

Systemes de financement par les usagers de la gestion des déchets solides dans les municipalités canadiennes



ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales

CIRRR **GLENN MUNROE**

Systèmes de financement par les usagers de la gestion des déchets solides dans les municipalités canadiennes



Les Presses du CIRUR
Toronto, Ontario
janvier 2000

Publié par Les Presses du CIRUR
Pièce 301, 150, av. Eglinton est
Toronto (Ontario) Canada M4P 1E8
Téléphone : (416) 973-5629
Télécopieur : (416) 973-1375

Dépôt légal © Les Presses du CIRUR 2000
Tous droits réservés
Rédaction : Marie-Lynn Hammond, Karen Lathe, et Lawrence Pinsky

Toute reproduction partielle de ce rapport faites sans le
consentement écrit de l'éditeur est illicite. Les opinions
émises par l'auteur de ce rapport n'engagent que sa
propre responsabilité.

Données de catalogage avant publication (Canada)

Munroe, Glenn, 1946-
Systèmes de financement par les usagers de la gestion des
déchets solides dans les municipalités canadiennes

Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales

Traduction de : User-pay systems for solid waste management in
Canadian municipalities.
Comprend des références bibliographiques.
ISBN 1-895469-76-7

1. Déchets—Élimination—Canada—Coût. 2. Redevances
d'usage—Canada. 3. Services municipaux—Canada—Finances.
I. Titre.

HD4485.C3M8514 2000 338.4'33637285'0971 C00-900020-8

Table des matières

Biographie de l'auteur	7
1 Introduction	9
2 Aperçu des systèmes de financement par les usagers des programmes de gestion des déchets solides dans les municipalités	11
2.1 Options en matière de financement par les usagers	11
2.1.1 Différentes approches de tarification en matière de gestion des déchets	11
2.1.2 Options en matière de financement par les usagers	13
2.2 Profil des systèmes de financement par les usagers au Canada	17
2.2.1 Liste de programmes ayant des composantes « financement par les usagers »	17
2.2.2 Profils des programmes ayant fait l'objet de l'enquête	18
2.2.3 Différences entre les provinces	19
2.2.4 Comparaison de la structure des programmes	21
3 Impacts des systèmes de financement par les usagers	23
3.1 Impacts souvent mentionnés dans la documentation	23
3.1.1 Réduction des déchets mis à la collecte et utilisation accrue des programmes de valorisation	23
3.1.2 Décharges sauvages	26
3.1.3 Diminution du coût des programmes	27
3.2 Impacts signalés par les répondants	28
3.2.1 Diminution des déchets à éliminer et utilisation accrue des programmes de valorisation	28
3.2.2 Décharges sauvages	29
3.2.3 Diminution du coût des programmes	30
4 Facteurs de réussite	31
4.1 D'après la documentation	31
4.1.1 Préoccupations à l'égard de la santé publique	32
4.1.2 Questions d'équité pour ce qui est des impacts sur les différents membres de la société	34
4.1.3 La nécessité de minimiser les impacts sur chaque ménage	35
4.2 Facteurs de réussite signalés par les répondants	39
4.2.1 Pour ce qui est des points relatifs à la résistance ou à l'appui de la population	39
4.2.2 Pour ce qui est des outils et des processus de planification	42
4.2.3 Pour ce qui est des moyens de communication	43
4.2.4 Pour ce qui est des facteurs de réussite en général	44

5 Conclusions de l'enquête	45
5.1 Introduction	45
5.2 En ce qui a trait au financement par les usagers au Canada.....	46
5.2.1 Au Canada, les systèmes de financement intégral par les usagers sont rare en général et non existants dans les grandes municipalités.....	46
5.2.2 En Ontario, la tendance chez les petites municipalités est d'instaurer des systèmes hybrides taxes/financement par les usagers	46
5.2.3 En Colombie-Britannique, la tendance chez les municipalités de grande taille est d'adopter des systèmes hybrides tarif fixe/financement par les usagers	46
5.2.4 Dans les provinces des Prairies, les tendances varient quelque peu.....	47
5.2.5 Au Canada, le type de programme le plus populaire de beaucoup est celui des étiquettes comptées	47
5.2.6 Le financement par les usagers sous quelque forme qu'il soit permet de diminuer la quantité de déchets produits et de promouvoir les programmes de valorisation des déchets	47
5.2.7 Les programmes de financement par les usagers sont probablement plus rentables que les programmes financés de manière traditionnelle	48
5.2.8 Les décharges sauvages constituent un problème de peu d'importance, sauf en deux exceptions	48
5.3 Pour ce qui est des facteurs de réussite de la mise en oeuvre	49
5.3.1 Les systèmes hybrides (par rapport aux systèmes de financement intégral) sont les plus usités au Canada	49
5.3.2 Le concept de service public est un important outil pour vendre à la population le financement par les usagers, particulièrement dans les grands centres urbains	50
5.3.3 Bien que les outils de communication et d'éducation utilisés par les municipalités visées par l'enquête soient assez ordinaires, on ne peut sous-estimer leur importance	50
5.3.4 Les petites municipalités devraient songer à ne pas supprimer les subventions ICI importantes, du moins temporairement, afin de ne pas avoir à demander un prix à l'unité trop élevé	50
5.3.5 La participation de la population au processus de planification peut être un outil utile, surtout lorsqu'on peut s'assurer la participation des opposants les plus convaincus	51
5.3.6 L'opposition au financement par les usagers est présent dans tous les partis politiques; cependant, la mise en place d'un système hybride adéquat de financement par les usagers peut venir à bout de tous les obstacles	52
Bibliographie	53
Appendix: Questionnaire sur le financement par les usagers	55

Liste des tableaux

Tableau 1 : Options en matière de financement de la gestion des déchets.....	14
Tableau 2 : Différents systèmes de prestation	15
Tableau 3 : Municipalités, par province, ayant une composante « financement par les usagers »	17
Tableau 4 : Sommaire de différents programmes	22
Tableau 5 : Réduction de la quantité de déchets à éliminer attribuable à l'introduction de programmes de financement par les usagers dans certaines villes de l'Amérique du Nord.....	24

Liste des figures

Figure 1 : Options en matière de financement de la gestion des déchets	12
Figure 2 : Tableau sommaire des municipalités visées par l'enquête qui sont dotées d'un programme de financement par les usagers, par province et par chiffre de population	18
Figure 3 : Types de programme de financement par les usagers signalés dans l'enquête.....	21
Figure 4 : Opinions des répondants sur la diminution ou l'augmentation du nombre de décharges sauvages après la mise en œuvre d'un programme de financement par les usagers	29
Figure 5 : Évaluation par les répondants de la rentabilité de leurs programmes	31
Figure 6 : Objections publiques signalées à l'égard du financement par les usagers (avant la mise en œuvre)	40
Figure 7 : Appui public signalé à l'égard du financement par les usagers (avant la mise en œuvre)	41
Figure 8 : Pourcentage des municipalités dotées d'un système de financement par les usagers qui utilisent certains outils de planification	43
Figure 9 : Pourcentage des municipalités dotées d'un système de financement par les usagers qui utilisent des moyens de communication particuliers	44

Biographie de l'auteur

Glenn Munroe compte plus de quinze années d'expérience dans le domaine de l'environnement. Après avoir reçu son baccalauréat ès arts en études environnementales de l'Université de Toronto en 1984, il est entré au service de Pollution Probe à titre de gestionnaire de projet. Au début des années 1990, il a dirigé le Comité consultatif sur la réduction des déchets de l'Ontario où il a joué un rôle important dans l'élaboration du modèle d'intendance des ressources (Resource Stewardship Model) du comité – plan qui visait à positionner les initiatives de réduction des déchets de l'Ontario sur une base financière solide. De 1993 à 1996, il a été directeur de Cook • Munroe, un cabinet d'experts-conseils se spécialisant dans les questions liées à la gestion des déchets.

Glenn a conçu et mené l'élaboration des projets de démonstration du financement par l'utilisateur en Ontario, une série de projets-pilotes financés par le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario, lesquels comprenaient une analyse approfondie des obstacles au financement par les usagers dans les grandes municipalités nord-américaines. Il a également mis au point des ateliers sur l'établissement de frais aux usagers pour la gestion des déchets des zones résidentielles, ateliers qui se sont donnés d'un bout à l'autre du pays. Il travaille actuellement comme consultant principal au sein de LURA Group, un cabinet d'experts-conseils dans le secteur de la planification écologique et des communications dont les centres d'opération sont Toronto et Halifax.

1 Introduction

La collecte des déchets solides produits par les particuliers et leur manutention adéquate relèvent depuis longtemps des municipalités. La plupart des municipalités ont choisi de financer ce service à partir de leur assiette fiscale, plutôt que de le faire payer par les usagers. En conséquence, la gestion des déchets solides est généralement

Définition du financement par les usagers

L'expression *financement par les usagers*, en ce qui concerne la gestion des ordures ménagères, s'entend de la pratique de demander des frais pour le service de collecte et/ou d'élimination des déchets, frais qui varient selon la quantité de déchets à ramasser et/ou à éliminer. Ce taux variable remplace (régime de financement intégral) ou complète d'autres méthodes (régime hybride) comme le tarif fixe (un tarif par ménage), l'allocation d'une portion du taux de taxe municipal ou l'octroi de subventions pour le service à partir d'autres sources de revenu. La quantité de déchets à laquelle les frais s'appliquent peut être mesurée au volume ou au poids.

perçue comme un service « gratuit », tout comme la protection contre les incendies et le déneigement. Bien que cette façon de procéder ait été efficace pour promouvoir l'objectif initial de la gestion des ordures ménagères, qui était de protéger la santé de la population, elle a favorisé, sans le vouloir, des abus du système, entraînant la surproduction de déchets. Compte tenu de l'augmentation des coûts associés à l'élimination des déchets et de la diminution des subventions et autres formes d'aide financière accordées par les gouvernements provinciaux depuis dix ans, la pertinence d'un système qui ne décourage pas la production de déchets est devenue un sujet de préoccupation important pour bon nombre d'élus et de fonctionnaires municipaux.

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales

Malgré les désavantages associés au financement par les impôts, les municipalités canadiennes ne se sont pas pressées pour adopter des solutions de rechange. Beaucoup considèrent que le système actuel remplit bien son rôle en matière de protection de la santé publique du fait qu'il assure un minimum d'obstacles à l'utilisation du système et un accès égal sans égard à la situation socio-économique. L'introduction de frais aux usagers a soulevé, dans quelques cas, une très grande opposition de la part de la population, et les motifs invoqués par les opposants sont habituellement fondés sur la crainte que le nouveau système crée des obstacles à l'accès et, par conséquent, compromette la santé et la propreté de la collectivité.

D'autre part, dans certaines municipalités, l'introduction de frais aux usagers n'a pas rencontré d'opposition importante. D'ailleurs, certaines municipalités ont accueilli le concept comme un système équitable qui reconnaît la responsabilité à l'égard de l'environnement. Au moment de la

redaction du present rapport, bien plus d'une centaine de municipalites canadiennes avaient instaure avec succes un systeme quelconque de financement par les usagers. Ces collectivites constituent une base de donnees potentielle pour aider d'autres municipalites canadiennes a evaluer la rentabilite du systeme de financement par les usagers et ses facteurs de reussite.

La presente etude porte sur les differents systemes de financement par les usagers des programmes de gestion des dechets solides dans les municipalites canadiennes. Les objectifs de l'etude etaient les suivants :

- ❶ determiner la nature et le degre des impacts des nouveaux programmes;
- ❷ tenter de repertorier les facteurs de « reussite » de la mise en oeuvre.

Pour atteindre ces buts, nous avons employe deux methodes : un sondage telephonique mene aupres de municipalites choisies au hasard et l'etude de la documentation pertinente portant sur les frais aux usagers et la gestion des dechets produits par les municipalites.

Le present rapport contient cinq grandes sections. La premiere section aborde le concept du financement par les usagers et les buts de l'etude. La section 2 traite des differentes options qui existent en matiere de financement par les usagers; la section 3 porte sur les impacts positifs et negatifs de l'introduction des frais aux usagers, tout particulierement au Canada. La section 4 decrit les facteurs associes a la mise en oeuvre reussie. Enfin, la section 5 presente un resume des resultats en ce qui a trait a la situation et aux impacts de ces solutions de rechange en matiere de financement et propose les outils les plus utiles pour faire accepter, par la population, les frais aux usagers.

2 Aperçu des systèmes de financement par les usagers des programmes de gestion des déchets solides dans les municipalités

2.1 Options en matière de financement par les usagers

2.1.1 Différentes approches de tarification en matière de gestion des déchets

Dans les municipalités canadiennes, la part du coût total de la gestion des déchets payée par chaque ménage peut varier selon qu'on emploie l'une ou l'autre de trois approches différentes. La figure 1 présente les sept systèmes pouvant être formés à partir de ces approches employées seules ou en combinaison les unes avec les autres. Selon les **systèmes basés sur les taxes**, le montant déboursé par chaque ménage varie selon **l'évaluation foncière**. Les propriétaires dont la maison est évaluée à un niveau supérieur paient davantage pour les services de gestion des déchets que ceux dont la maison est évaluée à un niveau inférieur. Pour ce qui est des **systèmes à « tarif fixe »** ou **du type de facturation des services publics**, les écarts entre les frais sont moindres (ou non existants) et dépendent de la **catégorie** dans laquelle se range l'habitation (habitation unifamiliale, petite entreprise, habitation collective, etc.). Dans un tel système, la plupart des propriétaires paient exactement le même tarif quelle que soit la valeur de leur maison ou de la quantité de déchets qu'ils produisent. Dans les **systèmes de financement par les usagers**, les frais sont établis en fonction de « l'utilisation », soit de la quantité de déchets produits. Selon la définition qui figure dans l'encadré à la page 9, dans les systèmes de financement par les usagers, les résidents doivent verser des frais sur une partie au moins de la **quantité des déchets** qu'ils mettent à la collecte.

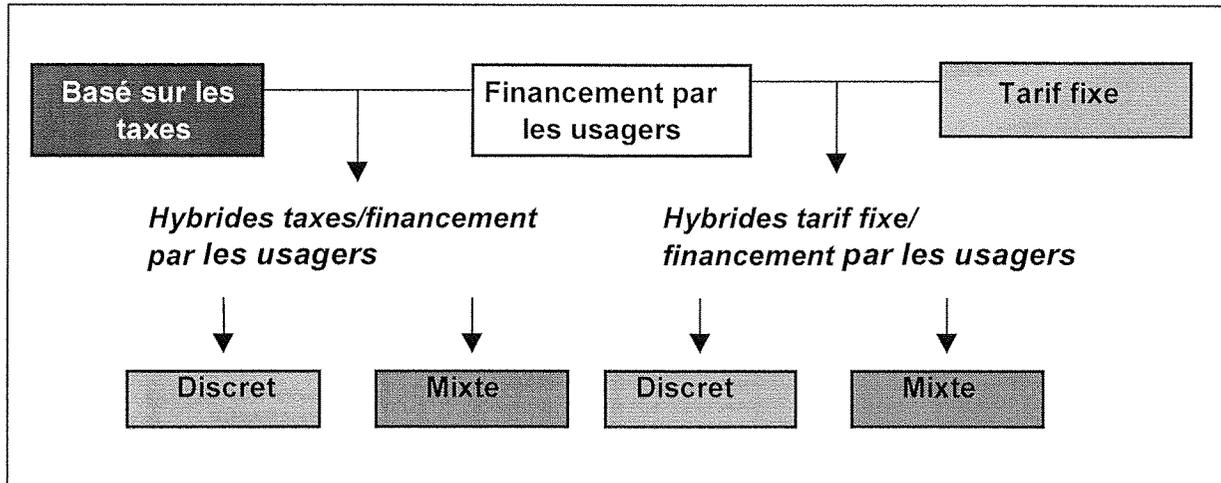


Figure 1 : Options en matière de financement de la gestion des déchets

Ces trois approches sont souvent combinées pour former des **systemes « hybrides »**. Deux types de systemes hybrides sont basés sur une combinaison de l'évaluation foncière et de l'utilisation du systeme. Dans un **systeme hybride discret taxes/financement par les usagers**, par exemple, les résidents ont droit à au moins un sac de déchets « gratuit » par semaine (payé par leurs taxes), mais doivent payer des frais unitaires pour chaque sac qui dépasse la limite permise. Pour ce qui est d'un **systeme hybride mixte taxes/financement par les usagers**, la composante financement par les usagers s'applique à l'ensemble du service de manière qu'aucun niveau de service n'est exempt de frais directs au moment de la collecte : le coût de la collecte et de l'élimination de chaque sac à déchets est couvert par une combinaison de frais aux usagers et de taxes. Par exemple, dans un tel systeme, les taxes d'un ménage couvrent une partie des coûts liés à la gestion des déchets alors que des frais aux usagers peu élevés (disons de 50 cents le sac) couvrent le reste des coûts.

En outre, des municipalités associent l'approche d'un tarif fixe avec une composante variable. Là encore, on compte deux variantes. Pour ce qui est du **systeme hybride discret tarif fixe/financement par les usagers**, chaque ménage paie un tarif mensuel pour un niveau de services de base (souvent, ce tarif n'est pas le même pour les appartements et les petites entreprises) ainsi que des frais unitaires pour tout service supplémentaire. Pour ce qui est du **systeme hybride mixte tarif fixe/financement par les usagers**, des frais aux usagers sont imposés pour chaque unité de service mais ces frais ne couvrent qu'une partie des coûts du

système, le reste étant pris sur un tarif fixe mensuel ou annuel déboursé par tous les ménages, les petites entreprises, etc.

