LA VIABILITÉ FINANCIÈRE EN ACTION

NOVEMBRE 2026



Réseau canadien de l'eau
Susciter l'intérêt.
Inspirer l'action.

Gestion stratégique de la dette

À PROPOS DE L'AUTEURE

Nancy Goucher
Gestionnaire, Consortium sur les eaux municipales
Réseau canadien de l'eau (RCE)

REMERCIEMENTS

Les auteurs tiennent à remercier chaleureusement toutes les personnes qui ont contribué à ce travail. Nous remercions tout particulièrement le personnel de la ville de Regina d'avoir relu cette étude de cas et d'avoir apporté des commentaires précieux qui ont permis d'en améliorer la qualité et la rigueur.

Cette étude de cas a été rendue possible grâce au financement et au soutien de Logement, Infrastructures et Collectivités Canada.

FINANCÉ PAR

Logement, Infrastructures et Collectivités Canada
Housing, Infrastructure and Communities Canada

Canada



Le défi : repenser le financement des nouvelles infrastructures par les municipalités

Partout au Canada, les municipalités sont confrontées à une question stratégique centrale : comment financer de nouvelles infrastructures d'approvisionnement en eau potable et de traitement des eaux usées dans un contexte de hausse des coûts de construction, de pressions climatiques, de vieillissement des actifs et d'attentes croissantes en matière de service ? Lors de la planification de grands projets d'investissement, les services publics d'eau s'appuient généralement sur une combinaison de trois approches de financement :

1. Constituer des réserves de trésorerie à l'avance.
2. Attendre de disposer de recettes initiales suffisantes provenant des redevances d'utilisation, des subventions ou des redevances d'aménagement avant de lancer les travaux.
3. Emprunter et rembourser les coûts au fil du temps grâce au financement par emprunt.

Le recours aux réserves et au financement initial peut aider à gérer les risques financiers, à renforcer les notations de crédit et à préserver la flexibilité nécessaire pour faire face à des besoins imprévus. Le financement par emprunt, en revanche, répartit le coût des actifs à longue durée de vie entre les futurs usagers qui en bénéficieront. Cela favorise l'équité et la justice intergénérationnelle. Du même coup, l'endettement peut augmenter les coûts de financement à long terme, réduire la flexibilité budgétaire et accroître l'exposition à la volatilité des taux d'intérêt[1].

Historiquement, de nombreuses municipalités canadiennes ont limité leur recours à l'endettement. Elles préfèrent financer les infrastructures par le biais des taxes locales, des redevances d'aménagement, des subventions ou d'accords de financement initial conclus avec des promoteurs privés. Le Québec fait figure d'exception régionale. Pendant des décennies, il a développé ses infrastructures liées à la croissance principalement grâce au financement municipal par emprunt classique. Ce n'est que récemment qu'il a adopté une législation comparable aux cadres de redevances d'aménagement utilisés ailleurs au Canada.

Aujourd'hui, cependant, l'accumulation croissante des retards de rénovation, l'urgence des infrastructures favorisant la construction de logements et la moindre prévisibilité des recettes liées à l'aménagement rendent difficile le recours exclusif au financement par répartition. Une stratégie de financement résiliente doit garantir que les services publics récupèrent l'intégralité de leurs coûts, maintiennent la fiabilité, gèrent les risques et préservent l'accessibilité financière à long terme[2].

Aperçu : le risque au cœur de la viabilité financière

Le risque est au cœur du défi que représente le financement des infrastructures. Les processus d'approbation politique, les exigences réglementaires, les conditions environnementales, les contraintes liées à la chaîne d'approvisionnement et la disponibilité des entrepreneurs ont tous une incidence sur les coûts et le calendrier[3]. Les municipalités font donc preuve de prudence, et ce à juste titre. Contrairement aux gouvernements fédéral et provinciaux, elles doivent équilibrer chaque année leurs budgets de fonctionnement tout en continuant à honorer le service de la dette et leurs contributions en capital. Cela accentue leur sensibilité au risque lié aux projets[2].

Par exemple, le cadre d'emprunt de l'Ontario stipule que les municipalités ne peuvent emprunter que pour des travaux d'investissement. De plus, le service de leur dette doit rester dans les limites d'un plafond de remboursement annuel réglementé par la province et lié à leurs recettes propres. L'objectif de cette structure n'est pas de décourager l'emprunt, mais de garantir que celui-ci finance des actifs à long terme et reste abordable tout au long des cycles économiques[4].

