins de notre analyse, prenons comme exemple le cas typique d'une ville canadienne de petite taille. Ses habitants vont fréquemment au lac pour se baigner, pêcher et faire du bateau. Le lac constitue aussi une source d'alimentation en eau potable pour les familles et les entreprises locales. L'eau douce semble y être abondante, même si la chaleur et la sécheresse des mois d'été ont poussé les autorités à limiter l'arrosage des pelouses et le lavage des voitures. De plus, il est devenu courant de devoir fermer la plage et restreindre la pêche, quelques semaines par année, en raison de la mauvaise qualité de l'eau.

Cette municipalité est un petit centre urbain prospère, en pleine croissance, un moteur économique pour sa région. Pourtant, les autorités municipales peinent à répondre aux besoins croissants en infrastructures, et ce, malgré de récents investissements. De plus, l'accroissement de la population et des besoins en eau nécessite des travaux de modernisation de la station de traitement des eaux usées pour que l'eau du lac reste propre et salubre.

Y a-t-il une façon pratique et efficace de faire face à ces multiples enjeux ? Au risque d'en surprendre plus d'un, les redevances d'utilisation pour l'eau potable et pour le traitement des eaux usées sont la réponse à cette question.

Les redevances d'utilisation : efficaces pour l'environnement et pour l'économie

Parler de redevances d'utilisation peut sembler quelque peu technique et ennuyeux, nous en convenons. À y regarder de plus près, cependant, les redevances exigibles pour l'utilisation de l'eau et le traitement des eaux usées constituent un levier important,

voire incontournable, pour des milliers de municipalités canadiennes. Elles permettent d'établir un lien entre les procédés mécaniques de traitement des eaux usées et les ressources naturelles renouvelables d'eau douce, l'utilisation de ces ressources et la manière de les gérer durablement du point de vue fiscal et environnemental.

Nombre de municipalités au Canada ont déjà commencé à agir dans le sens d'une meilleure gestion des services d'approvisionnement et de traitement de l'eau au moyen de redevances d'utilisation. Mais il est possible d'aller encore plus loin, notamment dans les collectivités qui s'appuient encore sur d'autres moyens de financement.

Ce sommaire démontre la pertinence des redevances d'utilisation et présente nos recommandations à l'intention des décideurs politiques. Pour un examen plus détaillé des aspects techniques et économiques des redevances d'utilisation pour l'eau, y compris cinq études de cas représentatives, veuillez consulter le rapport intégral (disponible en anglais seulement).

Sommaire

L'eau potable est trop souvent tenue pour acquise

Les Canadiens accordent beaucoup de valeur à l'eau potable. Pour bon nombre d'entre nous, l'eau fait partie de notre identité nationale : nous sommes fiers de posséder les ressources renouvelables en eau douce parmi les plus abondantes au monde. La plupart des Canadiens jouissent des meilleurs services d'approvisionnement qui soient.

Mais en dépit de nos vastes richesses hydriques, plusieurs écosystèmes locaux sont surexploités ou pollués, particulièrement dans les régions les plus densément peuplées. Contrairement à la croyance populaire, l'eau potable devient une ressource de plus en plus rare même ici, au Canada. La mise en place et l'entretien des systèmes d'approvisionnement ont un coût élevé.

Les infrastructures qui permettent l'approvisionnement et le traitement de notre eau ont une valeur inestimable. Elles soutiennent l'ensemble de l'activité économique des villes de toutes tailles. Ces actifs matériels sont étroitement liés à la valeur de nos actifs naturels en eau douce, tels les lacs, les rivières et les aquifères. S'ils sont gérés de façon durable, les systèmes d'approvisionnement et de traitement de l'eau continueront d'offrir de précieux services à notre économie pour les générations à venir.

Hélas, nous tenons souvent ces actifs pour acquis : tant les systèmes complexes du génie des eaux que l'eau douce elle-même. Lorsque nous ouvrons le robinet, actionnons la chasse d'eau ou achetons des biens et des services qui requièrent de l'eau douce, avons-nous conscience de tout ce qui est nécessaire pour pouvoir faire ces gestes ? Pensons-nous aux réservoirs, aux tuyaux, aux stations de traitement et aux écosystèmes naturels essentiels à tous ces gestes du quotidien ?

