



# Réaliser la conservation de l'eau :

Stratégies pour une bonne gouvernance

Rapport stratégique

Août 2008

**PROGRAMME SUR LA GOUVERNANCE DE L'EAU**



# Réaliser la conservation de l'eau : Stratégies pour une bonne gouvernance

## Rapport stratégique

Octobre 2008

### Auteures

Kathryn Furlong  
Chercheuse au post-doctorat  
Dép. de géographie, UBC

### Avec

Karen Bakker  
Professeur assistant, Dép. de géographie, UBC  
Directrice du Programme sur la gouvernance de l'eau (Program on Water Governance), UBC

### Titre du projet :

Gouvernance des infrastructures municipales de l'approvisionnement en eau au Canada :  
Mise en oeuvre de technologies de conservation de l'eau dans le contexte de la restructuration  
des services publics

*(Municipal Water Supply Infrastructure Governance in Canada:  
Uptake of water conservation technologies in the context of utility restructuring)*

### Emplacement de projet

Programme sur la gouvernance de l'eau de l'Université de la Colombie-Britannique (UBC)  
Projet de l'approvisionnement en eau municipal  
*(UBC Program on Water Governance - Municipal Water Supply Project)*  
[www.watergovernance.ca/Institute2/municipal](http://www.watergovernance.ca/Institute2/municipal)

### Enquêteur principal

Karen Bakker  
Professeur assistant, Dép. de géographie, UBC

### Remerciements :

La production de cette recherche a été rendue possible grâce à une contribution financière d'Infrastructure Canada. L'aide supplémentaire pour ce projet est assurée par le Réseau canadien de l'eau et une bourse de doctorat offerte par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada. Nous désirons exprimer notre reconnaissance à Ellen Reynolds pour son travail de révision de texte, de même qu'à Christina Cook, Alice Cohen et Linda Nowlan pour leur aide à la recherche et à la révision. La conception graphique de ce rapport est l'oeuvre de Brad Hornick Communications.

LES OPINIONS EXPRIMÉES DANS CE DOCUMENT NE REPRÉSENTENT PAS NÉCESSAIREMENT LES OPINIONS DU GOUVERNEMENT DU CANADA.

## TABLE DES MATIÈRES

Table des matières .....	2
Liste des tableaux .....	3
Liste des figures .....	3
Liste des encadrés.....	3
Liste de sigles et d'acronymes.....	4
Description de projet .....	6
Sommaire .....	6
1 Bonne gouvernance : De la vision aux principes, puis des principes aux stratégies .....	10
1.1 Vision .....	10
1.2 Responsabilité .....	12
1.3 Équité .....	13
1.4 Gouvernance partagée .....	13
1.4.1 Responsabilités complémentaires .....	14
1.4.2 Délégation aux municipalités .....	16
1.4.3 Délégation à des acteurs non gouvernementaux.....	19
1.5 Défis de la réforme .....	20
2 Bonne gouvernance : Actions fédérales et provinciales .....	22
2.1 Assurer la responsabilité : La réglementation .....	22
2.1.1 Les prix .....	22
2.1.2 Les dispositifs.....	26
2.1.3 Attribution et réutilisation.....	30
2.2 Assurer la reddition de comptes : Analyses comparatives municipales .....	32
2.3 Assurer la capacité : Financement, coordination, recherche et innovation.....	33
2.3.1 Financement.....	35
2.3.2 Partenariats et coordination.....	36
2.3.3 Acquérir des connaissances et encourager l'innovation.....	37
3 Bonne gouvernance : Échelle municipale.....	37
3.1 Délégation aux municipalités : Défis et possibilités .....	38
3.2 Gouvernance des services publics .....	40
3.2.1 Amélioration continue .....	40
3.2.2 Équité .....	42
3.2.3 Modèles de gestion .....	45
3.3 Gouvernance des petites municipalités .....	51
3.3.1 Renforcement des capacités par des économies de diversification .....	51
3.3.2 Possibilités de gouvernance partagée.....	54
4 Conclusion et recommandations pour une bonne gouvernance .....	57
Bibliographie .....	61
Annexe A - Concepts .....	65
Annexe B - Données .....	66

## LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Caractéristiques d'un modèle de bonne gouvernance .....	10
Tableau 2: Principes Pratiques de Bonne Gouvernance pour Faire avancer la Conservation ...	11
Tableau 3: Techniques de GAD et les Acteurs requis .....	14
Tableau 4: Sommaire des Pourcentages moyens de tarification avec l'aide de compteurs et de types de tarification par Province et Territoire* .....	23
Tableau 5: Réglementation progressiste pour l'économie des ressources en eau .....	26
Tableau 6: Actions fédérales et provinciales prescrites concernant les questions clés.....	32
Tableau 7: Répercussions des Différents Modèles de gestion sur les Programmes de Conservation et d'économie d'Eau .....	46
Tableau 8: Mise en oeuvre des programmes de GAD selon la taille des municipalités au Canada .....	51
Tableau 9: Demande en eau Municipale par Secteur et Taille de la Population .....	54
Tableau 10: Liste des Participants aux Entrevues .....	65
Tableau 11: Répartition des répondant à l'enquête pancanadienne.....	66

## LISTE DES FIGURES

Figure 1 : Carte de la phase II - Études de cas .....	6
Figure 2: Résultats de l'Enquête - Relations provinciales-municipales.....	17
Figure 3 : Jusqu'à quel point les énoncés suivants représentent-ils le point de vue de votre organisation?.....	42
Figure 4 : Quelle est votre opinion concernant les modèles de gestion suivants pour les services publics d'approvisionnement en eau au Canada? .....	45
Figure 5 : Quelle est votre opinion concernant la fusion des petits services publics d'approvisionnement en eau afin de créer des économies de diversification? .....	53

## LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 1 : Bonne Gouvernance : De la Vision aux Principes, Puis des Principes aux Stratégies - Éléments principaux du Rapport.....	7
Encadré 2 : Bonne Gouvernance : Actions Fédérales et Provinciales - Éléments principaux du Rapport .....	8
Encadré 3 : Bonne Gouvernance : À l'Échelle Municipale - Éléments principaux du Rapport.....	9
Encadré 4 : De l'Eau pour la Vie ( <i>Water for Life</i> ) - Gouvernance Partagée en Alberta.....	17
Encadré 5 : Gouvernance Partagée : Leçons Apprises de la Délégation à des Acteurs Non Gouvernementaux .....	20
Encadré 6 : La Régie Provinciale de la Nouvelle-Écosse: Nova Scotia Utility and Review Board.....	24
Encadré 7 : Influence du Gouvernement Municipal sur la Gestion Durable de l'Eau.....	38
Encadré 8 : Amélioration Continue dans la <i>Cape Breton Regional Municipality</i> , en Nouvelle-Écosse.....	41
Encadré 9 : Aperçu des Efforts entrepris pour Réaliser des Économies de Diversification dans les Petites Municipalités.....	52
Encadré 10 : Expériences de Fusion.....	54
Encadré 11 : Marketing Social Communautaire.....	55

## LISTE DE SIGLES ET D'ACRONYMES

AOE	Agence ontarienne des eaux
APWA	American Public Works Association
AUC	Alberta Utilities Commission
BRBC	Bow River Basin Council (Alberta)
CBRM	Cape Breton Regional Municipality
CCME	Conseil canadien des ministres de l'environnement
CSA	Association canadienne de normalisation
CUC	Tarifcation à tranches constantes (CUC-Constant Unit Charge)
DRC	District régional de la capitale (CRD-Capital Regional District-BC)
FCM	Fédération canadienne des municipalités
GAD	Gestion axée sur la demande
HWC	Halifax Water Commission
ICI	Industriel, commercial, institutionnel
IÉ	Instrument économique
LDREE	Loi de 2002 sur la durabilité des réseaux d'eau et d'égouts
LRAM	Lost Revenue Adjustment Mechanism
LSEP	Loi de 2002 sur la salubrité de l'eau potable (SDWA-Sustainable Drinking Water Act)
MSC	Marketing social communautaire
NSUARB	Nova Scotia Utility and Review Board
OBC	Ontario Building Code (Code du bâtiment de l'Ontario)
PMPSM	Programme de mesure de la performance des services municipaux (Ontario)
PTTW	Frais administratifs liés aux permis de prélèvement d'eau (PTTW-Permit to Take Water)
SSM	Shared Savings Mechanism
SSRB	Bassin de la rivière Saskatchewan Sud (SSRB-South Saskatchewan River Basin)
UBV	Ultra bas volume
WEP	Plan de valorisation de l'eau (WEP-Water Efficiency Plan)
WPAC	Watershed Planning and Advisory Councils (Alberta)

## DESCRIPTION DE PROJET

Ce rapport représente l'aboutissement du projet sur la gouvernance des infrastructures municipales de l'approvisionnement en eau au Canada. Ce projet de trois ans a été pris en charge par le Programme sur la gouvernance de l'eau de l'Université de la Colombie-Britannique (UBC) et financé par Infrastructure Canada, le Réseau canadien de l'eau et le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.

### Sommaire de projet

Notre recherche examine la relation entre la gouvernance et les pratiques de gestion durable de l'eau par les services publics d'approvisionnement en eau municipal. Nous mettons l'accent sur la conservation de l'eau, étant donné que c'est l'élément clé de la gestion durable et qu'elle représente un intérêt certain pour les services d'approvisionnement en eau à travers le Canada (National Research Consortium 2008). Dans la phase pilote (2005-2007), nous avons étudié la relation entre le changement des structures de gouvernance et la gestion durable de l'approvisionnement en eau en Ontario. Nous avons communiqué les résultats de ce projet dans le rapport *Water governance in transition: Utility restructuring and demand management in Ontario* (Furlong and Bakker 2007)<sup>1</sup>. Suite à cette étude pilote, nous avons étendu la recherche afin d'inclure un échantillonnage pancanadien d'expériences municipales. Dans la seconde phase de la recherche, qui est le sujet principal de ce rapport, nous avons inversé l'angle de l'enquête; nous avons sélectionné des municipalités, chefs de file de gestion durable en approvisionnement en eau dans chaque région du pays<sup>2</sup> et nous avons examiné comment cette gouvernance influence le développement de leurs programmes.

### Données

Les données primaires ont été tirées de<sup>3</sup> :

- Deux enquêtes spécialisées (une nationale et une en Ontario). L'enquête nationale a été menée de septembre à décembre 2007, avec 119 réponses reçues sur 421 enquêtes envoyées (un taux de réponse de 28 %).
- Entrevues menées dans dix-huit (18) municipalités (onze (11) dans la seconde phase, voir la Figure 1).
- Documents d'archives tels que les rapports annuels des services publics et municipaux et les procès-verbaux des comités depuis le milieu des années 1990.
- Deux ateliers d'experts organisés par notre Programme sur la gouvernance de l'eau à l'Université de la Colombie-Britannique (UBC) le 13 avril 2007 et le 5 mai 2008. La rétroaction de ces ateliers a permis de figoler les documents du projet.

<sup>1</sup> La phase pilote de cette recherche a été effectuée entre février 2005 et juin 2006. Les données primaires ont été collectées par le biais d'une enquête spécialisée dans l'ensemble de la province, d'analyses de sept (7) cas municipaux, d'entrevues avec des répondants clés, de documents d'archives comprenant des rapports et des procès-verbaux des comités municipaux depuis 1975 et d'un atelier d'experts tenu le 13 avril 2007.

<sup>2</sup> Environnement Canada divise les provinces et territoires en cinq (5) régions : de l'Atlantique (T.N.L., N.-É., N.-B., Î.-P.-É.), du Québec, de l'Ontario, des Prairies et du Nord (MB, SK, AB, T.N.-O., NU) et du Pacifique et du Yukon (C.-B., YK). Puisque l'Ontario était le point de mire de la phase pilote, nous avons sélectionné des analyses de cas de municipalités qui se démarquent parmi les quatre (4) autres régions.

<sup>3</sup> De plus amples renseignements sur les données des deux phases se trouvent dans l'Annexe B.

## SOMMAIRE

Le fait que l'utilisation de l'eau continue à augmenter au Canada, alors qu'elle diminue dans les autres pays industrialisés, laisse penser qu'il existe des obstacles systémiques à la conservation de l'eau dans ce pays.

- David Boyd, *Unnatural Law: Rethinking Canadian environmental law and policy*, 2003

Ce rapport présente les principales conclusions de la deuxième phase du projet sur la gouvernance des infrastructures municipales de l'approvisionnement en eau au Canada<sup>4</sup>.

**Objectifs visés par le rapport** - Ce rapport résume les leçons tirées de l'étude des liens qui existent entre une « bonne gouvernance » et la conservation de l'eau et examine de quelle manière les différents modèles de gouvernance peuvent nuire ou contribuer à la conservation de l'eau. D'autres études ont présenté des stratégies globales pour une gouvernance écologiques de la gestion de l'eau au Canada, ainsi que des méthodes pour améliorer la



Figure 1 : Carte de la phase II - Études de cas

conservation dans l'approvisionnement en eau municipal (see Brandes and Ferguson 2004; Brandes 2005). Cette recherche porte sur des stratégies et principes de bonne gouvernance qui mettent de l'avant la conservation de l'eau sur le terrain au niveau municipal, pour les services publics et les utilisateurs d'eau. Elle traite également des défis particuliers auxquels sont confrontés les petites municipalités.

Le terme « gouvernance » se rapporte généralement aux relations (économiques, sociales et politiques) entre une société et son gouvernement, ou entre une organisation et son entité gouvernante. La gouvernance est couramment définie comme étant « l'art de diriger les sociétés et les organisations » (e.g. Plumptre and Graham 2000). Les définitions spécifiques de la gouvernance dépendent du contexte.

La définition utilisée dans ce rapport est celle employée par *The Institute on Governance*<sup>5</sup> d'Ottawa : « La **gouvernance** est le processus par lequel les parties prenantes expriment leurs intérêts, leurs suggestions sont prises en considération, des décisions sont prises et mises en oeuvre et les décideurs en assument la responsabilité. » Selon cette définition, la gouvernance englobe les structures gouvernementales officielles, mais elle dépasse largement ce simple cadre<sup>6</sup>. Une « bonne gouvernance » consiste en une méthode et des objectifs de gouvernance qui produisent un vaste ensemble de résultats durables.

<sup>4</sup> Le projet, sous-titré *Mise en oeuvre de technologies de conservation de l'eau dans le contexte de la restructuration des services publics* (Uptake of Water Conservation Technologies in the Context of Utility Restructuring), a été financé par Infrastructure Canada et le Réseau canadien de l'eau et a été effectué de 2005 à 2008. Pour de plus amples renseignements, consultez le site Web suivant : [www.watergovernance.ca](http://www.watergovernance.ca).

<sup>5</sup> *The Institute on Governance*, basé à Ottawa, est un organisme sans but lucratif, fondé en 1990, dont l'objectif est de promouvoir une gouvernance efficace. Pour de plus amples renseignements, consultez le site Web suivant : <http://www.iog.ca/> (en anglais seulement).

<sup>6</sup> Cette définition est similaire à celle utilisée dans la documentation préliminaire sur la gouvernance, préparée pour la Partie II de la commission de l'enquête Walkerton, *Governance and Methods of Service Delivery for Water and Sewage Systems* : « (...) le processus de la prise de décision et le processus par lequel les décisions sont mises en application (ou ne sont pas mises en application) » (Joe, 2002).

**Structure du rapport :** Le rapport est divisé en quatre chapitres. Le chapitre 1 examine les concepts associés à la bonne gouvernance et présente les options clés de gouvernance nécessaires afin de remédier au retard pris dans le secteur de la gestion durable de l'eau au Canada. Le chapitre 2 étudie les rôles et les tâches spécifiques aux gouvernements fédéral et provinciaux en relation avec ces stratégies de gouvernance. Des actions à l'échelle fédérale et provinciale sont nécessaires pour permettre des actions au niveau municipal. Le chapitre 3 se penche en détail sur la façon dont est traitée la gestion durable de l'eau dans les municipalités, en abordant notamment les questions de la délégation des pouvoirs aux municipalités, des tendances dans la gouvernance des services publics et de la gouvernance des petites municipalités. Nous faisons valoir que de nombreux défis liés à la conservation de l'eau, auxquels les petites municipalités sont confrontées, peuvent être allégés par l'application des principes et actions mentionnés dans les chapitres 1 et 2. Le chapitre 4 propose des conclusions sous la forme de recommandations pour la conservation de l'eau et une bonne gouvernance.

Les éléments principaux du rapport concernant la bonne gouvernance, les actions du gouvernement d'ordre supérieur et la conservation sur le terrain sont résumés respectivement dans les encadrés 1, 2 et 3.

#### ENCADRÉ 1 : BONNE GOUVERNANCE : DE LA VISION AUX PRINCIPES, PUIS DES PRINCIPES AUX STRATÉGIES - ÉLÉMENTS PRINCIPAUX DU RAPPORT

##### **Améliorer la gouvernance est essentiel pour la réussite des programmes de conservation.**

- Les problèmes de gouvernance dans le domaine de la conservation sont généralement négligés en faveur d'une approche purement technique. Outre le manque d'intérêt porté aux problèmes de gouvernance, les **principaux obstacles de gouvernance à la conservation** relevés au cours de cette recherche, comprennent :
  1. La concentration sur le court terme - Sans une vision à long terme, les décisions prises aujourd'hui peuvent restreindre les possibilités et les choix pendant longtemps.
  2. Le manque d'aide et de coopération du gouvernement de niveau supérieur - Les programmes de gestion durable de l'eau requièrent des actions, directes ou indirectes, de la part des différents niveaux de gouvernement pour leur mise en oeuvre et leur réussite.
  3. Les possibilités de délégation limitées - Déléguer des pouvoirs aux municipalités et mobiliser des acteurs non gouvernementaux pourrait améliorer la mise en oeuvre et le succès des programmes de conservation en faisant participer les communautés et en mettant de l'avant leurs préoccupations économiques et sociales.

##### **Stratégies clés de bonne gouvernance pour surmonter les obstacles à la conservation :**

- **Établir une vision** à long terme développée en coopération par les parties prenantes. Cette vision devrait intégrer la gestion durable de l'eau et l'harmoniser avec les autres objectifs de gouvernance en matière d'eau.
- **Appliquer les principes clés** de cette vision afin de guider la progression. Une variété de principes peuvent être mis en place dans différentes communautés. Selon nos recherches, les **trois principes fondamentaux de bonne gouvernance** qui devraient être inclus pour l'amélioration de la conservation, sont les suivants :
  1. Responsabilité - Assure que tous les ordres de gouvernement remplissent leurs obligations pour garantir la conservation de l'eau. Nous ne pouvons pas faire confiance qu'à la bonne volonté politique.
  2. Équité - Assure que les besoins des citoyens, ainsi que ceux des fournisseurs de services, sont respectés. Plus important encore, cela fait en sorte qu'un accès équitable et suffisant soit une préoccupation dominante dans les politiques des services publics.
  3. Gouvernance partagée - Met en jeu une gamme d'acteurs dans le processus de décision et de gouvernance. Cela demande une action de la part de tous les niveaux de gouvernement et la délégation des pouvoirs aux municipalités et aux acteurs non gouvernementaux en vue de faciliter un plus large éventail de programmes et de minimiser les conflits.