La dette municipale est fondamentalement différente des déficits enregistrés par d'autres collectivités publiques. Elle est exclusivement utilisée pour des projets d'investissement qui procurent des bénéfices pendant des décennies. Lorsqu'elle est bien conçue, l'emprunt répartit le coût des infrastructures entre les usagers et les contribuables qui en bénéficient, protégeant ainsi les ménages contre des hausses soudaines d'impôts ou de tarifs[2]. Cela s'inscrit dans la lignée des recommandations nationales sur le recouvrement intégral des coûts, qui soulignent que les services publics doivent générer suffisamment de recettes pour exploiter et entretenir leurs réseaux, financer leur renouvellement, assurer le service de la dette et gérer l'incertitude[1].

Les fondements d'un financement abordable

Les principes suivants favorisent une gestion financière rigoureuse. Ils permettent aux collectivités de conserver une notation de crédit élevée et d'accéder à des emprunts à moindre coût.

Le recouvrement intégral des coûts constitue un fondement essentiel du financement durable des services publics. Les recettes doivent couvrir l'ensemble des besoins opérationnels ainsi que le renouvellement, la réhabilitation, le remboursement de la dette et les réserves destinées à faire face aux imprévus. Ce n'est qu'avec des flux de trésorerie futurs prévisibles que les prêteurs et les conseils municipaux peuvent soutenir en toute confiance le recours à l'emprunt[1].

Les réserves de trésorerie constituent des outils essentiels de gestion des risques. Elles amortissent la volatilité des recettes, soutiennent les notations de crédit et empêchent les services publics de recourir à l'endettement comme première réponse aux pressions à court terme. Les agences de notation tiennent souvent compte du niveau des réserves lorsqu'elles évaluent le coût de l'emprunt, ce qui fait de la gestion rigoureuse des réserves un avantage financier[5,6].



Comment les services publics peuvent-ils utiliser la dette de manière stratégique ?

Les services publics doivent aborder l'emprunt dans un cadre clair qui explique quand et comment la dette sera utilisée, et en quoi elle contribue à la santé financière à long terme.

Élaborer d'abord un plan à long terme

Avant de s'endetter, les services publics doivent disposer d'une méthode fondée sur des données factuelles pour comparer les options de financement, évaluer les coûts sur l'ensemble du cycle de vie et tester la viabilité financière à long terme. Une analyse de rentabilité structurée et un plan financier sur 10 à 20 ans intégrant les besoins en matière de gestion des actifs, la tolérance au risque, les objectifs de niveau de service et les indicateurs de viabilité financière permettront d'identifier les cas où l'endettement apporte une valeur nette et ceux où le recours à des fonds propres ou à un échelonnement des investissements est préférable. Cette rigueur garantit que l'emprunt finance des projets présentant une solide justification opérationnelle et financière, et non pas simplement des projets prêts à démarrer[4,7].

Considérer l'eau potable et les eaux usées comme des services publics d'eau financés par leurs recettes

Lorsque les tarifs sont fixés en vue d'un recouvrement intégral des coûts, les réseaux d'eau et d'eaux usées génèrent des recettes stables et prévisibles qui permettent d'assurer le remboursement et de répartir équitablement les coûts entre les usagers qui en bénéficient au fil du temps. En axant l'emprunt sur les recettes des services publics d'eau, plutôt que de s'appuyer uniquement sur la fiscalité générale, on aligne le remboursement sur la prestation des services et on réduit la pression sur les contribuables actuels. Les lignes directrices canadiennes sur le recouvrement intégral des coûts soulignent que c'est cette base de recettes prévisibles qui rend l'emprunt adossé aux recettes à la fois possible et prudent[1,2].

Renforcer les capacités internes pour soutenir un endettement responsable

L'endettement fonctionne au mieux lorsque l'organisme est en mesure de respecter les délais et le budget. La Water Research Foundation met en avant les approches et les systèmes de mise en œuvre des programmes comme meilleures pratiques, car une gouvernance, des contrôles et des processus de prestation bien conçus réduisent les dépassements de coûts et protègent les usagers contre des hausses évitables. Des processus solides d'approbation des financements et d'affectation des ressources sont également essentiels. Ils garantissent que les demandes d'emprunt sont justifiées, que le service public dispose du personnel et de l'expertise financière nécessaires pour gérer ses obligations, et que chaque emprunt s'inscrit dans le cadre de stratégies d'investissement à long terme plutôt que de répondre à des besoins ponctuels[7].