L'eau potable n'est pas payée à sa juste valeur

Comparativement au reste de l'humanité, les Canadiens paient un prix dérisoire leurs services d'approvisionnement et de traitement de l'eau. Pas étonnant qu'on tienne l'eau, notre ressource naturelle la plus précieuse, pour acquise ! À de rares exceptions près, le montant qui apparaît sur notre facture d'eau mensuelle ou trimestrielle ne reflète pas le coût réel du service, ce qui occulte sa véritable valeur.

Facturer moins que le coût total des services n'est pas sans conséquences pour les municipalités. Cela pose, en premier lieu, des **risques pour les réserves d'eau douce**. Nous consommons naturellement davantage d'eau lorsque celle-ci est peu chère (ou sans coût apparent), ce qui entraîne gaspillage et pénuries. Cette eau surconsommée doit tout de même être traitée après usage, à fort prix. La surutilisation du système impose donc une charge tant sur la ressource que sur les infrastructures.

Facturer moins que le coût total entraîne aussi des **déficits d'infrastructures**. Certains équipements municipaux sont vétustes ou insuffisants parce que les revenus associés à l'approvisionnement et au traitement de l'eau ne couvrent pas l'intégralité des coûts d'exploitation. La plupart des municipalités ne disposent donc pas des ressources nécessaires pour développer et entretenir leurs réseaux, ce qui mène à davantage de fuites et autres inefficiences dans le réseau. Et cela, sans compter la possibilité d'un traitement inadéquat de l'eau et des eaux usées.

Les déficits d'infrastructures posent également des **risques pour la qualité de l'eau**. Sauf exception, l'eau que nous buvons doit être traitée, ce qui requiert l'emploi de procédés complexes et coûteux. Une défaillance du système de traitement de l'eau peut entraîner des maladies, voire des décès. De même, les stations d'épuration des eaux usées réduisent les risques associés au rejet des eaux d'égout dans les bassins hydrographiques. Non traitées, les eaux usées polluent les voies navigables et occasionnent maladies et fermetures de plages.

Les municipalités canadiennes ont accompli ces dernières années d'importants progrès à l'égard de chacun de ces enjeux, dont l'importance relative varie d'ailleurs selon la municipalité. Mais dans tous les cas, la gestion durable de l'eau potable et du traitement des eaux usées constitue un processus continu. Le rapport dont il est ici question s'inspire des succès obtenus par certaines municipalités au pays, tout en faisant ressortir les améliorations souhaitables dans l'avenir.

Les redevances d'utilisation : la solution

Pour le financement des infrastructures et la protection de la qualité de l'eau

Parmi les divers instruments fiscaux, les redevances d'utilisation sont le meilleur moyen de financer nos systèmes d'approvisionnement et de traitement de l'eau. Bien conçues, ces redevances permettent d'arrimer le prix des services d'eau à leur coût réel de production. Elles génèrent des revenus qui permettent de financer les infrastructures essentielles et même la protection des réserves naturelles. Et elles créent une incitation à utiliser l'eau de manière plus responsable, ce qui contribue à réduire les dépenses d'exploitation et d'investissement.

Les redevances d'utilisation comportent d'autres avantages. Contrairement aux autres instruments fiscaux, elles permettent aux services des eaux de devenir autosuffisants sur le plan financier. Ceux-ci peuvent alors fixer des tarifs qui correspondent à leurs objectifs fondamentaux et planifier leurs opérations et leurs investissements à plus long terme.



Sommaire

Pour un accès abordable et équitable à l'eau potable

Bien que la facture d'eau représente une partie minimale du budget des ménages, les inquiétudes concernant l'accès à l'eau à un prix abordable doivent être prises au sérieux, en particulier pour les familles à faibles revenus. Cependant, les redevances d'utilisation peuvent être modulées pour faire en sorte que tous aient accès à une eau saine. Les municipalités pourraient, par exemple, accorder sans frais un volume d'eau de base à tous les habitants, ou encore, des abattements ciblés pour certains ménages. Ce type de modulation permet d'améliorer l'équité du système tout en atteignant les autres objectifs fondamentaux du service des eaux.