## ENCADRÉ 2 : BONNE GOUVERNANCE : ACTIONS FÉDÉRALES ET PROVINCIALES - ÉLÉMENTS PRINCIPAUX DU RAPPORT

**Des actions fédérales et provinciales sont nécessaires afin d'assurer la responsabilité liée aux ressources en eau.**

Réglementation des prix

- La tarification municipale pour l'eau devrait prendre en compte la durabilité économique, sociale et environnementale.
- La tarification est un sujet éminemment politique qui exige une réglementation sans lien de dépendance afin d'assurer que les objectifs de développement durable (une fois déterminés) restent atteints.

Dispositifs réglementaires

- L'intégration du respect de certaines exigences d'économie d'eau dans les codes fédéraux du bâtiment et de la plomberie fait l'objet d'un appui généralisé.
- L'expérience municipale montre qu'une réglementation complète est politiquement possible.
- Des normes de fabrication et de vente de dispositifs économiseurs d'eau sont nécessaires pour appuyer la réglementation.

Attribution et réutilisation de l'eau

- Les gouvernements provinciaux doivent associer l'attribution à l'économie de l'eau et travailler de concert avec le gouvernement fédéral pour éliminer les obstacles à la réutilisation de l'eau.

Analyse comparative

- L'analyse comparative municipale est un outil qui encourage les services publics municipaux à conduire leurs activités d'exploitation conformément aux principes de développement durable. À l'heure actuelle, elle n'est pas assez utilisée ou encore utilisée de manière inefficace.

**Mettre en valeur le potentiel par le financement, la coordination, la recherche et l'innovation.**

- Les municipalités et les services publics demandent un leadership de la part du gouvernement de niveau supérieur. Le leadership signifie travailler avec les municipalités et les régions afin d'assurer des programmes bien ciblés.
- Ces actions nécessitent : (a) des mécanismes de financement transparents, accessibles et qui tiennent compte de l'engagement financier à long terme qu'ils pourraient imposer sur les fournisseurs de services municipaux; (b) une coordination entre les différents organismes et parties prenantes concernés par l'approvisionnement en eau; et (c) un engagement sans cesse renouvelé envers la recherche, l'innovation et la transmission des connaissances.

### ENCADRÉ 3 : BONNE GOUVERNANCE : À L'ÉCHELLE MUNICIPALE - ÉLÉMENTS PRINCIPAUX DU RAPPORT

#### **La délégation aux municipalités offre des possibilités et des défis.**

- Les structures de gouvernance municipale peuvent contribuer à l'élaboration de programmes innovateurs par le biais de partenariats qui favorisent des règlements progressistes et assurent la protection du consommateur.
- La politique municipale peut aussi entraver le recouvrement des coûts, le respect de la barrière fiscale d'exploitation et les règlements concernant la conservation de l'eau.

#### **Les tendances de la gouvernance du service public ont également des répercussions sur la conservation.**

- La conservation de l'eau est compatible avec les tendances commerciales actuelles de la gouvernance d'un service public (p. ex. : le recouvrement intégral des coûts). De plus, une bonne gouvernance peut venir à bout de tout défi potentiel allant à l'encontre de l'équité sociale.
- Les modèles de gestion peuvent influencer la gestion durable des infrastructures. Par exemple, les services municipaux peuvent élaborer des programmes plus complets, tandis que des modèles de gestion autonome permettent une mise en oeuvre plus facile d'instruments économiques.

#### **Les petites municipalités font face à des défis particuliers liés à la gestion durable de l'eau qui pourraient être atténués par la gouvernance.**

- La création d'économies de diversification, grâce à un éventail de stratégies, améliorerait le potentiel pour une gestion durable de l'eau.
- Les petites municipalités peuvent se prévaloir de possibilités de gouvernance partagée qui s'avèrent plus efficaces dans de petites régions. Cela inclut notamment le marketing social communautaire (MSC).

# 1 BONNE GOUVERNANCE : DE LA VISION AUX PRINCIPES, PUIS DES PRINCIPES AUX STRATÉGIES

Notre recherche montre que la mise en oeuvre d'un programme réussi de conservation de l'eau dépend des dispositions de gouvernance; il ne s'agit pas d'une question purement technique comme on serait porté à le penser. Certaines tendances de gouvernance vont à l'encontre de la conservation, mais une bonne gouvernance peut contribuer à accroître les possibilités de succès des programmes de conservation de l'eau. Ci-dessous, nous examinons trois principes clés de bonne gouvernance pour la conservation ainsi que la manière dont ils favorisent les progrès vers une gestion durable de l'eau.

## 1.1 VISION

Pour parvenir à une bonne gouvernance en matière de conservation de l'eau, la première étape consiste à établir une vision. En d'autres termes, pour faire avancer **la gestion durable des infrastructures, il est nécessaire de mettre en place une vision et des stratégies de bonne gouvernance**. Lorsqu'une vision est adoptée, les principes de bonne gouvernance correspondants peuvent être élaborés à partir de cette vision (Bakker 2003).

Pour établir une vision, il faut obtenir l'appui des parties prenantes externes (Brandes et al., 2005). À ce titre, sa mise en place doit être faite en coopération, de façon transparente et en gardant à l'esprit l'ensemble du système (le service public et l'environnement dans lequel il fonctionne). Cela requiert également une coordination afin de développer des objectifs qui vont dans le même sens et répondent aux besoins de tout le bassin hydrologique. L'élaboration d'une vision pour la gestion à long terme de l'approvisionnement en eau est le point de départ du processus de création des principes de bonne gouvernance et de choix d'un modèle de gouvernance.

TABLEAU 1: CARACTÉRISTIQUES D'UN MODÈLE DE BONNE GOUVERNANCE

Le modèle établit clairement un ensemble de principes de gouvernance ou exprime une « vision ».
Les principes de gouvernance sont cohérents et sont classés par ordre de priorité.
Le modèle s'appuie sur les principes de gouvernance pour établir des objectifs et élaborer des politiques.
Le modèle est souple; l'apprentissage et la révision des options guident la restructuration.
Le modèle permet la production et la diffusion d'une information de grande qualité.
Le modèle comporte un processus ouvert et transparent de prise de décision.
Le modèle facilite la participation des parties prenantes.

Source : BAKKER, K. *Good Governance in Restructuring Water Supply: A Handbook*. Rapport à la Fédération canadienne des municipalités (FCM), 2003.

Pour la mise en oeuvre d'une bonne gouvernance, les organisations ont le choix d'une variété d'approches et, au cours des dernières années, bon nombre d'entre elles ont développé et favorisé des principes spécifiques (voir Bakker, 2002). Les résultats de notre recherche semblent indiquer qu'une fois une vision de bonne gouvernance élaborée, les **principes clés pour faire progresser l'efficacité de la gestion de l'approvisionnement en eau et la conservation sont la responsabilité, l'équité et la gouvernance partagée**. Les participants de l'atelier sur la gestion durable des infrastructures d'approvisionnement en eau au Canada (*Sustainable Water Infrastructure Management in Canada*) tenu le 5 mai 2008, ont clairement exprimé le besoin

d'approches pratiques et efficaces de bonne gouvernance. Une sélection de ces principes liés aux trois principes fondamentaux pour la conservation est présentée dans le Tableau 2.

TABLEAU 2: PRINCIPES PRATIQUES DE BONNE GOUVERNANCE POUR FAIRE AVANCER LA CONSERVATION

Principe fondamental	Principes pratiques de bonne gouvernance
<b>Responsabilité</b>	Responsabilité partagée (entre les ordres de gouvernement) Responsabilité des gouvernements à tous les niveaux Réglementation sans lien de dépendance Capacités assurées Normes de rendement Compréhension précise des rôles et des responsabilités Information pertinente pour les gérants des bassins hydrologiques, les services publics et les consommateurs
<b>Équité</b>	Qualité de vie Participation du public Égalité Recouvrement intégral des coûts Approche inclusive, ouverte et communicative Utilisation durable de l'eau
<b>Gouvernance partagée</b>	Responsabilité partagée (entre les ordres de gouvernement) Leadership du gouvernement municipal/Renforcement de l'autonomie municipale Participation du public Partenariats Compréhension précise des rôles et des responsabilités Cohérence Programmes locaux appropriés

*N.B. : Les principes de soutien proviennent des principes de bonne gouvernance mentionnés par plusieurs organisations. Ils sont présentés dans l'Annexe A.*

Dans ce rapport, le développement d'une vision et les trois principes fondamentaux de bonne gouvernance sont traités en mettant l'accent sur les réformes nécessaires. La discussion examine aussi les conflits possibles dans la mise en application de ces principes et la façon dont ils pourraient être résolus.

## 1.2 RESPONSABILITÉ

Une question importante relativement à la réalisation de progrès en matière de conservation de l'eau est le **manque de responsabilité** de tous les ordres de gouvernement en ce qui a trait à l'utilisation durable de l'eau. Le problème du manque de responsabilité est souvent identifié comme étant un **manque de volonté politique**. De nombreuses personnes travaillant dans ce secteur ont par exemple remarqué que le manque de volonté politique des gouvernements d'ordre supérieur est le facteur déterminant qui freine la bonne gouvernance de l'eau, et plus généralement, la gouvernance écologique :

- Des analystes du Projet de recherche sur les politiques avancent que c'est l'absence de leadership en durabilité et de volonté politique et *non pas* la nature de la stratégie de gouvernance elle-même qui limite les progrès du développement durable au Canada (Stratos 2002). Ils indiquent que la stratégie fédérale canadienne de gouvernance du développement durable est aussi valide que celle des pays européens dont les approches ont donné des résultats tangibles et impressionnants (p. ex. : l'Allemagne, les Pays-Bas et le Danemark).
- Dans leur publication intitulée *A Tangled Web*, Muldoon et McClenaghan mentionnent que le dernier développement important en termes de politique de l'eau est la *Politique fédérale relative aux eaux de 1987*, qui date de plus de vingt ans. Ils font valoir que, bien que cette

politique ne traite pas de bon nombre des défis contemporains, elle propose des actions importantes qui peuvent être mises en application mais qui ne l'ont pas encore été (Muldoon and McClenaghan 2007: 247-248)<sup>7</sup>.

- Récemment, durant l'atelier sur la gestion durable des infrastructures d'approvisionnement en eau, le manque de volonté politique a été également identifié comme une question déterminante<sup>8</sup>.

Toutefois, **la volonté politique est finalement une question de responsabilité**. Là où une vision et une stratégie pour la gouvernance de l'eau ont été élaborées, la mise en œuvre ne devrait pas dépendre de la volonté politique, mais plutôt d'objectifs établis s'appuyant sur des notions précises de responsabilité pour les atteindre. Par conséquent, les analystes du Projet de recherche sur les politiques s'entendent à dire que les stratégies de gouvernance les plus efficaces ont toutes comme point de départ une vision commune, mais qu'il est essentiel pour soutenir cette vision d'avoir « des objectifs quantitatifs à long terme avec des sous-objectifs intermédiaires, ainsi qu'un cadre de travail (comprenant un mécanisme d'engagement des parties prenantes) permettant de faire le suivi et de rendre compte de façon continue des rôles et responsabilités à l'intérieur comme à l'extérieur des instances gouvernementales » (Stratos: 27).

**La responsabilité municipale pour l'économie d'eau** passe par une gamme de mécanismes de surveillance et d'actions de la part des gouvernements fédéral et provinciaux, notamment :

- Une réglementation des prix pour un recouvrement intégral des coûts de l'approvisionnement en eau municipal qui indique ce que comprennent les coûts complets.
- Une réglementation des dispositifs par le biais de normes obligatoires d'économie de l'eau.
- Une attribution d'eau liée à une utilisation efficace.
- Des outils d'analyse comparative municipale.

**Les mesures de responsabilisation doivent être accompagnées de dispositions qui en assurent les capacités.**

- Des mécanismes de financement appropriés.
- De la coordination parmi les parties prenantes du processus d'approvisionnement en eau.
- Un engagement envers la recherche, l'innovation et la diffusion des connaissances.
- De l'aide pour les petites municipalités en matière de tarification et de planification.
- Un renforcement de l'autonomie municipale afin de faire appliquer les règlements nécessaires à la protection des ressources et à la production de revenus.

Une question plus complexe au Canada est **d'assurer que les gouvernements provinciaux et fédéral assument leurs responsabilités dans leurs rôles au niveau de l'économie des ressources en eau.**

- Au Canada, il n'existe pas de mécanisme ou d'organisme qui veille à ce que tous les niveaux de gouvernement prennent leurs responsabilités en ce qui a trait à la conservation (Hill et al. 2006). La gestion des ressources en eau est du ressort des provinces et territoires et chaque province suit sa propre approche en ce qui concerne la gouvernance de l'approvisionnement en eau municipal.
- Le manque de volonté politique a été combattu avec succès dans d'autres états fédéraux. Aux États-Unis, par exemple, le gouvernement fédéral participe plus directement à la réglementation des pratiques de gestion de l'eau des États. Hill conclut que l'approche multiniveau de la gouvernance aux États-Unis (y compris la responsabilité multiniveau) produit une meilleure qualité de l'eau et assure mieux la sécurité publique qu'au Canada, où le gouvernement fédéral n'assume pas un tel rôle (Hill 2006).

---

<sup>7</sup> D'autres chercheurs travaillant sur les politiques canadiennes relatives aux eaux ont suggéré des modèles intéressants de stratégie nationale sur les ressources en eau qui comportent une éthique de la conservation. Morris et Brandes en sont de bons exemples ((Morris et al. 2007); (Brandes 2005)).

<sup>8</sup> Voir (Gardner 2007), à consulter sur le site Web du Programme : <http://www.watergovernance.ca/Institute2/municipal/publications.htm>

- Une stratégie nationale sur les ressources en eau au Canada sous l'égide des provinces, avec la surveillance du gouvernement fédéral lors de la mise en place, est importante pour aller de l'avant. Des chercheurs travaillant sur les politiques canadiennes relatives aux eaux ont proposé des modèles intéressants de stratégie nationale sur les ressources en eau qui comportent une éthique de la conservation. Morris et Brandes en sont des exemples ((Morris et al. 2007); (Brandes 2005)). Ce rapport n'essaie pas de refaire ce travail, mais d'en être le complément par des discussions sur les répercussions spécifiques des dispositions actuelles de gouvernance sur la conservation et l'économie des ressources hydriques qui entrent en jeu dans l'approvisionnement en eau municipal. Le rapport donne également des recommandations sur la manière d'améliorer la gouvernance, tout en contribuant à l'évolution de ses autres objectifs clés.

## 1.3 ÉQUITÉ

---

La recherche explique que certains principes sont souvent négligés en ce qui concerne la gouvernance des services publics au Canada. Essentiellement, ces principes contiennent des approches limitées de l'équité et de l'égalité.

**L'équité a un sens plus large que l'égalité.** Elle comprend l'équité vis-à-vis de ceux qui fournissent les services et l'équité envers ceux qui en dépendent. Cela signifie que, pour respecter l'équité, les services publics doivent avoir accès à des capacités suffisantes (ressources humaines, économiques et organisationnelles) afin d'atteindre leurs objectifs et d'assumer leurs responsabilités. À ce titre, l'équité requiert un schéma complexe de tarification, de gouvernance inclusive et d'appui aux utilisateurs d'eau pour qu'ils réduisent leur consommation lorsque les prix augmentent.

En sciences économiques, l'égalité est expliquée en termes d'égalité verticale et horizontale, correspondant aux répercussions relatives d'une politique sur les groupes ayant un niveau de revenu différent (égalité verticale) ou un même niveau de revenus (égalité horizontale). Donc, l'égalité verticale signifie une redistribution du revenu tandis que l'égalité horizontale signifie que les groupes ayant un niveau de revenu similaire sont traités de la même façon. Pour les deux notions, il est convenu que les groupes avec un niveau de revenu différent n'ont pas à assumer le même fardeau économique découlant d'une politique.

L'égalité verticale ou horizontale est rarement prise en considération dans les revenus du gouvernement provenant des frais d'utilisation, comme c'est le cas pour l'approvisionnement en eau. Bien que l'accès à l'approvisionnement en eau est essentiel au domaine de la santé publique, il existe peu de préoccupations de la part des représentants des services publics et des professionnels de l'approvisionnement pour une fourniture de services sans lien avec la capacité de payer. Il est plutôt entendu que tous les usagers paient le même montant déterminé selon leur niveau d'utilisation.

Selon la terminologie des économistes, cette situation peut être comprise comme l'opposition de l'équité sociale (obtenir les services peu importe le niveau de revenu) vis-à-vis l'équité économique (les usagers paient selon leur consommation). Notre recherche suggère que ces deux approches de l'équité peuvent concorder en matière d'approvisionnement en eau municipal au Canada (chapitre 3.2.2).

## 1.4 GOUVERNANCE PARTAGÉE

---

### 1.4.1 RESPONSABILITÉS COMPLÉMENTAIRES

Les services publics et les gouvernements (fédéral, des Premières nations, provinciaux et municipaux) ont chacun des rôles importants à jouer afin de contribuer au progrès de la

durabilité dans l'approvisionnement en eau municipal. Ces rôles sont parfois uniques, parfois redondants et sont souvent complémentaires.

Le tableau ci-dessous sert à classer la gamme d'outils et de stratégies disponibles pour les programmes d'économie et de conservation de l'eau. Horizontalement, les techniques sont classées selon qu'elles se rapportent ou non au traitement de l'offre ou de la demande de l'approvisionnement en eau (c.-à.-d. est-ce qu'elles régissent directement la quantité d'eau traitée produite ou la quantité d'eau traitée demandée?). Verticalement, les approches sont triées de façon plus précise selon la classification tripartite de Tate des techniques de la gestion axée sur la demande, suivant qu'elles sont économiques, socio-politiques ou structurelles-opérationnelles (Tate 1990). Enfin, le tableau répertorie les acteurs qui ont la capacité (seuls ou en collaboration) de mettre en oeuvre les mesures. Pour chaque mesure, les acteurs ayant les capacités appropriées sont indiqués dans la case juste au-dessous de la stratégie.

