



RAPPORT DE
L'ASSOCIATION CANADIENNE DES
ADMINISTRATEURS MUNICIPAUX

SUR LE PROJET DE PROGRAMMES FÉDÉRAUX DE
FINANCEMENT POUR L'INFRASTRUCTURE MUNICIPALE

MARS 2016

RÉSUMÉ

Ce rapport a été préparé par l'Association canadienne des administrateurs municipaux (ACAM) pour transmettre au gouvernement fédéral notre position au sujet des programmes de financement à l'intention des municipalités canadiennes. Il s'appuie à la fois sur la recherche et sur les commentaires des membres de l'ACAM.

Les membres de l'ACAM souhaitent voir des programmes de financement fédéraux qui présentent les caractéristiques suivantes :

- Ils sont faciles à comprendre; ils se fondent sur des critères clairs quant à ce qui est financé (et dans quelle mesure) et le processus de demande est simplifié.
- Ils sont prévisibles et permettent une planification à long terme.
- Ils n'imposent pas un fardeau indu en matière de rapports.
- Ils comprennent tous les coûts pertinents, permettent le « cumul » de divers programmes de financement et ont assez de souplesse sur le plan des mouvements de trésorerie, du financement prévu pour certains projets, du financement de projets s'étalant sur plusieurs années et prévoient une augmentation du financement pour les coûts supplémentaires qu'entraînent les changements.
- Ils se concentrent sur l'infrastructure municipale.
- Ils établissent des critères uniformes pour les provinces et le gouvernement fédéral.
- Ils comprennent toutes les infrastructures municipales.
- Ils prévoient de tenir compte des suggestions des municipalités dans l'élaboration et la conception des programmes.

INTRODUCTION

Le présent rapport porte sur les programmes de financement du gouvernement du Canada ayant trait à l'infrastructure et a été préparé en mars 2016 pour l'Association canadienne des administrateurs municipaux (ACAM). Celle-ci avait d'ailleurs déjà déposé à ce sujet une déclaration de principes (1^{er} septembre 2012) pour énoncer ses priorités du point de vue administratif.

L'ACAM appuie le travail effectué par la Fédération canadienne des municipalités (FCM) concernant le financement de l'infrastructure. Alors que le rôle de la FCM a consisté à réagir aux problèmes que présentent les politiques, celui de l'ACAM s'est tourné vers la

position à communiquer au sujet des aspects administratifs (« dans le concret ») des programmes de financement.

De son côté, le nouveau gouvernement fédéral a indiqué, dans diverses communications, qu'il avait pris note de la position de la Fédération canadienne des municipalités (FCM) et de l'ACAM. Cette influence se ressent dans le programme remanié d'investissement dans l'infrastructure, une des initiatives clés en matière de politiques fédérales. L'ACAM souhaite poursuivre le dialogue avec le gouvernement fédéral pendant qu'il s'emploie à définir les détails des programmes de financement.

Voici un aperçu de la recherche préalable à ce rapport :

- La déclaration de principes de l'ACAM du 1^{er} septembre 2012
- Le premier discours du Trône du nouveau gouvernement
- Le document de la FCM intitulé « Les villes et les collectivités : partenaires dans l'avenir du Canada (Les 100 premiers jours de mandat du gouvernement) »
- La lettre de mandat du premier ministre au ministre de l'Infrastructure
- Un article du *Public Sector Digest* (numéro de décembre 2015) formulant la position du gouvernement à propos de l'infrastructure
- Un article du *Public Sector Digest* (numéro de l'hiver 2015) où le nouveau ministre de l'Infrastructure donne un aperçu du Nouveau plan Chantiers Canada
- Le programme électoral 2015 du Parti libéral du Canada
- Une enquête auprès des membres de l'ACAM (janvier 2016, pour obtenir leurs commentaires)
- Des discussions avec un représentant de la FCM
- Des discussions avec des représentants d'Infrastructure Canada.

L'analyse de la recherche et des commentaires des membres de l'ACAM a mené à une synthèse de ce qui constituerait, du point de vue de l'association, un bon programme fédéral pour l'infrastructure. Vous la trouverez plus loin sous le titre « Résumé des priorités d'un programme fédéral de financement de l'infrastructure ». Il convient de rappeler que l'ACAM a mis l'accent sur l'application et l'administration des programmes de financement, en reconnaissant que la FCM se concentre plutôt sur les questions stratégiques de politique.

RECHERCHE

La déclaration de principes de l'ACAM du 1^{er} septembre 2012

Dans sa déclaration de principes du 1^{er} septembre 2012, a énoncé les priorités suivantes (d'un point de vue administratif) qui devraient être prises en compte dans la conception du programme 2014 d'infrastructure municipale :

- Financement prévisible
- Procédure de demande et de rapport simplifiée
- Point de contact unique (personne-ressource)
- Subventions concomitantes
- Dispositions financières souples (p. ex. verser les subventions à l'avance, au besoin).
- Financement global
- Échéances réalistes des projets
- Procédure d'examen (processus simplifié).
- Conception du programme (c.-à-d. le gouvernement serait informé du point de vue de la FCM et de l'ACAM sur la conception de projet).

Ces priorités sont encore de mise puisque le nouveau gouvernement est sur le point de déployer, en 2016, le nouveau programme d'infrastructure du Canada. Le rapport a pour but de déterminer si l'utilisation des programmes de financement antérieurs a soulevé d'autres problèmes et s'il y a lieu, à la lumière des expériences vécues, de formuler des recommandations au gouvernement fédéral pendant que les nouveaux programmes sont en cours d'élaboration.