De bonnes pratiques à adopter et ... à adapter

Même si les municipalités du Canada font face à des défis communs en matière de services d'approvisionnement et de traitement de l'eau, les circonstances de chacune sont uniques.

Nous présentons ici dix bonnes pratiques pour les municipalités, qui visent à instaurer un système de redevances pour l'eau. Certaines municipalités sont déjà en bonne voie de réalisation, tandis que pour d'autres, il y a place à l'amélioration. Toutes ces pratiques ne conviennent pas nécessairement à chacune des municipalités canadiennes, mais ensemble, elles constituent une bonne feuille de route pour améliorer la performance d'un bout à l'autre du pays.

BONNE PRATIQUE N° 1 :

Installer des compteurs d'eau pour tous les utilisateurs domestiques et commerciaux

Les avantages des compteurs d'eau ont été démontrés. Grâce à ces appareils, les services des eaux peuvent mesurer la demande en continu selon le type d'usager – ménages, entreprises, institutions. Cette information leur permet de repérer rapidement et précisément d'éventuelles fuites et d'améliorer le rendement du réseau, tout en rendant possible la planification à long terme. Les compteurs d'eau sont nécessaires si l'on souhaite instaurer la tarification par volume d'eau consommé. L'utilisation des compteurs d'eau pour l'ensemble des particuliers et des entreprises maximise ces avantages.

Par exemple, la Ville d'Ottawa a installé, en 2011, des compteurs intelligents dans toutes les résidences, ce qui lui permet d'obtenir en temps réel des données précises sur le niveau de consommation de l'eau. Elle peut donc établir la facture des consommateurs en partie en fonction de leur utilisation, mais aussi repérer et réparer rapidement les fuites et améliorer la planification des infrastructures.

BONNE PRATIQUE N° 2 :

Estimer l'ensemble des coûts privés et sociaux en utilisant l'approche du cycle de vie

Avant d'élaborer une stratégie permettant de recouvrer intégralement les coûts du système, les municipalités doivent bien comprendre la nature de ces coûts. Pour ce faire, leurs services des eaux doivent se doter d'un plan global de gestion des actifs. Au minimum, ce plan devrait prendre en compte tous les coûts privés (c.-à-d. ceux qu'assume le service des eaux) associés aux infrastructures : coûts de fonctionnement, de maintenance, d'administration; dépenses de recherche et développement; coûts d'investissement présents et futurs; sous-investissement cumulatif; et dettes accumulées. Si possible, le plan de gestion des actifs devrait aussi inclure les coûts sociaux (c.-à-d. ceux assumés par la collectivité), comme les dépenses pour la protection des réserves naturelles, qui sont la source première de notre eau.

Pour l'instant, la municipalité de Gibsons, en Colombie-Britannique, est la seule au pays à vouloir inclure les écosystèmes naturels dans l'évaluation de ses infrastructures. Si elle réussit, la valeur économique de son aquifère vierge sera comptabilisée comme n'importe quel autre actif quantifiable. Le coût de protection de l'aquifère – ou le coût qu'occasionnerait sa dégradation – sera alors inclus dans son modèle de recouvrement des coûts. Cette pratique judicieuse se heurte toutefois à un obstacle de taille : les normes comptables du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public du Canada (CCSP) interdisent actuellement aux municipalités canadiennes d'adopter ce type de pratique.

BONNE PRATIQUE N° 3 :

Estimer les revenus présents et futurs, de toute provenance

La gestion des actifs ne représente qu'une moitié du modèle de recouvrement intégral des coûts. L'autre moitié consiste à calculer les revenus actuels et à venir. Il faut pour cela prendre en compte toutes les sources de revenus, y compris les redevances d'utilisation, les taxes de lotissement, les revenus fonciers et les subventions gouvernementales.