TABLEAU 3: TECHNIQUES DE GAD ET LES ACTEURS REQUIS

		A. Gestion de l'offre	B. Gestion de la demande
<b>Techniques économiques</b>	1	Imputer des frais pour la consommation d'eau Gouvernement provincial	Tarification (méthodes variées) Gouvernements provincial et municipal, services publics
	2	Imputer des frais pour les services écologiques Gouvernements provincial et municipal (p. ex. : contrôle de la qualité des eaux pluviales)	Barrière fiscale d'exploitation Gouvernements provincial et municipal, services publics
	3	Imputer des frais pour la protection des sources d'eau Gouvernement provincial	Audits sur l'économie de l'eau Gouvernement municipal, services publics
	4	Droits échangeables d'utilisation de l'eau Gouvernement provincial	Tarification en période de pointe Gouvernements provincial et municipal, services publics
	5	Financement Gouvernements fédéral et provinciaux	Financement Gouvernement municipal, services publics
	6		Possibilité de programmes de rachat Gouvernement municipal, services publics
	7		Mesures incitatives pour les programmes destinés aux consommateurs Gouvernement municipal, services publics
	8	Éducation des professionnels Gouvernement provincial et municipal, services publics	Éducation Gouvernement fédéral, provincial et municipal, services publics
	9	Formation du personnel Gouvernements provincial et municipal, services publics	Campagnes de publicité Gouvernement municipal, services publics
	10	Réglementation pour l'économie de l'eau Gouvernements fédéral et provincial	Codes du bâtiment Gouvernements fédéral et provincial
	11	Réglementation pour la protection	Règlements municipaux de

		A. Gestion de l'offre	B. Gestion de la demande
		des sources d'eau	l'utilisation de l'eau
		Gouvernement provincial	Gouvernement municipal
	12	R. et D. et la transmission des connaissances	Règlements municipaux de l'utilisation des terres
		Gouvernements fédéral et provincial, partenariats, associations professionnelles	Gouvernement municipal
	13	Associer l'attribution à l'économie de l'eau	Réglementation de la réutilisation de l'eau
		Gouvernements provincial et municipal	Gouvernement provincial
	14	Intégrer la conservation et l'économie de l'eau dans la mesure du rendement municipal	Normes et réglementation des dispositifs de l'utilisation de l'eau
		Gouvernements provincial et municipal, organisations professionnelles	Gouvernements fédéral et provincial
<b>Techniques Structurelles/ Opérationnelles</b>	15	Système de détection de fuites et de réparation	Modernisation des dispositifs d'économie de l'eau
		Gouvernement municipal, services publics	Gouvernement municipal, services publics, consommateurs
	16	Tarifcation à l'aide de compteurs	Système privé de détection de fuites
		Gouvernement municipal, services publics	Services publics, consommateurs
	17		Tarifcation à l'aide de compteurs
			Gouvernement municipal, services publics
	18		Cycle hydrologique/Utilisation des eaux ménagères
			Gouvernement provincial, services publics
	19		Planification durable de l'utilisation des terres
			Gouvernement municipal, services publics
	20		Processus de réduction de la demande des secteurs industriel, commercial et institutionnel
			Gouvernement provincial et municipal, services publics, secteurs industriel, commercial et institutionnel

Le Tableau 3 décrit les rôles des différents niveaux de gouvernement dans la mise en oeuvre des programmes de gestion de la demande et d'économie en eau :

- Le tableau fait valoir que la réussite de la mise en place de certaines techniques exige des actions de la part de certains niveaux de gouvernement en particulier. Des actions au niveau provincial sont notamment importantes dans la mise en oeuvre d'instruments économiques relatifs à la gestion de l'offre (colonne A, éléments 1 à 4).
- La situation en ce qui concerne les instruments socio-politiques de la gestion de l'offre est similaire (colonne A, éléments 8 à 14). Ces techniques mettent l'accent sur la durabilité environnementale et c'est le gouvernement provincial qui est en mesure de les implémenter (à l'exception de l'éducation et de la formation des travailleurs pour lesquelles les services publics jouent également un rôle).

- Quant aux instruments structurels-opérationnels de la gestion de l'offre (colonne A, éléments 15 et 16), les services publics possèdent les capacités nécessaires pour les mettre sur pied. Toutefois, le manque de mesures incitatives, comme des ressources (humaines et financières) et des politiques au niveau du service, peut nuire à la mise en oeuvre.
- Des mesures incitatives peuvent être créées par le biais de dispositions qui semblent n'avoir aucun lien avec la gestion axée sur la demande et l'économie d'eau. Par exemple, l'amélioration des règlements sur la qualité de l'eau peut contribuer à la mise en place d'une plus grande économie, puisqu'elle augmente la valeur de l'eau, tel que constaté dans le cas de la *Halifax Water Commission (HWC)* [Entrevue 13B].
- Du côté de la demande, la plupart des techniques requièrent des actions complémentaires ou coordonnées de la part des services publics et d'un ou plusieurs niveaux de gouvernement. Cela justifie la nécessité de mandats très larges, dépassant ceux des services publics, dans les programmes de gestion de la demande et de l'économie en eau pour qu'ils réussissent. Ceci est particulièrement vrai pour les mesures économiques et socio-politiques.
- Somme toute, le tableau montre que, même si certaines mesures relèvent du domaine des services publics, la réussite de leur implémentation repose sur des actions qui ne peuvent être effectuées que par des ordres supérieurs de gouvernement. Des programmes de modernisation sont par exemple mis en oeuvre par les services publics, mais les normes qui garantissent le rendement des dispositifs d'économie d'eau et la réglementation pour prévenir la vente de dispositifs offrant de piètres rendements ne peuvent être introduites qu'aux niveaux fédéral et provincial.

## 1.4.2 DÉLÉGATION AUX MUNICIPALITÉS

Au Canada, les ressources en eau et les municipalités sont du ressort des provinces. Au cours des dix dernières années, plusieurs provinces ont revu leurs lois et politiques, déléguant efficacement de plus grandes responsabilités aux municipalités. Par exemple, quelques provinces ont révisé leurs lois municipales afin de permettre une plus grande flexibilité dans l'élaboration des règlements et la perception de revenus par les municipalités. Cette approche, favorisant l'octroi d'un plus grand pouvoir aux municipalités, reçoit l'appui des répondants dans les enquêtes menées en Ontario et à travers le Canada ([Figure 2](#)).

Certaines municipalités ont profité de ce nouveau surcroît de liberté en matière de réglementation pour faire avancer leurs programmes de GAD et d'économie d'eau. La Loi de la C.-B. sur les gouvernements locaux de 1998 (*Local Government Act*) a accordé aux municipalités de plus importants pouvoirs en ce qui concerne les grandes sociétés, une flexibilité accrue pour le recouvrement des coûts, ainsi que de nouveaux pouvoirs de réglementation à l'égard des services qu'elles offrent (Cashaback, 2001). Elle recommande également de faire preuve d'une certaine transparence (p. ex. : que les réunions des conseils d'administration soient ouvertes au public) (Cashaback, 2001). L'Alberta recherche une approche de « partenariat » entre son gouvernement provincial et ses municipalités, mettant en valeur une collaboration et un ensemble distinct de responsabilités (Encadré 4). Il n'est pas étonnant que ce soit dans ces deux provinces que les municipalités ont introduit les règlements liés à la conservation de l'eau ayant la plus grande portée, certains allant même au-delà des mandats municipaux.

Cependant, de plus grands pouvoirs municipaux ne remplacent pas les initiatives fédérales et provinciales dans leur juridiction respective. Les gouvernements fédéral et provinciaux sont mieux placés pour traiter les questions prises en charge par les municipalités de ces provinces. Les ordres supérieurs de gouvernement doivent être encouragés à assumer leur rôle, même lorsque les municipalités commencent à peine à traiter l'absence totale de réglementation. Accroître les pouvoirs municipaux ne doit pas créer une décharge de responsabilités ou une substitution de la présence fédérale ou provinciale concernant les questions importantes. Le renforcement de l'autonomie municipale doit plutôt contribuer à aller vers une gouvernance partagée ou multiniveau.

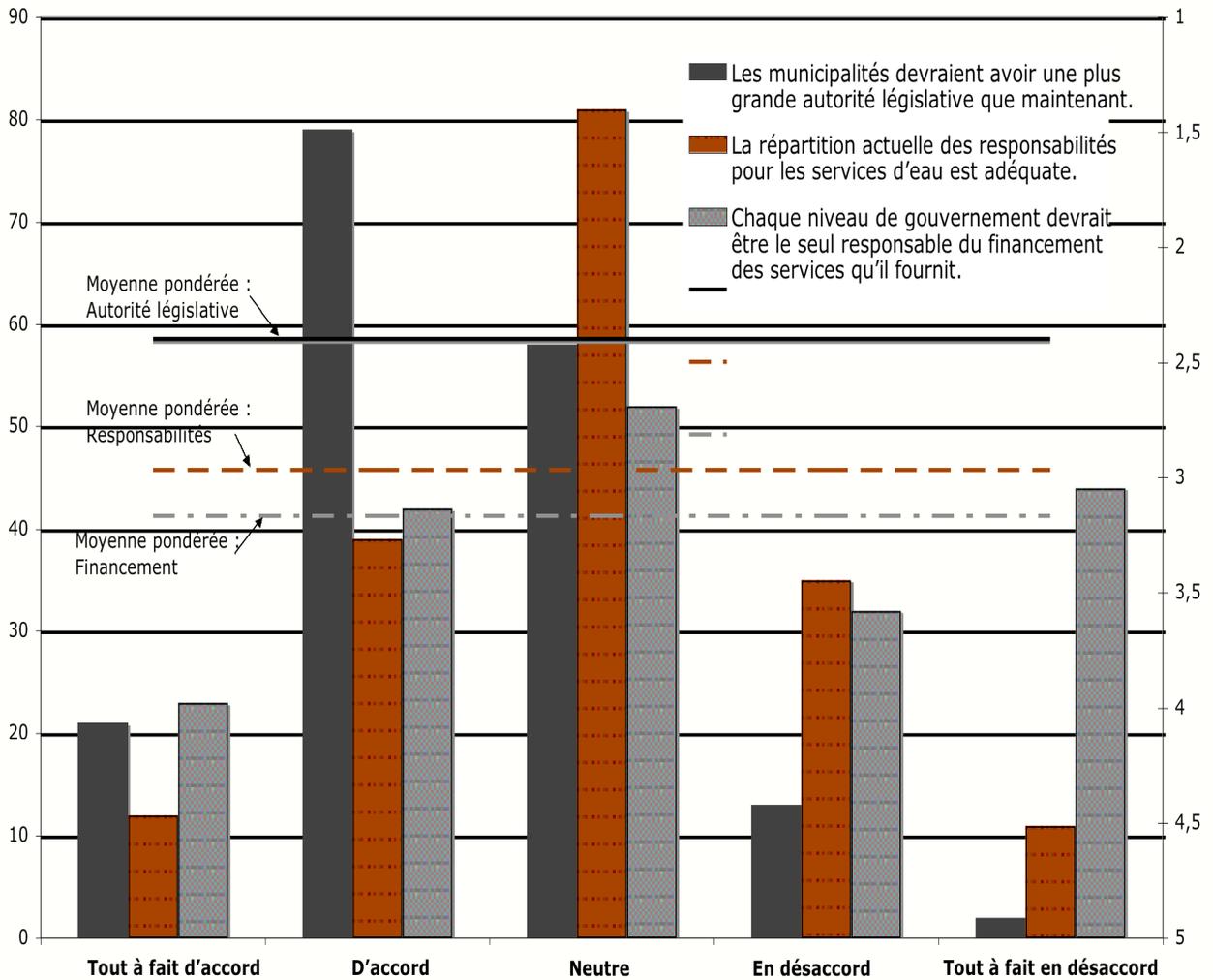


Figure 2: Résultats de l'Enquête - Relations provinciales-municipales

Source : Les enquêtes ont été menées par le Programme de gouvernance sur l'eau; N=183  
 N.B. : Les barres correspondent à l'axe de gauche et les lignes à l'axe de droite.

#### ENCADRÉ 4 : DE L'EAU POUR LA VIE (WATER FOR LIFE) - GOUVERNANCE PARTAGÉE EN ALBERTA

La stratégie *Water for Life* (2001) de l'Alberta a été élaborée en consultation avec les parties prenantes à travers la province sur une période de 18 mois. Elle vise une augmentation de 30 % de l'économie d'eau d'ici 2015 dans tous les secteurs de la province. Les répondants ont décrit la stratégie comme étant le reflet de la culture de l'Alberta, qui conserve l'esprit des pionniers et préfère la gouvernance volontaire à la gouvernance réglementaire. Pour l'Alberta, la gouvernance partagée signifie travailler en partenariat en vue d'obtenir des résultats partagés profitant à tous; c'est une philosophie de gouvernance où les parties prenantes déterminent leurs responsabilités et rôles respectifs dans la prise de décision et l'implémentation.

- 1) **La province en tant que partenaire au même niveau** - La province est représentée au niveau des trois partenariats *Water for Life*, mais ses représentants sont sur le même pied d'égalité que toutes les autres parties prenantes présentes.
- 2) **Responsabilités individuelles** - Personne n'est responsable seul de l'approbation des plans de gestion des bassins versants élaborés par les conseils *Watershed Planning Advisory Councils (WPAC)*. Quelques éléments sont plutôt de compétence provinciale, d'autres de compétence municipale et quelques-uns sont mis en oeuvre plus efficacement par l'industrie ou les ONG.
- 3) **Défis à la mise en oeuvre** - La recherche a indiqué qu'avec le système actuel, il existe une lacune au niveau des politiques en termes de mise en oeuvre des plans de gestion des bassins versants au niveau municipal, une fois qu'ils ont été élaborés (Stewart, 2007).
- 4) **Dernier recours réglementaire** - La province se garde un dernier recours réglementaire, mais préfère ne pas avoir à l'utiliser : « C'est le dernier outil de la boîte à outils, pas le premier » [Entrevue 21B].

### 1.4.3 DÉLÉGATION À DES ACTEURS NON GOUVERNEMENTAUX

La gouvernance déléguée signifie l'inclusion d'acteurs non gouvernementaux dans la prise de décision. Les partenariats, la participation et la communication sont les éléments clés de la gouvernance déléguée (ou « répartie »). Les partenariats reposent sur un travail direct avec d'autres organismes, que ce soit du secteur privé, non gouvernementaux ou bénévoles, sur des projets ou des programmes. Les parties prenantes participent à la prise de décision et aux communications, rendant l'information plus accessible. Au cours des dernières années, les partenariats, la participation et la communication dans la gouvernance ont attiré fortement l'attention, plus particulièrement les partenariats des gouvernements avec le secteur privé. En ce qui a trait à la participation, l'accent a été mis surtout sur la contribution des citoyens dans la prise de décision. Malgré tout, leur participation n'a pas été aussi loin que prévu (KPMG 2007: 18).

Les expériences vécues par les services publics à travers le Canada qui ont mis en oeuvre des programmes de gestion de la demande et de l'économie en eau, montrent l'importance des partenariats, de la participation et de la communication pour l'approbation, l'acceptation et la réussite de leurs programmes. Les leçons importantes tirées de ces expériences sont présentées dans l'encadré 5.

## 1.5 DÉFIS DE LA RÉFORME

---

Étant donné que nous portons attention à ce qui peut être accompli grâce à une bonne gouvernance, il est important de bien comprendre les **défis de la réforme de la gouvernance**. Au Canada, les recherches ont révélé l'existence de nombreux obstacles à la conservation de l'eau, notamment les conditions historiques, le mythe de l'abondance, les modèles de développement urbain et la priorité continue accordée à la production (Brandes et Ferguson, 2004). Dans ce rapport, nous sommes plus particulièrement préoccupés par les **obstacles de gouvernance** quant à la conservation (voir encadré 1) et ceux qui nuisent à la réforme de la gouvernance.

Les obstacles de gouvernance liés à la conservation peuvent être levés par la mise en oeuvre des principes de bonne gouvernance mentionnés ci-dessus. Toutefois, le plus grand défi reste d'implémenter ces principes et donc, de réformer la gouvernance de façon appropriée. L'expérience tirée du rapport « À toute épreuve : l'importance d'améliorer le secteur ontarien de l'eau » en Ontario prouve bel et bien que des barrières existent. En dépit du fait que le rapport a été largement lu et qu'il aborde de nombreuses réformes demandées par les exploitants des services publics interviewés lors de la recherche, il a été vivement critiqué et ses recommandations n'ont pas été suivies de manière concertée<sup>9</sup>. Certaines des directives du rapport « À toute épreuve » prêtant le plus à controverse (l'accroissement de l'échelle et de la capacité des systèmes d'approvisionnement en eau, de même qu'une réglementation et une gouvernance sans lien de dépendance) touchent à des questions primordiales sur la gouvernance des ressources en eau au Canada qui peuvent influencer la réussite des programmes de conservation et d'économie de l'eau. Plus spécifiquement, l'accroissement de l'échelle et de la capacité des systèmes d'approvisionnement en eau et la réglementation sans lien de dépendance (surtout pour le recouvrement des coûts) se sont avérés très avantageux dans bon nombre de régions dont certaines au Canada (comme l'indique ce rapport).

Afin de faciliter une réforme nécessaire et appropriée, il est bon de démontrer quels en sont les avantages à tous les ordres de gouvernement réticents sur le terrain politique et aux exploitants des services publics qui s'enlisent dans l'inertie du statu quo. C'est le but du reste de ce rapport : montrer les avantages et les possibilités d'une réforme, tout en restant conscients des difficultés auxquelles font face les gérants de l'approvisionnement en eau et les gouvernements pour changer la gouvernance. Nous examinons en particulier comment certains conflits peuvent survenir entre des stratégies de conservation de l'eau et d'autres objectifs des services publics. Encore une fois, les solutions reposent sur des changements stratégiques de gouvernance qui tiennent compte de l'ensemble de la problématique. Ces questions sont réunies dans la conclusion (chapitre 4).

---

<sup>9</sup> Le gouvernement semble faciliter plutôt que d'adopter les recommandations du rapport. Le gouvernement provincial a promulgué une loi pour permettre aux municipalités de s'adjoindre des corporations municipales, tel que mentionné dans le rapport concernant les services d'approvisionnement en eau (règlement *Municipal Services Corporations* dans le cadre de la *Loi des municipalités (2001)* et le règlement *City Services Corporations* dans le cadre de la *Loi sur la cité de Toronto*, décembre 2006). Également, en vertu de la LDREE (Loi de 2002 sur la durabilité des réseaux d'eau et d'égouts), le gouvernement de l'Ontario exige les rapports des coûts complets de service et le plan axé sur le recouvrement complet des coûts, lesquels sont sujets à l'approbation du ministère.

## ENCADRÉ 5 : GOUVERNANCE PARTAGÉE : LEÇONS APPRISSES DE LA DÉLÉGATION À DES ACTEURS NON GOUVERNEMENTAUX

### 1. Consulter les groupes communautaires, les organisations non gouvernementales et les entreprises.

- Le règlement sur l'aménagement paysager et l'irrigation de Kelowna devait être présenté au conseil en septembre 2008. Même si ce dernier l'appuyait, il a été important de connaître les préoccupations, notamment des promoteurs de projets immobiliers, de l'industrie de l'irrigation et des pépinières, et d'y répondre [Entrevue 23B].
- Calgary a travaillé avec un éventail de groupes concernant l'élaboration de son règlement sur les appareils sanitaires économiseurs d'eau et considère que la consultation auprès de l'industrie a été « indispensable ». Pour l'industrie, il fallait avant tout avoir assez de temps pour écouler les stocks existants [Entrevue 6B].
- La *Cape Breton Regional Municipality (CBRM)* s'est associée au programme *Atlantic Coastal Action (ACAP)* pour effectuer ses programmes de GAD résidentiels, étant donné que cela apporte « la crédibilité d'une tierce partie ». Dans la *CBRM*, l'ACAP est reconnue et considérée comme digne de confiance sur la question environnementale [Entrevue 15B].