Il se peut que la population considère que les systèmes hybrides mixtes (taxes/financement par les usagers ou tarif fixe/financement par les usagers) comme des systèmes de financement intégral par les usagers du fait que les résidents paient des frais pour chaque unité de service. C'est pourquoi de tels systèmes peuvent être plus difficiles à mettre en œuvre. Les systèmes hybrides discrets sont plus transparents du fait que la population peut voir très clairement le niveau de service qu'elle reçoit pour les taxes ou le tarif fixe qu'elle paie. On trouve un résumé de ces sept options au tableau 1 sur la page 14.

2.1.2 Options en matière de financement par les usagers

Un grand nombre de systèmes différents ont été mis au point pour gérer l'aspect financier des programmes de gestion des déchets financés par les usagers. La méthode des « étiquettes comptées » est la plus utilisée. Selon cette méthode, les résidents doivent attacher une étiquette à tous les sacs ou contenants de déchets qu'ils placent pour la collecte. Parmi d'autres options populaires en Amérique du Nord, on compte les « sacs comptés » et les « abonnements ». La première exige l'utilisation de sacs spéciaux alors que, pour ce qui est de la seconde, chaque résident doit s'abonner à un contenant d'une taille donnée qu'il loue de la municipalité. Un système plus complexe mais plus prometteur est celui où l'on pèse les déchets produits par le client. Les systèmes basés sur le poids ont été mis à l'essai à plusieurs reprises en Amérique du Nord, y compris dans le *Capital Regional District* (District régional de la capitale) en Colombie-Britannique. Mais, on vient seulement de terminer la phase pilote d'élaboration. Le tableau 2 sur les pages 15 et 16 présente les diverses options et un bref résumé des avantages et désavantages de chacune.¹

1 Les avantages et désavantages figurant au Tableau 1 ont été adaptés des deux grandes sources suivantes : Mme Lisa Skumatz (1996) et la Fédération des municipalités canadiennes (voir Bibliographie).

Tableau 1 : Options en matière de financement de la gestion des déchets

Type de régime		Méthodes de financement employées			À l'unité plus des frais à la collecte	Une partie des coûts défrayée par les frais demandés	Le fonctionnement
		Taxes	Du même type de facturation que les services publics	Financement par les usagers			
A	Financement par les taxes	X			Aucun	Aucun	Les résidents paient des taxes (directement ou par l'entremise de loyers) et reçoivent tous les services nécessaires (jusqu'à une limite préétablie, dans certains cas).
B	Tarif fixe		X		Aucun	Aucun	Les résidents paient un tarif fixe qui varie selon la catégorie dans laquelle se range l'immeuble (habitation, commerce, etc.) et ils reçoivent des services jusqu'à une limite préétablie.
C	Entièrement financé par les usagers				Tout	Tout	Les résidents paient des frais pour chaque unité (sac, contenant) de déchets ramassés.
D	Hybride discret taxes/financement par les usagers	X	X		Certain	Certain	Les taxes paient les services de base; des frais à l'unité sont demandés pour les services supplémentaires.
E	Hybride mixte taxes/financement par les usagers	X		X	Tout	Certain	Des frais aux usagers sont fixés pour tous les services; les frais ne couvrent qu'une partie des coûts du système, le reste est pris sur les taxes.
F	Hybride discret tarif fixe/financement par les usagers		X		Certain	Certain	Tarif fixe pour les services de base; frais à l'unité pour les services additionnels.
G	Hybride mixte tarif fixe/financement par les usagers		X	X	Tout	Certain	Financement par les usagers pour les tous les services. Les frais aux usagers ne couvrent qu'une partie des coûts du système, le reste est payé à partir des tarifs fixes.

Tableau 2 : Différents systèmes de prestation

Le système	Son fonctionnement	Ses avantages	Ses désavantages
Étiquette ou collant	Étiquettes imprimées par les municipalités et distribuées par l'entremise de points désignés. Les résidents doivent acheter les étiquettes et les placer sur les sacs ou les contenants de la taille prescrite. Certaines municipalités donnent aux résidents un certain nombre d'étiquettes gratuites par année; d'autres n'accordent qu'un certain nombre de collectes gratuites.	<ul style="list-style-type: none"> ◆flexible; offre des contenants de tailles et de types différents ◆facile à comprendre ◆moins dispendieux que les sacs ◆s'adapte aux gros articles ◆la distribution peut se faire par la poste ◆aucun effet sur les ventes de sacs de déchets ◆l'information peut être imprimée sur l'étiquette ou le collant 	<ul style="list-style-type: none"> ◆étiquettes doivent être sécuritaires une fois attachées ◆frais de manutention (habituellement) ◆visibilité moindre de la conformité ◆difficulté accrue du contrôle à cause de la variété de contenants ◆temps accru pour la collecte, l'enlèvement des étiquettes (réutilisables) ◆ne favorise pas la réduction de la quantité des déchets au-delà d'un certain point
Sac	Des sacs spécialement fabriqués pour les municipalités et distribués par l'entremise d'un point de vente désigné. Sont offerts en plusieurs grandeurs et à différents prix.	<ul style="list-style-type: none"> ◆facile à comprendre/utiliser ◆facile à contrôler (transparence) ◆frais d'administration peu élevés ◆frais de mise en œuvre peu élevés ◆normalisation du volume au départ ◆applicable aux unités multiples 	<ul style="list-style-type: none"> ◆les points de vente des étiquettes doivent être facile d'accès ◆diminution des ventes de sacs de déchets pour les détaillants locaux ◆certains clients préfèrent des contenants pour les déchets ◆coût des sacs et incertitude pour ce qui est de la demande ◆ne favorise pas une réduction accrue
Hybride (sac-étiquette)	Utilisation de sacs spéciaux pour les déchets ordinaires; utilisation d'étiquettes pour les gros articles ou contenants (au choix).	<ul style="list-style-type: none"> ◆flexibilité accrue dans différentes situations ◆choix offerts aux usagers ◆minimise certains des désavantages des étiquettes et des sacs 	<ul style="list-style-type: none"> ◆le système est plus difficile à expliquer au public ◆garde bon nombre des désavantages du système des étiquettes et des sacs, quoique à un degré moindre

Suite à la page suivante

<p>Location d'une poubelle</p>	<p>Les résidents s'abonnent à un contenant d'une taille donnée et paient des frais mensuels pour sa location. Les municipalités offrent des contenants en deux ou trois tailles différentes. Les unités plus grandes coûtent plus cher.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ un fonds de recettes plus stable (on connaît à l'avance la demande) ◆ les contenants sont réutilisables ◆ blessures réduites pour les employés (lorsque la collecte est automatisée) ◆ le contrôle de la conformité est facile à effectuer ◆ commode (pas besoin de toujours aller faire des achats) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ un système d'échange des contenants est nécessaire ◆ l'utilisation des contenants est gêné par le temps, la topographie dans certaines régions ◆ coûts d'investissements initiaux élevés ◆ les coûts de collecte plus élevés que pour les sacs et les étiquettes ◆ des frais d'administration supérieurs ◆ les contenants de grande taille exigent l'emploi de véhicules de collecte automatisés ◆ difficile de prévoir les taux d'abonnement (on doit commander les contenants en fonction des prévisions) ◆ difficile de trouver les coûts réels pour les contenants de différentes tailles
<p>Pesage des déchets</p>	<p>La collecte automatisée permet le pesage des déchets mis à la collecte; les clients sont facturés en fonction d'un prix de base peu important et de composantes variables. La facturation est automatisée et est habituellement mensuelle.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ incitation continue à la réduction des déchets ◆ facile à comprendre ◆ est facilement adaptable aux changements saisonniers et autres variations du taux de production ◆ commode pour le client ◆ fournit beaucoup de données utiles ◆ les coûts d'administration sont peu élevés lorsque la facturation est automatisée 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ existe seulement sous forme de projet pilote au Canada (on trouve de ces systèmes aux États-Unis et en Europe) ◆ coûts d'investissements initiaux importants (camion, contenants, ordinateur) ◆ la température peut causer des problèmes pour ce qui est des contenants et de l'équipement de pesage ◆ il y a déjà eu des problèmes de précision par le passé (peuvent être résolus)

2.2 Profil des systèmes de financement par les usagers au Canada

2.2.1 Liste de programmes ayant des composantes « financement par les usagers »

Dans le cadre de l'enquête, nous avons été en mesure de répertorier 145 municipalités dont le financement de la gestion des déchets comprend une composante « financement par les usagers ». Leur répartition par région figure au tableau 3.

Tableau 3 : Municipalités, par province, ayant une composante « financement par les usagers »

Province	C.-B.	Alberta	Sask.	Manitoba	Ontario
Nombre de municipalités	47+	5	4	4	84

NOTA: L'équipe chargée de l'enquête n'a pas pu répertorier des programmes ayant une composante de financement par les usagers à l'est de l'Ontario et du Québec.

Bien que la liste ne soit pas complète, nous croyons qu'elle l'est suffisamment pour toutes les provinces à l'exception de la Colombie-Britannique. Cette dernière est en voie d'adopter rapidement une méthode de financement par les usagers (à la demande du gouvernement provincial) et il semble que personne ni aucune organisation ne tienne compte des statistiques. Comme il nous a été impossible de mettre la main sur une liste complète et à jour, nous avons cherché des renseignements auprès d'un grand nombre d'informateurs pour dresser une liste partielle aux fins de la présente étude.

Sont exclus de la liste les programmes dont la composante financement par les usagers s'applique uniquement à l'enfouissement sanitaire (par les résidents), aux programmes de compostage et autres programmes semblables. La liste englobe à la fois les programmes de financement intégral par les usagers et les programmes hybrides qui visent les déchets solides résidentiels seulement. Un système de financement intégral a été défini comme un système dont tous les coûts liés à la gestion des déchets sont couverts par la composante variable; les coûts des programmes de valorisation ne sont pas visés par la définition de « financement intégral par les usagers ».

Trente-trois municipalités au total ont été choisies au hasard à partir de la liste complète. Les

résultats du sondage mené auprès des représentants de ces municipalités constituent le fondement de l'analyse qui suit à la section 2.2.2.

2.2.2 Profils des programmes ayant fait l'objet de l'enquête

La figure 2 ci-dessous montre la répartition des municipalités échantillonnées par habitants. La Colombie-Britannique se distingue nettement des autres provinces en ce qui concerne la taille des municipalités ayant une composante financement par les usagers. Sept des huit municipalités de la C.-B. ont une population supérieure à 20 000 habitants. Quant à l'Ontario seulement 7 des 22 municipalités ont une population supérieure à 20 000 habitants et 6 d'entre elles ont une population de 20 000 à 49 999 habitants. Aucune des 3 municipalités de l'Alberta et de la Saskatchewan ne comptent plus de 20 000 habitants.

D'après la figure 2, le système de financement par les usagers est plus populaire dans les grandes municipalités de la Colombie-Britannique, alors qu'en Ontario et dans les Prairies, ce sont dans les petites municipalités qu'on le rencontre le plus souvent.

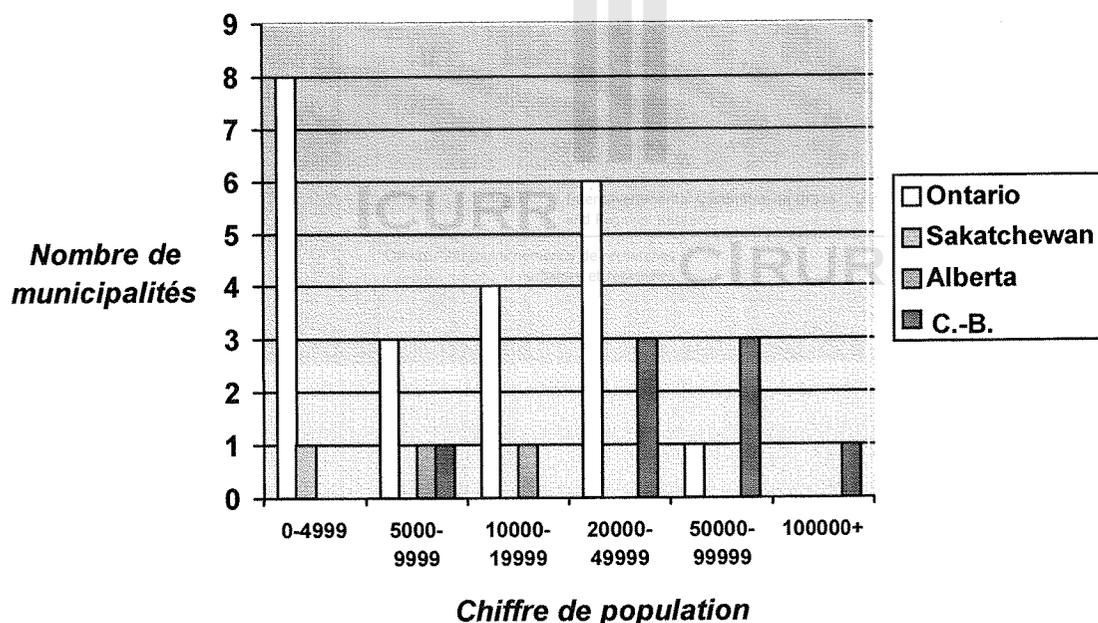


Figure 2 : Tableau sommaire des municipalités visées par l'enquête qui sont dotées d'un programme de financement par les usagers, par province et par chiffre de population

2.2.3 Différences entre les provinces

L'enquête a révélé trois autres différences notables d'une province à l'autre. Ces différences peuvent se résumer ainsi :

- ➔ **Suppression des subventions industrielles, commerciales et institutionnelles (ICI)**
Beaucoup de municipalités subventionnent leurs programmes de gestion des déchets résidentiels par l'entremise des fonds recueillis chez les secteurs commerciaux et institutionnels. Ces fonds se présentent sous l'une ou l'autre des deux formes suivantes : des redevances de déversement demandées à la décharge (lorsque celle-ci appartient à la municipalité) ou des taxes versées par les secteurs ICI pour des services de gestion des déchets qu'ils ne reçoivent pas.² Vingt-quatre des 33 municipalités visées par l'enquête (73 %) ont dit avoir de telles subventions avant l'adoption de leur système de financement par les usagers résidentiels. Seulement 5 des 17 municipalités non situées en Colombie-Britannique, subventionnées antérieurement (29 %), ont rapporté que la subvention a été supprimée par suite de l'adoption du nouveau système. Néanmoins, les subventions ont été supprimées dans 5 des 7 municipalités subventionnées (71 %) de la Colombie-Britannique.

- ➔ **Types de système hybride mis en place**
Alors que très peu des municipalités visées par l'enquête (4 municipalités sur 33, soit 12 %) ont déjà mis en place un système de financement intégral par les usagers, près de 90 % des municipalités ont adopté un type quelconque de système hybride. Dans ce cas, les différences étaient remarquables entre l'Ontario et les autres provinces. Toutes les municipalités de l'Ontario ayant déclaré avoir instauré un système hybride ont dit que celui-ci était constitué d'une combinaison de taxes et de frais aux usagers. Dans l'Ouest, tous les programmes signalés sauf un (90 %) étaient constitués d'une combinaison de tarif fixe (le même type de facturation que celui employé pour les services publics) et de frais aux usagers. Du reste, la seule municipalité de l'Ouest à avoir maintenu une

² Lorsqu'une entreprise produit plus de déchets que la municipalité est disposée à collecter (et c'est le cas de la plupart des grandes entreprises), l'entreprise ou l'institution doit embaucher un entrepreneur privé pour la collecte et l'élimination de ses déchets même si une partie des taxes qu'elle paie est destinée à la gestion des déchets.

composante taxes a également dit qu'elle prévoyait supprimer cette composante en faveur de l'établissement d'un tarif mensuel fixe. Enfin, toutes les municipalités de l'Ouest à l'exception de deux ont dit également qu'elles avaient eu recours au financement par les taxes avant l'introduction de frais aux usagers.

En ce qui concerne les types de systèmes hybrides « mixtes » par rapport aux systèmes hybrides « discrets », les données montrent que le premier type n'est pas utilisé en Colombie-Britannique ou dans les Prairies, mais qu'on le trouve dans quelques municipalités de l'Ontario (Prescott, Trenton, Camden East).

➔ ***Coût à l'unité dans les programmes ayant une composante financement par les usagers (prix de l'étiquette ou du collant)***

Les résidents des municipalités ontariennes ont payé, en moyenne, 1,36 \$ par sac, étiquette ou collant, alors que ceux des provinces de l'Ouest ont payé 1,91 \$ par contenant. Les frais plus élevés dans l'Ouest canadien peuvent être attribuables à la suppression des subventions ICI dans ces provinces.

L'un des résultats les plus remarquables de la présente enquête sur les programmes de financement par les usagers au Canada est la manière si différente de s'y prendre pour procéder à un tel changement souvent controversé d'une province à l'autre du pays. Il semblerait qu'un changement complet pour passer à un système de facturation basé sur l'utilisation ne se soit pas produit souvent. Au lieu de cela, les petites municipalités de l'Ontario et les grandes municipalités de la Colombie-Britannique sont en train de mettre en place deux façons différentes de procéder. Les municipalités ontariennes maintiennent le système de financement par les taxes, en ajoutant graduellement des limites sur le nombre de sacs et des frais aux usagers pour ceux qui dépassent ces limites. Quant aux municipalités de la Colombie-Britannique, elles ont instauré (en parallèle avec la suppression des subventions ICI) un système de facturation semblable à celui utilisé pour les services publics, accompagné ou suivi par l'établissement de limites sur le nombre de sacs et des frais aux usagers. Ces différentes façons de procéder peuvent être attribuables aux différences de taille entre les municipalités de l'Ontario et celles de la Colombie-Britannique qui ont recours au financement par les usagers, ainsi qu'aux différences de valeurs communautaires. Ces différences potentielles seront traitées plus en profondeur dans la section 4.