Le calcul prévisionnel de ses revenus est la première chose que la Ville d'Ottawa a faite en vue d'ajuster sa facturation des services d'eau et d'égouts. Jusqu'alors, elle basait la facturation presque exclusivement sur le volume d'eau consommé. D'une part, cela permettait de réduire la consommation et d'améliorer l'efficacité du réseau. Mais, d'autre part, cela rendait ses revenus très imprévisibles, en raison des économies d'eau et des autres variations de la demande. Cet exercice a donc permis de cerner (et de corriger) une lacune importante dans le recouvrement des coûts.

BONNE PRATIQUE N° 4 :

Mesurer le déficit de financement et élaborer une stratégie de recouvrement intégral des coûts

Une fois qu'elles ont établi un plan de gestion des actifs et bien compris la structure des revenus présents et à venir, les municipalités sont en mesure d'estimer leur déficit de financement. Les municipalités qui ont déjà entrepris de mettre en place des redevances d'utilisation feront face à un déficit plus petit. Le déficit risque d'être plus important pour les collectivités qui accusent du retard dans leur programme d'infrastructures ou qui s'attendent à une hausse importante des coûts de leurs infrastructures.

La municipalité de Gibsons a récemment dressé des plans de maintien et de remplacement de ses infrastructures sur 25 et 100 ans. Ces plans vont l'aider à établir les futures hausses de redevances.

BONNE PRATIQUE N° 5 :

Utiliser les redevances d'utilisation pour combler le déficit de financement

Parmi tous les moyens de financement qui sont à la disposition des services municipaux d'approvisionnement et de traitement de l'eau, les redevances d'utilisation sont les plus pratiques et les plus flexibles. On peut grâce à elles récupérer l'ensemble des coûts privés et sociaux du système. Si elles sont bien conçues, elles envoient un signal de prix clair en faveur de la conservation de l'eau, particulièrement lorsque les ménages et les entreprises sont tenus informés régulièrement de leur consommation et peuvent voir comment la réduction de leur consommation les fait épargner. Les redevances constituent une source de revenus stable et fiable, ce qui permet aux municipalités de planifier à long terme. Les acteurs de l'industrie, les gouvernements et les spécialistes recommandent et soutiennent cette approche.

La Ville de Montréal offre un bon exemple d'occasion d'amélioration, puisqu'elle est la seule grande ville du Canada à ne pas facturer de redevances d'utilisation pour les services de distribution et de traitement de l'eau. En dépit de travaux majeurs durant la dernière décennie, notamment dans la mise à niveau des canalisations, son système d'aqueduc et de traitement des eaux usées est l'un des plus vétustes au pays. La Ville installe actuellement des compteurs d'eau chez les clients industriels, commerciaux et institutionnels; en revanche, presque tous les particuliers sont sans compteurs, ce qui rend impossible la perception de redevances par volume d'eau consommé. Le comptage universel de la consommation d'eau assorti de redevances d'utilisation aiderait Montréal à améliorer ses résultats financiers et environnementaux.

BONNE PRATIQUE N° 6 :

Appliquer une structure tarifaire modulée pour atteindre plusieurs objectifs

Une redevance hybride est le meilleur moyen de maintenir l'équilibre entre la conservation de l'eau et le recouvrement intégral des coûts. La partie fixe de la redevance permet au service des eaux de couvrir une partie de ses coûts fixes et lui assure des revenus stables et prévisibles. La partie de la redevance qui dépend du volume d'eau consommé couvre les coûts variables et maintient un signal de prix en faveur de la conservation.

La Ville d'Ottawa a récemment adopté une redevance de ce genre, afin d'être certaine de pouvoir couvrir ses frais. La combinaison de tarifs fixes et de tarifs variables permet à la fois de recouvrer les coûts et d'encourager les ménages et les entreprises à réduire leur consommation d'eau.

BONNE PRATIQUE N° 7 :

Ajuster les tarifs selon le contexte local

En adaptant les redevances d'utilisation au contexte de chaque localité, on s'assure qu'elles seront efficaces et durables du point de vue environnemental. Les municipalités peuvent ajuster les tarifs des différentes classes d'utilisateurs en tenant compte de la demande d'eau, de la situation géographique, de l'infrastructure requise, des nouveaux lotissements et des types d'utilisation, faisant en sorte que les redevances reflètent les coûts que chaque type d'utilisateur impose au système. Les municipalités peuvent également moduler les tarifs en fonction des pressions environnementales locales.