Communiquer clairement

Les conseils municipaux et les usagers doivent savoir à quoi sert l'emprunt, comment son remboursement est garanti et en quoi cette approche préserve l'accessibilité financière à long terme. Une communication ouverte renforce la confiance et atténue la perception du risque. Une implication précoce et transparente permet également d'expliquer pourquoi l'emprunt est justifié pour un projet donné et comment il s'inscrit dans le programme d'investissement global[7].

Étude de cas : Regina, Saskatchewan

La ville de Regina a récemment décidé de recourir délibérément à l'endettement pour financer de nouvelles infrastructures d'eau essentielles. Le conseil municipal a manifesté cette intention par une série de décisions prises en 2025 qui ont renforcé le recours aux obligations à long terme, une forme d'emprunt municipal par laquelle la ville émet des titres de créance à durée déterminée et portant intérêt, garantis par son crédit général plutôt que par des actifs spécifiques[9].

Des obligations sont utilisées pour financer des projets de développement et de rénovation tout en effectuant la gestion des coûts et des risques. Il convient notamment de noter que le personnel a obtenu l'accord du conseil municipal et a ensuite emprunté un total de 170 millions de dollars sous forme d'obligations pour le projet d'extension du réseau d'eau (WNE).

Le WNE est un programme pluriannuel qui prévoit la construction d'une station de pompage, de deux réservoirs de stockage sur Redbear Avenue et d'une conduite d'alimentation en eau de 8,4 kilomètres pour desservir les quartiers en pleine expansion de l'est et du nord-est. Le projet répond à des objectifs en matière de protection contre les incendies, de fiabilité du service et de conformité réglementaire. Il est au cœur du plan de distribution à long terme[10,11].

Les responsables de la ville de Regina ont expliqué qu'il était important de financer le WNE par l'emprunt, car le projet était considéré comme une infrastructure de croissance essentielle et que la ville ne disposait pas de réserves de trésorerie suffisantes ni de recettes provenant des redevances d'aménagement pour le financer d'emblée. Le financement par emprunt a permis à Regina d'aller de l'avant immédiatement tout en répartissant les coûts sur les futurs résidents qui en bénéficieront, évitant ainsi de nouveaux retards, des hausses de coûts et des risques pour la fiabilité du service d'eau[14].

Regina a assorti sa décision d'emprunt de stratégies de remboursement explicites afin de préserver sa santé financière. L'administration a émis deux obligations distinctes à remboursement in fine sur 30 ans, dont l'une d'un montant de 100 millions de dollars en 2024. La deuxième obligation a été approuvée en 2025 pour un montant de 115 millions de dollars, dont 70 millions étaient destinés



au WNE, avec un taux d'intérêt nominal compris entre 4,25 % et 4,95 %. Le conseil municipal a approuvé des augmentations du taux d'imposition foncière pour les deux obligations afin de financer les coûts du service de la dette. Un fonds d'amortissement a également été approuvé pour garantir le remboursement du capital à l'échéance[10].

Regina est également restée dans les limites de son plafond d'endettement approuvé. Après que la Commission municipale de la Saskatchewan eut préconisé une approche progressive et fixé un plafond de 660 millions de dollars en 2023, la ville a encadré ses emprunts ultérieurs dans cette limite. Elle a opté pour des demandes échelonnées plutôt que pour une seule augmentation importante[10]. Selon le rapport de mai 2026, le plafond d'endettement actuel de la ville s'élève à 890 millions de dollars.

Enfin, Regina a intégré ses emprunts à son modèle de services publics fondé sur le recouvrement intégral des coûts. Elle a aligné le service de la dette sur les recettes provenant des usagers et sur des mesures fiscales spécifiques, plutôt que de compter uniquement sur des flux de développement volatils. Les services municipaux ont également communiqué ouvertement sur les compromis lors des délibérations budgétaires afin de préserver leur crédibilité auprès des investisseurs et du public[10,12].

En résumé, l'approche de Regina reflète les meilleures pratiques : emprunter en fonction de résultats clairs en matière de services, adapter la durée des emprunts à la durée de vie des actifs, opérer dans des limites réglementées, intégrer l'emprunt à des tarifs de recouvrement intégral des coûts et à des réserves fondées sur les risques, et communiquer à l'avance les stratégies de remboursement et d'accessibilité financière.