2.2.4 Comparaison de la structure des programmes

Le tableau 4 sur la page 22 présente un aperçu de la structure des prix et des mécanismes d'exécution utilisés par les 33 répondants. Étant donné qu'un nombre assez restreint des programmes visés par l'enquête avait instauré des mesures quelconques pour assurer l'équité à l'égard des locataires (6 de 33) ou des familles à faible revenu (2 de 33), ces éléments de programme possibles n'ont pas été inclus au tableau.

Vingt-neuf des 32 municipalités ayant répondu à nos questions sur les mécanismes d'établissement de frais aux usagers ont signalé qu'elles utilisaient un système d'étiquettes; 2, qu'elles utilisaient des sacs comptés; 1, un système hybride sac-étiquette. Aucune des municipalités n'a déclaré avoir recours à un programme de pesage ou d'abonnement.³

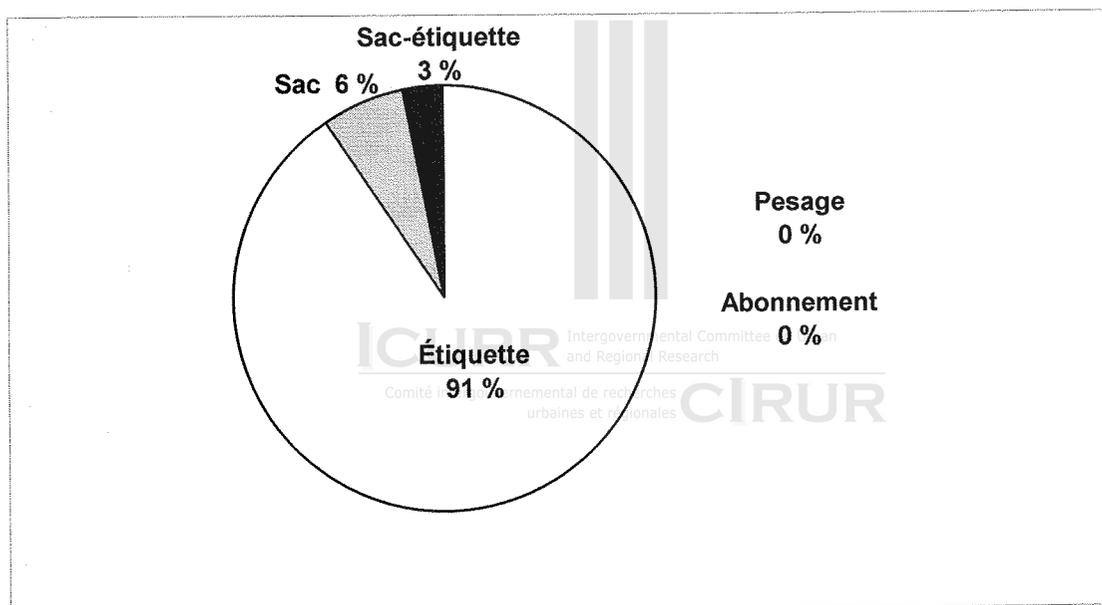


Figure 3 : Types de programme de financement par les usagers signalés dans l'enquête

³ La ville de St. Albert en Alberta a récemment adopté un système d'abonnement à des contenants. On croit que c'est la première municipalité au Canada à adopter ce type de programme (bien qu'il soit commun aux États-Unis). La municipalité de St. Albert ne faisait pas partie de l'échantillon des municipalités choisies au hasard aux fins de l'enquête.

Municipalité	Prov.	Pop.	Type de programme/structure de tarif					Mécanismes d'exécution			
			Éléments de base		Fin. par les usagers		Amende maximale	Autre méthode	Regl.		
			Taxes	Mont	Unité	Gratuit				Montant	Unité
Tout											
Ameliasburgh, canton de	Ont.	5 154	x			Ne sait pas	1 \$	Étiquette	x	2 000 \$	Frais de 50 \$ le sac
Barrie, ville de	Ont.	80 000	x			2 sacs/sem.	1 \$	Étiquette	x	5 000 \$	Fact. coûts d'enlèvement et d'élimination
Belleville, ville de	Ont.	37 243	x			Ne sait pas	1 \$	Étiquette	x		
Brockville, ville de	Ont.	21 207	x			1 sac/sem.	1.25 \$	Étiquette	x	5 000 \$	Téléphone, lettre au contrevenant/amende de 65 \$
Camden East, canton de	Ont.	4 518	x			Aucun	1 \$	Étiquette	x	1 000 \$	Lettre au contrevenant/petite amende
Clifford, village de	Ont.	800	x			Ne sait pas	1 \$	Étiquette		300 \$	
Collingwood, ville de	Ont.	12 667	x			3 sacs/sem.	1 \$	Étiquette	x	5 000 \$	Inculpation en vertu Loi sur la prot.de l'env.
Georgina, ville de	Ont.	32 000	x			Ne sait pas	1 \$	Étiquette	x	5 000 \$	Lettre, visites, amende de 25 \$-100 \$
Goderich, ville de	Ont.	7 400	x			Ne sait pas	1.50 \$	Étiquette	x		Lettres aux contrevenants
Grand Bend, village de	Ont.	1 000	x			Ne sait pas	2 \$	Étiquette	x		Lettre au contrevenant, amende de 125 \$
Hay, canton de of	Ont.	2 106	x			Ne sait pas	2 \$	Étiquette	Non	Aucun	
Huntsville, ville de	Ont.	18 000	x			Ne sait pas	1 \$	Ne sait pas	x	500 \$	
Listowel, ville de	Ont.	5 300	x			2 sacs/sem.	1 \$	Étiquette	Non	Aucun	
New Tecumseth, ville de	Ont.	20 000	x			2 sacs/sem.	1 \$	Étiquette	x	5 000 \$	Visite, lettre au contrevenant
Orillia, ville d'	Ont.	27 000	x			Ne sait pas	1.50 \$	Étiquette	x	205 \$	Lettre, fact. coûts de nettoyage
Port Colbourne, ville de	Ont.	18 627	x			4 sacs/sem.	1 \$	Étiquette	x	Ne sait pas	Lettre au contrevenant
Port Stanley, village de	Ont.	2 033	x			Ne sait pas	2 \$	Étiquette	x	5 000 \$	Amende de 100 \$
Prescott, ville de	Ont.	4 189	x			Aucun	.75-1.25 \$	Sac	x	3-4 000 \$	Lettre au contrevenant
Shelburne, ville de	Ont.	3 352	x			Ne sait pas	2 \$	Étiquette	x	Ne sait pas	Lettre au contrevenant
Stratford, ville de	Ont.	29 000	x			Ne sait pas	1.20 \$	Étiquette	x	200 \$	Visite au contrevenant
Trenton, ville de	Ont.	16 065	x			Aucun	1 \$	Étiquette	x	Ne sait pas	Fact. du contrevenant pour le nettoyage
Westmeath, canton de	Ont.	2 271	x			Ne sait pas	3 \$	Sac	x	1 000 \$	Aucun
Gravelbourg	Sask.	1 226	x			Aucun	1.50 \$	Étiquette	x	200 \$	Aucun
Airdrie, ville d'	Alb.	17 000			Année	3 sacs/sem.	2 \$	Étiquette	x	10 000 \$	Lettre aux contrevenants
Okotoks, ville d'	Alb.	9 000			Année	3 unités/sem.	1.50 \$	Étiquette	x	2 000 \$	Visite, lettre
Coquitlam, ville de	C.-B.	106 000			Année	3 sacs/sem.	2 \$	Étiquette	x	150 \$	Aucun
Delta, ville de	C.-B.	95 000			Année	2 sacs/sem.	1.50 \$	Étiquette	x	500 \$	Visite, lettre, 2e lettre, avis légal, cour
Nanaimo, District rég. de	C.-B.	50 000			Année	1 unité/sem.	2 \$	Étiquette	x	200 \$	Visite
Nelson, ville de	C.-B.	9 585			Année	1 sac/sem.	2 \$	Étiquette	x	Ne sait pas	Aucun
New Westminster, ville de	C.-B.	45 000	x		Année*	2 sacs/sem.	1.50 \$	Étiquette	Non	Aucun	Lettre (différents règlements)
Port Alberni, ville de	C.-B.	20 000			Année	2 sacs/sem.	2 \$	Étiquette	x	1 000 \$	La GRC parle aux contrevenants
Sechelt, District rég. de	C.-B.	21 000			Année	2 unités/sem.	2 \$	Étiquette	x	Ne sait pas	Menace de publication des noms, cour
Victoria, ville de	C.-B.	77 000			Année	4 unités/sem.	3 \$	Étiquette	x	500 \$	Visite, lettre

*Proposé, provient actuellement de l'assiette fiscale

Tableau 4 : Sommaire de différents programmes

3 Impacts des systèmes de financement par les usagers

3.1 Impacts souvent mentionnés dans la documentation

Trois types d'impact de la mise en place de frais aux usagers sont souvent mentionnés dans la documentation, soit :

- ❶ réduction des déchets mis à la collecte et utilisation accrue des programmes de valorisation des déchets;
- ❷ apparition de décharges sauvages;
- ❸ réduction des coûts des programmes.

La présente section donne un bref aperçu de la manière dont ces impacts sont généralement décrits dans la documentation alors que la section 3.2 résume les résultats de l'enquête en ce qui concerne les mêmes trois catégories.

3.1.1 Réduction des déchets mis à la collecte et utilisation accrue des programmes de valorisation

Presque toutes les études sur les systèmes de financement par les usagers ont signalé une réduction de la quantité des déchets à jeter. Selon la documentation, cette réduction se situe généralement entre 10 % et 60 % et, pour la plupart, entre 15 % et 45 % (FMC, 1996). L'une des difficultés à laquelle on se heurte lorsqu'on veut mesurer ce type d'impact est de faire la distinction entre les effets de l'instauration des frais aux

Quelques exemples de cas où la quantité de déchets produits a diminué par suite de l'introduction du financement par les usagers

- ❑ Une étude effectuée en Suisse a révélé que, dans de nombreuses municipalités du pays, la quantité de déchets produits a diminué de 2 à 3 % par suite de l'augmentation de 10 % des frais unitaires pour la collecte des déchets. (Dans *Public Innovation Abroad*, octobre 1992)
- ❑ Le World Resources Institute a également rapporté que dans 10 villes américaines dispersées d'un bout à l'autre des États-Unis, la réduction habituelle découlant de l'introduction de frais de 1,50 \$ était de 18 % par volume, et de 30 % par volume dans les villes où existaient des programmes de recyclage à la source. (Dans *Green Fees, How a Tax Shift Can Work for the Environment and the Economy*, World Resources Institute, 1992.)

usagers et les effets des programmes de valorisation existants ou nouvellement mis en place. Par exemple, on constatera une plus grande réduction des déchets à éliminer dans une municipalité qui instaure un programme de compostage domestique subventionné en même temps que des frais aux usagers que dans une autre municipalité qui n'introduit que des frais aux usagers. En outre, les résultats dépendent de la nature et du degré de la sensibilisation publique. Néanmoins, nous pouvons probablement dire sans risque d'erreur que les programmes de financement par les usagers permettent de réduire considérablement la quantité de déchets mis à la collecte. Les données qui figurent au tableau 5 le confirment.

Tableau 5 : Réduction de la quantité de déchets à éliminer attribuable à l'introduction de programmes de financement par les usagers dans certaines villes de l'Amérique du Nord⁴

Municipalité	Réduction en pourcentage de la quantité de déchets destinés à l'élimination
St. Cloud, Minnesota	-53 %
San Jose, Californie	-46 %
Seattle, Washington	-42 %
District régional de la capitale, C.- B.	-21 %
Austin, Texas	-34 %
Tompkins County, New York	-12 %



 ICURR Intergovernmental Committee on Urban and Regional Research
 Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales

Des organisations ont essayé d'évaluer plus précisément la quantité réduite de déchets à éliminer à laquelle on peut s'attendre par suite de l'introduction de frais aux usagers. Selon la *Solid Waste Utility* de la ville de Seattle, on connaît une diminution de 2 % de la quantité de déchets solides résidentiels pour chaque augmentation de 10 % des frais aux usagers.⁵ Au Canada, l'*Association of Municipal Recycling Coordinators* (AMRC, 1996), qui opère à partir de

⁴ Données provenant d'une étude effectuée par Cook • Munroe and Associates et Resource Integration Systems pour le compte du ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario, 1996.

⁵ Après avoir connu une réduction considérable de la quantité des déchets envoyés à la décharge (42 %), la ville de Seattle a connu une autre réduction de 15 % attribuable à la valorisation des déchets découlant directement d'un programme pilote de pesage des déchets.

l'Ontario, a effectué des recherches dans cette province qui l'a amenée à faire les projections suivantes :

Système hybride

- ➔ deux sacs à déchets « gratuits » entraîneront une réduction de 15 % à 20 % environ;
- ➔ un sac à déchets « gratuit » entraînera une réduction de 25 % à 35 % environ.

Système de financement intégral

- ➔ même sans aucun sac « gratuit », entraînera une réduction de 30 % à 40 % environ.

Les conclusions de la présente enquête confirment les chiffres ci-dessus. La section 3.2 traite de la question plus en détail.

En général, on signale que les programmes de financement par les usagers ont pour effet de faire augmenter la quantité de matériel traité par les divers programmes municipaux « 3R » (réduire, réutiliser, recycler), en plus d'entraîner la diminution de la quantité de déchets à éliminer. Cependant, il est encore plus difficile de calculer les chiffres en ce qui concerne l'augmentation des déchets du fait que ces données dépendent beaucoup du moment choisi pour la mise en place des programmes. En l'occurrence, une municipalité qui élargit son programme de recyclage (ajout de nouveaux matériels) en même temps qu'elle instaure un programme de financement par les usagers verra une plus grande augmentation qu'une autre dont le programme existant demeure inchangé. C'est M^{me} Lisa Skumatz, de l'entreprise SERA INC. à Seattle, qui a effectué le plus grand nombre de travaux sur le sujet en Amérique du Nord. Elle a monté une base de données qui renferme une grande partie des plus de 3 000 programmes qui existent actuellement aux États-Unis et au Canada. Selon les analyses de M^{me} Skumatz, toute municipalité peut s'attendre à obtenir une augmentation de 8 à 13 points de pourcentage pour ce qui est de la valorisation par suite de l'introduction de frais aux usagers. Autrement dit, une ville dotée d'un programme de recyclage qui valorise quelque 20 % du flux des déchets peut s'attendre à une augmentation de 28 à 33 % par suite de l'introduction du financement par les usagers (sans que ne soient apportés d'autres changements au programme de recyclage même).

3.1.2 Décharges sauvages

La question des décharges sauvages et de l'incinération clandestine est toujours soulevée lorsqu'on introduit un programme de financement par les usagers. Selon la documentation, bien qu'il y ait habituellement une augmentation temporaire de tels incidents à la suite de l'introduction du financement par les usagers, la plupart des collectivités ne considèrent pas que les décharges sauvages ou l'incinération clandestine des déchets constituent un problème, à long terme (Skumatz, 1996). Une enquête menée auprès de 100 collectivités aux États-Unis a révélé que moins d'un tiers de ces municipalités avait eu des problèmes et que la plupart étaient temporaires (Skumatz, 1994).

L'Ontario a fait la même expérience. Une enquête effectuée dans la région de Waterloo en 1994 a révélé que les décharges sauvages ne constituaient pas un problème dans aucune des collectivités de l'Ontario qui avaient adopté un programme du financement par les usagers à cette époque-là (Joyce, 1994). Dans le canton de Sydney, une étude a révélé que la quantité de déchets éliminés clandestinement a diminué au cours de la première année de mise en œuvre du programme de financement par les usagers (*Centre and South Hastings Recycling Board*, 1995).

À cet égard, l'ensemble des collectivités signale, néanmoins, qu'elles ont imposé des procédures de contrôle et d'exécution afin d'éviter des problèmes graves, dont voici celles qui ont été le plus souvent mentionnées :

- ➔ installation de cadenas sur les bennes à déchets qui appartiennent à la municipalité ou aux secteurs ICI;
- ➔ publication dans le journal local des noms des gens qui jettent des déchets dans les décharges sauvages;
- ➔ promulgation de règlements interdisant les décharges sauvages et l'incinération clandestine;
- ➔ établissement d'amendes pour les décharges sauvages ou l'incinération clandestine;
- ➔ lancement d'une campagne d'assainissement de la ville et d'embellissement régional.

Malgré la preuve du contraire, le public considère les décharges sauvages comme un problème majeur. Une enquête menée en 1995 auprès de résidents de l'Ontario (Munroe, 1995) a révélé

que les préoccupations relatives aux décharges sauvages constituaient le plus grand obstacle à l'acceptation des frais aux usagers (se reporter à la section 4.1 pour plus de détails). De plus, les réserves émises à l'égard des décharges sauvages étaient aussi fortes chez les partisans du financement par les usagers que chez ses adversaires. De telles réserves peuvent avoir leurs sources dans les préoccupations de la population au sujet de la santé, de la propreté de la collectivité et des effets des frais aux usagers sur ces valeurs importantes.

Bref, selon la documentation, les décharges sauvages ne semblent pas être un problème dans la plupart des collectivités, sauf une réaction initiale de peu d'importance. Cependant, on y dit clairement que la question demeure un sujet de préoccupation important qui doit être abordé adéquatement par les urbanistes.