Sur l'île de Vancouver, par exemple, la municipalité de Tofino est sujette à des pénuries d'eau estivales, tant à cause des cycles climatiques naturels que de l'important tourisme saisonnier. Elle a donc adopté un tarif au volume d'eau consommé qui est plus élevé d'avril à septembre.

BONNE PRATIQUE N° 8 :

Assurer l'accessibilité aux utilisateurs à faibles revenus

La tarification de l'eau comporte un défi important, celui de faire en sorte que l'eau potable demeure abordable, en particulier pour les ménages à faibles revenus. Pour ce faire, deux approches sont possibles :

- Les municipalités peuvent prévoir un bloc de consommation de base dans la partie fixe de la redevance à payer. Dans les limites de ce bloc, le coût d'un litre d'eau supplémentaire s'avère nul.
- Les municipalités peuvent aussi aider directement les ménages à faibles revenus à payer leur facture d'eau. Selon cette approche, tous les consommateurs – quels que soient leurs revenus – doivent payer le plein tarif au départ.

Sommaire

En Saskatchewan, la municipalité de Battleford a choisi la première approche. Pour chaque trimestre, le tarif fixe de 135 \$ comprend une allocation de base de 30 m³ d'eau. Ainsi, pour 1,50 \$ par jour, chaque foyer obtient quotidiennement quelque 330 litres d'eau potable.

BONNE PRATIQUE N° 9 : **Procéder à des ajustements périodiques, de manière transparente et prévisible**

Les redevances devraient être ajustées au fur et à mesure que les circonstances évoluent. La structure tarifaire qui est idéale aujourd'hui ne le sera peut-être plus demain. Une baisse de la demande au-delà des prévisions ou un ralentissement économique, par exemple, peut nécessiter un rajustement. La bonne pratique consiste à évaluer les tarifs sur une base annuelle et à apporter les changements tarifaires qui s'imposent.

Cela dit, un processus d'ajustement des tarifs prévisible et transparent aide les personnes et les entreprises à prévoir le coup. Les changements de tarifs trop brusques risquent de nuire à leur planification, tout en suscitant des levées de boucliers. De même, les consommateurs répondront d'autant mieux au signal de prix que la structure tarifaire sera simple et facile à comprendre.

Après avoir mis au point son plan global de gestion des actifs, la municipalité de Gibsons a prévu une série de hausses tarifaires afin de combler son déficit de financement. Elle espère avoir atteint cet objectif en 2024, après quoi les tarifs seront simplement indexés au coût de la vie, soit une hausse d'environ deux pour cent par année.

BONNE PRATIQUE N° 10 : **Accompagner les redevances d'utilisation d'autres instruments, notamment dans le cas des municipalités de petite taille**

Se servir des redevances d'utilisation comme instrument principal pour améliorer la viabilité financière et écologique des systèmes d'approvisionnement et de traitement de l'eau permettra d'atteindre la plupart des objectifs économiques et environnementaux. D'autres instruments peuvent néanmoins servir de compléments aux redevances.

Ainsi, les municipalités pourront mieux informer les usagers en réduisant les périodes de facturation ou en leur rendant compte de

leur consommation en temps réel, grâce aux compteurs de nouvelle génération. À titre d'exemples supplémentaires, mentionnons la nouvelle réglementation fédérale sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées qui établit les normes minimales obligatoires sur la qualité des eaux usées après traitement, ainsi que les normes provinciales qui régissent la protection et le traitement de l'eau potable. Dans certains cas, des subventions gouvernementales aux municipalités peuvent aussi jouer un rôle utile.

La Ville de Saint-Jean, à Terre-Neuve, compte ainsi sur des subventions fédérales et provinciales pour financer une grande partie de ses investissements à long terme. Ceci met bien en évidence les avantages et les inconvénients des autres instruments de financement. La Ville se remet actuellement d'une longue période de ralentissement économique et peinera à améliorer ses infrastructures sans aide extérieure. Sur le long terme, par contre, sa dépendance envers les subventions risque d'habituer les ménages à des tarifs artificiellement bas et d'accroître leur résistance aux augmentations futures. C'est l'autosuffisance et l'autonomie de la municipalité qui en souffriront, peut-être même l'incitation à conserver la ressource.