Le document de la FCM : « Les villes et les collectivités : partenaires dans l'avenir du Canada (Les 100 premiers jours de mandat du gouvernement) »

La FCM a déposé un document détaillé qui contenait des suggestions quant au rôle du secteur municipal et aux possibilités qu'il offrait au gouvernement fédéral pour les divers enjeux stratégiques.

Un des thèmes clés suggérés par la FCM (et par l'ACAM) a trait à la prévisibilité qui devrait marquer le financement des projets municipaux. En général, on considère comme idéal le financement provenant du Fonds de la taxe sur l'essence parce qu'il est prévisible à long terme et indexé à l'inflation.

La FCM souligne aussi l'importance de simplifier le processus d'approbation des projets municipaux. Elle explique aussi le besoin d'abolir la restriction actuelle du cumul de sources multiples de financement fédéral pour les projets municipaux d'infrastructure. La FCM propose que le gouvernement fédéral s'associe aux municipalités pour la planification et la mise en œuvre de nouveaux programmes fédéraux. D'ailleurs, faire participer les municipalités souvent et assez tôt est un thème récurrent dans le document de la FCM.

Un examen complet du document de la FCM se trouve dans l'**annexe I**.

Le discours du Trône

Le discours du Trône du 4 décembre 2015 (« Réaliser le vrai changement ») ne donnait pas beaucoup de détails, comme on pouvait s'y attendre, mais exprimait clairement l'intention du gouvernement en matière d'infrastructure.

Un des thèmes clés du discours du Trône venait des grands efforts que semble faire le gouvernement pour se distinguer du précédent gouvernement. C'est-à-dire que des changements seront apportés aux programmes de financement. Puisque les programmes vont changer, le moment sera opportun, pour l'ACAM, d'étoffer ses représentations sur la nature de ce changement.

Un autre point intéressant du discours du Trône vient du lien fait entre les dépenses en infrastructure et la croissance économique, la création d'emplois et la prospérité économique. Il est clair que le gouvernement attache de l'importance aux dépenses d'infrastructure, non seulement pour l'infrastructure elle-même, mais pour la santé de l'économie canadienne.

Un examen complet du discours du Trône (concernant les dépenses en infrastructure) se trouve dans l'**annexe I**.

La lettre de mandat du premier ministre au ministre de l'Infrastructure

Le premier ministre donne à chacun de ses ministres une lettre de mandat énonçant ce qu'il attend d'eux dans leur rôle ministériel. Celle du ministre de l'Infrastructure et des Collectivités élabore le mandat de changement mentionné dans le discours du Trône.

Dans la lettre de mandat, la mesure du rendement et l'efficacité sont des aspects qui reviennent constamment. Ce pourrait être le signal voulant que les programmes municipaux soient simplifiés, efficaces et puissent s'appliquer sans complications. La

lettre mentionne aussi l'importance de la collaboration avec les municipalités. Le mandat se traduira donc probablement par des possibilités accrues pour les municipalités et l'ACAM de faire connaître leur opinion au personnel fédéral.

La lettre de mandat laisse entendre que les positions formulées par le gouvernement et celles de la FCM et de l'ACAM concordent. Le tout suggère une possibilité d'appliquer aux programmes de financement de l'infrastructure un changement qui les rendrait plus pertinents et faciles à administrer pour les municipalités canadiennes.

Un examen complet de la lettre de mandat du ministre se trouve dans l'**annexe I**.

L'article du *Public Sector Digest* (numéro de l'hiver 2015) où le nouveau ministre de l'Infrastructure donne un aperçu du Nouveau plan Chantiers Canada

Dans cet article, le ministre Amarjeet Sohi donne un aperçu du nouveau plan d'infrastructure du gouvernement. L'article souligne une augmentation spectaculaire de l'investissement gouvernemental, en grande partie à l'intention des municipalités. Le ministre expose le besoin de partenariat avec les autres ordres de gouvernement, un autre renforcement de la possibilité pour les municipalités de voir leurs idées prises en compte.

Un examen complet de l'article du *Public Sector Digest* se trouve dans l'**annexe I**.

Le programme électoral 2015 du Parti libéral du Canada

Le programme du Parti libéral pour l'élection de 2015 formulait en gros la philosophie que prône maintenant le gouvernement. Ses éléments clés comprenaient un investissement important dans l'infrastructure sociale sur dix ans. Il proposait la création de la « Banque de l'infrastructure du Canada » qui servirait de moyen de financement à faible coût des nouveaux projets d'infrastructure et affirmait la nécessité de financer davantage le transport en commun, d'investir dans des « communautés plus vertes » (eaux usées, énergie propre, infrastructure résistante au climat, etc.) et de remanier le Fonds Chantiers Canada.

Le programme libéral énonçait aussi l'idée d'utiliser les fonds fédéraux qui n'auraient pas été alloués à l'infrastructure pour supplémenter le Fonds de la taxe sur l'essence.

Un examen complet du programme électoral du Parti libéral (concernant les dépenses en infrastructure) se trouve à l'**annexe I**.



Les commentaires des membres de l'ACAM

Les membres de l'ACAM ont été invités à réagir aux priorités établies dans une recherche préliminaire portant sur la question du financement. Les répondants devaient indiquer s'ils étaient d'accord avec les priorités avancées (c.-à-d. ce qui ferait un bon programme fédéral de financement) et fournir des commentaires sur d'autres questions. Le sondage a donné lieu à 30 réponses détaillées. Elles venaient de partout au Canada, aussi bien de petites localités que de grandes villes.

Les priorités déterminées dans la recherche préliminaire ont été adaptées d'après les commentaires des membres de l'ACAM. Comme on pouvait s'y attendre, les répondants n'étaient pas unanimement d'accord sur toutes les priorités, mais un fort consensus en est ressorti. Vous trouverez la synthèse des commentaires reçus des membres de l'ACAM dans l'**annexe I**.