3.1.3 Diminution du coût des programmes

En règle générale, on soutient dans la documentation que les frais aux usagers permettent de réduire les coûts généraux des programmes (AMRC, 1996). Cette conclusion se fonde sur le fait que le financement par les usagers permet habituellement de réduire la production de déchets, diminuant ainsi les coûts de collecte et d'élimination

et, que, souvent, il augmente les recettes provenant du recyclage. Cependant, beaucoup de facteurs entrent en jeu, et on ne peut tenir les économies réalisées comme allant de soi.

Certains coûts, tels les frais d'administration, peuvent augmenter selon la nature et la structure du programme. Qui plus est, l'augmentation du recyclage n'entraînera pas nécessairement une diminution des coûts; cela dépend de l'efficacité du programme de recyclage et de la valeur des matériaux recyclés, et ce, à n'importe quel moment donné. Comme ces matériaux sont des produits marchands, leurs prix varient en fonction des nombreux facteurs qui influent sur l'offre et la demande, dont certains ont une portée internationale.

Le point le plus important en ce qui concerne les coûts des programmes est peut-être bien d'établir les prévisions de recettes (Skumatz, 1993b). Les municipalités doivent prendre grand soin de calculer les taux et de prévoir ce que sera la demande à l'égard du système pour éviter un manque à gagner. Une erreur fréquente est de sous-estimer la diminution de la demande

Modèle de financement par les usagers

L'Association of Municipal Recycling Coordinators a élaboré une feuille de calcul modèle qui sert à évaluer le prix unitaire voulu pour que le système puisse atteindre le seuil de rentabilité. Pour de plus amples renseignements, communiquer avec l'association par téléphone au (519) 823-1990 ou par télécopieur au (519) 823-0084.

découlant de l'introduction d'un nouveau système (voir plus haut « Modèle de financement par les usagers »).

3.2 Impacts signalés par les répondants

3.2.1 Diminution des déchets à éliminer et utilisation accrue des programmes de valorisation

Des 33 programmes visés par l'enquête, 20 avaient déjà fait l'objet d'une évaluation officielle quelconque de l'impact du programme sur la diminution des déchets. Comme les hypothèses sur lesquelles s'appuyaient les analyses, la taille des municipalités et la nature des programmes, etc., sont très variées, il est impossible de faire une moyenne ou, par ailleurs, un regroupement. Cependant, les valeurs observées, qui se situent entre 5 % et 50 %, sont en accord avec la documentation (voir section 3.1.1). Six autres municipalités ont accepté d'évaluer l'impact. Les valeurs observées pour ces programmes, se situant entre 13 % et 40 %, sont également conformes à des rapports antérieurs. Vingt-six municipalités au total (79 %) ont fourni des données à cette fin. Pas une seule municipalité n'a signalé qu'il n'y avait pas eu de diminution, mais une municipalité estimait que la diminution était peu importante.

On a également demandé aux répondants d'évaluer l'efficacité de leur programme en matière de diminution des déchets sur une échelle de 1 à 6; le « 1 » pour « pas du tout efficace » et le « 6 » pour « très efficace ». On a évalué à « 5 » en moyenne la valeur sur l'échelle des six points. Les données varient quelque peu selon les régions. Les grandes municipalités ontariennes (population supérieure à 20 000 habitants) ont signalé la plus grande satisfaction pour ce qui est de l'efficacité de leur programme pour diminuer la quantité de déchets produits (5,6). Les municipalités qui ont exprimé le moins de satisfaction à cet égard sont les grandes municipalités de la Colombie-Britannique (4,6).

La moyenne pour l'ensemble du pays, soit 5 sur une échelle de 6 points, est très élevée. Cela montre que, dans l'ensemble, les responsables des programmes de financement par les usagers considèrent ceux-ci comme très efficaces sur le plan de la réduction des déchets produits.

3.2.2 Décharges sauvages

Aucun contrôle officiel des décharges sauvages n'a été effectué avant ou après la mise en œuvre des 33 programmes visés par l'enquête. À la question à savoir si le nombre de décharges sauvages avait augmenté considérablement, sensiblement, ou encore, aurait augmenté puis chuté, était demeuré le même, avait diminué sensiblement ou beaucoup diminué, seulement 23 répondants (70 %) pouvaient porter un jugement. Les résultats sont présentés à la figure 4 ci-dessous.

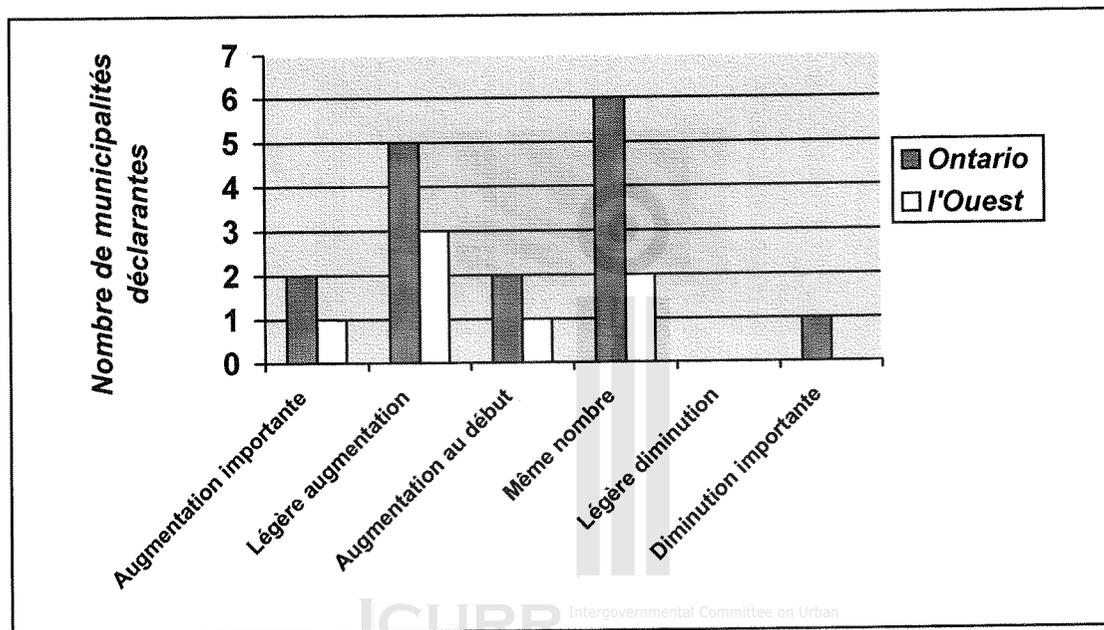


Figure 4 : Opinions des répondants sur la diminution ou l'augmentation du nombre de décharges sauvages après la mise en œuvre d'un programme de financement par les usagers

En règle générale, la plupart des répondants étaient d'avis que le nombre de décharges sauvages avait augmenté légèrement ou était demeuré le même. Seuls trois répondants (deux en Ontario, un en Colombie-Britannique) avaient l'impression que le nombre de décharges sauvages avait augmenté considérablement et, par conséquent, que ces décharges constituaient un problème. Le commentaire habituel trouvé dans la documentation – le nombre de décharges sauvages augmente au début, puis revient à des niveaux normaux – a reçu l'appui de trois répondants seulement.

Il semble que les décharges sauvages sont un impact mineur des programmes de financement

par les usagers. Toutefois, un certain nombre de réserves doivent être émises. D'abord, plus de 90 % des programmes ayant fait l'objet de l'enquête étaient des systèmes partiels et les frais unitaires moyens étaient de 1,55 \$ seulement. La non-conformité augmenterait probablement si on augmentait le prix des collants/étiquettes ou qu'on offrait un niveau de service non subventionné. Ensuite, les répondants de l'Ouest ont signalé une incidence légèrement supérieure (en proportion) de décharges sauvages (4 répondants sur 7 ou 57 % ont signalé une augmentation) à celle déclarée par les répondants de l'Ontario (7 répondants sur 16 ou 44 %). Ceci pourrait être attribuable aux frais unitaires moyens supérieurs (1,91 \$ par rapport à 1,36 \$), ou à la transparence des frais dans un système de facturation du même type que celui employé pour la facturation des services publics, aux valeurs communautaires ou à une combinaison de ces éléments. Ces faits montrent qu'il y a lieu de porter attention à l'importance des frais unitaires, à la faisabilité du système de financement par les usagers et à la suppression des subventions ICI.

3.2.3 Diminution du coût des programmes

Très peu de répondants (5 sur 33) ont pu fournir des estimations réelles des économies réalisées par suite de l'introduction de frais aux usagers. La fourchette de ces estimations se situe entre 17 % et 76 %, la valeur médiane se situant à 30 %. En outre, nous ne sommes pas certains que les municipalités aient employé les mêmes paramètres pour arriver à ces estimations. Par conséquent, notre opinion est que les données présentées à la figure 5 constituent une meilleure méthode pour évaluer les impacts de coûts des programmes de financement par les usagers. On a demandé aux répondants d'indiquer si leurs programmes étaient beaucoup plus rentables, un peu plus rentables, tout aussi rentables, un peu moins rentables ou beaucoup moins rentables que le système en place avant l'adoption d'un programme de financement par les usagers. Trente et une des 33 personnes avec lesquelles nous avons pris contact nous ont répondu. Au total, 60 % des répondants ont dit que leur programme était soit beaucoup plus rentable (27 %), soit un peu plus rentable (33 %), alors que pour un autre 27 % des répondants, le nouveau programme était tout aussi rentable que l'ancien. Seulement 6 % des répondants (2 répondants) étaient d'avis que le programme de financement par les usagers était un peu moins rentable. Aucun des répondants ne croyait que le système de financement par les usagers était beaucoup moins rentable et deux répondants (6 %) ont déclaré ne pas savoir.

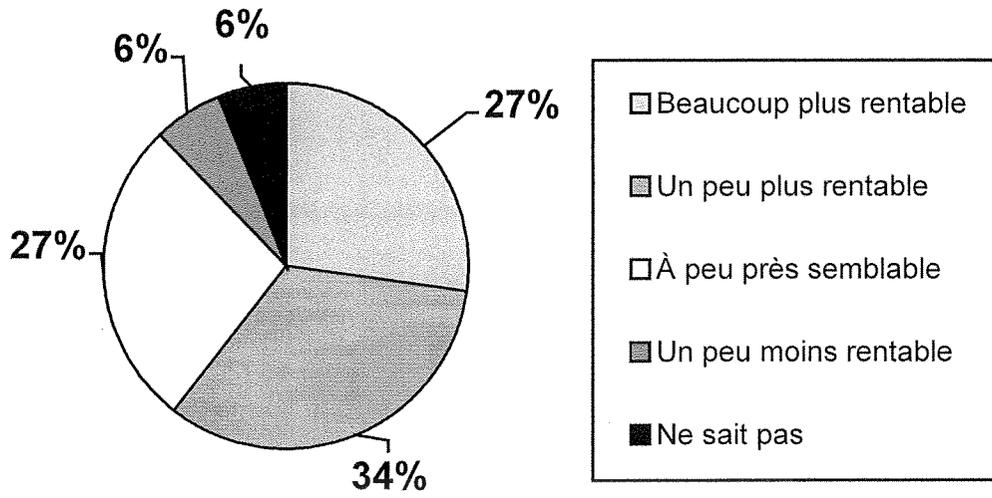


Figure 5 : Évaluation par les répondants de la rentabilité de leurs programmes

4 Facteurs de réussite

4.1 D'après la documentation

Lorsqu'ils traitent des raisons pour lesquelles l'adoption d'un système de financement par les usagers est couronnée de succès dans certaines municipalités alors que c'est le contraire dans d'autres municipalités, les auteurs d'autres rapports mentionnent fréquemment des expressions comme « résistance publique » et « volonté politique ». Ceci pourrait vouloir dire qu'un tel projet pourrait réussir lorsque la volonté des élus est plus forte que la volonté combinée de segments de la population qui résistent à un tel changement.

Cela peut être vrai dans une certaine mesure. Toutefois, la résistance publique et la volonté politique sont composées toutes les deux de nombreux éléments distincts, lesquels signifient le succès ou l'échec. Par exemple, la résistance publique peut être intensifiée par suite de la publication d'un article ou d'un éditorial défavorable au projet dans le journal local, ou réduite grâce à l'appui d'un homme ou d'une femme politique populaire. De même, la volonté politique

peut être renforcée par des circonstances comme une augmentation de taxes imminente ou par des stratégies comme la « cooptation » des adversaires du programme, c'est-à-dire qu'on invite les adversaires du programme à participer au processus de planification.

Dans le présent rapport, « facteur de réussite » s'entend **des éléments, prévus ou circonstanciels, qui ont un effet positif sur l'aboutissement d'une initiative de financement par les usagers, soit en diminuant la résistance publique, soit en renforçant la volonté des élus d'y donner suite**. L'analyse de ces facteurs est axée sur les éléments de planification et de communication car ce sont là des facteurs qui sont en grande partie contrôlables par les municipalités. Nous n'avons pas tenu compte dans nos conclusions des facteurs circonstanciels, comme la nécessité d'ajouter une nouvelle décharge, du fait que ces facteurs ne peuvent être appliqués à d'autres municipalités.

Pour comprendre ce que les municipalités ont fait de bien pour diminuer la résistance publique, nous devrions d'abord décrire la nature générale de cette résistance. Aux fins du présent rapport, la résistance publique à l'égard du concept de financement par les usagers de la gestion des déchets peut être classée en trois grandes catégories : **préoccupations à l'égard de la santé publique, mises en question de l'équité des impacts sur différents segments de la société et la nécessité de minimiser les impacts sur les particuliers (et de maximiser l'autonomie individuelle)**. Nous traitons plus en profondeur de chacune de ces trois catégories ci-dessous.

4.1.1 Préoccupations à l'égard de la santé publique

La question

Il s'agit essentiellement de la crainte des décharges sauvages et/ou de l'incinération clandestine dont on a traité aux sections 3.1.2 et 3.2.2. Quoique rarement un problème dans la

« Le débat actuel en ce qui concerne le financement par les usagers de la collecte et de l'élimination des déchets englobe en gros un conflit sur deux principes tout aussi valable l'un que l'autre, soit le paiement des services municipaux fondé sur la capacité de payer et la réduction des dommages causés à l'environnement en faisant payer les responsables de tels dommages. »
– Lettre au *Kanata Courier-Standard* du 20 mai 1994

réalité,⁶ cette question est toujours à l'avant-plan des préoccupations de la population. Comme nous l'avons déjà mentionné dans une section précédente, une enquête menée auprès de plus de 500 résidents de grandes municipalités de l'Ontario (Munroe, 1995) a révélé que tant les partisans que les adversaires du financement par les usagers se préoccupent de l'impact négatif potentiel des décharges sauvages.

Cet aspect de la résistance publique touche directement le vif du sujet, soit la protection de la santé de la population qui, à l'origine, était le but ultime des services de gestion des déchets municipaux. Pour atteindre son but, le système devait être le plus accessible possible au plus grand nombre de personnes possible. Or, lorsqu'on impose des frais aux usagers, on introduit également un objectif parallèle (voire concurrentiel, à certains égards) de **réduction minimale des déchets**. Cela amène à craindre que la réduction à l'accès attribuable à l'imposition de frais (pour les familles à faible revenu en particulier) affaiblisse la capacité du système d'atteindre son but original, qui est de protéger la santé de la population.

L'approche

La manière de procéder la plus souvent recommandée pour s'attaquer à ce problème est une combinaison de plusieurs éléments, soit l'éducation publique, l'élaboration du système et sa mise à exécution. L'éducation publique consiste à faire connaître à la population des systèmes semblables qui ont été adoptés ailleurs et qui ont eu très peu ou aucun impact négatif. Au moment de l'élaboration du système, on doit veiller au maintien de frais aux usagers peu élevés et/ou d'un niveau adéquat de services de qualité égale ou de services subventionnés. Les systèmes partiels ou hybrides (se reporter à la section 2.1) sont la règle au Canada et gagnent en popularité aux États-Unis (Skumatz, 1996).

Enfin, à l'étape de la mise à exécution, on veille à ce que toute augmentation des décharges sauvages soit temporaire. Les déchets éliminés clandestinement peuvent faire l'objet de fouilles pour trouver des éléments de preuve (habituellement, des enveloppes) de la source du matériel. Les municipalités qui effectuent des fouilles rapportent que les déchets sont très « facilement identifiables ». Les contrevenants reçoivent habituellement un avertissement (première

⁶ Les ouvrages sont presque unanimes pour dire que les décharges sauvages ne constituent qu'un problème temporaire. Pour des résultats d'enquête se référer à Skumatz, 1994 (programmes américains) et à Joyce, 1994 (programmes de l'Ontario).

infraction), puis une amende. Dans certains cas, leur nom est publié dans le journal.

4.1.2 Questions d'équité pour ce qui est des impacts sur les différents membres de la société

La question

La présente catégorie englobe les segments de population suivants :

◆ Les familles nombreuses

Puisque les familles nombreuses produiront davantage de déchets que les petites (toute chose étant égale par ailleurs), certains considèrent que les frais aux usagers sont injustes pour les ménages qui comptent un grand nombre de membres, alors que d'autres soutiennent que les familles peu nombreuses subventionnent les familles nombreuses dans le cadre du système basé sur les taxes, et que les familles nombreuses *devraient* payer davantage.