### 2. Tirer profit des connaissances de la communauté.

- À Cochrane, des intervenants locaux ont été déterminants dans l'élaboration des programmes de conservation de l'eau de la ville. Les bénévoles du comité *Cochrane Environmental Action Committee (CEAC)* ont de l'expertise dans une variété de domaines [Entrevues 3B et 22B].

### 3. Travailler avec ceux qui vont participer à la mise en oeuvre des programmes.

- De nombreux services publics collaborent avec les détaillants sur leurs programmes de remise. À Edmonton, par exemple, *EPCOR* a procédé à son programme de remise sur les toilettes à *Home Depot*, lequel a vendu les toilettes et offert la remise, rendant ainsi plus facile la participation au programme [Entrevue 19B].

### 4. Apprendre des autres services publics et travailler en partenariat avec eux afin d'élaborer de meilleures pratiques.

- Pour mettre au point son programme de calibre international de reddition des comptes sur l'eau, Halifax a travaillé en partenariat avec des groupes de pointe du Royaume-Uni par le biais de l'*International Water Association (IWA)* [Entrevue 13B].
- En 2003, 17 municipalités (y compris cinq villes américaines) ont travaillé en partenariat avec *Veritec Consulting* pour élaborer une liste approuvée de toilettes à débit réduit qui répondent aux exigences des 6 litres par chasse.

### 5. Éviter le « cloisonnement administratif » dans votre service public et l'organisation municipale.

- Pour Halifax, réussir le programme de reddition des comptes sur l'eau a demandé une collaboration importante à l'interne entre les services d'exploitation, de génie, des finances, des opérations de production et d'installation des compteurs. « Tout le monde doit être au diapason, étant donné que nous faisons tous partie du problème, donc de la solution » [Entrevue 13B].

### 6. Exercer des pressions auprès du gouvernement au lieu d'attendre qu'il agisse (il attend peut-être que ce soit vous qui vous manifestiez)!

- Au Québec, Réseau Environnement représente plus de 2 000 membres du secteur privé, des institutions et des municipalités. Cette importante base d'appui signifie que, bien souvent, le gouvernement provincial fait appel à l'organisme dans les projets et met en oeuvre ses recommandations [Entrevue 26B].
- En Colombie-Britannique, l'incitation à faire des changements en vue d'inclure des exigences d'économie d'eau pour les appareils sanitaires est venue d'actions municipales [Entrevue 8B].

## 2 BONNE GOUVERNANCE : ACTIONS FÉDÉRALES ET PROVINCIALES

On part généralement du principe que la conservation de l'eau est une responsabilité municipale, mais notre recherche indique que des actions à des niveaux de gouvernement supérieurs sont souvent requises pour mettre en oeuvre efficacement les plans de conservation de l'eau. Ce chapitre étudie le besoin en termes d'actions et de coordination de la part des gouvernements fédéral et provinciaux pour assurer la responsabilité (par des règlements et des études comparatives) et l'aptitude à être responsable (par le financement, la coordination, la recherche et l'innovation) en matière de conservation de l'eau au niveau municipal.

### 2.1 ASSURER LA RESPONSABILITÉ : LA RÉGLEMENTATION

Les résultats<sup>10</sup> de la recherche montrent que les gens appuient et souhaitent un renforcement de la réglementation de la part des niveaux de gouvernement supérieurs en vue de promouvoir la conservation et l'économie de l'eau. Par exemple, 60 % des répondants aux enquêtes trouvent qu'il est nécessaire d'accroître (« considérablement » ou « beaucoup ») la réglementation gouvernementale afin d'améliorer la durabilité dans le secteur de l'eau. Dans le même ordre d'idées, Rouse avance « qu'une certaine forme de réglementation autonome est essentielle » pour que les services d'approvisionnement en eau soient durables. Ni la réglementation des gouvernements municipaux ni celle du marché ne sont suffisantes pour assurer la durabilité (Rouse 2007: 21). Deux types de réglementation se rapportent à la conservation et à l'économie de l'eau : la réglementation économique (concernant les prix) et la réglementation environnementale (concernant les dispositifs et l'attribution de l'eau) (Rouse 2007)<sup>11</sup>.

#### 2.1.1 LES PRIX

Il existe un large consensus parmi les chercheurs et les professionnels des services publics au Canada qui estiment, qu'en général, ces services ne génèrent pas suffisamment de revenus pour amortir les coûts complets reliés aux services d'approvisionnement en eau. Dans son récent ouvrage *Unnatural Law*, Boyd indique que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) s'accordent à dire qu'au Canada « la situation des systèmes d'approvisionnement en eau municipaux est précaire à cause des méthodes actuelles d'établissement des prix » (Boyd 2003: 49).

Le recouvrement des coûts insuffisant a été un problème récurrent durant les années 1990<sup>12</sup> et a eu de nombreuses répercussions. En 1999, le ministère de l'Environnement du Canada a conclu que « l'effet combiné du faible niveau de la tarification résidentielle à l'aide de compteurs, des structures tarifaires dissuadant la conservation et de l'absence de véritable augmentation de prix, a contribué considérablement à l'augmentation des niveaux résidentiels de l'utilisation d'eau en 1999 et continue [pourrait continuer] à nuire à la capacité des municipalités de financer les infrastructures nécessaires » (Burke, Leigh and Sexton

#### Facteurs clés

- Les chercheurs et les professionnels des services publics s'entendent pour dire que le Canada ne possède pas de stratégie tarifaire pour l'approvisionnement en eau municipal.
- Cette situation porte préjudice aux trois ramifications du développement durable : sociale, environnementale et économique.
- La tarification de l'eau est une question d'ordre politique et exige une réglementation qui assure l'équité sociale et le recouvrement des coûts.

<sup>10</sup> Notamment les entrevues, l'enquête et les résultats basés sur l'observation des pratiques actuelles et changeantes.

<sup>11</sup> Un autre type de réglementation est lié à l'application du droit des affaires et du commerce, qui est également celui qui régit les autres services commerciaux.

<sup>12</sup> Voir Tate et Lacelle (1995), et TRNEE (1996).

2001). Depuis 1999, la consommation moyenne quotidienne en eau domestique a diminué et les prix, ainsi que l'utilisation de compteurs, ont augmenté dans de nombreuses municipalités canadiennes. (Environment Canada 2007).

Malgré tout, les chercheurs considèrent que les analyses sur les coûts totaux sont incomplètes. Renzetti et Kushner soulignent que des coûts non pris en compte en Ontario, entre autres « le capital, l'énergie, l'eau non traitée et les changements dans la qualité de l'eau », font que les coûts réels sont sous-évalués de 16 à 55 % (Renzetti and Kushner 2004). Pour Renzetti, les prix appropriés doivent respecter quatre critères : être (1) financièrement viables (capables d'assurer le maintien du service public), (2) efficaces économiquement (signaux de prix appropriés), (3) durables sur le plan de l'environnement et (4) justes (équitable pour les consommateurs) (Renzetti 2007).

L'évaluation des quatre critères de Renzetti met en jeu les gouvernements municipal et provincial. La viabilité financière et l'efficacité économique font partie du domaine social<sup>13</sup>. Pourtant, dans certains cas, l'atteinte de ces objectifs est compromise par les politiques locales ou une expertise insuffisante, ce qui fait de la réglementation provinciale un filet de sécurité indispensable. L'encadrement de la part des gouvernements sur les questions de durabilité environnementale et d'équité est encore plus essentiel. Ces questions nécessitent des décisions politiques allant bien au-delà des mandats municipaux et requérant des suggestions des autres niveaux de gouvernement (surtout les gouvernements provinciaux et des Premières nations) et des acteurs non gouvernementaux (p. ex. : les groupes des bassins versants). De telles mesures de réglementation existent ailleurs : la Directive Cadre européenne sur l'Eau englobe les effets externes sur l'environnement dans sa définition des coûts complets d'approvisionnement en eau.

La tarification et le recouvrement des coûts doivent être soumis à la réglementation et à la surveillance provinciales, étant donné : (a) la nature politique de la tarification des services d'eau, (b) la complexité des décisions concernées, (c) les défis liés à l'atteinte des objectifs une fois ceux-ci établis, et (d) les répercussions sociales, économiques et environnementales des pratiques courantes de tarification au Canada. Plusieurs méthodes de réglementation de la tarification au niveau provincial existent au Canada. Voici quelques exemples d'organismes de réglementation provinciale indépendante : la *Nova Scotia Utility and Review Board (NSUARB)*, la *Island Regulatory and Appeals Commission (IRAC)* de l'Île-du Prince-Édouard et la régie *Saskatchewan Municipal Board*. La *Alberta Utilities Commission (AUC)* surveille uniquement la tarification des services publics appartenant au secteur privé<sup>14</sup>. Dans d'autres provinces, comme le Québec et la Colombie-Britannique (pour les districts en voie d'organisation), un organisme gouvernemental provincial veille aux décisions relatives à la tarification. Au Québec, il s'agit du ministère des Affaires municipales et des Régions<sup>15</sup>.

Par le biais de dispositions législatives, l'Ontario est la seule province qui exige le recouvrement intégral des coûts. À la suite des recommandations de la Commission d'enquête sur Walkerton afin de s'assurer que les services publics soient financièrement durables, la province a élaboré deux lois : la *Loi sur la salubrité de l'eau potable (2002)* et la *Loi sur la durabilité des réseaux d'eau et d'égouts (2002)*. En vertu de la *Loi sur la salubrité de l'eau potable*, les services publics doivent présenter un plan financier au ministère responsable comme condition d'approbation de leur permis d'exploitation. La *Loi sur la durabilité des réseaux d'eau et d'égouts* stipule que tous les services d'eau en Ontario devront fonctionner en recouvrant intégralement leurs coûts, qui comprennent les coûts d'exploitation, de maintenance et d'immobilisation. Cette loi pourrait

<sup>13</sup> L'établissement de prix comprend des décisions politiques complexes. En Alberta, si la province établissait un prix pour l'utilisation de ressources en eau, l'équité dans les secteurs hydriques ne signifierait pas nécessairement que tous paient le même prix. Par exemple, les industries dont les activités ont des conséquences sur les bassins versants pourraient devoir payer davantage [Entrevue 8B].

<sup>14</sup> La *Alberta Utilities Commission*, qui réglemente la tarification des services publics appartenant au secteur privé, doit aussi donner son accord pour que le transfert de propriété d'un service public d'approvisionnement en eau soit effectué.

<sup>15</sup> Le ministère se réserve également le droit d'astreindre une municipalité à étendre ou à améliorer ses services ou encore à faire payer pour les ressources en eau.

avoir un effet sur les méthodes comptables; par exemple dans la région de Niagara, cela voudrait dire une augmentation des coûts de 14,5 % par rapport aux niveaux de 1998 (Renzetti and Kushner 2004). Par contre, le gouvernement de l'Ontario n'a pas encore mis en oeuvre cette loi. Par conséquent, certaines municipalités procèdent au recouvrement des coûts, tandis que d'autres sont à la traîne, ce qui crée une « réponse hétérogène au problème » (Editorial 2008).

Les mécanismes de recouvrement des coûts varient à l'échelle nationale. Le Tableau 4 indique le pourcentage d'eau mesurée à l'aide de compteurs et le pourcentage de la population soumise aux différentes structures de tarification par province et territoire. Il est clair que la philosophie des méthodes de tarification et de recouvrement des coûts diffère selon les régions.

**TABLEAU 4: SOMMAIRE DES POURCENTAGES MOYENS DE TARIFICATION AVEC L'AIDE DE COMPTEURS ET DE TYPES DE TARIFICATION PAR PROVINCE ET TERRITOIRE\***

	Résidentiel Débit l/par jour	Avec compteur (%)		Population (%)				Moyenne \$/par mois/35 m <sup>3</sup>	
		Résidentiel	ICI	Tarif forfaitaire	TUC	TBD	TBP	Résidentiel	Commercial
Terre-Neuve- et-Labrador	501	0	49,4	98,6	1,4	0	0	22,06	30,90
Î.-P.-É.	238	1,5	93,1	100,0	0	0	0	27,52	29,88
N.-Écosse	321	93,3	98,6	17,0	11,2	71,0	0,7	30,66	58,06
N.-Brunswick	438	47,8	82,1	50,7	45,9	2,1	1,4	29,21	28,64
Québec	424	16,0	34,9	85,3	10,0	0,1	4,6	21,69	39,51
Ontario	260	92,0	98,2	3,6	55,8	3,8	36,8	50,54	57,80
Manitoba	219	96,7	96,7	1,1	5,1	93,8	0	45,83	43,21
Saskatchewan	303	98,2	98,9	1,4	54,1	43,0	1,4	48,41	49,38
Alberta	271	88,6	98,9	1,9	64,3	2,9	30,9	50,48	58,31
Colombie- Britannique	426	29,8	87,1	59,7	35,5	0,1	4,7	27,93	55,50
Yukon	645	DI**	100	100	0	0	0	55,68	30,95
T.N.-O.	257	97,2	100	0	100	0	0	90,56	101,4
Nunavut	113	76,1	14,8	0	100	0	0	146,0	192,4

Source : Données de 2004 tirées de divers tableaux d'(Environment Canada 2004a).

\* Le taux de réponse de chaque province était de plus de 80 % de la population provinciale/territoriale représentée, à l'exception du Québec (60 %), de l'Île-du-Prince-Édouard (51 %) et de la Nouvelle-Écosse (26 %).

\*\* Données insuffisantes

Étant donné l'imperfection des données mentionnées ci-dessus et l'absence de contexte, il est difficile de tirer des conclusions concernant les politiques. Le manque de données pour la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard rend les répercussions de la réglementation indépendante difficiles à évaluer. Par contre, on peut dire que le manque de réglementation dans la majorité du pays a entraîné des résultats inadéquats en termes de durabilité. Des objectifs et des règlements précis doivent plutôt être mis en place en vue d'obtenir le recouvrement durable des coûts. Un modèle de pouvoir de réglementation indépendant, comme celui de la NSUARB, a été proposé en Ontario dans le rapport « À toute épreuve ». Il a été perçu négativement, principalement parce que les gens y voyaient un surplus de bureaucratie. En revanche, en Nouvelle-Écosse, les municipalités considèrent que la NSUARB fonctionne bien vu l'expertise des membres du conseil, le processus détaillé d'examen de l'application de la réglementation et le processus transparent de prise de décision, ouvert aux services publics, aux gouvernements locaux et au public.

#### ENCADRÉ 6 : LA RÉGIE PROVINCIALE DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE : NOVA SCOTIA UTILITY AND REVIEW BOARD

La NSUARB est « un organisme quasi judiciaire » indépendant qui exerce des fonctions juridictionnelles et réglementaires. Elle a été créée, telle qu'elle existe aujourd'hui, suite à l'adoption de la loi *Utility and Review Board Act* de 1992. Son mandat comprend seize fonctions juridictionnelles et réglementaires (NSUARB 2008). En ce qui concerne l'approvisionnement en eau, elle est responsable de « la supervision générale de tous les services publics, y compris l'approbation de la constitution de services publics, des modalités et tarifs des services, des dépenses d'investissement supérieures à 25 000 \$, de la résolution de certains types de plaintes et de l'arrêt des services » (NSUARB 2008). Les modifications des tarifs des services publics (surtout les augmentations) et la réglementation doivent être approuvées par la régie et exigent généralement une audience publique. La Nouvelle-Écosse recherche la transparence dans tous les aspects des activités de la régie. Toutes les décisions sont diffusées sur Internet et des mesures ont été prises afin d'assurer la nomination juste et apolitique des membres du conseil d'administration (cf. Aucoin and Goodyear-Grant 2002). Le conseil d'administration de la NSUARB est formé de huit membres à plein temps et d'un membre à temps partiel qui étudient les demandes et prennent les décisions.

Les répondants de l'enquête des municipalités régionales du Cap-Breton et de Halifax trouvent que la réglementation économique sans lien de dépendance est extrêmement efficace. L'organisme de réglementation est responsable (1) de fournir les motifs des augmentations de prix nécessaires afin de répondre aux nouvelles normes de qualité de l'eau potable de la Nouvelle-Écosse (la province a adopté en 2002 comme règlements exécutoires les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*); (2) d'offrir une expertise importante; et (3) d'effectuer des examens exhaustifs des stratégies de tarification proposées afin d'assurer que les prix soient adéquats pour couvrir les coûts et protéger les intérêts des consommateurs.

Toutes les demandes sont assujetties à une audience publique. Dans la CBRM, suite aux préoccupations du public concernant les répercussions du champ de captage dans la région de Sydney, la NSUARB a exigé du service public la mise en oeuvre de mesures en vue de réduire sa demande sur le champ de captage local. Le service public de la CBRM a implémenté des programmes de conservation des eaux domestiques pour ses clients dont l'approvisionnement provient de cette source [Entrevue 15B]. La NSUARB a également demandé à la CBRM de réduire les fuites; l'organisme de réglementation recommande que les tarifs municipaux de l'eau non comptabilisée ne dépassent pas les 10 % [Entrevue 16B].

Lorsque le service public est un service municipal (comme dans le cas de la CBRM), les modifications de tarifs proposées doivent être présentées au conseil municipal avant d'être soumises à la NSUARB. Cela peut devenir problématique quand l'examen des tarifs et les campagnes électorales coïncident. Les répondants ont aussi indiqué que la période de temps pour prendre une décision peut être longue vu le processus d'examen approfondi et le système d'approbation en deux étapes. D'ordinaire, le service public devra changer au moins une des premières versions de la proposition selon l'avis de la régie avant de présenter sa proposition finale. Lorsque la proposition finale est déposée, la prise de décision se fait assez rapidement. En 2005-2006, le temps moyen nécessaire à la prise de décision était de 15,6 jours et en 2006-2007 de 30 jours (NSUARB 2007). En 2006-2007, la régie a déterminé qu'il y avait 597 cas qui devaient être présentés à une audience publique et, de ce nombre, 20 concernaient l'eau. En 2005-2006, ces chiffres étaient respectivement de 659 et de 19.

## 2.1.2 LES DISPOSITIFS

L'enquête et les données recueillies lors des entrevues indiquent un **appui municipal important pour des normes d'économie d'eau et des règlements** fédéraux et provinciaux concernant les dispositifs consommant de l'eau. Les participants de chacune des provinces demandent des exigences qui lient les parties prenantes relativement aux dispositifs sanitaires économiseurs d'eau, signifiant ainsi que les normes et règlements fédéraux font partie de la bonne approche<sup>16</sup>.

Des réussites en matière de réglementation de conservation de l'énergie ont été réalisées dans toutes les régions provinciales et territoriales du Canada<sup>17</sup>. Dans le secteur de l'économie de l'eau, le progrès est beaucoup moins important, malgré un intérêt marqué.

### Facteurs clés

- Appui important pour un code de plomberie national exécutoire comprenant des règlements d'économie d'eau.
- Examen des démarches actuelles entreprises au Canada pour mettre en oeuvre des normes et des règlements fédéraux et provinciaux d'économie d'eau.
- De tels règlements ont été implémentés avec succès dans le domaine de l'énergie au Canada et dans le domaine hydrique dans d'autres pays.
- Attention particulière portée aux règlements qui doivent être élaborés de façon à être convertis en codes pour la mise en oeuvre dans les municipalités.