RÉSUMÉ DES PRIORITÉS POUR UN PROGRAMME FÉDÉRAL DE FINANCEMENT DE L'INFRASTRUCTURE

D'après la recherche (commentaires des membres de l'ACAM y compris), les priorités concernant un programme de financement fédéral pour l'infrastructure municipale se résument comme suit.

1. Clarté des noms des programmes. Le gouvernement fédéral peut lancer à tout moment divers programmes de financement d'infrastructures municipales. Il y en a eu une panoplie : Infrastructures provinciales-territoriales, Fonds de la taxe sur l'essence, Fonds Chantiers Canada – Collectivités, Fonds Chantiers Canada – Infrastructures nationales, Fonds pour l'infrastructure verte, Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique, Fonds sur l'infrastructure municipale rurale, Fonds sur l'infrastructure frontalière, Fonds de stimulation de l'infrastructure, etc. Quel fonds vise une priorité municipale particulière? Il faudrait pouvoir comprendre facilement quel fonds s'y applique. Le gouvernement fédéral devrait veiller à ce que l'ensemble des programmes de financement destiné aux municipalités soit facile à comprendre.
2. Clarté des critères. Lors d'une demande de financement fédéral, le personnel municipal devrait avoir une compréhension claire, nette et précise des critères et du moment où les décisions seront prises au sujet du financement. Aucun aspect des critères ne devrait donner lieu à interprétation et il ne devrait pas être constamment nécessaire de vérifier si un projet donné répond aux critères. Il faudrait aussi préciser si la formule de financement traditionnelle 1/3, 1/3, 1/3 s'applique ou s'il serait possible que la part du fédéral soit plus grande dans certains cas.
3. Définition nette de l'infrastructure municipale. Il est arrivé que les dépenses faites pour l'infrastructure municipale soient insuffisantes parce qu'il est difficile de mettre en concurrence l'infrastructure avec d'autres programmes qui plaisent davantage au public. Il faut faire attention de ne pas définir des dépenses faites pour autre chose comme des dépenses d'infrastructure.
4. Prévisibilité. Le personnel municipal voit un bon exemple de prévisibilité du financement dans le Fonds de la taxe sur l'essence. Les municipalités devraient préparer des plans de gestion à long terme de leurs actifs d'infrastructure et, pour y arriver, le financement doit être prévisible.

5. Facilité de faire une demande et des rapports. L'objet d'une demande devrait être de déterminer si les critères du programme de financement sont remplis. Pour cela, il faut des formulaires simples qui ne laissent aucune place à interprétation et ne nécessitent pas de détails inutiles. Dans le même esprit, il faudrait aussi s'efforcer de faciliter et simplifier l'étape du rapport final.
6. Inclusion de tous les coûts. Les grands projets d'infrastructure peuvent souvent avoir des coûts préalables importants (travail préliminaire, planification, etc.) ou liés au terrain. Il faudrait que le financement fédéral en tienne compte dans le coût global.
7. Cumul. Pour qu'une municipalité ait les moyens de procéder à certains projets d'infrastructure, elle doit « cumuler » le financement provenant d'un programme fédéral avec celui d'un autre programme. Il ne devrait pas y avoir de restrictions à cet égard (en reconnaissant que des problèmes logistiques peuvent en découler).
8. Trésorerie. Les projets d'infrastructure peuvent s'avérer très onéreux. Il est nécessaire de connaître d'avance les mouvements de trésorerie des principales dépenses et de pouvoir verser l'argent de manière prévisible selon les échéances. En fait, le fardeau pourrait être très lourd pour certaines municipalités si on s'attendait à ce qu'elles paient à l'avance certains coûts.
9. Financement anticipé. Certains projets sont extrêmement onéreux et exigent des dépenses considérables avant même la première pelletée de terre. Le financement fédéral devrait reconnaître que les mouvements de trésorerie peuvent devoir commencer dès la planification préliminaire.
10. Financement à long terme pour un projet particulier. Encore là, certains projets peuvent être très coûteux et se dérouler sur plusieurs années. Il faudrait que les municipalités aient la certitude, avant d'amorcer le projet, que l'engagement financier vise la totalité du projet.
11. Souplesse. Entre la décision d'un projet et sa construction réelle, des changements peuvent survenir. Un programme de financement devrait avoir assez de souplesse pour qu'une municipalité n'ait pas à couvrir tous les coûts supplémentaires qu'entraînent les changements.

12. Absence de critères additionnels de la part des provinces. Si un projet municipal respecte les critères établis pour du financement fédéral, il ne devrait pas se voir imposer des critères additionnels par un gouvernement provincial (ou peut-être que les critères fédéraux et provinciaux devraient être harmonisés). Il pourrait s'ensuivre une ingérence politique faisant en sorte que le projet ne corresponde plus aux priorités d'une municipalité.
13. Évitement des dédoublements des mécanismes de contrôle. Les municipalités ont des systèmes financiers qui assurent la conformité des dépenses avec les meilleures pratiques comptables. Leurs finances sont aussi soumises à des vérifications (audits) rigoureuses par des tiers. Les programmes fédéraux devraient s'y fier sans doubler ces mesures de reddition des comptes pour le financement reçu. Il pourrait être plus approprié que les organismes fédéraux de financement procèdent à des vérifications ponctuelles.
14. Focalisation sur les mandats municipaux. Les programmes fédéraux de financement doivent prendre soin de ne pas brouiller les limites des mandats provinciaux et municipaux. Si l'objectif est d'aider les municipalités à faire face à leurs besoins d'infrastructure, il ne faut pas qu'une municipalité soit entraînée à financer des priorités provinciales.
15. Inclusion de toutes les infrastructures municipales. Une municipalité devrait pouvoir décider des infrastructures qui nécessitent d'être remplacées selon des facteurs tels que l'âge, l'état et le risque. Les programmes fédéraux ne devraient pas être trop limitatifs quant aux genres d'infrastructures qui peuvent profiter de financement.
16. Participation directe des municipalités à l'élaboration et à la conception des programmes. Les programmes de financement de l'infrastructure existent depuis des années et sont considérés nécessaires pour atténuer les déficits infrastructurels des municipalités. Par l'entremise de discussions avec la FCM et l'ACAM, il faudrait demander aux municipalités comment ces programmes pourraient le mieux répondre à leurs besoins, du point de vue des politiques administratives.