⇒ Les ménages à faible revenu

La présente question comporte deux grands volets. Le premier, qui a trait au point 1 plus haut, porte sur l'accès : Est-ce que les frais aux usagers restreignent la capacité des ménages à faible revenu d'utiliser le service? Si tel est le cas, est-ce que cela entraînera l'apparition des décharges sauvages et des problèmes de santé publique et de sécurité connexes? Le second volet traite d'équité. Le système d'impôt foncier n'est pas progressif de la même manière que l'impôt sur le revenu, mais il tend à mettre davantage le fardeau des coûts sur les contribuables qui en ont davantage les moyens. Par exemple, selon le système de l'impôt foncier, une famille qui possède une maison évaluée à 150 000 \$ paie le double pour les services de gestion des déchets qu'une famille dont la maison est évaluée à 75 000 \$. Pour certains, l'établissement des frais en fonction de la capacité de payer est juste alors que, pour d'autres, il est plus juste de payer pour l'usage personnel sans égard à la capacité de payer.

⇒ Les locataires

Dans les systèmes basés sur les taxes, les locataires paient les systèmes de gestion des déchets par l'entremise de leur loyer, lequel comprend tous les frais engagés par le propriétaire, y compris les taxes municipales. En cas de diminution des taxes (ou lorsqu'elles ne sont pas augmentées) par suite de l'introduction de frais aux usagers, les

bénéfices qu'en tirent les propriétaires ne sont pas nécessairement transmis aux locataires, qui doivent alors peut-être bien payer le même loyer en plus des frais aux usagers.

➔ **Les personnes âgées**

Le revenu moyen des retraités au Canada se situe tout juste au-dessus de 20 000 \$ par année. Pour beaucoup d'entre eux, des options comme le compostage domestique et les centres de recyclage ne sont pas du tout pratiques parce à cause de leur état de santé. Cela veut dire qu'on ne peut tout simplement pas s'attendre à ce qu'elles puissent convertir un pourcentage de déchets aussi élevé que l'ensemble de la population si on tient compte de tous les facteurs. La combinaison de ces deux faits simples pourrait susciter chez beaucoup de personnes âgées la crainte de voir introduire des frais aux usagers pour la collecte des déchets. Toutefois, une telle crainte est contrebalancée par le fait que beaucoup de personnes âgées habitent seules et produisent très peu de déchets. Cependant, le problème est réel et on doit en tenir compte lors de la mise au point d'un système équitable de financement par les usagers.

L'approche

D'autres auteurs ont laissé entendre que les questions d'équité sont habituellement abordées tout au long du processus d'élaboration du programme (Skumatz, 1995b). L'approche peut comprendre un système partiel (conçu de manière à ce que les usagers responsables puissent éviter des frais supplémentaires) ou un système de dégrèvement (pour les familles à faible revenu ou les personnes âgées).

4.1.3 La nécessité de minimiser les impacts sur chaque ménage

La question

La présente catégorie est vaste et couvre plusieurs questions liées les unes aux autres, soit : la double imposition; le concept de la « sainte taxe »; la collecte des déchets, un service essentiel; la méfiance à l'égard de la « manipulation de la structure sociale » et, enfin, la crainte que le financement par les usagers entraîne l'augmentation des frais d'administration.

Le premier point (et celui dont on parle le plus dans la documentation) est la crainte de la **double imposition**. Il s'agit essentiellement d'un problème de perception. La population estime

que la collecte et l'élimination des déchets est un service payé par les taxes foncières. Par conséquent, l'introduction de frais aux usagers est perçue comme l'ajout d'une taxe pour un service déjà payé – une double imposition inacceptable. Depuis dix ans, la croyance populaire dans le secteur de la gestion des déchets est que la solution à cet aspect de la résistance publique est de présenter séparément les coûts des services de gestion des déchets sur la facture de taxes foncières de l'année précédant l'introduction des frais aux usagers. On sensibiliserait ainsi la population au coût réel de la collecte et de l'élimination des déchets. L'étape suivante serait de réduire les taxes du même montant une fois instaurés les frais aux usagers. Ainsi, on pourrait voir clairement qu'il n'y a pas de double imposition. Cette manière de faire a été employée récemment par la municipalité de Belleville, où les taxes ont été réduites de 1,5 % pour compenser le coût des étiquettes nouvellement introduites.

Toutefois, la même approche employée récemment à Kanata (Ontario) a illustré des problèmes que pouvait susciter cette manière de procéder. Le personnel a présenté séparément les coûts de la gestion des déchets sur les factures d'impôt des résidents l'année précédant la mise en œuvre prévue d'un système de financement intégral par les usagers. Selon le personnel de la municipalité, la réaction du public à l'égard de la suppression des coûts de la gestion des déchets sur la facture d'impôt a été sceptique dans les cas les plus favorables et carrément hostile dans les pires cas. Bon nombre des gens qui ont appelé une ligne ouverte étaient d'avis qu'il s'agissait d'un tour monté dont le but était d'attirer l'attention des résidents sur la diminution des taxes pour introduire en catimini un nouvel impôt qui serait peut-être bien plus élevé (Munroe, 1995).

La suppression de la subvention ICI dans le cadre du nouveau système proposé n'a rien fait pour améliorer la situation à Kanata. En effet, la plupart des résidents allaient payer davantage, même une fois mis en place les programmes de valorisation des déchets. Kanata subventionnait les services de gestion des déchets résidentiels à partir des impôts ICI au taux de 40 % environ. Dans le cadre du système proposé, la subvention était supprimée et toutes les recettes devaient être amassées au moyen de l'imposition de frais aux usagers d'environ 1,40 \$ par sac à déchets, et ce, sur tous les sacs. Compte tenu de la suppression de la subvention, beaucoup de résidents (les habitants de maisons modestes) n'auraient eu qu'une diminution de 50 \$ environ sur leur facture d'impôt annuelle. Cela représentait une augmentation générale annuelle de 23 \$ pour ceux qui réduiraient leur production de déchets à un sac par semaine, et de 95 \$ pour ceux

qui mettraient à la collecte deux sacs de déchets par semaine. Beaucoup de résidents ont publié ces calculs dans le journal local au moyen de lettres pleines de colère. Bon nombre des auteurs ont fait remarquer que les habitants de maisons dispendieuses épargneraient davantage quelle que soit la quantité de déchets qu'ils produiraient du fait que la réduction de leurs impôts serait beaucoup plus importante.

L'expérience de Kanata met en lumière certaines des difficultés que comporte la suppression de la gestion des déchets de l'assiette fiscale. Les résultats de la présente enquête révèlent que la plupart des municipalités de l'Ontario laissent les services de gestion des déchets sur la facture d'impôt et qu'elles introduisent des frais aux usagers pour des niveaux supérieurs de service au lieu d'augmenter les taxes.

Le concept de la **sainte taxe** correspond aux taxes imposées sur l'alcool et le tabac. Tant les simples citoyens que les professionnels ont fait connaître aux auteurs leur crainte qu'une « taxe sur les sacs à déchets » constitue une tentation constante pour les conseils municipaux; c'est-à-dire qu'en principe, il serait plus facile d'augmenter de quelques dollars une taxe existante imposée pour un comportement jugé indésirable (en l'occurrence, la production de déchets), plutôt que d'accroître les impôts fonciers pour couvrir des coûts croissants dans un secteur n'ayant aucun rapport avec la taxe, comme le bien-être ou l'enlèvement de la neige, par exemple. Cependant, ce point de vue ne tient pas compte des limites inhérentes qui sont imposées sur les niveaux de frais par la crainte de voir augmenter le nombre de décharges sauvages.

Dès qu'on parle de financement par les usagers, on parle souvent dans les médias de ***l'enlèvement des ordures ménagères comme un droit ou un service essentiel***. Cela laisse entendre que, pour beaucoup de résidents, la collecte des déchets est un service municipal aussi important que la protection contre les incendies et la protection de la police. Ce point de vue peut être mis en rapport avec le concept selon lequel les déchets sont des produits de moindre valeur, tel que cité dans l'encadré à droite.

« Les gens sont disposés à payer pour recevoir des services jugés utiles comme l'électricité et l'eau, mais combien voudront déboursier deux dollars pour se débarrasser d'un sac de déchets. »

– Lettre au rédacteur en chef du *Kanata Courier-Standard*, juin 1994

Pour mieux présenter le concept de financement par les usagers de la gestion des déchets comme un type indésirable de « *manipulation des structures sociales* », il vaudrait peut-être citer une anecdote racontée par une conseillère de la municipalité de Kanata à la suite de l'essai infructueux par cette municipalité d'introduire des frais aux usagers. Selon la conseillère, lorsque la couverture médiatique du programme de financement par les usagers était à son plus haut point, l'un de ses commettants qui faisait le plus de bruit lui a téléphoné pour lui dire qu'il croyait fermement que ses impôts devaient suffire pour que la municipalité « entretienne ses routes, lui donne la protection de la police et la protection contre les incendies et enlève ses ordures ménagères ». Pour le reste, a-t-elle ajouté, il estimait que la municipalité devait « le laisser vivre en paix » (Munroe, 1995).

Cette attitude est semblable à d'autres interventions gouvernementales dans le comportement des particuliers pour assurer le bien de la population, par exemple le port obligatoire de la ceinture de sécurité en voiture ou des casques protecteurs en vélo.

Enfin, le sentiment que le financement par les usagers entraînera l'augmentation des **coûts d'administration** est un autre aspect de la préoccupation générale selon laquelle le gouvernement prend trop d'expansion et devient trop compliqué. De fait, l'administration des systèmes de financement par les usagers est habituellement plus coûteuse que celle des systèmes basés sur les taxes. Toutefois, comme nous en avons traité plus haut, les coûts engagés sont habituellement inférieurs aux économies réalisées par suite de la diminution des déchets produits.

L'approche

Les municipalités abordent généralement de telles préoccupations par le biais de l'éducation publique, puisque la plupart des difficultés sont des questions de perception. La confiance est l'autre facteur qui doit être soulevé à ce point-ci. Les résidents expriment souvent la crainte qu'une nouvelle taxe ne cessera d'augmenter et que toute diminution des taxes municipales sera bientôt remplacée par des augmentations pour couvrir de nouveaux coûts. Ceci est particulièrement vrai dans les grands centres urbains où dominent des questions comme les coûts croissants de l'assistance sociale. L'approche employée dans le canton de Sydney en Ontario est probablement celle qui est la plus souvent recommandée pour venir à bout de la méfiance. La municipalité est allée chercher les critiques du système proposé qui se faisaient le

plus entendre pour leur demander de participer bénévolement au processus de planification. Une fois que les critiques se sont familiarisés avec toutes les données, y compris les analyses financières, ils ont vu les avantages que présentait un tel système et sont devenus partisans du système de financement partiel par les usagers (qui, depuis, est devenu un système de financement intégral, l'un des rares au Canada) (communication personnelle, 1996).

4.2 Facteurs de réussite signalés par les répondants

Dans le but de répertorier et d'évaluer les facteurs qui favorisent la mise en œuvre réussie des programmes de financement par les usagers dans les municipalités visées par l'enquête, nous avons demandé beaucoup de questions différentes sur les circonstances, les outils et processus de planification, les communications et, d'une manière générale, des questions sur les principaux obstacles rencontrés, ainsi que des questions sur ce qui constituait, pour les répondants, des facteurs de réussite (voir le questionnaire à l'annexe A). En règle générale, les réponses à ces questions étaient extrêmement variées, accompagnées de quelques rares généralisations. En l'occurrence, les « facteurs de réussite » qui ont été les plus souvent mentionnés sont les suivants :

- ➔ prendre le temps d'identifier les partisans clés et de s'assurer de leur aide pour gagner l'appui de la population (cinq mentions);
- ➔ voir à la mise en place de bons programmes de valorisation (six mentions);
- ➔ mettre en œuvre de grandes campagnes d'éducation et de communication (sept mentions)
- ➔ obtenir l'appui ferme du conseil (quatre mentions);
- ➔ assurer l'équité inhérente du nouveau système (trois mentions).

La section 4.2.1 ci-après vise uniquement les points importants soulevés.

4.2.1 Pour ce qui est des points relatifs à la résistance ou à l'appui de la population

On a demandé aux répondants combien de fois ils avaient entendu, avant la mise en œuvre du programme, différentes objections de la part de la population à l'égard du financement par les usagers. Il ne s'agissait pas ici d'une question ouverte; les catégories, qui sont présentées à la

figure 6, s'échelonnent de 1 (jamais) à 6 (fréquemment). Les résultats se classent dans trois grandes catégories (voir figure 6). Les préoccupations relatives aux décharges sauvages étaient les plus fréquentes, se situant à 4,7. Ces résultats concordent avec les résultats d'autres études, lesquelles classent cette préoccupation comme la plus courante, même si elle n'est pas la plus juste. Il s'agit de la première catégorie de résistance publique décrite à la section 4.1— préoccupations relatives à la santé et à la sécurité de la population.

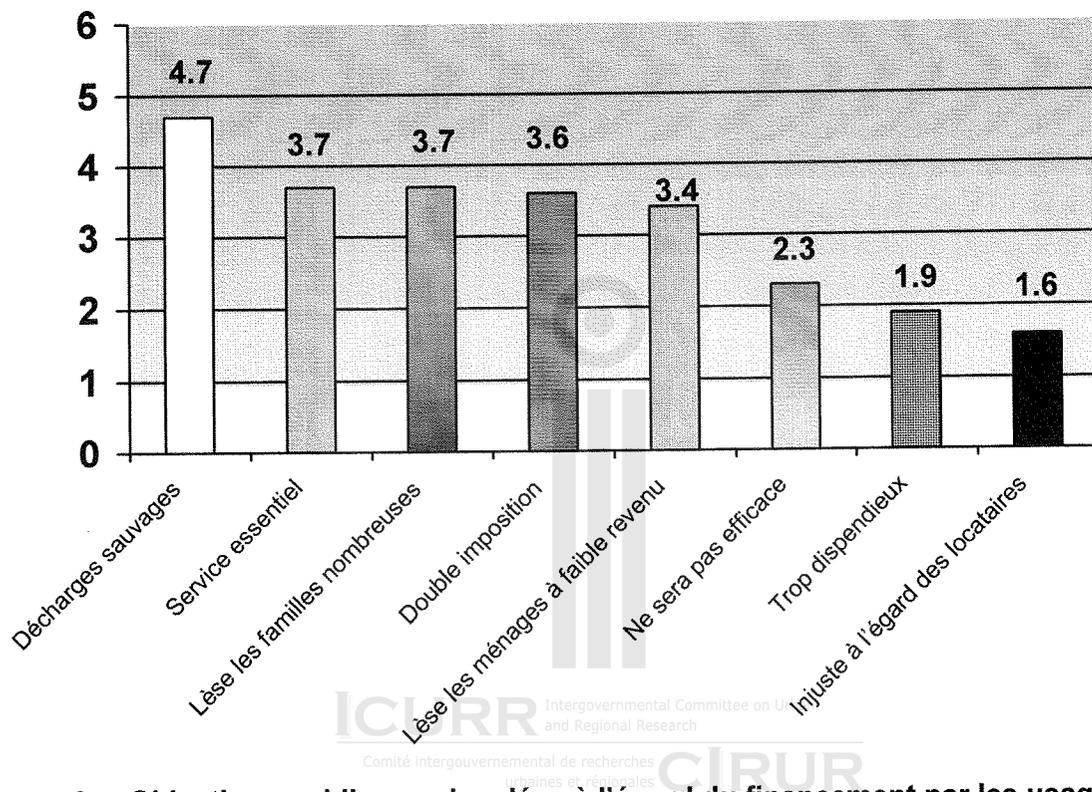


Figure 6 : Objections publiques signalées à l'égard du financement par les usagers (avant la mise en œuvre)

Quatre objections se situent entre 3,7 et 3,4, soit :

1. le sentiment que la collecte et l'élimination des déchets devraient être un service essentiel payé par nos impôts;
2. la crainte que le financement par les usagers nuise aux familles nombreuses;
3. la perception que le financement par les usagers constitue une double imposition;
4. la crainte que le programme soit injuste pour les résidents à faible revenu (puisque'il ne tient pas du tout compte de la capacité de payer).

Ces quatre objections se classent dans les deuxième et troisième catégories décrites à la

section 4.1 – équité (familles nombreuses, faible revenu), impacts et besoin de minimiser ces impacts pour les ménages individuels (double imposition, fourniture des services essentiels). Leur classement révèle qu'il s'agit là d'importantes considérations pour un petit segment, quoique significatif, de la population des municipalités visées par l'enquête.

Les trois autres préoccupations visées par l'enquête – le sentiment que le programme n'est pas efficace pour réduire la production de déchets, la crainte que le programme soit trop coûteux et qu'il soit injuste pour les locataires – ne se sont pas classées très haut (de 2,3 à 1,6). Ce qui indique qu'elles ne constituent pas d'objections importantes pour les résidents des municipalités ayant fait l'objet de l'enquête.

L'appui du public a été évalué de la même manière (voir figure 7). Dans ce cas, les répondants ont déclaré avoir entendu assez souvent des déclarations favorables pour ce qui est de l'équité du nouveau système, à sa capacité de réduire les déchets et à son impact sur les programmes de réduction des déchets (réponses moyennes allant de 4,0 à 3,6 sur une échelle de 6 points; 1 représentant « jamais » et 6, « fréquemment »). On a rarement déclaré que le système permettrait de réduire les coûts.