Points clés à retenir

- **Ancrer l'emprunt dans une planification financière à long terme.** Élaborer des plans d'emprunt sur 10 à 20 ans s'appuyant sur des analyses de rentabilité structurées qui relient chaque projet aux résultats en matière de services, aux coûts du cycle de vie et à des limites claires de viabilité financière.
- **Recourir à des emprunts garantis par les recettes pour améliorer la prévisibilité.** S'appuyer sur des structures de financement liées au recouvrement intégral des coûts afin que le remboursement soit soutenu par des flux de trésorerie stables et s'aligne directement sur les usagers qui bénéficient de l'infrastructure.
- **Adapter les instruments de financement à la durée de vie des actifs.** Choisir des conditions d'emprunt qui reflètent la durée de vie des actifs et maintenir des réserves fondées sur les risques, afin que l'emprunt lisse les coûts à long terme sans compromettre la résilience financière.
- **Respecter les exigences provinciales et mettre en place des garde-fous internes.** Suivre les règles provinciales en matière d'emprunt et fixer des limites internes pour le service de la dette et la liquidité afin de protéger les contribuables et de garantir la viabilité financière tout au long des cycles économiques.
- **Communiquer sur les stratégies d'emprunt avec clarté et transparence.** Expliquer comment les fonds seront utilisés, identifier les sources de remboursement et démontrer la viabilité de la dette afin d'instaurer la confiance auprès des parties prenantes et de réduire le coût de l'emprunt.

Références

1. Réseau canadien de l'eau (RCE). (2025). Faire face à l'escalade des coûts dans les projets d'infrastructures d'eau au Canada. https://cwn-rce.ca/fr/resource/faire-face-a-lescalade-des-couts-dans-les-projets-dinfrastructures-deau-au-canada/

2. Fenn, M. (2024). Un coup de pouce : Comment construire les infrastructures nécessaires au développement du logement. https://canurb.org/wp-content/uploads/Un-coup-de-boost.pdf

3. Fenn, M., Nanji, M., Rolfe, J., & Sussman, A. (2019). Moving Canada's economic infrastructure forward: Addressing six risks to timely, economical, and prudent project selection and delivery. Ivey Business School, Western University. https://www.ivey.uwo.ca/media/3784811/moving-forward-infrastructure-risk-paper-january-2019.pdf

4. Gouvernement de l'Ontario. (2022). Dette des municipalités https://www.ontario.ca/fr/document/outils-de-planification-budgetaire-et-financiere-long-terme-des-municipalites/dette-des-municipalites

5. Sapone, P., & Mastracchio, J. (2018). Cash reserves and how they can help your utility. Raftelis. https://www.raftelis.com/insight/cash-reserves-can-help-utility

6. City of London. (2024). Reserve and reserve fund policy. https://london.ca/council-policies/reserve-reserve-fund-policy

7. Water Research Foundation. (2016). Capital funding imperatives: Best practices for identifying, prioritizing, funding, and resourcing capital improvement programs (Project 4493). The Water Research Foundation.

8. City of Regina. (n.d.). Water. https://www.regina.ca/home-property/water/water

9. City of Regina. (2025). Notice of intention. https://www.regina.ca/export/sites/Regina.ca/city-government/city-page/.galleries/pdfs/City-Page-May-3.pdf

10. Callander, C., & Anderson, D. (n.d.). Water network expansion and unfunded development charge projects debt. City of Regina. Retrieved January 29, 2026, from https://reginask.iqm2.com/Citizens/Detail_LegiFile.aspx?ID=12841

11. Kurz, L. (2025, September 3). Tax hike proposed as council agrees to take on $115M debt for east Regina water project. Regina Leader-Post. https://leaderpost.com/news/local-news/city-hall/tax-hike-proposed-as-council-agrees-to-take-on-115m-debt-for-east-regina-water-project

12. Réseau canadien de l'eau (RCE). (2024). L'évolution sur 30 ans de la ville de Regina, de la viabilité financière à court terme à la viabilité financière à long terme. https://cwn-rce.ca/fr/resource/levolution-sur-30-ans-de-la-ville-de-regina-de-la-viabilite-financiere-a-court-terme-a-la-viabilite-financiere-a-long-terme/

Pour aller plus loin

1. Fenn, M. (2024). Un coup de pouce : Comment construire les infrastructures nécessaires au développement du logement. https://canurb.org/wp-content/uploads/Un-coup-de-boost.pdf

2. City Water Resilience Coalition. (2024). City of Regina's evolution from short-term to long-term financial sustainability. https://cwn-rce.ca/resource/city-of-reginas-evolution-from-short-term-to-long-term-financial-sustainability