RAPPORT DE
L'ASSOCIATION CANADIENNE DES
ADMINISTRATEURS MUNICIPAUX

SUR LE PROJET DE PROGRAMMES FÉDÉRAUX DE
FINANCEMENT POUR L'INFRASTRUCTURE MUNICIPALE

ANNEXE I

APPORT DE LA RECHERCHE

Portée de l'examen :

- a. Secteurs d'intervention primaires
- b. Domaines de changement programmatique
- c. Suggestions d'amélioration des méthodes de prestation des programmes fédéraux nouveaux ou révisés afin d'alléger le fardeau des administrations locales.
- d. Suggestions d'éléments à conserver dans la méthode de prestation des programmes actuels du gouvernement fédéral qui sont jugés faciles à administrer par les administrations locales.
- e. Suggestions autres à l'intention du personnel supérieur qui orientera la conception des programmes fédéraux destinés aux administrations locales.

Sujets sur lesquels l'examen devrait porter :

- FCM – « Les villes et les collectivités : partenaires dans l'avenir du Canada (Les 100 premiers jours de mandat du gouvernement) »
- Prises de position du gouvernement :
 - o Discours du Trône
 - o Programme électoral 2015 du Parti libéral
 - o Autres énoncés de politiques, comme la lettre de mandat du ministre de l'Infrastructure et le Nouveau plan Chantiers Canada

1. FCM – « Les villes et les collectivités : partenaires dans l’avenir du Canada (Les 100 premiers jours de mandat du gouvernement) »

Abordabilité et logements sociaux

- Le rôle municipal
 - o L’Ontario est la seule province exerçant une responsabilité municipale directe, mais, de par le pays, le rôle joué par les municipalités s’élargit (location de terrains municipaux, subventions, soutien d’organismes à but non lucratif, etc.).
 - o La clé se trouve dans une démarche gouvernementale coordonnée en vue d’avoir des collectivités viables.
- Les possibilités pour le gouvernement fédéral
 - o Collaborer avec la FCM en vue d’élaborer une stratégie nationale du logement.
 - o À même le Fonds Chantiers Canada, créer un créneau réservé au logement abordable.
 - o Stimuler le marché et la construction de logements locatifs abordables.
 - o Former des partenariats avec les municipalités pour veiller à ce que l’inventaire des terrains et immeubles fédéraux destinés à être réaffectés au logement abordable corresponde aux besoins et aux plans stratégiques de ces communautés.
 - o Bâtir et entretenir des partenariats avec les municipalités pour veiller à ce que les difficultés et besoins propres au développement du Nord soient pris en considération, en particulier dans les communautés touchées par l’exploitation des ressources.
 - o Élargir les services destinés aux nouveaux arrivants dans les régions urbaines et rurales de tout le Canada.

Infrastructure

- Le rôle municipal
 - o Traditionnellement, les municipalités ont financé la majeure partie des coûts de l’infrastructure publique de base; elles ont besoin de mécanismes spécifiques, prévisibles à long terme, pour soulager ce fardeau, par exemple une indexation de la taxe sur l’essence.
- Les possibilités pour le gouvernement fédéral
 - o Créer un genre de nouveau Fonds de la taxe sur l’essence – axé sur des ententes pour le transport en commun, l’infrastructure sociale et l’infrastructure verte.
 - o Réformer le Nouveau Fonds Chantiers Canada et améliorer la transparence accompagnée d’engagements clairs quant à la hauteur du financement destiné aux projets locaux, en plus d’augmenter la limite de partage des coûts des projets PPP (partenariat public-privé) et d’appliquer les fonds fédéraux à l’ensemble des coûts d’immobilisation des projets d’infrastructure, y compris les coûts de conception initiale, d’acquisition de terrains et les frais juridiques.
 - o Créer une banque d’infrastructure canadienne (Banque d’Infrastructure Canada).
 - o À la fin de chaque exercice, transférer les fonds qui n’ont pas été alloués sous forme d’un complément temporaire du Fonds de la taxe sur l’essence.
 - o Simplifier les processus d’approbation entre les municipalités et les autres ordres de gouvernement.

- o Abolir la restriction actuelle sur le cumul de sources multiples de financement fédéral pour les projets municipaux d'infrastructure.