**Les gouvernements provinciaux** ont signifié d'un côté une volonté d'harmonisation nationale en matière de réglementation de l'économie d'eau et d'un autre côté de l'hésitation à faire adopter des exigences d'économie au niveau provincial.

- Les participants à la recherche travaillant au niveau provincial ont souvent exprimé leur réticence quant aux exigences d'économie d'eau des codes du bâtiment provinciaux.
- Lorsque des provinces ont pu intégrer des normes d'économie d'eau dans leurs codes du bâtiment, c'est que les municipalités y avaient joué un rôle important (Tableau 5).
- L'appui provincial/territorial pour des réglementations et des normes fédérales des dispositifs consommant de l'eau est généralisé. Les trois territoires suivent le Code national du bâtiment et le Code national de plomberie, tout comme le Québec, la Nouvelle-Écosse, le Manitoba (avec certains modifications et ajouts, aucun touchant à l'économie de l'eau), l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve. Le Nouveau-Brunswick observe le Code national du bâtiment uniquement au niveau provincial. Le code du bâtiment de la Colombie-Britannique s'inspire du Code national du bâtiment, mais comprend des exigences relatives à la conservation de l'eau pour certaines municipalités (Tableau 5).

Les gouvernements territoriaux sont allés les plus loin en intégrant des mesures d'économie d'eau dans leurs programmes d'efficacité énergétique. Les trois territoires ont des programmes d'efficacité énergétique qui incluent soit des remises soit des programmes de modernisation des appareils ménagers économiseurs d'eau. Au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, ces programmes comprennent des machines à laver à chargement frontal et le Yukon y ajoute même des lave-vaisselle éconergétiques. Des mesures incitatives de conservation de l'eau se retrouvent dans les réglementations d'efficacité énergétique des Territoires du Nord-Ouest. Le *EnerGuide* de la Saskatchewan comprend des toilettes à débit réduit et à double chasse dans sa liste d'améliorations de maison admissibles<sup>18</sup>.

<sup>16</sup> Dans sept des onze municipalités étudiées dans la phase pancanadienne, les participants préconisaient des réglementations et des normes nationales pour la vente et l'installation de dispositifs consommant de l'eau.

<sup>17</sup> Le Règlement sur l'efficacité énergétique fédéral dans le cadre de la Loi de 2006 sur l'efficacité énergétique en sont des exemples.

<sup>18</sup> Plusieurs autres provinces ont des règlements en matière d'efficacité énergétique qui ne touchent pas l'économie de l'eau. Le Québec bénéficie de règlements d'efficacité énergétique pour les appareils ménagers et le Nouveau-Brunswick de normes relatives à l'efficacité énergétique. La Nouvelle-Écosse et la Colombie-Britannique ont respectivement la Loi de 1992 d'efficacité énergétique des appareils ménagers (*Energy-efficient Appliances Act*) et le Règlement sur les normes d'efficacité énergétique (*Energy Efficiency Standards Regulation*).

TABLEAU 5: RÉGLEMENTATION PROGRESSISTE POUR L'ÉCONOMIE DES RESSOURCES EN EAU

	Alberta	Colombie-Britannique	Ontario
Réglementation provinciale pour l'économie de l'eau?	Non. L'adoption d'appareils sanitaires économiseurs d'eau est vue comme étant une question de politique municipale.	Réponse partielle. Le Règlement 198/2005 ( <i>Water Conservation Plumbing Regulation</i> ) de la C.-B., dans le cadre de la loi <i>Local Government Act</i> , est appliqué différemment dans les municipalités de la C.-B. <sup>19</sup>	Oui. En vertu des modifications de 1996 à la Loi de 1992 sur le code du bâtiment.
Participation municipale	Plusieurs municipalités ont adopté leurs propres règlements exigeant l'installation d'appareils électroménagers et sanitaires économiseurs d'eau dans tout nouveau projet immobilier. C'est notamment le cas à Calgary ( <i>Low Water Use Fixture Bylaw-2005</i> ), à Edmonton ( <i>Water Efficient Fixtures Bylaw-2008</i> ), à Cochrane ( <i>Water Conservation Measures Bylaw-1992/2006</i> ) et à Okotoks ( <i>Water Fixture Bylaw-2002</i> ). Ces règlements s'appliquent à toutes les nouvelles constructions et aux rénovations nécessitant un permis de plomberie. Le comté de Strathcona possède également ses règlements.	Le <b>District régional de la capitale (DRC)</b> a exercé des pressions sur la province pour que celle-ci exige l'installation de dispositifs économiseurs d'eau dans tout nouveau projet immobilier. La province a présenté la réglementation proposée aux municipalités; celles qui étaient en désaccord ont reçu une réglementation moins stricte. <b>Vancouver</b> , qui n'est pas assujettie au code de plomberie de la C.-B. ( <i>BC Plumbing Code</i> <sup>20</sup> ), a révisé ses règlements de construction en 1995. <b>Kelowna</b> l'a fait en vertu de ses règlements de construction ( <i>Plumbing Regulation Bylaw</i> ) de 1993 (actuellement en cours de révision).	L'ancien conseil municipal de la ville de Toronto a travaillé conjointement avec la province en vue de modifier le code de plomberie. Son travail est considéré comme essentiel dans l'obtention des modifications.
Description des réglementations	<b>Calgary</b> : Toilettes (6 L), urinoirs (3,8 L), robinets (commerciaux 1,8 L/mn, domestiques 8,3 L/mn), pommes de douches (9,5 L/mn), systèmes de refroidissement à recyclage d'air. <b>Edmonton</b> : Les mêmes, robinets commerciaux (1,9 L/mn). <b>Cochrane</b> : Les mêmes, plus toilettes (double chasse, conformément à la norme CSA B45), robinets (domestiques 5,7 L/mn avec aérateur), pommes de douches (7,6 L/mn avec aérateur), laveuses à pression domestiques (max 65 lb/po <sup>2</sup> ) <sup>21</sup> . <b>Okotoks</b> : Les mêmes, à l'exception des robinets (aérateur exigé, aucune limite de débit exigé) et aucune réglementation empêchant les systèmes de refroidissement à passage unique.	<b>Toutes les municipalités</b> : Robinets des lavabos et éviers (8,3 L/mn), pommes de douches (9,5 L/mn), toilettes (13,25 L). <b>Quelques régions</b> : Aussi les urinoirs (5,7 L) et les toilettes (6 L). À l'origine seulement dans le DRC; 38 secteurs géographiques ont maintenant joint le mouvement (représentant 90 % de la population). <b>Vancouver</b> (1995) : Toilettes (6 L), urinoirs (3,8 L), pommes de douches (9,5 L/mn), robinets (8,3 L/mn), systèmes de refroidissement à recyclage d'air et fontaines ornementales. <b>Kelowna</b> (1993) : Toilettes (7 L), pommes de douches (10 L/mn), robinets domestiques (9 L/mn).	Tout nouveau projet immobilier dans la province (sauf en cas de rénovations) doit installer des toilettes à débit restreint ne dépassant pas 6 L/chasse.

<sup>19</sup> La province considère que ce Règlement est efficace, puisque 70 % de la population vit dans les régions urbaines qui sont régies par ce code. Cela permet aussi une réglementation différentielle plus souple, adaptée aux besoins locaux : « Nous sommes toujours de plus en plus conscients des variations régionales et locales (...) il faut leur dire ce que l'on veut et leur laisser trouver la meilleure façon de le faire » [Entrevue 28].

<sup>20</sup> C'est le cas uniquement pour la ville de Vancouver qui possède sa propre charte. Les autres municipalités locales du district régional du Grand Vancouver sont assujetties au code de construction provincial (*Provincial Building Code*).

<sup>21</sup> Le règlement d'origine (1992) exigeait une toilette à 6 L/chasse et des robinets et pommes de douches à débit restreint, sans rien préciser de plus. Cochrane a été la première municipalité au Canada à mettre en place un tel règlement.

Défis	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Pommes de douches multiples : Calgary et le DRC ont constaté que la réglementation contre l'utilisation de pommes de douches multiples a été vaine.</li> <li>➤ Accessibilité à la vente au détail de dispositifs non économiseurs d'eau : L'interdiction de la vente de toilettes et d'appareils sanitaires non économiseurs d'eau est considérée comme primordiale pour progresser.</li> <li>➤ Code municipal : Le mandat légal d'établir des réglementations en matière de plomberie est réservé aux provinces et au gouvernement fédéral, laissant les efforts municipaux potentiellement aux prises avec des défis juridiques.</li> </ul>
Possibilités	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Règlements concernant l'aménagement paysager : Cochrane (Alberta) a approuvé son règlement <i>Land Use Bylaw</i> (2004) qui exige un certain degré d'aménagement naturaliste sur les pelouses et dans les espaces verts. Kelowna (C.-B.) intègre l'économie de l'eau au processus d'approbation des projets immobiliers. La ville est en train d'élaborer un règlement pour assurer une diminution des besoins en arrosage des pelouses. Cela comprend par exemple des normes en matière de profondeur du sol et de systèmes d'irrigation dans tous les nouveaux projets immobiliers.</li> <li>➤ Dispositifs efficaces : Les problèmes du débit avec les toilettes à débit réduit ont été résolus grâce à une collaboration entre les municipalités et <i>Veritec Consulting</i> sur le programme d'essai de rendement maximum (ou test <i>Map</i>), lequel a produit des toilettes à débit réduit très performantes. Ce travail pourrait être intégré aux normes de plomberie de la CSA.</li> <li>➤ Réglementation des tourniquets d'arrosage : Kelowna planifie examiner cette question lors de la mise à jour de ses règlements.</li> </ul>

En Alberta et en Colombie-Britannique, la participation des municipalités dans l'élaboration de règlements pour des dispositifs économiseurs d'eau au niveau municipal a mis en lumière certains faits importants :

- 1) Ces règlements vont au-delà de la portée des mandats municipaux et sont susceptibles d'être contestés sur le plan juridique—une indication de leur importance pour les municipalités.
- 2) Étant donné cette incertitude, les municipalités qui ont mis sur pied leurs propres règlements, se livrent à de vastes consultations auprès des parties prenantes locales touchées par la nouvelle réglementation afin d'obtenir leur soutien.
- 3) Une réglementation, aussi élaborée que dans les municipalités albertaines pour les appareils sanitaires et qu'à Kelowna pour l'aménagement paysager, est politiquement faisable. En tant que tels, les règlements ont révélé l'étendue de la réglementation sur les dispositifs économiseurs d'eau qui est acceptable pour le public et pour les secteurs industriel, commercial et institutionnel (ICI) au Canada.
- 4) Cette pratique ne peut pas être imitée partout au Canada. Cette approche est coûteuse pour les municipalités, tandis que le leadership émanant d'un ordre de gouvernement supérieur serait plus rentable. Calgary a mis deux ans à développer ses règlements. Elle a fourni un modèle pour les autres municipalités, mais il reste des problèmes à résoudre au niveau de la coordination des règlements locaux de la région. L'exécution des règlements est compliquée puisqu'ils ne font pas partie du Code de plomberie et par le fait même n'ont pas à être suivis par les inspecteurs en plomberie et en bâtiment. À Calgary, les inspecteurs en plomberie doivent aviser les agents chargés de faire appliquer le règlement. Dans d'autres provinces, il s'avère impossible d'utiliser des règlements dans la création de normes d'économie d'eau. En Ontario, les municipalités sont tenues de suivre le Code du bâtiment de l'Ontario (*Ontario Building Code*) et elles vont probablement s'y limiter.

**Il existe un besoin, une orientation et de l'appui pour établir des normes nationales de l'économie de l'eau** relativement aux dispositifs d'utilisation de l'eau à intégrer au *Code national du bâtiment*.

- Cela aurait des répercussions importantes puisque de nombreuses provinces adoptent le *Code national du bâtiment* tel quel ou avec certaines modifications.
- Cela ferait coïncider le champ d'application du code avec les pratiques commerciales d'approvisionnement en eau au Canada, rendant ainsi les normes plus efficaces. Une municipalité albertaine participante a par exemple expliqué que les pratiques d'achat au détail ne sont souvent pas conformes au Code en plomberie de l'Alberta (*Alberta Plumbing Code*), étant donné que les bureaux des achats de plusieurs détaillants présents en Alberta se trouvent en Ontario.
- Le gouvernement fédéral peut s'inspirer des expériences bien documentées et ayant fait l'objet de larges consultations des municipalités de l'Alberta et de la Colombie-Britannique afin de développer des réglementations qui répondent aux besoins des services publics municipaux, qui traitent d'un vaste éventail d'enjeux et qui sont politiquement faisables.
- Ce faisant, le gouvernement fédéral doit aussi veiller à rédiger et à présenter ses codes en plomberie et en bâtiment de sorte qu'ils puissent être adoptés de manière efficace au niveau municipal. Un répondant du Québec a mentionné que le *Code national du bâtiment* posait problème non pas par son contenu, mais par sa présentation, qui manquait de schémas pour aider la mise en pratique et qu'il était écrit avec un vocabulaire légaliste [Entrevue 27B].
- En dernier lieu, ce code doit être appuyé par des normes sur les dispositifs économiseurs d'eau permis à la vente au détail. Il s'agit clairement d'une compétence fédérale.
  - Le niveau fédéral devrait établir des tests de rendement objectifs, comme ceux proposés par *Veritec Consultants*.
  - Le gouvernement fédéral devrait travailler avec l'Association Canadienne de Normalisation (CSA) afin d'améliorer le processus d'implémentation et de supprimer les obstacles au changement. La CSA établit des normes canadiennes et cherche à protéger l'industrie en s'assurant que les nouveaux produits qui offrent des avantages

- concurrentiels au détriment des fournisseurs actuels n'entrent pas sur le marché. Par exemple, la CSA s'est opposée aux toilettes à double chasse jusqu'à ce que ses membres aient des produits pour concurrencer la toilette Caroma d'Australie [Atelier].
- Des normes fédérales entraîneraient des économies de coûts significatives pour les services publics d'approvisionnement en eau aux prises avec des besoins de financement des infrastructures. Des économies seraient effectuées notamment au niveau de la production d'eau, du développement des infrastructures et des programmes d'appareils sanitaires économiseurs d'eau. Comme un des participants a demandé : « Pourquoi une municipalité doit-elle dépenser environ 40 millions de dollars pour fournir des mesures incitatives financières qui encouragent un consommateur à acheter un dispositif économiseur d'eau (p.ex. : une toilette à ultra bas volume (UBV)), quand d'autres autorités (comme celle des États-Unis) ont interdit entièrement la vente des toilettes à consommation d'eau trop élevée? »

### 2.1.3 ATTRIBUTION ET RÉUTILISATION

La réglementation pour l'attribution et la réutilisation de l'eau qui favorise la conservation et l'économie de l'eau est de compétence provinciale. Le rôle du gouvernement fédéral dans ces secteurs demeure important, mais limité aux ressources en eau transfrontalières.

Dans quelques provinces, la réglementation qui associe le prélèvement et l'attribution d'eau à une utilisation basée sur l'économie existe déjà ou est en cours de mise au point. Dans certains cas, les approches d'attribution deviennent plus complexes et la réglementation s'y rapportant plus détaillée. En Alberta, l'attribution de l'eau est basée sur le principe : « premier en date, premier en titre » ( « *first in time, first in right* »). Le gouvernement provincial trouve cette approche efficace durant les périodes

d'insuffisance de ressources, parce qu'elle fournit une méthode pratique afin de déterminer qui recevra de l'eau et dans quelle quantité [Entrevue 18B]<sup>22</sup>. En 2006, trois des sous-bassins-versants du Bassin de la rivière Saskatchewan Sud (SSRB)—notamment le bassin de la rivière Bow, la source de l'approvisionnement en eau de Calgary—ne pouvaient plus faire l'objet d'un octroi de nouveaux permis d'exploitation hydraulique, ayant été déclarés « assez » ou « trop » exploités. De récents commentaires du ministre de l'Environnement albertain laissent à croire qu'avec de telles conditions, le gouvernement provincial reconnaît le besoin de repenser la notion d'attribution : « (...) les ressources en eau doivent être attribuées de manière équitable, donnant la possibilité à tous les utilisateurs d'avoir accès aux ressources hydriques »<sup>23</sup>.

Dans ce régime de bassin fermé en évolution, l'Alberta développe et met en oeuvre des outils économiques pour la réattribution parmi les utilisateurs d'eau. À l'heure actuelle, les utilisateurs peuvent vendre les portions non voulues des ressources qui leur sont attribuées, en autant qu'ils puissent montrer leur pratique de conservation et d'économie de l'eau. Pour le gouvernement provincial, les recettes potentielles servent de mesures incitatives pour l'amélioration de l'économie d'eau par les utilisateurs. Un répondant a exprimé ses préoccupations selon lesquelles les petits utilisateurs d'eau et les municipalités pourraient être

#### Facteurs clés

- Certaines autorités associent déjà le prélèvement d'eau à la conservation à l'échelle provinciale—une approche qui est grandement faisable dans d'autres régions.
- L'attribution est de compétence provinciale et ne peut pas être laissée à un autre niveau de gouvernement. Les groupes au niveau des bassins versants, comme les offices de protection de la nature, peuvent gérer l'attribution mais doivent obtenir le soutien de la réglementation provinciale.
- La réglementation actuelle proscrit la réutilisation de l'eau. Cela pourrait toutefois s'avérer avantageux pour certains secteurs.

<sup>22</sup> La protection du principe « premier en date, premier en titre » ( « *first in time, first in right* ») concernant l'attribution a été déterminante dans la réussite du programme « *Water for Life* » en contribuant à soulever des questions liées aux grands districts détenteurs de permis d'irrigation.

<sup>23</sup> Tiré de *Bow Riverkeeper* : <http://www.bowriverkeeper.org/node/200>

chassés du marché par l'industrie [Entrevue 21]. Un excédent d'attribution d'eau chez un utilisateur qui n'exerce pas des pratiques de conservation ne peut pas être vendu, mais il peut être réattribué. Pour le moment, les augmentations d'attribution de l'eau sont assujetties à la disponibilité des ressources. Dans un marché concurrentiel au niveau de l'attribution de l'eau, l'économie de l'eau servirait de mesure incitative; ceux qui utilisent l'eau de manière économique pourraient s'assurer les quantités voulues de ressources en eau avant les utilisateurs qui n'exercent pas des pratiques d'économie [Entrevue 17]. Le ministère de l'Environnement étudie la possibilité d'obliger les utilisateurs à faire la preuve des efforts de conservation de l'eau qu'ils effectuent avant d'augmenter les ressources qu'il leur attribue [Entrevue 21]. Parmi les questions importantes relatives à ce régime se pose celle concernant la façon de faire passer une utilisation saisonnière (comme l'irrigation) à une utilisation à l'année (comme l'utilisation municipale) vu les variations saisonnières de la disponibilité des ressources en eau.