Les politiques complémentaires sont spécialement utiles aux municipalités de petite taille, lesquelles subissent des contraintes supplémentaires. Leurs infrastructures sont généralement plus anciennes et ont un besoin criant de réparations. Leur capacité financière limitée nuit à leurs investissements en infrastructures, et leurs ressources techniques et managériales ne leur permettent pas toujours de procéder à une bonne planification intégrée à long terme. Dans ces cas-là, des subventions fédérales ou provinciales en fonction de la performance pourraient aider les municipalités de petite taille à faire la transition vers un recouvrement intégral des coûts au moyen de redevances d'utilisation.

Disposer d'informations fiables en temps opportun est un ingrédient essentiel de toute bonne politique économique ou environnementale. Si donc l'on souhaite instaurer avec succès des redevances d'utilisation pour l'approvisionnement et le traitement de l'eau, encore faut-il disposer de données précises sur la consommation. Le fait que Statistique Canada ait interrompu sa collecte systématique de données sur les questions liées à l'eau constitue un obstacle important à l'amélioration de la politique de l'eau au pays.

Recommandations pour ouvrir la voie aux redevances d'utilisation pour l'approvisionnement et le traitement de l'eau au Canada

À partir des 10 bonnes pratiques que nous venons d'énoncer, nous formulons six recommandations en vue d'accroître la viabilité financière et environnementale des systèmes d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées des municipalités canadiennes :

- 1 Les municipalités devraient recourir à des redevances d'utilisation pour recouvrer leurs coûts et encourager la conservation de l'eau.
- 2 Toutes les municipalités devraient se doter d'un plan de gestion des actifs et d'une stratégie de récupération intégrale des coûts.
- 3 Les municipalités devraient intégrer les actifs naturels à leurs stratégies de gestion des actifs et de recouvrement des coûts.
- 4 Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public du Canada (CCSP) devrait identifier des moyens d'intégrer les actifs naturels à ses modèles comptables.
- 5 Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient encourager les municipalités à adopter les bonnes pratiques décrites dans le rapport proposé ici.
- 6 Le gouvernement fédéral devrait rétablir l'Enquête sur l'eau potable et les eaux usées des municipalités.

D'autres enjeux liés aux politiques de l'eau

Les services municipaux d'aqueducs et d'égouts vont se voir confrontés à des défis importants, et une partie essentielle de la solution réside dans des redevances d'utilisation bien conçues.

Mais en dépit de leur importance, les systèmes d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées ne représentent qu'une infime partie du réseau hydrique. Le rapport dont il est question dans ce sommaire laisse de côté plusieurs questions importantes, notamment la valeur de l'eau comme ressource, l'accès à l'eau potable chez les Premières Nations, la pollution provenant de sources diffuses, le lessivage des terres cultivées et d'autres problèmes qui affectent la quantité et la qualité de l'eau disponible.

Ces problèmes vont évidemment bien au-delà de la question des réseaux municipaux. Ils requièrent des recherches rigoureuses, multidisciplinaires et intégrées, ainsi qu'un large débat sur la valeur de l'eau et sur sa gestion dans notre société. La Commission de l'écofiscalité espère se pencher sur certaines de ces questions dans des rapports ultérieurs.

Le rapport présenté dans ce sommaire vise néanmoins à engager le dialogue à ce sujet, en faisant le point sur les redevances d'utilisation municipales – un outil indispensable pour arrimer le prix de l'eau à sa valeur réelle et pour mieux gérer notre ressource naturelle la plus précieuse. Les infrastructures d'aqueduc et d'égout sont peut-être largement cachés, mais les coûts qui s'y rattachent devraient être parfaitement visibles.



COMMISSION DE L'ÉCOFISCALITÉ DU CANADA
Une fiscalité responsable pour une prospérité durable

Canada's Ecofiscal Commission

A/S du département de sciences économiques

Université McGill

855, rue Sherbrooke Ouest

Montréal QC H3A 2T7

www.ecofiscal.ca/fr