Transport en commun

- Le rôle municipal
 - o Les municipalités possèdent, exploitent et entretiennent la plupart des réseaux de transports en commun et, traditionnellement, elles ont financé la majorité des coûts de fonctionnement et d'immobilisations.
 - o Un partenariat fédéral-municipal est crucial pour le réinvestissement dans les services de transport en commun et leur expansion en vue de réduire la congestion, de répondre à la croissance démographique rapide et d'améliorer la mobilité dans les municipalités, qu'elles soient grandes ou petites.
- Les possibilités pour le gouvernement fédéral
 - o Concevoir un plan de financement à long terme du transport en commun dans les municipalités.
 - o Garantir la prévisibilité à long terme du financement.
 - o Appliquer les contributions fédérales à la totalité des coûts d'immobilisation des projets (c.-à-d. conception, acquisition de terrain, frais juridiques et frais de financement dans les PPP, etc.)
 - o Signer des ententes préliminaires de contribution favorisant l'accélération des travaux de conception.
 - o Assouplir la participation du secteur privé.
 - o Simplifier les processus d'approbation entre les municipalités et les autres paliers de gouvernement.
 - o Abolir la restriction actuelle sur le cumul de sources multiples de financement fédéral pour les projets municipaux d'infrastructure.

Épuration des eaux

- Le rôle municipal
 - o Les municipalités possèdent, exploitent et entretiennent la plupart des 3500 systèmes de traitement des eaux usées du Canada.
- Les possibilités pour le gouvernement fédéral
 - o Collaborer avec les municipalités canadiennes à l'élaboration d'un plan de financement réalisable destiné à améliorer l'infrastructure de traitement des eaux usées afin de respecter la réglementation fédérale et créer un créneau fédéral équivalent au tiers des rénovations.
 - o Établir des engagements budgétaires clairs pour l'amélioration des installations à haut risque.
 - o Pour ce qui est de la conformité à la réglementation et son application, communiquer rapidement (en temps utile) l'information pour que les municipalités puissent effectuer les travaux nécessaires dans les délais réglementaires.
 - o Collaborer avec la FCM en vue d'élaborer un plan d'aide permettant aux résidents en milieux ruraux de faire rapidement le nécessaire pour améliorer ou remplacer les installations septiques déficientes.

Changement climatique et résilience

- Le rôle municipal
 - o Les administrations municipales prennent les devants pour déployer des stratégies d'atténuation et d'adaptation.
 - o Les villes et collectivités canadiennes ont une influence sur environ 50 % des émissions de gaz à effet de serre du pays et on peut déjà leur attribuer la plupart des pratiques systémiques de réduction du carbone (p. ex. bâtiments à efficacité élevée, remises en état, chauffage à distance ou collectif, infrastructure de transport actif, etc.).
 - o Stimuler le Fonds municipal vert de la FCM.
 - o Élaborer et mettre en œuvre des plans destinés à évaluer les risques associés au changement climatique.
- Les possibilités pour le gouvernement fédéral
 - o S'associer à la FCM en vue de concevoir le Fonds d'infrastructure verte projeté pour veiller au respect de l'objectif commun en matière d'eau potable et d'eaux usées, à la construction d'infrastructures résistantes au climat et à la distribution d'énergie propre dans nos villes et nos communautés.
 - o Élaborer des plans d'action pour faire face aux urgences de sources climatiques.
 - o Cibler des priorités locales pour les instruments de financement des projets verts.
 - o Définition de la participation des administrations locales à l'élargissement des stratégies fédérales d'atténuation des effets des catastrophes.
 - o Amorcer le processus de modification des Accords d'aide financière en cas de catastrophe afin d'éviter de surcharger les ressources municipales lors du rétablissement à la suite d'événements climatiques extrêmes.

Sécurité publique et préparatifs d'urgence

- Le rôle municipal
 - o L'élimination des programmes fédéraux de préparatifs d'urgence a rendu beaucoup de municipalités canadiennes vulnérables et a affaibli les moyens de communication entre les ordres de gouvernement.
 - o Une approche globale de gestion des services de police et d'urgence mobilisant tous les ordres de gouvernement permettra aux Canadiens d'obtenir des services de la meilleure qualité possible et aura pour effet de réduire les contraintes budgétaires des municipalités.
 - o L'investissement dans les interventions policières précoces et les méthodes éprouvées de prévention du crime rend les villes et les collectivités plus sécuritaires et donne de meilleurs résultats.
- Les possibilités pour le gouvernement fédéral
 - o Attribuer un rôle aux administrations locales et aux gouvernements provinciaux et territoriaux pour la mise en œuvre de nouveaux programmes de sécurité publique.
 - o Réinvestir dans la capacité locale d'intervention en cas d'urgence, à commencer par des équipes de recherche et sauvetage en milieu urbain à l'aide d'équipement lourd et améliorer des capacités mêmes de recherche et sauvetage.
 - o Collaborer avec les municipalités en vue d'amorcer l'établissement d'un plan d'investissement suffisant dans les services de police locaux.

- o Accroître la concertation et la collaboration entre tous les ordres de gouvernement en matière d'intervention précoce et de services de santé mentale.
- o Prendre en compte la situation et les besoins de toutes les régions dans la conception, l'administration et la mise en œuvre du nouveau réseau à large bande du Canada en matière de sécurité publique.
- o Mobiliser les administrations locales pour l'élargissement des stratégies fédérales d'atténuation des effets des catastrophes nationales.
- o Amorcer le processus de modification des Accords d'aide financière en cas de catastrophe afin d'éviter de surcharger les ressources municipales lors du rétablissement à la suite d'événements climatiques extrêmes.

Thèmes clés à présenter au gouvernement fédéral

- L'importance d'un financement prévisible en ce qui concerne les contributions fédérales aux projets municipaux.
- La simplification des processus d'approbation entre les municipalités et les autres ordres de gouvernement.
- L'abolition de la restriction actuelle sur le cumul de sources multiples de financement fédéral pour les projets municipaux d'infrastructure.
- L'élaboration et exécution de plans nationaux exigeant une orientation et une coordination fédérales.
- La mobilisation fréquente et précoce des municipalités.