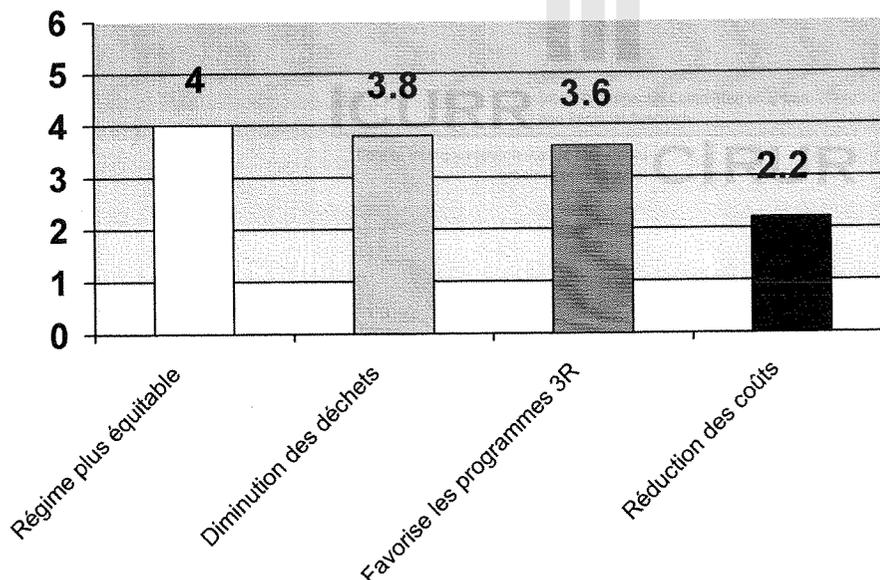


Figure 7 : Appui public signalé à l'égard du financement par les usagers (avant la mise en œuvre)

En règle générale, les réponses susmentionnées concordent avec la documentation pour ce qui est de l'importance des questions relatives à la résistance et à l'appui de la population. La préoccupation la plus importante est l'accès restreint et la non-conformité (décharges sauvages), suivie par des préoccupations ayant trait à l'équité et aux droits des particuliers ou des contribuables (impacts sur les familles nombreuses, double imposition, etc.). Les deux dernières catégories semblent être le plus souvent exprimées par des sous-groupes complètement différents de l'ensemble de la population, ce qui donne lieu à une facette relativement unique des systèmes de financement par les usagers, soit qu'ils semblent soulever de l'opposition à chaque extrémité de l'éventail politique et susciter le soutien du centre.

Cette caractéristique avait été remarquée auparavant. Dans son rapport de recherche, Bertollo (1993) a déclaré que l'opposition au projet de financement par les usagers à Peterborough était menée par une coalition inhabituelle de la gauche et de la droite. De même, lorsque l'initiative de financement par les usagers de Kanata a rencontré son opposition publique la plus féroce (à l'approche du vote final par le conseil), les deux premiers conseillers à briser les rangs et à demander conjointement la tenue d'un référendum sur la question étaient très bien connus comme des adversaires situés à chaque extrémité de l'éventail politique. De leur propre aveu, ils avaient des opinions contraires sur la plupart des questions (Munroe, 1995). Le point qu'on veut marquer ici, c'est que l'opposition au financement par les usagers provient souvent des deux extrémités de l'éventail politique, même si elles agissent pour des motifs entièrement différents. Cet « accaparement » de la question par les deux extrémités constitue un aspect important de la résistance publique, surtout dans les grands centres urbains.

4.2.2 Pour ce qui est des outils et des processus de planification

Les données de l'enquête révèlent que les municipalités ont tendance à se fier principalement sur les rapports d'autres secteurs de compétence pour ce qui est de la planification de leurs programmes de financement par les usagers (voir figure 8). Près des quatre cinquièmes (79 %) ont déclaré avoir eu recours à un tel outil de planification. Les pourcentages chutent rapidement en ce qui concerne les autres outils. Tout juste un peu moins de la moitié des répondants ont indiqué qu'ils avaient tenu des assemblées publiques (49 %) et qu'ils s'étaient dotés d'un comité de planification composé de membres du conseil (46 %). D'autres outils de planification ont été de très peu utilisés par les répondants. Seul le recours à des groupes consultatifs des parties

prenantes (21 %), des comités de planification du personnel (21 %) et des experts-conseils en gestion des déchets (18 %) a été signalé par plus de 10 % des répondants.

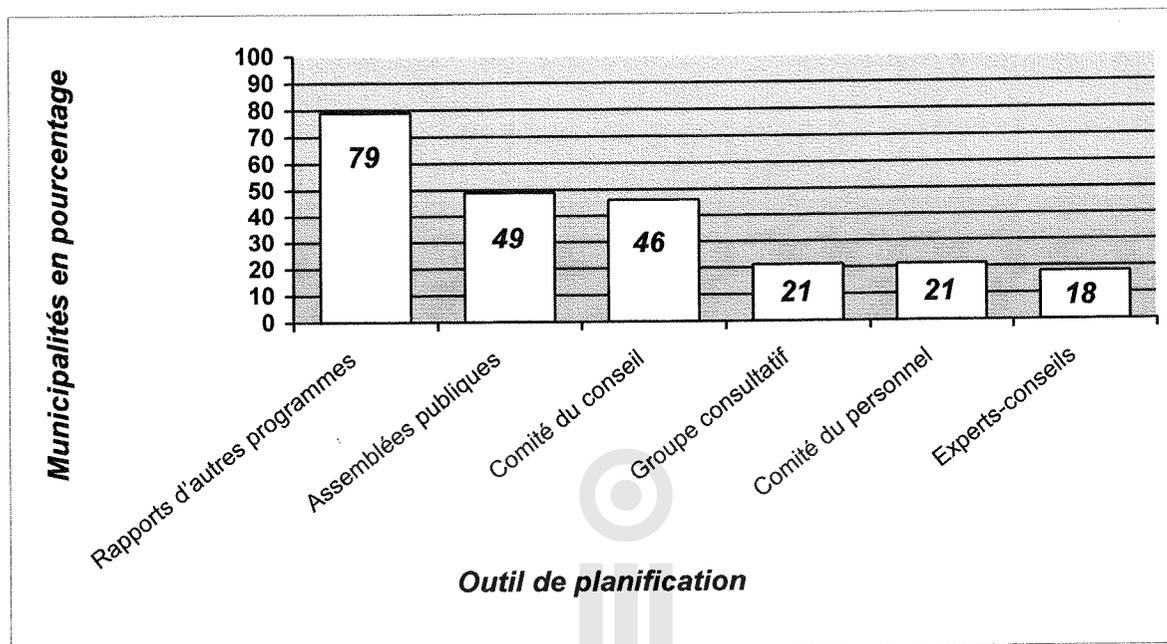


Figure 8 : Pourcentage des municipalités dotées d'un système de financement par les usagers qui utilisent certains outils de planification

Les enquêtes téléphoniques aléatoires et les groupes de discussions brillaient par leur absence sur la liste. Seules deux municipalités (6 %) ont effectué des enquêtes et une seulement (3 %) a réuni des groupes de discussion. Les municipalités de moins de 20 000 habitants (58 %) ont favorisé les assemblées publiques en comparaison à celles de plus de 20 000 habitants (43 %). Par contre, l'étude de rapports était plus fréquente dans les municipalités importantes (86 %) que dans les municipalités de moins de 20 000 habitants (74 %).

4.2.3 Pour ce qui est des moyens de communication

Plus de la moitié des répondants ont indiqué que les circulaires (67 %), les annonces dans les journaux (61 %) et les articles de journaux (52 %) constituaient des moyens efficaces pour faire passer le message à la population avant la mise en œuvre des programmes de financement par les usagers (voir figure 9). D'autres moyens de communication ayant été souvent mentionnés sont la radio et la télévision (36 %), les événements et les expositions, tels les kiosques

d'information dans les centres commerciaux (24 %), les bulletins (21 %) et les assemblées communautaires (21 %).

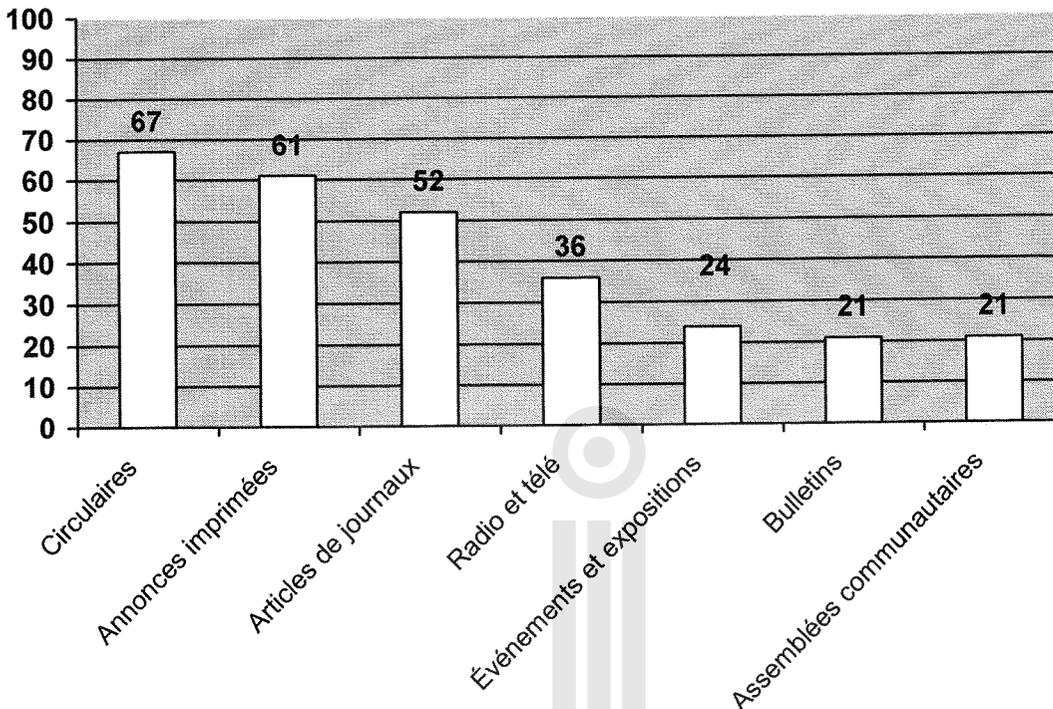


Figure 9 : Pourcentage des municipalités dotées d'un système de financement par les usagers qui utilisent des moyens de communication particuliers

La plupart des municipalités ayant fait l'objet de l'enquête (91 %) ont employé des stratégies de communication avant la mise sur pied du système de financement. Ce pourcentage est passé tout juste au-dessus de la moitié (51 %) pour ce qui est des stratégies post-mise en œuvre. Aucun consensus n'a émergé en ce qui a trait au message donné à la population. Toutefois, le coût élevé de l'élimination (36 %) et les pressions exercées à l'égard des décharges (33 %) ont été mentionnés par un tiers des municipalités (préalable à la mise en œuvre), et « un survol de nos réalisations » constituait le choix de 8 messages (21 %) post-mise en œuvre.

4.2.4 Pour ce qui est des facteurs de réussite en général

L'analyse des conclusions de l'enquête a révélé que les municipalités canadiennes qui ont intégré un certain niveau de financement par les usagers pour ce qui est de la gestion des

déchets solides n'ont pas beaucoup compté sur des techniques de planification ou de communication spéciales. Les municipalités ont employé des méthodes assez ordinaires avec peu ou pas de techniques sophistiquées comme les enquêtes, les groupes de discussion et les groupes consultatifs des parties prenantes pour ce qui est de la planification. De plus, comme nous l'avons signalé plus haut, les approches varient selon que nous sommes dans les provinces de l'Ouest ou en Ontario, mais elles ont presque toutes comme objectif d'introduire une composante financement par les usagers à un niveau de service « gratuit » financé à partir des taxes ou offert à un tarif fixe. Autrement dit, la grande partie des facteurs de réussite connexes semblent être d'ordre structurel plutôt que procédural. L'expérience de Kanata (Ontario) qui n'a pas réussi à instaurer un système de financement par les usagers après plus d'une année de planification, de communications et de discussions publiques soignées semble confirmer une telle conclusion. En effet, une analyse effectuée après coup a révélé qu'un système de financement partiel aurait pu être mis en œuvre avec succès à Kanata (Munroe, 1995).

5 Conclusions de l'enquête

5.1 Introduction

Vous trouverez ci-dessous les conclusions qui constituent l'opinion éclairée de l'équipe du projet. Ces conclusions sont formées à partir des résultats de l'enquête, de l'examen de la documentation et de l'expérience des membres de l'équipe. Les conclusions ont été classées en trois catégories, lesquelles reflètent les objectifs de l'étude, soit :

1. la situation relative au financement par les usagers au Canada;
2. les impacts positifs et négatifs du financement par les usagers;
3. les facteurs de réussite qui, lorsqu'on en tient compte, maximisent les chances de réussite de systèmes similaires dans d'autres municipalités.

Les données principales qui ont mené à une conclusion donnée sont énumérées et traitées brièvement après chacune des conclusions.

5.2 En ce qui a trait au financement par les usagers au Canada

5.2.1 Au Canada, les systèmes de financement intégral par les usagers sont rares en général et non existants dans les grandes municipalités (population supérieure à 50 000 habitants)

Des 33 municipalités visées par l'enquête, quatre seulement ont un système de financement intégral par les usagers. Trois de ces municipalités se trouvent en Ontario et , la quatrième, en Saskatchewan. Trois des quatre municipalités comptent moins de 5 000 habitants; Stratford, en Ontario, est la seule municipalité de taille moyenne (29 000 habitants) à avoir un système de financement intégral. Nous n'avons pas pris connaissance d'aucune autre municipalité de plus de 50 000 habitants au Canada qui soit dotée d'un système de financement intégral par les usagers.

5.2.2 En Ontario, la tendance chez les petites municipalités est d'instaurer des systèmes hybrides taxes/financement par les usagers

Les collectivités ontariennes qui sont dotées d'un système de financement par les usagers sont généralement petites (moins de 20 000 habitants) et elles utilisent des systèmes hybrides qui combinent des services financés par les taxes et des frais aux usagers pour les montants qui dépassent le nombre limite de sacs (habituellement de un à trois sacs de déchets par semaine); les subventions ICI ne sont habituellement pas touchées. Des municipalités de taille moyenne (par exemple, Trenton : 16 000 habitants) ont instauré des systèmes hybrides mixtes taxes/financement par les usagers (pas de sacs gratuits, mais un système subventionné par les taxes pour maintenir des coûts bas à l'unité). Cependant, la plupart des collectivités ontariennes offrent toutefois un certain niveau de service « gratuit » (systèmes hybrides discrets taxes/financement par les usagers).

5.2.3 En Colombie-Britannique, la tendance chez les municipalités de grande taille est d'adopter des systèmes hybrides tarif fixe/financement par les usagers

Les programmes de la Colombie-Britannique consistent en général de systèmes hybrides qui associent des systèmes de facturation semblables à ceux utilisé pour les services publics, soit un tarif fixe, avec des frais aux usagers pour les montants qui dépassent le montant alloué pour

le nombre de sacs permis (un système discret par opposition à un système mixte). Les subventions ICI sont généralement supprimées. Les frais à l'unité sont quelque peu supérieurs en Colombie-Britannique qu'en Ontario (1,91 \$ en comparaison à 1,36 \$ dans les municipalités visées par l'enquête).

5.2.4 Dans les provinces des Prairies, les tendances varient quelque peu

Les caractéristiques des programmes dans les Prairies se situent entre celles de l'Ontario et celles de la Colombie-Britannique. Il s'agit habituellement de petites municipalités qui utilisent le système de facturation du même type que celui utilisé pour les services publics une fois qu'on a supprimé les subventions ICI (la taille de notre échantillon est trop petite pour accorder une trop grande importance à ces conclusions).

5.2.5 Au Canada, le type de programme le plus populaire de beaucoup est celui des étiquettes comptées

Plus de 90 % de toutes les municipalités visées par l'enquête utilisent des systèmes d'étiquettes. Une municipalité utilisait une combinaison de sacs et d'étiquettes. Seules deux municipalités utilisaient uniquement des sacs comptés, et aucune n'utilisait de systèmes d'abonnement (contenants de différentes tailles) ou de pesage. Un système d'abonnement a été répertorié dans la municipalité de St. Albert (Alberta), mais cette municipalité ne faisait pas partie des municipalités choisies au hasard pour répondre au questionnaire.

5.2.6 Le financement par les usagers sous quelque forme qu'il soit permet de diminuer la quantité de déchets produits et de promouvoir les programmes de valorisation des déchets

Bien que l'enquête n'ait pas permis de produire des données objectives sur un tel impact, les résultats informels obtenus à la suite de notre demande auprès des représentants des municipalités d'évaluer les impacts étaient très semblables aux résultats trouvés dans la documentation. L'équipe responsable de l'étude estime qu'elle peut avancer sans risque d'erreur que l'introduction d'un certain niveau de financement par les usagers a un impact favorable qui permet de détourner les déchets de l'élimination pour les acheminer vers les programmes 3R.

5.2.7 Les programmes de financement par les usagers sont probablement plus rentables que les programmes financés de manière traditionnelle. Toutefois, une enquête plus poussée serait peut-être nécessaire pour confirmer cette conclusion

En général, les répondants n'avaient pas accès à des données objectives au sujet de la rentabilité de leurs programmes par rapport aux systèmes antérieurs ou n'étaient pas disposés à fournir ces données à notre intervieweur. La documentation sur le sujet ne renfermait pas beaucoup de données à cet égard. D'après les éléments de preuve anecdotiques, il y aurait lieu d'arriver à une plus grande rentabilité si on réduisait davantage les déchets produits, ce qui entraînerait par la suite une diminution des coûts de la collecte et de l'élimination des déchets. Quelques répondants ont indiqué que les coûts d'administration étaient supérieurs pour le financement par les usagers que pour les systèmes traditionnels, mais la plupart croyaient que cet écart était plutôt équilibré par les réductions attribuables à l'utilisation réduite du service par les consommateurs.