Des formes de réglementation d'économie de l'eau liées à l'attribution et à l'utilisation existent aussi en Ontario et en Colombie-Britannique.

- En 2005, le gouvernement de l'Ontario a ajouté des exigences d'économie d'eau à sa réglementation sur les *Frais administratifs liés aux permis de prélèvement d'eau (PTTW)*. Cette réglementation requiert que le directeur évalue la demande afin de déterminer si la conservation de l'eau sera implémentée (*Ont. Rég. 387/04*). Cependant, l'entente maintient les droits acquis de prélèvement des utilisateurs actuels (p. ex. : les municipalités et l'industrie) (voir le ministère de l'Environnement, 2005).
- En Colombie-Britannique, la *Loi Fish Protection Act* (1997) autorise les gestionnaires des ressources hydriques à tenir compte des répercussions sur les poissons et leurs habitats avant de prendre des décisions de délivrance de permis.

Le gouvernement fédéral a également un rôle à jouer. Les eaux frontalières relèvent de la compétence du gouvernement du Canada qui, conjointement avec les provinces de l'Ontario et du Québec, s'est engagé à faire pression pour l'établissement d'exigences en matière d'économie pour tous les nouveaux prélèvements d'eau dans les Grands Lacs. Le gouvernement fédéral a signé l'Annexe à la Charte des Grands Lacs en 2001<sup>24</sup>, en vertu de laquelle les municipalités doivent prouver qu'elles ont des programmes d'économie d'eau avant d'obtenir l'autorisation d'effectuer des prélèvements additionnels ou nouveaux<sup>25</sup>.

Exiger une utilisation économique de l'eau relativement aux prélèvements est une responsabilité en large partie de niveau provincial. Ces réglementations devraient fournir un vaste éventail d'options qui favorisent des méthodes comparables, équitables et transparentes pour évaluer l'atteinte ou non d'objectifs d'économie de l'eau. Cela donne aussi aux utilisateurs des moyens précis pour parvenir à leurs buts. Les gouvernements provinciaux sont les mieux placés pour remplir ce rôle et peuvent le déléguer à un organisme distinct uniquement s'ils lui concèdent en même temps un mandat clair et exécutable. Bien que les organismes au niveau des bassins hydrologiques puissent être bien placés pour traiter l'attribution, dans la pratique, cela peut s'avérer politiquement difficile étant donné l'étroitesse de leur mandat et leur lien de proximité aux consommateurs de ressources. Même en Alberta, où la tendance va contre la réglementation provinciale et où des organismes importants qui se renforcent mutuellement ont été créés afin de s'occuper de la gestion de l'eau, les conseils consultatifs sur la planification des bassins versants (*Watershed Planning and Advisory Councils (WPAC)*) ont souligné qu'ils voulaient que le gouvernement provincial agisse comme organisme de réglementation, responsable de l'attribution [Entrevue 18B].

**La réutilisation** est une facette de l'économie de l'eau, insuffisamment utilisée au Canada, et interdite par les réglementations de santé publique dans la plupart des régions du pays. Des

<sup>24</sup> Aussi connu comme le Projet d'entente des Ressources durables en eaux du bassin des Grands Lacs.

<sup>25</sup> Également l'eau prélevée dans un lac doit être retournée au même lac. Cela complique les possibilités de construction dans les municipalités cherchant des sources complémentaires d'approvisionnement.

chercheurs ont trouvé que seuls l'Alberta et la Colombie-Britannique ont des normes de bonification et de réutilisation des eaux usées pour encourager la réutilisation de l'eau (Brandes and Ferguson 2004: 46)<sup>26</sup>. En Ontario, les modifications de 2006 au Code du bâtiment (CDB) permettent la collecte des eaux de pluie dans les cas de réseaux jumelés de plomberie à l'intérieur d'un édifice. Le règlement de la Colombie-Britannique *Municipal Sewage* (modifications de 2004) a été le premier à permettre l'utilisation d'eaux domestiques recyclées<sup>27</sup>. En dépit du fait que, pour plusieurs services publics, le recyclage des eaux domestiques semble impossible pour les programmes de conservation de l'eau municipale (en raison des coûts et des obstacles réglementaires), ses applications sont plus évidentes dans d'autres usages qui se concurrencent pour l'attribution dans les bassins hydrologiques. Il est important que les utilisateurs d'eau puissent avoir accès à toutes les occasions possibles pour améliorer leur économie d'eau. En ce moment, la réglementation contre la réutilisation de l'eau empêche l'innovation requise pour trouver des solutions viables pour les secteurs et contextes variés d'utilisation de l'eau existant au Canada (Boyd 2003).

## **2.2 ASSURER LA REDDITION DE COMPTES : ANALYSES COMPARATIVES MUNICIPALES**

Au cours des dernières années, avec la montée des principes relatifs à la conduite des affaires dans la gouvernance municipale, les gouvernements se sont de plus en plus tournés vers des stratégies telles que des analyses comparatives qui examinent le rendement des municipalités avec un certain nombre de critères. Dans un récent rapport sur la gouvernance, la société d'experts-conseils *KPMG* a déterminé que la qualité du service était l'élément principal sur lequel se concentrent les organismes gouvernementaux des pays occidentaux. Par conséquent, l'étude indique que 61 % des gouvernements privilégient « l'importance des objectifs de rendement [comme étant] la meilleure façon d'atteindre le but qui vise à offrir des services de meilleure qualité » (*KPMG 2007: 8*).

De telles démarches peuvent fournir aux municipalités un ensemble de critères leur permettant de concentrer leurs efforts et ressources. En revanche, la manière dont est évaluée la performance peut avoir des répercussions sur le point d'intérêt d'un organisme. Des méthodes d'évaluation du rendement sous-entendent des approches politiques et de gestion particulières; leur conception devrait tenir compte des résultats qu'elles cherchent à produire ou éviter. Le processus d'analyse comparative de l'Australie, lequel compare les pratiques, les procédures et la performance, plutôt que d'utiliser un système de mesure, est une option possible (*Piccinin 2006*).

En 2000, le gouvernement de l'Ontario a introduit le Programme de mesure de la performance des services municipaux (PMPMS) qui requiert de la part des municipalités qu'elles rendent compte de 54 mesures d'« efficacité » et d'« efficacie » dans douze (12) secteurs de services<sup>28</sup>. Les mesures transmises concernant l'approvisionnement en eau<sup>29</sup>, font peu pour encourager la conservation car (1) ni l'économie ni la conservation de l'eau ne font partie des critères de mesure de performance des services municipaux, et car (2) les mesures dissuadent les investissements qui augmentent les coûts, ce qui peut être nécessaire avec un financement de départ pour effectuer des améliorations à la gestion durable des ressources en eau.

<sup>26</sup> Tiré de Marsalek, et al. (2002, p.9 et p.13).

<sup>27</sup> Site Web du règlement *Municipal Sewage Regulation* : [http://www.qp.gov.bc.ca/statreg/reg/E/EnvMgmt/129\\_99.htm](http://www.qp.gov.bc.ca/statreg/reg/E/EnvMgmt/129_99.htm)

<sup>28</sup> « Efficacie » signifie jusqu'à quel point un service atteint les résultats voulus. Par exemple, le pourcentage de déchets recyclés. « Efficacité » correspond à la quantité de ressources utilisées pour offrir un certain service et est basée uniquement sur les frais d'exploitation (*Burke 2005*).

<sup>29</sup> L'approvisionnement en eau requiert cinq mesures. En termes d'efficacie, les municipalités doivent rendre compte du : « nombre pondéré de jours durant lequel un avis de faire bouillir l'eau émis par un médecin en santé publique concernant l'approvisionnement en eau municipal a été en vigueur » et du « nombre de bris de conduites principales pour 100 kilomètres de conduites de distribution d'eau par année ». En ce qui a trait à l'efficacie, il faut indiquer les : « frais d'exploitation pour le traitement de l'eau potable par mégalitre », les « frais d'exploitation pour la distribution de l'eau potable par kilomètre de conduites de distribution d'eau » et les « frais d'exploitation pour le traitement et la distribution de l'eau potable par mégalitre » (*Integrated System*), (*Burke 2005*).

Le PMPSM de l'Ontario n'est pas unique en son genre au Canada. D'autres efforts existent qui expriment un désir de la part des municipalités (surtout les grandes) d'obtenir des normes de performance pour les aider à concentrer leurs efforts et d'apprendre des pratiques utilisées par d'autres municipalités.

- Le projet *National Water and Wastewater Benchmarking Initiative* a 36 municipalités participantes à travers le pays (EarthTech and National Research Council 2007)<sup>30</sup>. Sa liste de mesures est beaucoup plus étendue que celle du PMPSM. Ces mesures découlent d'une série d'objectifs développés en consultation avec les participants, comprenant la protection de l'environnement, la fiabilité et la durabilité, des coûts minimaux de viabilité, des infrastructures adaptées, la sécurité au travail, la santé publique et la satisfaction de la clientèle. Le programme a remporté le prix *Management Innovation Award* de l'association *American Public Works Association (APWA)* en 2003.
- La Colombie-Britannique a aussi entamé un processus de rapports de performance. Toutefois, les communautés doivent déterminer leur propres objectifs aussi bien que les mesures qu'elles désirent utiliser pour présenter leurs progrès (Ministry of Community Aboriginal and Women's Services 2003).
- Aux ateliers de Gestion durable des infrastructures des ressources en eau, les participants ont demandé **une coordination et un leadership du gouvernement fédéral** en vue de développer des analyses comparatives municipales pour les services des eaux usées et d'approvisionnement en eau.

## 2.3 ASSURER LA CAPACITÉ : FINANCEMENT, COORDINATION, RECHERCHE ET INNOVATION

Même si les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux se doivent de reconnaître la diversité au sein des municipalités et des régions, ils doivent également fournir le leadership nécessaire afin de limiter la complexité et d'améliorer les capacités. C'est essentiel pour favoriser la responsabilisation. Pour de nombreuses questions, les municipalités et les services publics demandent un leadership. Ces questions sont discutées ci-dessous. Le Tableau 6 résume les questions et les actions relatives aux niveaux de gouvernement fédéral et provincial.

TABLEAU 6: ACTIONS FÉDÉRALES ET PROVINCIALES PRESCRITES CONCERNANT LES QUESTIONS CLÉS

	Fédéral	Provincial
Financement	<p><b>Questions :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Déficit des infrastructures</li> <li>➤ Déséquilibre financier vertical</li> </ul> <p><b>Actions :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Examiner le contexte régional dans les décisions de financement.</li> <li>➤ Partager les coûts des programmes avec les autres niveaux de gouvernement.</li> <li>➤ Faciliter le processus de demande de financement.</li> <li>➤ Lier le financement à l'amélioration de l'économie de l'eau.</li> <li>➤ Financer les secteurs industriel, commercial et institutionnel (ICI) pour les vérifications hydriques et appuyer la mise en oeuvre sectorielle.</li> </ul>	<p><b>Question :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ De nombreux services d'approvisionnement en eau dans les zones rurales n'ont ni la capacité ni le financement pour fournir des services durables.</li> </ul> <p><b>Actions :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Octroyer des subventions avec des objectifs stratégiques développés en collaboration avec les municipalités.</li> <li>➤ Publier les résultats issus des subventions, et partager les expériences et les meilleures pratiques sur un portail Web facile à consulter.</li> <li>➤ Faciliter le processus de demande de financement (p. ex. : affecter du personnel pour aider les municipalités avec les demandes).</li> </ul>

<sup>30</sup> Ces municipalités sont situées pour la plupart en Ontario et en Colombie-Britannique.

	Fédéral	Provincial
Surveillance	<p><b>Question :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Avec la croissance et l'augmentation de la demande en eau, la surveillance de la quantité et de la qualité de l'eau devient plus importante.</li> </ul> <p><b>Actions :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Appuyer les provinces et les municipalités par la recherche, la collecte de données, le financement et la coordination multipartite.</li> <li>➤ Établir des protocoles de contrôle au niveau national afin de pouvoir comparer les données.</li> <li>➤ Établir des analyses comparatives nationales pour l'économie de l'eau dans les services publics.</li> </ul>	<p><b>Question :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Avec la croissance et l'augmentation de la demande en eau, la surveillance de la quantité et de la qualité de l'eau devient plus importante.</li> </ul> <p><b>Actions :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Appuyer et exiger une reddition de comptes sur la consommation d'eau de la part des utilisateurs pour acquérir les connaissances nécessaires.</li> <li>➤ Fournir le financement et l'appui pour la vérification.</li> </ul>
Partenariats/ Coordination	<p><b>Questions :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Manque de leadership</li> <li>➤ Chevauchement des efforts</li> <li>➤ Rôles non revendiqués</li> </ul> <p><b>Actions :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Rapprocher les organismes provinciaux et autres pour coordonner les efforts et partager les meilleures pratiques.</li> <li>➤ Élaborer une stratégie fédérale des ressources en eau pour concentrer les efforts et éviter le chevauchement.</li> <li>➤ Appuyer des projets comme celui des groupes de travail intergouvernementaux sur la conservation du Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME).</li> </ul>	<p><b>Questions :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Les ressources en eau ont tendance à relever de la compétence de plusieurs ministères et à être soumises à différentes composantes de la réglementation.</li> <li>➤ Les plans de gestion des ressources en eau demandent la participation de divers groupes.</li> </ul> <p><b>Actions :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Signer des accords officiels pour interconnecter les programmes sur l'eau.</li> <li>➤ Préparer un guide sur la réglementation et les règlements relatifs aux ressources en eau dans chaque province.</li> <li>➤ Appuyer les organismes au niveau des bassins hydrologiques.</li> </ul>
Acquisition et transmission des connaissances	<p><b>Questions :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Manque de leadership</li> <li>➤ Absence de normes sur de nombreux produits consommant de l'eau et la recherche les concernant</li> </ul> <p><b>Actions :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Élaborer et mettre en oeuvre une nouvelle politique nationale de l'eau.</li> <li>➤ Effectuer des recherches sur les dispositifs tels que les humidificateurs et les machines à glaçons.</li> </ul>	<p><b>Question :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Manque de connaissances liées à l'utilisation de l'eau</li> </ul> <p><b>Actions :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Établir davantage de plans sectoriels de conservation et d'économie de l'eau en Alberta.</li> <li>➤ Appuyer les organismes au niveau des bassins hydrologiques.</li> <li>➤ Revoir la réglementation afin d'encourager les innovations proactives adaptées au contexte et au secteur.</li> </ul>
Encourager l'innovation	<p><b>Question :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Des dispositifs déjà établis ont un avantage commercial sur le marché par rapport aux dispositifs économiseurs d'eau.</li> </ul>	<p><b>Questions :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Réglementation qui entrave l'innovation (p. ex. : contre la réutilisation de l'eau)</li> <li>➤ Inertie qui gêne l'innovation au niveau municipal</li> </ul>

	Fédéral	Provincial
	<b>Actions :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Trouver des normes de réglementation pour les dispositifs consommant de l'eau et modifier les codes du bâtiment en conséquence.</li> <li>➤ Interdire les appareils sanitaires non économiseurs d'eau.</li> </ul>	<b>Actions :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Supprimer les obstacles réglementaires à l'innovation dans le domaine de la réutilisation de l'eau.</li> <li>➤ Rendre le financement des infrastructures de l'approvisionnement en eau et de la gestion des eaux usées conditionnel à la participation aux programmes de conservation.</li> </ul>
Diriger en donnant l'exemple <sup>31</sup>	<b>Action :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Mettre en oeuvre l'économie de l'eau dans les domaines d'application bâtiments et initiatives fédéraux.</li> </ul>	<b>Action :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Mettre en oeuvre l'économie de l'eau dans les initiatives et bâtiments provinciaux.</li> </ul>

### 2.3.1 FINANCEMENT

#### Facteurs clés

Les gouvernements d'ordre supérieur sont responsables non seulement du financement, mais aussi de :

- Travailler avec les municipalités et les régions afin de s'assurer que le financement est ciblé adéquatement et efficacement.
- Prendre en considération le contexte régional, notamment : (1) la viabilité financière à long terme du projet; et (2) l'organisme qui sera responsable des services et des opérations de financement du projet à long terme.
- Égaliser les chances des municipalités et régions qui font des demandes de financement. Cela veut par exemple dire rendre les procédures de demandes et les décisions d'attribution de financement transparentes et fournir de l'aide au niveau provincial, surtout pour les petites municipalités, pour remplir et soumettre des demandes de subventions concurrentielles.
- Aider toutes les municipalités à apprendre de l'expérience des autres. Comme entre autres publier les demandes de subventions ayant abouti, ainsi que les rapports des résultats des projets subventionnés [Entrevue 23B]. Les rapports de synthèse des meilleures pratiques et des projets réussis fourniraient des outils d'apprentissage pour améliorer au fil du temps les projets subventionnés. Ces activités accroîtraient aussi la transparence et la responsabilisation des programmes.
- Utiliser le financement pour contribuer à l'économie de l'eau (1) en l'associant au rendement de l'économie de l'eau, et (2) en fournissant du financement pour les vérifications de l'approvisionnement en eau des secteurs industriel, commercial et institutionnel et la mise en oeuvre sectorielle des résultats.

Des questions comme le déficit des infrastructures au Canada<sup>32</sup> et le déséquilibre fiscal vertical entre les différents niveaux de gouvernement (quoique controversées) sont évidentes d'après le calcul des fonctionnaires provinciaux et municipaux lorsqu'ils évaluent les rôles les plus appropriés des ordres supérieurs de gouvernement dans la promotion de la conservation et de l'économie d'eau dans l'approvisionnement en eau municipal. En fait, tous les participants ont

<sup>31</sup> Boyd relève entre autres l'importance des actions du gouvernement fédéral dans le but de réduire sa propre consommation par le biais de son programme *Écologisation des opérations gouvernementales* (Boyd, 2003, p. 50). Au Québec, où il est défendu aux municipalités de demander aux institutions provinciales de payer pour leur consommation d'eau, on peut y trouver les utilisateurs les plus gaspilleurs n'ayant aucune mesure incitative pour investir dans l'économie de l'eau [Entrevue 27B].

<sup>32</sup> La Fédération canadienne des municipalités (FCM) définit le déficit des infrastructures comme la différence entre la qualité et la capacité des infrastructures en place et la qualité et la capacité dont elles ont besoin. La FCM mesure le déficit selon « les coûts pour construire, entretenir et réparer les infrastructures essentielles ». Les estimations publiées de l'importance du déficit au Canada varient énormément (Infrastructure Canada, 2004a). L'Association canadienne des eaux potables et usées (ACEPU) évalue un investissement requis de 88,4 millions de dollars pour la période de 1997 à 2012 (ACEPU, 1997).

indiqué que le financement était l'un des rôles principaux du gouvernement fédéral et était de moindre importance de la part des gouvernements provinciaux/territoriaux.

Ces questions ne sont pas nouvelles pour les provinces et territoires canadiens et plusieurs d'entre eux ont entrepris des démarches afin d'améliorer les mécanismes de financement de l'approvisionnement en eau.