2. Prises de position du gouvernement du Canada

2.1 Discours du Trône du gouvernement du Canada – 4 décembre 2015 – « Réaliser le vrai changement »

- Premièrement, le gouvernement estime que tous les Canadiens et Canadiennes devraient avoir des chances réelles et égales de réussite, laquelle repose sur le renforcement et la croissance de la classe moyenne. La priorité immédiate du gouvernement sera donc une baisse d'impôts pour la classe moyenne.
- En outre, puisque l'investissement public est essentiel pour stimuler et soutenir la croissance économique, la création d'emplois et la prospérité économique, le gouvernement fera de nouveaux investissements majeurs dans le transport en commun, les infrastructures vertes et les infrastructures sociales.
- Le gouvernement réalisera ces initiatives, parmi d'autres, tout en respectant un plan de gestion financière responsable et transparent, et adapté aux périodes économiques difficiles.
- Deuxièmement, le gouvernement s'engage à être ouvert et transparent.
- Troisièmement, le gouvernement prouvera aux Canadiens et Canadiennes ainsi qu'au monde entier qu'un environnement sain et une économie forte vont de pair. L'un est impossible sans l'autre.
- Pour favoriser la croissance économique, le gouvernement réalisera des investissements stratégiques dans les technologies propres, fournira un soutien accru aux entreprises qui cherchent à exporter ces technologies, et prêchera par l'exemple en ce qui en trait à leur utilisation.
- Quatrièmement, les programmes du gouvernement tiennent compte de la diversité qui fait la force du Canada. (mention concernant les Premières Nations, l'immigration et les réfugiés)
- Cinquièmement, le gouvernement s'engage à accroître la sécurité des Canadiens et Canadiennes et à leur offrir plus de possibilités. (mention concernant les militaires, le maintien de la paix, la politique sur la criminalité)
- En mettant l'accent sur la croissance de la classe moyenne; sur un gouvernement ouvert et transparent; sur un environnement sain et une économie forte; sur un Canada plus fort; et sur une meilleure sécurité et plus de possibilités, le gouvernement réalisera le vrai changement.

Thèmes clés :

- Le gouvernement du Canada semble faire de grands efforts pour se distinguer du gouvernement précédent. Ce pourrait être l'occasion de faire intégrer les caractéristiques que nous souhaitons voir dans les programmes qui touchent les municipalités.
- Ce discours du Trône ne fait qu'évoquer un mandat très général. L'allusion la plus claire aux activités municipales apparaît dans « troisièmement », la croissance économique et une économie en croissance peuvent être la même chose.

2.2 Lettre de mandat du ministre de l'Infrastructure

Introduction

- « Pour être sûr que la plus grande importance soit accordée aux résultats, je demanderai aux comités du Cabinet et à chaque ministre d'assurer un suivi et de communiquer les progrès réalisés entourant nos engagements, d'évaluer l'efficacité du travail et d'harmoniser nos ressources et nos priorités, afin d'obtenir les résultats que nous souhaitons et que la population mérite.
- « En votre qualité de ministre de l'Infrastructure et des Collectivités, votre objectif primordial consistera à amorcer la reconstruction du Canada du XXI^e siècle. Cela nécessitera de nouveaux investissements considérables dans le transport en commun, les infrastructures vertes et les infrastructures sociales, comme le logement abordable, ainsi que les infrastructures stratégiques qui se traduiront par l'accroissement du commerce et de l'économie.
- « Je m'attends à ce que vous mobilisiez de nouveau les administrations municipales afin qu'elles participent à l'élaboration de nos plans, et à ce que vous fassiez en sorte que, dans l'ensemble de notre gouvernement, nous collaborions avec les municipalités sur les questions qui les concernent. Je m'attends également à ce que vous harmonisiez nos efforts avec les priorités existantes des provinces, des territoires et des municipalités, dans la mesure où ces priorités sont dans l'intérêt du public à long terme. »

Énoncé de politique

- Élaborer un plan décennal en vue d'accorder un nouveau financement considérable aux provinces, aux territoires et aux municipalités. Ce plan devrait prévoir une augmentation immédiate des investissements visant les infrastructures, et le financement prévisible à long terme devrait appuyer la réalisation des priorités des provinces, des territoires et des municipalités, l'amélioration de l'accès aux programmes d'infrastructure actuels ainsi que de la gouvernance de ces programmes, l'élargissement de la capacité de collecte de données et la promotion d'une meilleure gestion des infrastructures au Canada. Le plan devrait mettre l'accent sur les éléments suivants :
 - o Le transport en commun;
 - o les infrastructures sociales, comme le logement abordable, les installations pour les aînés, l'apprentissage et la garde des jeunes enfants, ainsi que les infrastructures récréoculturelles;
 - o les infrastructures vertes, y compris des investissements dans les réseaux locaux d'eau et d'assainissement, les énergies propres, les infrastructures résistantes aux changements climatiques comme les systèmes d'atténuation des inondations, et les infrastructures de protection contre les changements météorologiques;
 - o la modification du Fonds Chantiers Canada dans le but de le rendre plus transparent et d'accélérer les processus d'approbation, ce qui éliminera la nécessité de faire l'objet d'une présélection des partenariats public-privé dans le cadre des projets. Ce fonds devrait par ailleurs être davantage axé sur les priorités stratégiques et visant

les infrastructures propices au commerce, comme les routes, les ponts, les corridors de transport, les ports et les postes frontaliers.