5.2.8 Les décharges sauvages constituent un problème de peu d'importance, sauf en deux exceptions

Des réserves sont de mise lorsqu'on déclare que les décharges sauvages ne constituent pas de problèmes :

- Les décharges sauvages ou l'incinération clandestine peuvent constituer des problèmes très graves dans certaines circonstances. Des rapports en provenance des États-Unis, par exemple, indiquent que les décharges sauvages augmentent proportionnellement avec l'augmentation des redevances de déversement dans les décharges. Nous ne pouvons pas être certains que les décharges sauvages ne deviendront pas un problème grave.
- Les décharges sauvages demeurent une question de grand intérêt pour la population puisqu'elle va au cœur des préoccupations publiques pour ce qui est du passage d'un système fondé sur les taxes (accès intégral pour tous) à un système fondé sur l'utilisation (restriction possible de l'accès attribuable au manque de fonds).

5.3 Pour ce qui est des facteurs de réussite de la mise en œuvre

5.3.1 Les systèmes hybrides (par rapport aux systèmes de financement intégral) sont les plus usités au Canada, tout particulièrement dans les grandes municipalités

Il semblerait qu'en ce moment, bon nombre de Canadiens et de Canadiennes sont favorables à l'imposition de frais aux usagers comme moyen de restreindre l'utilisation irresponsable du système de gestion des déchets, mais non à ce qu'ils remplacent entièrement les systèmes existants (taxes, tarif fixe). Cela peut être attribuable au fait que, pour les Canadiens et Canadiennes, un certain niveau de service subventionné permet de maintenir un accès complet et facile au service pour tout le monde et protège ainsi la santé publique. D'aucuns considèrent également la capacité de payer comme un problème et, par conséquent, désirent maintenir le paiement d'un certain niveau de service au moyen des impôts.

Cependant, il faut exprimer également des réserves à l'égard de cette conclusion :

- ❑ **Le financement par les usagers gagne en popularité une fois qu'il a été instauré.** Ceci a été démontré à la fois par la présente enquête, alors que la plupart des répondants ont remarqué une cote d'approbation supérieure six mois après la mise en œuvre, et dans la documentation (une fois les programmes établis, ils sont rarement supprimés et tous signalent qu'ils sont très populaires). Cela signifie que des systèmes de financement intégral par les usagers pourraient être instaurés graduellement en commençant par un système hybride, puis en diminuant peu à peu le nombre d'unités subventionnées (ou en augmentant peu à peu les frais dans les systèmes mixtes). On trouve un exemple de cette approche dans le canton de Sydney (Ontario) où on a récemment laissé tomber le sac de déchets « gratuit » en faveur d'un système de financement intégral par les usagers, et cette décision a reçu un très grand appui de la collectivité.
- ❑ **La facturation employée pour les services publics peut faire changer les attitudes à l'égard du financement par les usagers.** Bien que toutes les municipalités de la Colombie-Britannique ayant fait l'objet de l'enquête soient dotées de systèmes hybrides, il est peut-être possible pour elles de passer à des systèmes de financement intégral à l'avenir sans susciter une très grande

opposition de la population, qui considère maintenant la gestion des déchets solides comme un service public (voir la conclusion suivante).

5.3.2 Le concept de service public (la gestion des déchets étant considérée sur le même plan que l'approvisionnement en électricité ou en eau) est un important outil pour vendre à la population le financement par les usagers, particulièrement dans les grands centres urbains

Des résultats de l'enquête en Ontario ont montré un appui très fort pour le concept du financement des services publics par les usagers. Traditionnellement, toutefois, la gestion des déchets n'était pas considérée comme un service public mais plutôt comme un service financé par les taxes foncières tout comme le déneigement, la protection de la police et la protection contre les incendies. Le passage à la facturation du style de facturation des services publics en Colombie-Britannique a pour but de changer cette attitude et de faciliter l'adoption du système de financement par les usagers. Les systèmes de facturation des services publics ont aussi l'avantage d'être transparents pour le consommateur, éliminant ainsi les craintes relatives à la double imposition.

5.3.3 Bien que les outils de communication et d'éducation utilisés par les municipalités visées par l'enquête soient assez ordinaires, on ne peut sous-estimer leur importance

ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

On se fait souvent des idées fausses au sujet des systèmes de financement par les usagers et celles-ci doivent être minimisées. Les messages clés varieront d'une municipalité à l'autre, mais ils engloberont sûrement la responsabilité à l'égard de l'environnement, l'équité, le contrôle des coûts et la résolution des problèmes comme les décharges sauvages. Plus particulièrement, la question de la double imposition doit être abordée dans le cadre d'un message percutant et clair au sujet du financement du système (se référer à facturation des services publics plus haut).

5.3.4 Les petites municipalités devraient songer à ne pas supprimer les subventions ICI importantes, du moins temporairement, afin de ne pas avoir à demander un prix à l'unité trop élevé

L'expérience de Kanata (voir section 4.1.3) montre assez clairement les difficultés que comporte la suppression des subventions ICI, en l'occurrence l'augmentation des coûts pour les résidents. Si l'augmentation des coûts est associée avec le projet de financement par les usagers, tout le programme est menacé. Il n'est pas réaliste non plus de soutenir qu'il est juste de supprimer les subventions. Les résidents de Kanata qui se sont prononcés sur la question étaient, en général, d'avis que les secteurs industriels et commerciaux devaient subventionner la collecte des déchets dans la municipalité de la même manière que leurs impôts subventionnaient la construction des routes et la protection de la police. Dans des lettres adressées à l'époque au rédacteur en chef du journal local de Kanata, on a dit que le financement par les usagers constituait un « allègement fiscal pour les grandes entreprises ». Qui plus est, de peur d'être perçus comme cherchant à obtenir un allègement fiscal, les gens d'affaire qui étaient d'accord avec le financement par les usagers se sont abstenus de faire connaître leur appui au projet (Munroe, 1995).

Comme nous l'avons mentionné plus haut, les municipalités ontariennes et celles de la Colombie-Britannique n'ont pas abordé la question de la même façon. Les municipalités de l'Ontario n'ont pas touché aux subventions en place, mais elles ont adopté des systèmes hybrides taxes/financement par les usagers. Les municipalités de la Colombie-Britannique ont supprimé les subventions et ont passé à un système de facturation du même type que celui employé pour les services publics, système plus transparent et ayant une approche différente à l'égard des services de gestion des déchets. Les deux manières de procéder semblent fonctionner. Par ailleurs, il semble impossible de supprimer la subvention en même temps qu'on introduit le financement par les usagers si on n'adopte pas un système de facturation du type employé pour les services publics.

5.3.5 La participation de la population au processus de planification peut être un outil utile, surtout lorsqu'on peut s'assurer la participation des opposants les plus convaincus

Bien que la participation de la population dans le processus de planification n'ait pas été mentionnée comme un facteur de réussite par plus de six des municipalités visées par l'enquête, elle a été utilisée avec succès dans plusieurs collectivités. En l'occurrence, en allant chercher les plus grands opposants au système proposé pour les faire participer dans le processus de

planification, Hastings Centre et Sud (Ontario) a réussi à les convertir en partisans du projet (communication personnelle, 1996).

5.3.6 *L'opposition au financement par les usagers est présent dans tous les partis politiques; cette opposition provient des deux extrémités de l'éventail politique. Cependant, la mise en place d'un système hybride adéquat de financement par les usagers peut venir à bout de tous les obstacles*

Comme nous l'avons déjà dit plus haut, pour assurer la réussite de la mise en œuvre d'un système de financement par les usagers comme approche à la gestion des déchets solides, il faut aborder des questions d'ordre technique et des questions de communication. Les fonctionnaires municipaux ne doivent toutefois pas oublier que le financement par les usagers est un sujet qui est très délicat sur le plan politique. L'opposition publique est souvent attisée par les élus pour qui le financement par les usagers constitue une menace pour leur circonscription. Ceci est particulièrement vrai dans les grandes municipalités où des groupes d'intérêt organisés, qui ont des liens avec les personnes politiques, s'opposent souvent aux frais aux usagers pour des raisons idéologiques. Ces facteurs politiques peuvent constituer le seul obstacle important à l'introduction du financement par les usagers dans les grandes municipalités.

Les données recueillies dans le cadre de la présente enquête ont permis de faire un peu de lumière sur la question. La population canadienne semble disposée à accepter des systèmes hybrides lorsque ceux-ci sont bien conçus. De plus, des données fournies par la Colombie-Britannique semblent indiquer qu'une étape préliminaire à l'introduction des frais aux usagers dans les grands centres est d'adopter un système de facturation du même type que celui qui est employé pour les services publics, et ce, surtout pour les raisons dont on a discuté plus haut. Dans l'ensemble, les données donnent à penser que la structure du programme, par rapport aux efforts déployés pour le faire connaître à la population, est le facteur le plus important pour combattre la résistance publique et politique.

Bibliographie

Alberta Environmental Protection. *A Full Cost Analysis Guide for Municipal Waste Managers*. Publication non officielle. 1995

ALBRECHT, Oscar W. « An Evaluation of User Charges for Solid Waste Collection and Disposal » dans *Resource Recovery and Conservation*, n° 2, 1976-1977

Association of Municipal Recycling Coordinators (AMRC). *User Pay Program Implementation Kit*. Publication non officielle. 1996

Auteur anonyme. « Direct Waste Charges » dans *Warner Bulletin* 48, p. 16, 1996

BERTOLLO, Pietro. *User Fees for Residential Waste Disposal: Issues, Feasibility and a Case Study of Decision Making*. Thèse de maîtrise, Université Sir Wilfred Laurier. 1993

Centre & South Hastings Recycling Board. *Blue Box 2000, Breaking 50*. Publication non officielle. 1995

Environmentally Sound Packaging (ESP) Coalition of Canada. *The Consumer Interest in Economic Instruments*. Rapport et actes d'atelier. 1993 ISBN 0-9695399-1-6

Federation of Canadian Municipalities (Fédération des municipalités canadiennes). *A Municipal Guide on Economic Instruments to Support Municipal Waste Management Programs*. Préparé par Resource Integration Systems Ltd. (RIS) pour le compte de la fédération. 1996

GOMBOS, Steve. *Regional Municipality of Waterloo Waste Reduction Master Plan: An Examination of the User Pay System*. Rapport non officiel préparé pour le cours Plan 780B, University of Waterloo, ID# 86261180. 1993

JOYCE, Dan. *Assessment of User Pay for Waste Collection: Illegal Dumping Implications for Waterloo*. Rapport du personnel. 1994

KELLEHER, Maria, Alex Hogan et Janet Robins. « User Pay: The Status of 'pay-as-you-throw' Systems for Residential Waste In Canada » dans *Solid Waste Management*, octobre/novembre, 1996

LURA Group. *User Pay Study* (4 volumes). Publication non officielle. 1994

MacLEAN, Paul G. *What Price Garbage: User Charges and Solid Waste Management*. Dissertation de doctorat, Technical University of Nova Scotia. 1995

MENELL, Peter S. « Beyond the Throwaway Society: An Incentive Approach to Regulating Municipal Solid Waste » dans *Ecology Law Quarterly*, Vol. 17:655, 1990

MUNROE, Glenn. Recherche non publiée. 1995

Proctor & Redfern Limited. *Discussion Paper: Charging for Residential Resource and Waste Management Service*. Publication non officielle. 1992

Resource Integration Systems Ltd. (RIS). *Generator Pay Systems for Households: A Discussion Paper*. Publication non officielle, 1990

SCHILLER, Andy. *Co-Collection Pilots: Final Report*. Rapport interne du Capital Regional District (District régional de la capitale), 1994

- SKUMATZ, Lisa A. « Garbage by the Pound: the Potential of Weight-Based Rates » dans *Resource Recycling*, juillet 1991
- SKUMATZ, Lisa A. « Best of Both Worlds: Introducing the Hybrid Variable Rate System » dans *Biocycle*, novembre 1993a
- SKUMATZ, Lisa A. *Variable Rates for Municipal Solid Waste: Implementation Experience, Economics, and Legislation*. Reason Foundation Policy Study. 1993b
- SKUMATZ, Lisa A. « Continued Growth for Variable Rates » dans *Biocycle*, novembre 1995a
- SKUMATZ, Lisa A. *How Can Low Income Programs Work? Addressing Special Populations under Variable Rates Systems*. Publication non officielle. 1995b
- SKUMATZ, Lisa A. « User-Pay: Issues and Solutions » dans *Implementing Garbage User Fees in Ontario*. Actes d'atelier. Recycling Council of Ontario (RCO). 1996
- SKUMATZ, Lisa A. et Cabell Breckinridge. *Variable Rates in Solid Waste: Handbook for Solid Waste Officials*, Vol. I et II. Documents NTIS, PB90-272055 et 272063. 1990
- SKUMATZ, Lisa A., Hans Van Dusen et Jennie Carton. *Illegal Dumping: Incidence, Drivers, and Strategies*. Publication non officielle. 1994
- Windrim, Kleyn & Lim Communications (Victoria) Ltd. *Municipal Solid Waste User-Pay Pilot Program Public Awareness Campaign*. Strategie et plan de communications. 1992

A. Informations générales

- i. **Municipalité, personne ressource principale et nature des services offerts en ce qui concerne les déchets.**

Municipalité	Province
Nom de la personne ressource	Poste
N° de téléphone	N° de télécopieur
Population	Niveau municipal
Collecte/dépôt	

- ii. **Moyens de prestation du service (public, entreprise privée à contrat, pas de service, etc.) pour les services suivants :**

Déchets : collecte	Élimination
Recyclage : collecte	Transformation

B. Histoire et contexte

1. **Depuis combien de temps le programme est-il en place?**

- 2a. **Quelles étaient les sources de financement des services de gestion des déchets solides avant la mise en œuvre du système actuel? Veuillez mettre un crochet pour chaque source de financement applicable en tout ou en partie.**

Taxes municipales
Tarif fixe
Frais de redevance à la décharge
Autre (précisez)

- 2b. **Le système était-il subventionné auparavant par les taxes ICI ou des droits de redevance?**

Oui (précisez le pourcentage) %
Non (allez à la question 17)

- 2c. **La subvention a-t-elle été supprimée lorsque le programme a été mis en place?**

Oui, entièrement
Oui, mais par étapes
Non

- 2d. **Si vous avez répondu « oui, mais par étapes » ou « non », veuillez expliquer de quelle manière la subvention est intégrée dans le système.**

3. **Comment finançait-on les programmes de valorisation avant la mise en place du système actuel? Veuillez mettre un crochet pour chaque source de financement applicable en tout ou en partie.**

Taxes municipales
Tarif fixe
Droit de déversement à la décharge
Financement de gérance par le secteur privé
Subvention des gouvernements provinciaux
Autre (précisez)

4. **À votre avis, quels sont les facteurs particuliers (sociaux, politiques, environnementaux) qui ont influé sur la décision d'instaurer ce programme? (On pourrait donner comme exemples, entre autres, difficultés de trouver un site d'enfouissement sanitaire, compressions budgétaires, objectifs 3R, etc.)**

Le facteur le plus important :
Autres facteurs importants :

- 5a. **À votre avis, sur une échelle de 1 à 6 (1 représentant « jamais » et 6, « souvent »), combien de fois avez-vous entendu des membres de la population émettre les objections suivantes à l'égard du programme avant sa mise en œuvre? [« s.o. » signifie « sans objet » et « n.s.p. », ne sait pas]**

La collecte des déchets est un service essentiel payé par les taxes
L'exploitation du système coûtera trop
Le système proposé est une forme de double imposition
Ce programme ne sera pas efficace pour réduire la quantité de déchets produits
Il sera nuisible pour les familles nombreuses
Il entraînera l'apparition de décharges sauvages
Il nuira aux personnes à faible revenu
Il sera injuste pour les locataires

- 5b. **Encore une fois, à votre avis et selon la même échelle, combien de fois avez-vous entendu chacune des déclarations favorables suivantes avant la mise en œuvre de votre programme?**

Il est plus équitable de payer seulement pour ce qu'on produit
Le programme sera favorable aux programmes de valorisation des déchets
Il permettra de réduire la quantité de déchets produits
Dans l'ensemble, les coûts seront moins élevés

6. **Nommez les groupes de votre communauté qui se sont déclarés officiellement en faveur de votre programme ou contre?**

En faveur/Contre

- 7a. **Lesquels des programmes de valorisation suivants étaient en place avant l'introduction de votre nouveau système de financement?**

Dépôt de produits recyclables
Collecte de produits recyclables (matériaux de base : aluminium, acier, verre, journaux)
Collecte de produits recyclables (améliorée : différents produits de plastique, carton ondulé, autres fibres, etc.)
Compostage des déchets de jardin (collecte à domicile)
Compostage des résidus alimentaires (collecte à domicile)
Programme de subvention des composteurs domestiques
Dépôt pour les produits domestiques dangereux
Autres (précisez)

7b. A-t-on instauré d'autres programmes en même temps que le nouveau programme de financement?

Oui (précisez)/Non

7c. De nouveaux programmes ont-ils été instaurés depuis?

Oui (précisez)/Non

C. Description du programme

8. Lesquelles parmi les expressions suivantes décrivent le mieux votre système municipal de financement par les citoyens du service de gestion des déchets?

Plein tarif variable (aucun niveau de service « gratuit » ou subventionné)

Plein tarif fixe

Système hybride – assiette fiscale et taux variable

Système hybride – tarif fixe et taux variable

Autre (décrivez)

9. Lesquels parmi les mécanismes suivants utilisez-vous pour faire varier le taux que les gens paient pour les services de gestion des déchets?