En premier lieu, les besoins variés des communautés doivent être acceptés. Le groupe de travail *BC Task Force on Community Opportunities* demande une collaboration accrue avec Infrastructure Canada en vue « de parvenir à des programmes plus flexibles, adaptés à la réalité locale et administrativement simplifiés », (Task Force on Community Opportunities 2006: 26). En termes de financement fédéral des infrastructures municipales, le personnel de la *Cape Breton Regional Municipality (CBRM)* souhaite plus de considération pour le fournisseur de services responsable d'entretenir les infrastructures. En tant que telle, la faisabilité financière à long terme des projets devrait être examinée attentivement. Des mécanismes flexibles de financement qui prennent en compte les besoins des organismes bailleurs de fonds, des fournisseurs de services et des communautés locales sont essentiels.

Deuxièmement, plusieurs provinces cherchent à allouer stratégiquement leur financement. La province de l'Alberta étudie un financement basé sur des mesures incitatives d'aide à la conservation et a déjà des mécanismes en place pour encourager la régionalisation de petits services publics d'approvisionnement en eau par son programme de subventions des infrastructures. Dans le même ordre d'idées, le *BC Task Force* perçoit son rôle dans le partage des recettes comme étant de « gérer d'après les résultats » (Task Force on Community Opportunities 2006: i). Le programme *BC Infrastructure Planning Grant Program* fournit jusqu'à 10 000 \$ aux communautés pour préparer des plans d'action globaux à long terme pour la gestion des infrastructures. Deux millions de dollars par année seront alloués pour encourager les municipalités et les districts régionaux à planifier la gestion de l'approvisionnement en eau, y compris la conservation de l'eau, l'utilisation de compteurs et la gestion axée sur la demande. Ce programme aidera à assurer des résultats progressifs grâce aux subventions futures de la Colombie-Britannique pour le développement des infrastructures. La majorité de ces subventions seront consacrées à l'approvisionnement en eau (environ 250 millions de dollars) [Entrevue 28B].

### 2.3.2 PARTENARIATS ET COORDINATION

Plusieurs études récentes ont remarqué un manque de coordination, un chevauchement des efforts et de l'inaction vis-à-vis de certaines questions aussi importantes que les politiques sur les ressources en eau à travers le pays (e.g. Hill and Harrison 2004; Hoover et al. 2007; Hill et al. 2006; BC Auditor General 2003).

Dans l'enquête pancanadienne, à la question concernant la répartition des responsabilités entre les niveaux de gouvernement, environ 15 % des répondants ont déploré le manque de coordination, tandis que d'autres ont soulevé la question de l'absence de leadership et des attentes changeantes dues à des responsabilités et attentes mal définies. Ces questions sont considérées comme entraînant un manque de responsabilité, de reddition de comptes, de transparence, de constance, de mise en application et d'efficacité.

Le défi à relever pour les provinces et les territoires au niveau de la coordination réside dans les nombreux services ministériels et composantes de la réglementation dont dépendent les questions de l'eau potable. **Les gouvernements provinciaux ont mis sur pied diverses stratégies pour coordonner ces efforts.**

- Le Manitoba est la seule province à avoir intégré toutes les questions liées aux ressources en eau dans un seul ministère, le *Manitoba Ministry of Water Stewardship*.
- Le programme de l'Alberta « *Water for Life* » est supervisé par le ministère de l'Environnement, lequel travaille avec quatorze (14) autres ministères, avec un noyau

central de six à huit ministères. De cette façon, « *Water for Life* » est considérée comme une « initiative du gouvernement de l'Alberta », pilotée par le ministère de l'Environnement.

- Dans d'autres provinces, des réunions de réseaux ont été organisées périodiquement. En Colombie-Britannique, le comité sur l'eau potable (*Drinking Water Committee*) du sous-ministre adjoint (S-MA) se réunit régulièrement pour effectuer la coordination au sein des ministères pertinents. En Nouvelle-Écosse, le ministère de l'Environnement et du Travail (*Ministry of Environment and Labour*) s'occupe des fonctions de coordination, lesquelles sont assurées par des réunions régulières des cadres supérieurs qui abordent les questions sur les ressources en eau<sup>33</sup>.

Les gouvernements provinciaux doivent aussi favoriser le **partenariat et la coordination aux niveaux local et régional**. La gestion de l'eau pour la durabilité (comprenant une approche de la source au robinet) nécessite un large éventail de partenariats locaux. En Ontario, les Offices de la protection de la nature (OPN) ont été désignés pour accomplir cette tâche dans le cadre de l'élaboration de plans de gestion des bassins hydrologiques en vertu de la Loi sur la salubrité de l'eau potable<sup>34</sup>. En Alberta, les conseils WPAC sont les organismes responsables. Ces organismes ont des responsabilités, des niveaux d'autorité et des rôles de coordination différents. En Colombie-Britannique, des dispositions législatives pour faciliter les partenariats et les mesures incitatives afin de coordonner les intérêts locaux et régionaux ont été étudiées (cf. Task Force on Community Opportunities 2006). La difficulté éprouvée pour réussir une bonne coordination des efforts dans le bassin versant de l'Okanagan confirme la nécessité d'un tel travail (cf. Hoover et al. 2007).

### 2.3.3 ACQUÉRIR DES CONNAISSANCES ET ENCOURAGER L'INNOVATION

À bien des égards, le Canada est passé de chef de file à entité pratiquement inexistante en matière de recherche et d'innovation sur les ressources en eau au cours des 40 dernières années (Schindler 2001; Booth and Quinn 1995). Cependant, au cours de la dernière décennie, il y a eu une réapparition de l'engagement dans les sciences hydriques, l'innovation et les politiques de l'eau au niveau provincial. Dans leur essai « *Challenging the Status Quo* », de Loë et Kreutzwiser imputent le déclin de la dernière décennie à la croissante complexité de la gestion de l'eau depuis les années 1950 et à la baisse de l'attention du provincial et du fédéral à l'égard de la politique sur les ressources en eau depuis 1980. Ils associent le présent regain d'intérêt aux incidents de contamination de Walkerton et North Battleford (de Loë and Kreutzwiser 2007: 91-93).

D'autres actions des niveaux provincial et fédéral sont en réalité elles-mêmes **des obstacles à l'innovation dans les technologies d'économie de l'eau**. Elles comprennent entre autres les réglementations contre la réutilisation de l'eau (Boyd 2003: 51) et la réglementation qui donne l'avantage sur le marché aux dispositifs non économiseurs d'eau, qui restent plus abordables, plus courants et mieux compris. De tels obstacles à l'innovation sont bien documentés dans la recherche sur les changements techniques (Norberg-Bohm 1999). En fait, il a été avancé que la politique gouvernementale sur l'environnement est le facteur le plus important dans la réussite des technologies environnementales à long terme (Jaffe, Newell and Stavins 2002).

<sup>33</sup> Pour de plus amples renseignements sur la question, consultez (Hill et al. 2006: 370-374).

<sup>34</sup> Cette situation n'est pas sans défis. Par exemple, les prélèvements d'eau provenant des lacs (comme c'est le cas pour de nombreux services publics d'approvisionnement en eau municipal en Ontario) ne sont pas de la compétence des Offices de protection de la nature.

### **3 BONNE GOUVERNANCE : ÉCHELLE MUNICIPALE**

Ce chapitre du rapport s'articule autour de la manière dont la conservation, sous les dispositions de gouvernance actuelles et changeantes, est traitée au niveau municipal. Nous étudions l'influence des gouvernements municipaux et les objectifs complémentaires et concurrentiels des services publics. Plus particulièrement, nous examinons les effets des améliorations continues, l'équité et les tendances des modèles de gestion sur la conservation. Nous concluons en considérant la situation unique des petites municipalités et comment, en trouvant une solution à leurs défis de gouvernance, nous pouvons améliorer la conservation.

#### **3.1 DÉLÉGATION AUX MUNICIPALITÉS : DÉFIS ET POSSIBILITÉS**

Précédemment, nous avons vu que la délégation d'autorité aux municipalités était un aspect de la gouvernance partagée. Ce projet de recherche confirme la présence de défis et de possibilités pour améliorer la conservation par la gouvernance municipale. Dans certaines provinces, le renforcement du pouvoir des municipalités par la délégation d'autorité et les possibilités d'améliorer les capacités (p. ex. : avec de nouveaux mécanismes de financement) ont contribué à davantage d'actions municipales favorisant la durabilité, notamment l'avancement des programmes de conservation.

Le premier rapport de cette série traitait en détails de la gouvernance à l'échelle municipale et constatait que les politiques municipales peuvent présenter des défis à l'économie d'eau et aux programmes de gestion axée sur la demande et ainsi limiter les possibilités d'amélioration. Des obstacles politiques et économiques au système de tarification avec compteurs, aux règlements et aux programmes de réaménagement demeurent, tout comme les possibilités limitées de promouvoir la protection du consommateur et la durabilité. La recherche pancanadienne, basée sur la recherche de la phase pilote, confirme ces défis et précise les premiers résultats. Tel qu'indiqué dans l'encadré 7, l'approfondissement de la recherche a permis de parvenir à une compréhension plus détaillée de la situation.

## ENCADRÉ 7 : INFLUENCE DU GOUVERNEMENT MUNICIPAL SUR LA GESTION DURABLE DE L'EAU

### 1. Là où les conseils soutiennent avec ferveur la durabilité, les services publics améliorent les programmes et suppriment les obstacles.

- Le programme *Imagine Calgary* a fixé des objectifs, apporté de la motivation et mis de la pression pour que *Calgary Water* aille encore plus de l'avant avec la conservation de l'eau [Entrevue 5B].
- Le conseil de Vancouver appuie la tarification avec compteurs résidentielle. En dépit des préoccupations de coûts, le service public a décidé d'examiner les options de mise en oeuvre qui pourraient réduire le fardeau économique des résidants (p. ex. : étendre la durée de récupération) [Entrevue 11B].

### 2. Les règlements sont des outils pratiques au-delà de la réglementation de l'utilisation d'eau extérieure.

- L'organisme *BRBC* a déterminé que ce sont les politiques et règlements municipaux qui ont subi le plus de changements législatifs en Alberta depuis 2000 (*BRBC* 2005). En ce qui concerne les règlements pour les appareils sanitaires et l'aménagement paysager, voir le [Tableau 5](#).
- L'interdiction d'utiliser de l'eau de refroidissement non recyclée, adoptée par la ville de Waterloo en 1990, a conduit à une réduction de la consommation de 60 % chez certaines entreprises (Boyd 2003).

### 3. Les idées relatives à la protection du consommateur sont complexes et demandent un examen consciencieux.

- Au Québec, les compteurs sont souvent perçus comme étant le premier pas vers une gestion par le secteur privé et comme affectant négativement les utilisateurs à faible revenu [Entrevues 25B et 26B], ce qui rend la tarification avec compteurs résidentielle politiquement impensable. Pourtant, la tarification avec compteurs peut favoriser l'équité sociale et est vitale pour une amélioration continue.

### 4. Les services publics doivent traiter les questions bureaucratiques en vue de faciliter l'acceptation des programmes.

- À Kelowna, l'appui au règlement sur l'aménagement paysager est passé par une collaboration avec la mairie en vue de minimiser le fardeau bureaucratique pesant sur les promoteurs de projet qui essayaient de respecter les nouvelles réglementations [Entrevue 23B].\*

### 5. Les gouvernements municipaux peuvent agir comme vecteurs d'établissement de partenariats afin d'accroître la capacité des programmes.

- À Calgary, les services municipaux et le conseil travaillent ensemble, au sein d'un groupe consultatif, sur la durabilité. *Calgary Water* est en train de changer la politique municipale d'achat pour exiger des dispositifs économiseurs d'eau et se penche sur un programme de réduction des taxes d'équipement pour les bâtiments écologiques avec le groupe délivrant les permis de construire [Entrevues 5B et 6B].
- Les associations municipales peuvent coordonner efficacement les efforts municipaux. En Alberta, les associations urbaines et rurales municipales mettent au point des plans de durabilité en collaboration avec les municipalités. Le Réseau Environnement est actuellement actif au Québec.

### 6. Encourager une comptabilité de coûts complets permet de libérer les fonds de subvention et de les appliquer aux autres infrastructures municipales.

- Depuis 2004, le service public de *CBRM* a alloué plus de 54 millions de dollars pour la modernisation des installations; la somme totale, à l'exception de 3,4 M\$, venait des revenus de l'eau. Le conseil a pris cette décision afin que le financement provenant d'un gouvernement d'ordre supérieur soit consacré aux infrastructures au lieu de dépendre de l'impôt foncier [Entrevue 16B].

### 7. Il est essentiel d'avoir du personnel à temps plein et indépendant qui travaille sur la durabilité pour traiter équitablement ces enjeux parallèlement aux autres questions et demandes municipales.

Les questions de durabilité peuvent souvent être traitées accessoirement par rapport à d'autres préoccupations ou être mises de l'avant de manière improvisée.

\* Voir la note en bas de page. <sup>35</sup>

<sup>35</sup> Par exemple, associer les permis de construire aux normes d'économie de l'eau est limité par le fait qu'actuellement la maison est déjà construite et le propriétaire a emménagé avant la délivrance du permis. Cette question doit être abordée de quelque façon que ce soit [Entrevue 23B].

## 3.2 GOUVERNANCE DES SERVICES PUBLICS

---

### 3.2.1 AMÉLIORATION CONTINUE

L'amélioration continue vise tous les aspects de l'approvisionnement en eau potable. Cela veut dire des gains constants en termes d'efficacité et d'efficience, portant entre autres sur les répercussions sociales et environnementales d'un service public, l'utilisation et la qualité de ses infrastructures et sa gestion financière. L'amélioration continue exige une vision à long terme de la gestion durable des ressources en eau, appuyée par un financement suffisant et fiable alloué adéquatement. Elle dépend également de la diffusion d'information fiable pour prendre des décisions éclairées sur la meilleure utilisation des ressources limitées.

L'amélioration continue qui traite des répercussions sociales et environnementales de l'approvisionnement en eau requiert une gouvernance partagée et de la responsabilité.

**Le recouvrement des coûts, appuyé par la responsabilité et l'équité, est nécessaire à l'entretien et à la réhabilitation des infrastructures,** éléments clés de l'amélioration continue. Lorsque l'entretien et la réhabilitation sont concernés, l'amélioration continue et une demande réduite en eau sont liées par des programmes de contrôle des pertes en eau et de responsabilité dans l'approvisionnement en eau<sup>36</sup>. De tels programmes demandent aussi du financement afin d'assurer la continuité et d'améliorer les infrastructures essentielles. Des recettes stables et suffisantes sont perçues grâce à l'établissement d'une barrière fiscale d'exploitation, à la comptabilité des coûts complets et à une clientèle suffisamment importante qui permet au service public d'encaisser des fonds sans imposer un surplus exagéré au consommateur. La comparaison avec l'expérience des eaux usées dans de nombreuses municipalités est révélatrice.

- Dans le DRC (District régional de la capitale), les infrastructures pour les eaux usées relèvent de la responsabilité des municipalités et sont financées par l'impôt foncier. Dans la municipalité locale d'Oak Bay, les infrastructures pour les eaux usées sont « de bien moindre qualité » que celle de l'approvisionnement en eau [Entrevue 8B].
- Pour la même raison, la HRWC a intégré en août 2007 les services des eaux usées de la région dans son mandat [Entrevue 13B]. Elle est maintenant le premier service réglementé au Canada à être responsable des activités d'exploitation et des infrastructures du prélèvement aux effluents<sup>37</sup>.

**Méthodes et conflits :** L'amélioration continue repose sur de l'information précise (pour les gestionnaires des bassins versants, les services publics et les consommateurs), un recouvrement intégral des coûts et des flux de rentrées stables. Cela demande une technologie d'utilisation de compteurs et des pratiques de soutien (entretien et méthodes appropriées de facturation et de tarification), de l'éducation et une responsabilité politique.

Les expériences de plusieurs municipalités montrent que les deux principaux avantages de l'utilisation des compteurs et de la tarification sont les suivants : (1) certains services publics ont enregistré une baisse marquée de la consommation avec l'introduction des compteurs et d'une tarification basée sur la consommation, et (2) l'utilisation des compteurs permet de révolutionner les programmes de détection des fuites, ce qui occasionne des économies substantielles d'eau et de coûts.

- Dans le cas de la CBRM et de Kelowna, la consommation a chuté avec la généralisation de la tarification à l'aide de compteurs. Les consommateurs ont été surpris lorsqu'ils ont appris leur niveau de consommation [Entrevues 15B et 23B]. Dans la CBRM, les tarifs de l'approvisionnement en eau ont augmenté avec la modernisation des infrastructures du service public. Cependant, à Kelowna, les tarifs ont été conçus afin que les factures de la

---

<sup>36</sup> La responsabilité dans l'approvisionnement en eau est une approche spécifique de détection des fuites et de réparation qui s'éloigne de la consommation non responsable traditionnelle de l'eau (cf. Yates 2005).

<sup>37</sup> D'autres services publics, notamment *Toronto Water* (1998) et *Calgary Water Services* (2006), ont intégré les services d'approvisionnement en eau et des eaux usées sous la même structure de gestion. Toutefois, *Halifax Water* est le seul service qui est réglementé par un organisme indépendant (NSUARB).

consommation avec compteurs restent initialement les mêmes que les factures payées avec un tarif forfaitaire.

- Le programme réputé internationalement de responsabilité de l'approvisionnement en eau, de *Halifax Water* dépend de la tarification avec compteurs. Cet organisme a effectué une importante avancée dans le programme lorsqu'il a introduit de plus grands compteurs dans les zones où des compteurs étaient déjà installés. Les économies réalisées grâce à ce programme augmentent chaque année (Yates 2005).

La conservation de l'eau peut entrer en conflit avec l'amélioration continue quand la réduction de la demande en eau fait diminuer les recettes. Ce qui a été un problème important dans quelques municipalités de l'Ontario (Gombu 2008)<sup>38</sup>. Les municipalités comme Toronto ont mentionné que les recettes des services publics sont restées équilibrées avec les programmes de conservation. Cela signifie peut-être au départ hausser les tarifs quand la consommation diminue étant donné que les prix sont basés sur les activités d'exploitation et les prévisions en matière d'immobilisations. Fréquemment, les services publics abordent la conservation sur une base de coûts-avantages où les programmes sont hautement rentables grâce aux économies qu'ils génèrent en termes de croissance des infrastructures. À Toronto, Peel et Durham, les avantages des programmes de conservation doivent l'emporter sur les coûts des nouvelles infrastructures dans un rapport de trois à un (3/1). À long terme, la diminution du capital requis, dans le cadre des programmes de conservation, signifie que moins de recettes sont nécessaires, équilibrant ainsi les effets de la conservation.

Néanmoins, il faut se pencher sur la question de la diminution des recettes lorsqu'elle est liée à la GAD. Cela s'est aussi avéré problématique dans le secteur de l'énergie. En Ontario, par exemple, le *Pollution Probe* a recommandé deux mécanismes pour contrer la perte de recettes due à la baisse de la consommation d'énergie : (1) le mécanisme *Lost Revenue Adjustment Mechanism (LRAM)* qui assure que les services publics fournissant de l'énergie ne perdront pas d'argent en améliorant la conservation, et (2) des mesures incitatives pour les services publics afin qu'ils continuent la conservation avec « le mécanisme de partage des économies » (*Shared Savings Mechanism (SSM)*) (cf. Gibbons 2004).