- Ce processus devrait aboutir à la conclusion, avec les provinces et les territoires, d'accords bilatéraux sur les investissements en matière d'infrastructures. Vous devriez également collaborer avec le ministre des Finances afin de veiller à ce que les fonds d'infrastructure non dépensés soient automatiquement transférés aux municipalités par le truchement d'un complément temporaire au Fonds de la taxe sur l'essence.
- Collaborer avec le ministre de la Famille, des Enfants et du Développement social à l'élaboration d'une stratégie en matière de logement dans le but de rétablir le rôle du gouvernement fédéral dans l'aide au logement abordable
- Travailler en collaboration avec le ministre des Finances à l'établissement de la Banque de l'infrastructure du Canada afin qu'elle puisse offrir un financement à faible coût (y compris des garanties de prêt) dans le cadre de nouveaux projets d'infrastructures municipales dans nos secteurs d'investissement prioritaires. Cette nouvelle institution travaillera en partenariat avec les autres ordres de gouvernement ainsi qu'avec la communauté financière du Canada de manière à ce que le gouvernement fédéral puisse mettre à profit sa forte cote de solvabilité et son important pouvoir de prêt afin qu'il soit plus facile – et plus abordable – pour les municipalités de financer la grande variété de projets d'infrastructure dont leurs collectivités ont besoin. Cela devrait comprendre les préparatifs en vue du lancement des obligations vertes du Canada, lesquelles rendront possibles des investissements supplémentaires lorsque le manque de capital représentera un obstacle à la réalisation de projets.
- Appuyer le ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile en ce qui a trait à l'examen des mesures en place pour assurer la protection des Canadiens et des infrastructures critiques du Canada contre les cybermenaces.
- Aider la ministre des Affaires autochtones et du Nord dans le but d'améliorer les infrastructures physiques essentielles pour les communautés autochtones, notamment la situation des Autochtones en matière de logement.
- Travailler en collaboration avec la ministre de la Condition féminine et la ministre des Affaires autochtones et du Nord afin d'élargir et de maintenir le réseau canadien de centres d'hébergement et de maisons de transition de manière à ce que toute personne fuyant une situation de violence familiale puisse trouver un endroit où se réfugier.
- Aller de l'avant avec le remplacement du pont Champlain sans péage.

Thèmes clés :

- La mesure du rendement et l'efficacité sont des aspects qui reviennent constamment. Ils pourraient devenir un argument favorable à des programmes municipaux simplifiés, efficaces et facilement applicables.
- Le premier ministre formule clairement un mandat qui exige la collaboration avec les municipalités. La concertation active entre les cadres supérieurs municipaux et leurs homologues fédéraux est cruciale. Les municipalités doivent y voir l'occasion d'affirmer leurs positions et de façonner la nature de leur relation avec le gouvernement du Canada pour au moins quatre ans.



- Les positions énoncées par le gouvernement fédéral concordent souvent avec les priorités municipales défendues par la FCM et les caractéristiques souhaitables des programmes fédéraux du point de vue de l'ACAM.

2.3 Nouveau plan Chantiers Canada – Public Sector Digest, janvier 2016

- Dans tout le pays, les municipalités ne reçoivent en moyenne qu'environ 10 ¢ de chaque dollar fiscal (argent des contribuables) tandis qu'elles doivent payer une foule de services, police, incendie, loisirs, transport en commun et autres infrastructures. Autrement dit, les municipalités ont le plus gros problème d'infrastructure à régler et le moins d'argent pour le faire.
- [Le ministre de l'Infrastructure et des Collectivités] collabora avec les partenaires provinciaux, territoriaux, municipaux et associations afin d'élaborer un nouveau plan décennal. Au cours des deux prochains exercices financiers, ce plan doublera les investissements fédéraux actuels en infrastructure dans tout le pays. Il augmentera les investissements fédéraux de 60 milliards de dollars sur dix ans.
- [Le gouvernement canadien] lancera des programmes d'investissement pour l'infrastructure environnementale, par exemple l'énergie verte, les installations de traitement de l'eau potable et des eaux usées et les mesures de protection contre les effets du changement climatique. Il mettra aussi en œuvre des programmes d'investissement dans l'infrastructure sociale tels que le logement abordable, les garderies pour enfants et les résidences pour aînés.
- En dix ans, il triplera l'investissement fédéral dans le transport collectif, une augmentation de près de 20 milliards de dollars dans ce seul domaine.
- Le plan décennal entraînera d'importants nouveaux investissements. Il doit être réalisé rapidement. Bien fait et dans la collaboration.

Thèmes clés :

- L'investissement du gouvernement du Canada dans l'infrastructure sera spectaculaire; se fera en grande partie par l'entremise des municipalités.
- Le gouvernement du Canada reconnaît le besoin de s'associer avec les autres ordres de gouvernement pour développer les plans d'infrastructure à long terme. La possibilité pour les municipalités d'influencer ces plans s'en trouve donc renforcée.

2.4 Programme électoral du Parti libéral du Canada

Infrastructures sociales

- Nous relancerons le leadership fédéral en matière de logements, à commencer par un nouvel investissement sur dix ans dans les infrastructures sociales. Au cours de la prochaine décennie, nous injecterons près de 20 milliards de dollars de plus dans l'infrastructure sociale.
- Nous accorderons la priorité aux investissements dans les logements abordables et les résidences pour personnes âgées, ferons construire un plus grand nombre de logements neufs et rénoverons les logements existants, accorderons un soutien financier aux municipalités pour conserver les subventions de loyer indexées sur le revenu pour les coopératives d'habitation et accorderons aux collectivités les sommes dont elles ont besoin pour mettre en oeuvre le programme « Logement d'abord », qui aide les Canadiens sans abri à trouver un logement stable.
- Éliminer complètement la TPS sur les nouveaux investissements en capital dans le logement locatif abordable.
Banque de l'infrastructure du Canada :
- Nous mettrons en place la Banque de l'infrastructure du Canada (BIC) qui fournira du financement à faible taux aux projets de construction de nouvelles infrastructures.
- Le gouvernement fédéral peut utiliser ses solides cotes de solvabilité et son pouvoir de prêt pour que les municipalités puissent subventionner plus facilement, et de façon plus abordable, les projets d'infrastructures dont ont besoin leurs collectivités.
- Lorsqu'un manque de capital fait obstacle à un projet, la BIC octroiera aux provinces et aux municipalités des garanties de prêt et de petits apports en capital afin de veiller à ce que le projet aille de l'avant.