Sacs comptés

Étiquettes comptées

Abonnement à des contenants de différentes tailles

Abonnement à un nombre différent de contenants

Taux selon le poids des déchets mis à la collecte

Système hybride : sacs et étiquettes (ces dernières pour les gros articles)

Abonnement et étiquettes (ces dernières pour les gros articles)

S.o. (tarif fixe)

10. Si vous n'avez pas de tarif fixe, combien demandez-vous à l'unité?

___ le ___ (ex. : 2 \$ le sac)

11. (Pour ce qui est du système hybride) quel est le taux qui ne varie pas en fonction de l'utilisation? (ex. : taux de taxe ou tarif fixe)

___ le ___ (ex. : 5 \$ par ménage par mois)

12a. Est-ce que les frais représentent les coûts réels? (C'est-à-dire, méthode de capitalisation du coût entier)

Oui/Non

12b. Si oui, quels coûts sont alloués pour chaque composante?

12b(i) Composante subventionnée ou variable (ou au plein tarif lorsqu'on a un système de tarif fixe)

Collecte des déchets

Élimination des déchets

Station de transfert

Collecte des produits recyclables

Traitement des produits recyclables
Collecte des déchets de jardin
Compostage des déchets de jardin
Subventions pour les composteurs domestiques
Programmes de communication et d'éducation
Administration

12b(II) Composante variable :

Collecte des déchets
Élimination des déchets
Station de transfert
Collecte des produits recyclables
Traitement des produits recyclables
Collecte des déchets de jardin
Compostage des déchets de jardin
Subventions pour les composteurs domestiques
Programmes de communication et d'éducation
Administration

13. (Lorsque les résidents doivent acheter des sacs ou des étiquettes) Où peuvent-ils se les procurer?

Bureaux de la municipalité
Dépanneurs
Points de vente désignés
Autre (décrivez)

14a. (Lorsque les résidents sont facturés) À quelle fréquence présentez-vous les factures?

Une fois par année
Deux fois par année
Chaque mois
Deux fois par mois
Autre (précisez)

14b. Quel véhicule empruntez-vous pour la facturation?

Facture de taxe
Facture séparée
Facture de service public (ex. : eau)
Autre (précisez)

15a. Parmi les mesures suivantes lesquelles sont déjà en place pour veiller à ce que les résidents se conforment au programme?

Règlement sur les décharges sauvages (accompagné des amendes pertinentes)
Montant maximal de l'amende :
« Police des déchets »
Politique de publication des noms des contrevenants dans le journal local
Autre (prière de préciser)
Sans objet (programme à tarif fixe)

15b. A-t-on déjà utilisé l'un ou l'autre de ces mécanismes d'exécution?

Oui (prière de préciser)/Non
Sans objet (tarif fixe)

16. Existe-t-il des mécanismes qui traitent spécialement de la question à l'égard des locataires?

Oui (prière de préciser)/Non

17a. Votre programme s'applique-t-il aux immeubles à logements multiples tels que les immeubles d'habitation et les condominiums?

Oui/Non

17b. Si oui, est-ce que le taux variable/tarif fixe s'applique à chaque locataire ou à chaque propriétaire d'un condominium?

Oui/Non

17c. Si oui, veuillez décrire le fonctionnement du système.

18a. Est-ce que votre programme comprend des mesures financières spéciales pour aider les ménages à faible revenu?

Oui/Non

18b. Si oui, veuillez décrire ces mécanismes.

D. Planification

19a. Avez-vous effectué une enquête téléphonique aléatoire dans le cadre de votre planification du programme?

Avant la mise en œuvre/Après la mise en œuvre

19b. A-t-on eu recours à des groupes de discussion pendant le processus de planification?

Oui/Non

19c. Pouvez-vous nous faire parvenir une copie des résultats de vos enquêtes et des recherches des groupes de discussion si vous les avez en main?

Oui (sondage)
Oui (recherche de groupe de discussion)

20. Lesquels parmi les outils de participation publique suivants ont été utilisés dans la planification du programme?

Assemblées publiques – si oui, combien?
Groupe consultatif des parties prenantes

Assemblées avec les groupes des parties prenantes
Ligne téléphonique
Kiosque d'information dans les centres commerciaux
Autre (précisez)

21. Quels outils parmi les suivants ont été utilisés dans le processus de planification?

Rapports d'autres secteurs de compétence
Consultant en gestion des déchets
Consultant financier
Consultant en communication
Comité de planification (du conseil municipal)
Guides en matière de financement par les usagers (prière de préciser lesquels)

22. Combien de temps a duré le processus de planification (depuis les premières directives provenant du conseil jusqu'à l'approbation finale du programme)?

_____ jours (convertir en semaines ou en mois au besoin)

E. Communication et éducation

23. A-t-on mis en œuvre une stratégie de communication officielle?

- a) Avant la mise en œuvre du programme
- b) Pendant et après la mise en œuvre du programme

24. Quels étaient les principaux programmes dans la stratégie de communication avant la mise en œuvre?

25. Lesquels parmi les véhicules suivants ont été utilisés pour informer la population avant la mise en œuvre du programme?

Bulletins
Circulaires
Articles de journaux
Émissions spéciales ou annonces radiodiffusées ou télévisées
Annonces dans les journaux
Assemblées communautaires
Événements/expositions dans les centres commerciaux
Autre (précisez)

26. Quels étaient les grands messages véhiculés dans la stratégie de communication post-mise en œuvre?

Les mêmes que dans la stratégie préalable à la mise en œuvre

Nouveaux messages ou orientations différentes, tels que décrit ci-dessous.

27. *Lesquels parmi les véhicules suivants sont utilisés pour communiquer régulièrement avec la population depuis la mise en œuvre du programme?*

Bulletins
Circulaires
Articles de journaux
Émissions spéciales ou annonces radiodiffusées ou télévisées
Annonces dans les journaux
Assemblées communautaires
Événements/expositions dans les centres commerciaux
Autre (précisez)

28. *Selon vous, quelle a été le plus gros obstacle à franchir pour communiquer l'utilité de votre programme à la population?*

29a. *Y a-t-il eu des éditoriaux de journaux qui portaient spécialement sur le nouveau système soit avant, pendant ou après la mise en œuvre?*

Oui/Non

29b. *Pouvez-vous nous faire parvenir des exemplaires de ces éditoriaux?*

Oui/Non

F. Évaluation

30a. *Avez-vous évalué officiellement l'impact du programme sur la quantité de déchets amenés au site d'enfouissement dans votre municipalité?*

Oui/Non

30b. *SI OUI, quels ont été les impacts du programme sur la valorisation de l'ensemble des déchets (en points de pourcentage, augmentation ou diminution, calcul réel ou estimation)?*

31a. *Avez-vous calculé officiellement l'impact du programme sur des programmes 3R particuliers comme le recyclage et le compostage?*

Oui/Non

31b. *SI OUI, quel a été l'impact sur le programme de recyclage?*

31c. *SI OUI, quel a été l'impact sur le programme de compostage domestique?*

32a. *Avez-vous documenté des changements pour ce qui est de la quantité et du type de déchets jetés clandestinement?*

Oui/Non/Sans objet (système de tarif fixe)

32b. *Si oui, pourriez-vous décrire ces changements?*

33a. *De quelle manière le programme se compare-t-il avec votre système précédent en ce qui a trait à la rentabilité?*

Beaucoup plus rentable
Un peu plus rentable
À peu près pareil
Un peu moins rentable
Beaucoup moins rentable

33b. *Nommez les principaux facteurs (au maximum 3) qui font que votre programme est beaucoup plus efficace ou moins efficace que le système précédent?*

33c. *SI VOUS LE SAVEZ, par quel pourcentage vos coûts généraux ont-ils diminué (ou augmenté) dans l'ensemble?*

34. *À votre avis, sur une échelle de 1 à 6, 1 représentant « pas efficace » et 6, « très efficace », quelle a été l'efficacité du programme dans les secteurs suivants :*

Réduction des déchets
Promotion de comportements favorables à l'environnement
Réduction des coûts généraux
Satisfaction de l'ensemble de la population

35. *Évaluez les composantes suivantes de votre programme sur une échelle de 1 à 6, 1 représentant un échec et 6, une très grande réussite :*

Processus de planification
Communications avant la mise en œuvre
Communications post-mise en œuvre
Mesures d'exécution
Système de distribution de sacs ou d'étiquettes
Système pour les logements multiples
Système équitable pour les locataires
Système pour venir en aide aux familles à faible revenu
Autre (précisez)

36a. *À votre avis, quel était sur une échelle de 1 à 6, alors que 1 représente « entièrement contre » et 6 « entièrement en faveur », le niveau général d'acceptation du nouveau système au moment de sa présentation à la population?*

Niveau d'acceptation

36b. *À votre avis, quel est le niveau d'acceptation maintenant (utilisez la même échelle qu'à la question 36a)?*

Niveau d'acceptation maintenant

- 36c. *(Si le niveau d'acceptation est maintenant beaucoup plus important) combien de temps a-t-il fallu pour que cessent les plaintes au sujet du nouveau système?*
- _____ semaines/mois/années
37. *À votre avis et en rétrospective, quels ont été les trois plus grands obstacles à la mise en œuvre du système actuel (par ordre d'importance)?*
38. *À votre avis, quels ont été les facteurs de réussite de la mise en œuvre du système actuel?*
- 39a. *À votre avis, quelles sont les plus grandes forces du système actuel?*
- 39b. *À votre avis, quelles sont les plus grandes lacunes du système actuel?*



ICURR Intergovernmental Committee on Urban
and Regional Research
Comité intergouvernemental de recherches
urbaines et régionales **CIRUR**

Les Publications du Comité intergouvernemental de recherches urbaines et régionales

1. **La réorganisation du gouvernement local au Canada depuis 1975**, par Andrew Sancton de l'université Western Ontario, porte sur des exemples récents de réforme des administrations locales partout au Canada. 53 p., 1991. 12,50 \$ CAN
2. **Le dépeuplement des communautés canadiennes, 1981-1986**, par Claude Marchand et Janine Charland, porte sur les 182 collectivités canadiennes qui ont coännu un déclin démographique de plus de 5 % entre 1981 et 1986. À l'aide d'une analyse de 57 variables, ce rapport détermine aussi les tendances présentes parmi les collectivités qui connaissent un déclin démographique. 89 p., 1991. 12,50 \$ CAN
3. **La délégation des responsabilités en matières d'urbanisme au Canada**, par Terry Ann Romanelli et Claude Marchand, examine la délégation des pouvoirs en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire des paliers supérieurs du gouvernement aux municipalités. Ce rapport comprend les résultats d'une enquête réalisée auprès de 262 responsables de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire de l'ensemble du Canada. 119 p., 1991. 12, 50 \$ CAN
4. **Successful Local Economic Development Initiatives**, par Dennis Young et Janine Charland, énumère diverses activités en matière de développement économique communautaire couronnées de succès et expose les raisons pour lesquelles ces activités ont réussi. 53 p., 1992. 12,50 \$ CAN
5. **Pour un développement urbain durable au Canada : la mise en œuvre du concept**, par Virginia Maclaren de l'université de Toronto, examine les programmes et initiatives municipaux qui favorisent la mise en oeuvre du développement durable. Le rapport comprend trois volumes : volume I – Bilan (45 p.); volume II – Bibliographie analytique (29 p.); volume III – Répertoire des interventions (317 p.). 1992. 35 \$ CAN
6. **La frange périurbaine : revue des modes et des coûts de développement**, par Janine Charland et Claude Marchand, constitue une étude documentaire sur les retombées économiques de l'étalement urbain. 60 p., 1992. 12,50 \$ CAN
7. **Le vieillissement de la population dans les localités rurales canadiennes : une étude du rôle des gouvernements locaux**, par Gerald Hodge, fait état des défis qu'auront à relever les municipalités qui connaissent un vieillissement de leurs populations. Cette étude renferme les résultats d'une enquête menée auprès de 209 municipalités qui permet de jeter un nouvel éclairage sur les services essentiels offerts aux personnes âgées. 43 p., 1993. 12,50 \$ CAN
8. **Le regroupement municipal au Canada et les solutions de rechange**, par Allan O'Brien, traite de la façon dont les gouvernements provinciaux du Canada ont abordé la restructuration des administrations municipales au cours des dix dernières années. 117 p., 1993. 20 \$ CAN
9. **Répertoire des organismes canadiens effectuant des recherches urbaines et régionales**, par Engin Isin, renferme des renseignements sur une vaste gamme d'organismes publics et privés qui font des recherches urbaines et régionales. 120 p., 1993. 12,50 \$ CAN
10. **Les répercussions de l'utilisation de divers instruments de financement sur l'aménagement urbain : document de réflexion**, par Enid Slack, examine les incidences de trois méthodes de financement qu'utilisent actuellement les municipalités, à savoir : tarification, impôts fonciers, redevances d'exploitation, et de deux autres méthodes éventuelles : impôts sur la valeur du terrain et impôts sur la récupération de la valeur foncière. 60 p., 1993. 12,50 \$ CAN
11. **Politiques en matière d'environnement : examen de 15 municipalités canadiennes**, par Paule Ouellet, passe en revue les politiques et programmes en matière d'environnement de 15 municipalités canadiennes. 2 Volumes. Volume 1 : Bilan (68 p., bibliographie). Volume 2 : Annexes (207 p.), 1993. 25 \$ CAN
12. **La répartition géographique de la population et la gestion de la croissance urbaine dans six régions du Canada**, par Christopher R. Bryant et Daniel Lemire, examine les tendances et les incidences des changements démographiques et de la croissance urbaine dans six régions urbaines du Canada, à savoir : Halifax, Montréal, Toronto, Winnipeg, Calgary et Vancouver. 193 p., 1993. 20 \$ CAN
13. **Analyse des redevances d'exploitation prélevées par les municipalités canadiennes**, par Enid Slack, donne un aperçu, à l'échelle nationale, des lois régissant l'imposition des redevances d'exploitation et présente les résultats d'une enquête menée auprès de trente et une municipalités d'un bout à l'autre du Canada et dont l'objectif était de déterminer leurs points de vue sur les redevances d'exploitation et la façon dont elles les utilisent. 59 p., 1994. 15 \$ CAN
14. **Planification écosystémique des régions urbaines du Canada**, par Ray Tomalty, Robert Gibson, Donald Alexander et John Fisher, examine, de façon détaillée, l'application de l'aménagement écosystémique à la gestion de la croissance des régions urbaines. 183 p., 1994. 25 \$ CAN
15. **Développement économique et rôle des municipalités canadiennes**, par Michael Skelly, examine, sur le plan national, les points de vue des municipalités canadiennes sur leur rôle actuel dans le développement économique et sur les rôles qu'elles aimeraient jouer idéalement. De plus, l'auteur souligne les outils et les méthodes qu'utilisent actuellement les municipalités canadiennes pour faciliter le développement économique. 153 p., 1995. 25 \$ CAN

16. **Incidences des revendications territoriales des Autochtones et de leur autonomie gouvernementale sur les municipalités canadiennes : la perspective d'une administration locale**, par Theresa Dust, aborde les problèmes qui peuvent survenir lorsque les villes et villages du Canada sont touchés par les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale des Autochtones. 70 p., 1995. 25 \$ CAN
17. **Élaboration d'indicateurs de durabilité urbaine : gros plan sur l'expérience canadienne**, par Virginia Maclaren, assisté de Sonia Labatt, Jennifer McKay et Michael Van de Vegte, cherche à fournir divers cadres et à établir des critères de sélection des indicateurs de durabilité urbaine. 149 p., 1996. 25 \$ CAN
18. **Autres modes de prestation des services municipaux au Canada**, par Michael Skelly, examine les nouveaux modes de prestation des services, y compris les concessions, les ententes intermunicipales, les frais d'utilisation, le recours aux bénévoles et les initiatives d'entraide. M. Skelly accorde une attention toute particulière à la question de savoir si le secteur privé permet d'accroître la rentabilité et l'efficacité de la prestation des services municipaux. 72 p., 1996. 25 \$ CAN
19. **Intégration de l'évaluation environnementale à la planification municipale**, par W.T. Perks, J. Bilku et D.A. Thompson, cherche à préparer le terrain pour une meilleure intégration de l'évaluation environnementale au processus de la planification municipale. 117 p., 1996. 25 \$ CAN
20. **La métropole compacte : Gestion de la croissance et densification à Vancouver, Toronto and Montréal**, par Ray Tomalty, examine la dynamique de la gestion de la croissance et de la densification de divers paliers gouvernementaux ayant adopté des politiques pour promouvoir une urbanisation plus compacte. 201 p., 1997. 35 \$ CAN
21. **Initiatives des municipalités canadiennes dans le domaine de la conservation de l'eau**, par D.H. Waller, R.S. Scott, C. Gates et D.B. Moore. 120 p., 1997. 25 \$ CAN
22. **New Directions in Municipal Services: Competitive Contracting and Alternative Service Delivery in North American Municipalities**, par Glenna Carr, Jeff Bowden et Judi Storrer. 57 p., 1997. 25 \$ CAN
23. **Le regroupement municipal dans les années 1990 : Analyse de cinq municipalités canadiennes**, par Igor Vojnovic. 148 p., 1998. 40 \$ CAN
24. **The Viability of Canadian Communities: Concepts and Measurements**, par John A. Marshall et David J.A. Douglas. 86 p., 1997. 35 \$ CAN
25. **Coopération intermunicipale : la partage des dépenses et des recettes**, par Enid Slack. 87 p., 1997. 25 \$ CAN
26. **Professional Attitudes Toward Alternative Development Standards**, par Steve Pomeroy. 62 p., 1999. 25 \$ CAN
27. **Review of the Regulatory Environment of Municipal Capital Borrowing**, par David P. Amborski. 69 p., 1999. 25 \$ CAN