Transport collectif

- Nous faciliterons les déplacements de nos communautés en donnant aux provinces, aux territoires et aux municipalités le financement fédéral prévisible et à long terme nécessaire pour concrétiser leurs plans de transport collectif.

Des communautés plus vertes

- Nous investirons notamment dans les réseaux d'aqueducs et les usines de traitement des eaux usées, les infrastructures résistantes aux changements climatiques, comme les systèmes d'atténuation des inondations, et l'infrastructure de protection contre les changements climatiques.
- Nous rehausserons l'investissement dans les infrastructures vertes de près de 6 milliards de dollars au cours des quatre prochaines années et de près de 20 milliards de dollars au cours des dix prochaines années.

Nouveau Fonds Chantiers Canada

- Nous ferons en sorte que le nouveau Fonds Chantiers Canada soit plus ciblé. En consentant des investissements importants et distincts dans le transport collectif, l'infrastructure sociale et l'infrastructure verte, nous veillerons à ce que le NFCC puisse servir à investir

d'avantage dans les routes, les ponts, les corridors de transport, les ports et les passages frontaliers du Canada, pour aider les fabricants canadiens à acheminer leurs produits vers les marchés.

- Nous rendrons également le fonds plus transparent en établissant des critères de projet plus clairs et en mettant en place des processus d'approbation des demandes plus rapides.

Supplément au fonds de la taxe sur l'essence

- Vers la fin de chaque exercice, nous transférerons automatiquement aux municipalités le financement fédéral réservé aux infrastructures, mais non engagé, par le biais d'un supplément temporaire au Fonds de la taxe sur l'essence. Nous éviterons ainsi que des fonds non engagés soient inutilisés, en les investissant toujours en totalité dans des collectivités.

Nouveaux investissements projetés par le programme libéral (millions de dollars):

Investissement	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020	Total
Infrastructures de transport collectif	1,675	1,675	1,150	1,150	5,650
Infrastructures sociales	1,675	1,675	1,150	1,150	5,650
Infrastructures vertes	1,675	1,675	1,150	1,150	5,650
Total :	5,025	5,025	3,450	3,450	16,950

3. Commentaires des membres de l'ACAM

Les commentaires reçus des membres de l'ACAM en janvier 2016 se résument comme suit :

- Un fort consensus semble se dégager à propos de ce qui constitue un bon programme de financement fédéral des infrastructures. Les répondants soulignent les frustrations découlant des programmes de financement antérieurs.
- Les petites municipalités n'ont peut-être pas encore de plan complet pour la gestion de leurs infrastructures. Il serait donc préoccupant pour elles que ce soit une condition du financement à ce stade. Cependant, on admet que les plans de gestion des biens municipaux sont importants.
- L'abolition de la restriction actuelle sur le cumul de sources multiples de financement revêt une importance particulière pour les petites municipalités.
- Les répondants conviennent que les programmes devraient être plus faciles à comprendre et avoir des critères d'application plus clairs. Une suggestion a été faite à propos de renoncer aux sigles et acronymes.
- Il n'y a pas d'accord complet au sujet de ce que devraient financer les programmes fédéraux. Est-ce qu'on entend par infrastructure « de base » seulement des installations comme les aqueducs et égouts et les routes, ou les infrastructures de loisirs et autres devraient-elles aussi être visées?
- Une entente complète existe sur le fait que le financement devrait être prévisible et qu'il devrait être facile de remplir les demandes.
- Il n'y a pas d'entente totale à propos du financement anticipé (c.-à-d. des mouvements de trésorerie servant à couvrir les coûts encourus avant la construction elle-même). On se dit inquiet qu'une telle mesure absorbe une trop grande partie du financement pour les plus grandes municipalités.
- Il a été suggéré que les provinces et les municipalités bénéficient de « volets » clairement séparés de manière à ce que les provinces ne dictent pas leurs priorités aux municipalités.
- Un commentaire portait sur les délais plutôt vagues pour la confirmation d'un projet.
- Une suggestion préconisait une meilleure communication avec le personnel fédéral quant à la réception de la demande et à la confirmation.
- Une suggestion portait sur un « portail » centralisé du financement permettant d'accéder à l'information au sujet des programmes de financement.

- On observe souvent une attitude de « dépêchez-vous et attendez » entre la demande et son approbation.
- Il a été suggéré que la sélection des projets soit plus souple pour les municipalités qui ont déjà un plan de gestion des biens ou des infrastructures.
- Il a été suggéré de remplacer les réclamations détaillées par des vérifications ou rapports après le fait.
- Une suggestion voulait qu'on maximise l'utilisation de la technologie pour faciliter la conformité à l'établissement des coûts.
- Certains ont suggéré que, dans le cas des projets à long terme, on accepte une augmentation des coûts en fonction de l'inflation.
- Les membres de l'ACAM croient que les municipalités devraient participer directement à la conception et à la prestation des programmes d'infrastructures.
- Certains ont fait état de la frustration causée par le besoin de présenter des demandes plusieurs fois pour le même projet (parfois avec de nouveaux formulaires ou selon de nouveaux critères).