**Défis :** Vaincre l'inertie et quitter la route de la dépendance nécessitent une vision, essentielle pour l'amélioration continue. Les recherches entreprises sur l'historique de l'approvisionnement en eau en Europe ont montré que les décisions prises aujourd'hui, ou par le passé, peuvent limiter les options disponibles dans le processus de décision futur. Par exemple :

- Les décisions de ne pas utiliser de compteurs, de se servir de tuyaux en plomb et d'employer des toilettes à l'eau (ce qui a mené au tout-à-l'égout) ont eu des répercussions à long terme et ont créé des difficultés en ce qui a trait à la faculté d'adaptation et à la transition.
- L'attention insuffisante portée à la gestion axée sur la demande, au recouvrement des coûts et au traitement des eaux usées après la Seconde Guerre mondiale en Europe de l'Est continuera d'avoir des répercussions à long terme exigeant plus d'investissements et une réhabilitation considérable (Juuti et Katko, 2005).

Au Canada, l'utilisation de compteurs reste l'exemple le plus précis. Même si 63,4 % des consommateurs résidentiels avaient des compteurs au Canada en 2004, quelques provinces n'en comptaient aucun (Environment Canada 2007). La tarification à l'aide de compteurs est un outil important pour l'amélioration continue de l'approvisionnement en eau, mais sa mise en oeuvre est souvent limitée par l'inertie dans les zones où les compteurs n'ont pas été installés dès les débuts du service public. Les municipalités de Kelowna, Toronto, Kingston et la *CBRM* ont toutes à peu près—si ce n'est entièrement—effectué l'installation généralisée de compteurs dans les quinze dernières années. Leurs expériences prouvent qu'une telle installation est

---

<sup>38</sup> Quand le service public *CBRM* a terminé l'installation de compteurs sur le reste de son territoire, 50 % des factures de consommation en eau résidentielles ont diminué en comparaison avec l'ancien tarif fixe (avec une moyenne de 15 à 18 %). Ce qui représente une baisse de recettes de 250 000 \$ [Entrevue 15B].

possible. Pour ce faire, une décision politique est nécessaire pour déterminer ce qui est compris dans le coût de l'approvisionnement en eau ainsi que pour fournir les connaissances du système, l'information pertinente, l'équité et la durabilité. Il s'agit de décisions politiques locales qui peuvent aussi être prises par un niveau de gouvernement provincial en légiférant une comptabilité de coûts complets pour l'approvisionnement en eau (comme effectué en Ontario) et en définissant ce que sont ces coûts complets.

Des modalités de gouvernance peuvent faciliter la capacité d'un service public à encaisser des fonds sans imposer indûment des charges excessives aux consommateurs. Dans son étude de l'évolution des services publics d'approvisionnement en eau dans 29 villes de 13 pays à travers l'Europe de 1850 à 2000, le projet *WaterTime* a constaté que la capacité économique d'une région ne correspond pas aux efforts entrepris pour le contrôle de la pollution de l'eau et que « parfois le contraire est vrai » (Juuti and Katko: 227). Avec une bonne gouvernance, des accomplissements peuvent être réalisés dans diverses circonstances économiques. Dans l'encadré 8, le cas de la *Cape Breton Regional Municipality* est expliqué.

#### ENCADRÉ 8 : AMÉLIORATION CONTINUE DANS LA CAPE BRETON REGIONAL MUNICIPALITY, EN NOUVELLE-ÉCOSSE

En 1995, plusieurs municipalités du comté de Cape Breton faisaient ni plus ni moins faillite et étaient dépendantes du financement d'urgence du gouvernement de la Nouvelle-Écosse. Conséquemment, la province a fusionné huit municipalités, huit services publics, une autorité régionale de planification et une autorité régionale de transport en commun du comté de Cape Breton. Ces municipalités occupent plus de 500 kilomètres carrés de territoire et ont une population qui varie d'un peu plus de 1 000 habitants à Louisbourg à 33 000 habitants à Sydney. La région connaît un rapide déclin de sa population, ce qui aggrave sa situation économique (Heseltine 2004).

Le service public d'approvisionnement en eau de la *CBRM* est responsable de fournir le service à toutes les anciennes municipalités du comté de Cape Breton. Grâce au partage des coûts entre ces dernières, le service public a fait des gains substantiels, qui n'auraient peut-être pas été possibles autrement. Depuis la fusion, le service public a procédé à l'installation généralisée de compteurs, a entamé des améliorations d'infrastructures d'une valeur de 54 M\$ pour répondre aux nouvelles normes concernant l'eau potable et a mis en place quelques programmes de GAD relatifs à la consommation. Le service public a acquis plus de 700 nouveaux consommateurs et prélève moins d'eau aujourd'hui qu'en 1995, grâce au resserrement de son système par la détection de fuites [Entrevue 15B].

### 3.2.2 ÉQUITÉ

Le premier rapport de cette série faisait le lien entre la tarification pour un recouvrement intégral des coûts, la GAD et l'égalité économique<sup>39</sup> (l'utilisateur paie selon sa consommation) (cf. Furlong and Bakker 2007). Ici, nous soulignons le besoin d'assurer une tarification juste (incluant l'égalité sociale) dans ce contexte. L'équité est généralement peu considérée dans l'approvisionnement en eau municipal au Canada (voir Figure 3 « habileté à payer »). Toutefois, l'équité dans ce contexte est d'une importance grandissante et est compatible avec les exigences contemporaines d'égalité économique et de recouvrement intégral des coûts. Au demeurant, une tarification équitable peut améliorer la conservation lorsque des mesures de soutien (comme des pratiques appropriées de facturation) sont intégrées. En dernier lieu, l'équité peut mener à l'amélioration de la conservation car elle signifie aider les utilisateurs à réduire leur consommation alors que les prix augmentent. Ces questions sont examinées ci-dessous.

<sup>39</sup> L'égalité économique renvoie à une situation dans laquelle les utilisateurs sont facturés selon leur consommation. L'égalité sociale se rapporte à une situation dans laquelle tous les utilisateurs ont un accès équivalent aux services d'approvisionnement en eau.

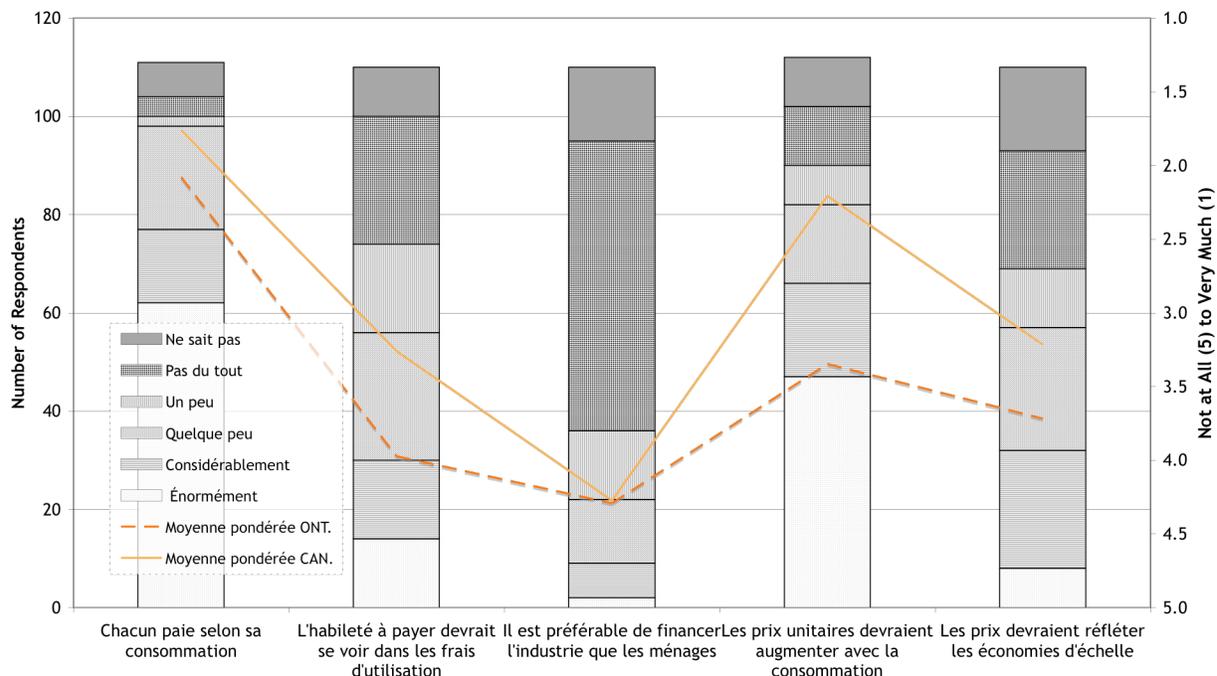


Figure 3 : Jusqu'à quel point les énoncés suivants représentent-ils le point de vue de votre organisation?

Source : Enquêtes spécialisées en Ontario et au Canada. Légende : CAN. = Canada

La plupart des répondants sont d'accord pour dire que les utilisateurs d'eau devraient payer selon leur consommation; ils estiment que l'équité économique vient du principe utilisateur-payeur. Parallèlement, les répondants sont sceptiques quant à des structures de tarification qui tiennent compte de l'habileté à payer du consommateur. Ces commentaires proviennent tous les deux de l'enquête et des entrevues (Figure 3)<sup>41</sup>. Habituellement, les participants aux entrevues pensent soit que le bien-être social est de la responsabilité des ordres supérieurs de gouvernement soit que l'habileté à payer n'est pas un enjeu dans leur communauté (surtout considérant le prix modique de l'eau). En général, les conseils municipaux donnent plus d'importance à cette question que l'équipe de direction du service public<sup>42</sup>.

Le manque d'attention portée à l'équité sociale vient peut-être des prix traditionnellement modiques de l'eau au Canada, mais les choses changent. Les prix augmentent rapidement dans de nombreuses municipalités à travers le pays, les demandes pour un recouvrement intégral des coûts et les approches utilisateur-payeur s'accroissent et les caractéristiques sociodémographiques évoluent. Plusieurs questions et possibilités apparaissent :

- **La tarification sans compteur et l'équité :** Avec un tarif forfaitaire, ceux qui consomment moins d'eau financent ceux qui en consomment plus. Les tarifs fixes sont déterminés selon la

<sup>41</sup> La Figure 3 représente un ensemble de données tirées d'une enquête menée en Ontario durant l'été 2005 et d'une autre effectuée dans les autres provinces en 2007. Ces données et enquêtes peuvent être consultées à l'adresse suivante: [www.watergovernance.ca/municipal](http://www.watergovernance.ca/municipal). Les barres indiquent les réponses de l'enquête pancanadienne et les lignes comparent les moyennes pondérées des réponses aux enquêtes ayant eu lieu en Ontario et des à travers le pays.

<sup>42</sup> Voir les discussions sur Hamilton et Kingston dans le premier rapport stratégique de cette série (Furlong and Bakker 2007). Dans la CBRM, l'équipe de direction du service public souligne également les préoccupations du conseil municipal quant à l'habileté à payer des personnes retraitées [Entrevues 15B et 16B].

dimension du lot, le nombre de salles de bains, etc.; néanmoins, les répercussions des tarifs fixes sur l'équité sont discutables (e.g. Dresner and Ekins 2006; Bakker 2001). Par exemple, une personne retraitée avec un revenu fixe, qui est toujours propriétaire, pourra payer la même somme qu'une famille à revenu moyen. Avec la tarification à l'aide de compteurs, certaines factures de consommateurs seront plus basses. De cette manière, l'équité sociale est compatible avec le recouvrement intégral des coûts et les modèles utilisateur-payeur.

- **Les changements démographiques et l'équité** : À Peel, un fonctionnaire a remis en question l'équité sociale de la tarification progressive par tranches pour les ménages vu que les données démographiques liées à une maison unifamiliale changent avec l'immigration. Il arrive désormais que plusieurs familles partagent une maison de banlieue et elles sont donc pénalisées car elles consomment plus d'eau par foyer, mais pas nécessairement par habitant [Entrevue 27]. C'est un argument favorable pour la tarification à tranches constantes (CUC).
- **Les options pour atteindre les objectifs d'équité avec le recouvrement intégral des coûts et le modèle utilisateur-payeur** : Les gouvernements municipaux et les services publics ont plusieurs options pour assurer l'équité sociale dans un contexte d'augmentation des prix, en atteignant malgré tout leurs objectifs financiers. Le tarif minimal est un exemple permettant d'assurer un certain volume d'eau à un prix modique. Par contre, dans le contexte canadien où l'équité sociale est considérée comme faisant partie du mandat du bien-être social (et donc du gouvernement), d'autres stratégies peuvent être plus facilement mises en oeuvre.
  - En 2002, **Hamilton** a lancé le programme *Utility Arrears Assistance Program*, qui puise 500 000 \$ dans les taxes hydriques pour financer les factures de consommation d'eau des utilisateurs à faible revenu<sup>43</sup>.
  - Le conseil municipal de **Kingston** a créé un fonds de subvention pour les utilisateurs à faible revenu par le biais de la *Kingston Economic Development Corporation* avec un montant de 5 000 \$ en novembre 2005, s'attendant à des contributions offertes par d'autres niveaux de gouvernement et des organismes locaux.
  - **L'Australie** utilise le modèle de la tarification par tranches; les coûts de ce modèle de service comprennent les coûts des programmes de conservation (notamment le recyclage de l'eau) et permettent des taux variables selon la région (Baxter 2005). Une caisse de secours appuie les objectifs sociaux et la source de financement est indépendante des revenus issus de la facturation de l'eau.
  - **L'équité** peut également être optimisée par l'amélioration de la conservation. La mise sur pied de mesures de GAD des ménages, et l'aide s'y rapportant, peuvent contribuer à réduire la consommation d'eau des utilisateurs lorsque les prix augmentent. C'est un élément clé de l'équité.

La tarification de la consommation d'eau mesurée à l'aide de compteurs, utilisée comme outil de conservation (en plus de l'égalité économique, de bonnes habitudes d'affaires et de la connaissance du système) a une incidence sur les structures de tarification et les modalités de facturation. Au niveau des structures de tarification : (1) pour la GAD, cela peut signifier une tarification progressive ou à tranches constantes par opposition à une tarification dégressive par tranches; et (2) pour la conservation en général, cela peut vouloir dire inclure des coûts environnementaux dans les prix. À Calgary, « une belle réussite » a consisté à introduire des coûts liés à la protection du bassin versant en amont dans l'échelle de tarification. En termes de facturation, cela signifie une facturation mensuelle précise. D'un autre côté, ce type de facturation a des répercussions sur l'entretien des compteurs et le relevé des mesures. Les compteurs mécaniques peuvent produire des données moins précises avec le temps<sup>44</sup>, d'où l'importance de l'entretien. Les relevés sur les compteurs ne doivent pas faire l'objet d'estimations mais doivent être effectués mensuellement. À Hamilton et Toronto, où les utilisateurs sont facturés selon un cycle trimestriel, les consommateurs ne reçoivent pas de

<sup>43</sup> C'est devenu un programme de subventions eau-énergie, avec cependant 93 % des fonds alloués aux factures d'énergie (*City of Hamilton*, 2004) (voir Furlong et Bakker, 2007, p.19).

<sup>44</sup> Une étude effectuée sur le programme de tarification de la consommation d'eau à l'aide de compteurs à Hamilton a conclu qu'étant donné les pertes financières dues au vieillissement des compteurs, un programme « rigoureux » d'entretien préventif de grands compteurs pourrait représenter jusqu'à 2 M\$ en augmentation de recettes pour le service public (*City of Hamilton*, 2002, p.16).

signaux de prix correspondant à leur consommation [Entrevue 41] ni d'information concernant les changements de consommation, lesquels pourraient les avertir d'une fuite sur leur propriété<sup>45</sup>.

### 3.2.3 MODÈLES DE GESTION

Les modèles de gestion englobent les dispositions pratiques permettant d'atteindre les objectifs de bonne gouvernance. La gouvernance renvoie aux processus par lesquels les décisions sont prises et un modèle de gouvernance est une formule pour arriver aux principes de gouvernance désirés dans la prise de décision (p. ex. : le modèle de Carver ou celui de la planification). Un modèle de gestion détermine des caractéristiques telles que la structure organisationnelle, le droit de propriété, les risques et les responsabilités de la gestion de l'organisation et son amélioration (Bakker, 2003, p.5).

La restructuration des modèles de gestion change la manière dont les acteurs interagissent et participent au processus décisionnel. En ce sens, les modèles de gestion affectent la forme et la mise en oeuvre des programmes d'économie d'eau. C'est ainsi qu'à Halifax « les mêmes piètres rendements, les coûts élevés, les dépassements de crédit et le mauvais service » ont accéléré les efforts de restructuration avec trois modèles de gestion différents afin de traiter les problèmes existants : (1) ils sont passés d'une entreprise privée à une commission des services publics en 1861; (2) puis, de la commission au Service municipal des travaux publics en 1894; et enfin (3) à la Commission de la fonction publique de Halifax en 1945 (aujourd'hui la HWC) (Curwin and Halifax Water Commission 1995: 41).

Durant les quinze dernières années au Canada, la restructuration des modèles de gestion (surtout en ce qui a trait à la délégation de la gestion au secteur privé) a été attentivement étudiée. La recherche basée sur des études de cas indique un intérêt marqué pour les modèles de gestion indépendante où les gouvernements municipaux continuent de participer et où la municipalité ou un service public municipal (c.-à-d. des commissions des services publics (PUC) ou des régies) et des corporations municipales conservent le droit de propriété. Les répondants de l'enquête effectuée à travers tout le Canada, auxquels on demandait leur opinion sur un éventail de modèles de gestion des services publics canadiens, ont corroboré ces résultats<sup>46</sup>.

➤ En général, les répondants ont préféré le modèle de gestion par un service municipal, suivi par ceux mettant en jeu une commission des services publics (PUC) ou une corporation municipale.

---

<sup>45</sup> Halifax Water voit ce problème différemment. En utilisant les données collectées par les compteurs, l'organisme appelle les consommateurs lorsqu'il y a un changement marqué au niveau de leur consommation. C'est efficace pour la surconsommation comme pour une basse consommation. Si un consommateur est parti durant l'hiver en oubliant de laisser un faible écoulement de robinet, le programme aide à prévenir le gel des tuyaux et l'inondation du sous-sol. Si un client a des fuites d'eau dans sa maison, cela peut aussi être corrigé. Le programme contribue à atteindre les objectifs de conservation, d'économie de l'eau et de service à la clientèle.

<sup>46</sup> La figure ne comprend aucune donnée de l'Ontario étant donné que cette question n'a pas été posée dans la première enquête (effectuée en Ontario). Ceci étant dit, la recherche basée sur des études de cas en Ontario a montré qu'il existe un grand intérêt pour les modèles de gestion indépendante (cf. Furlong 2007).

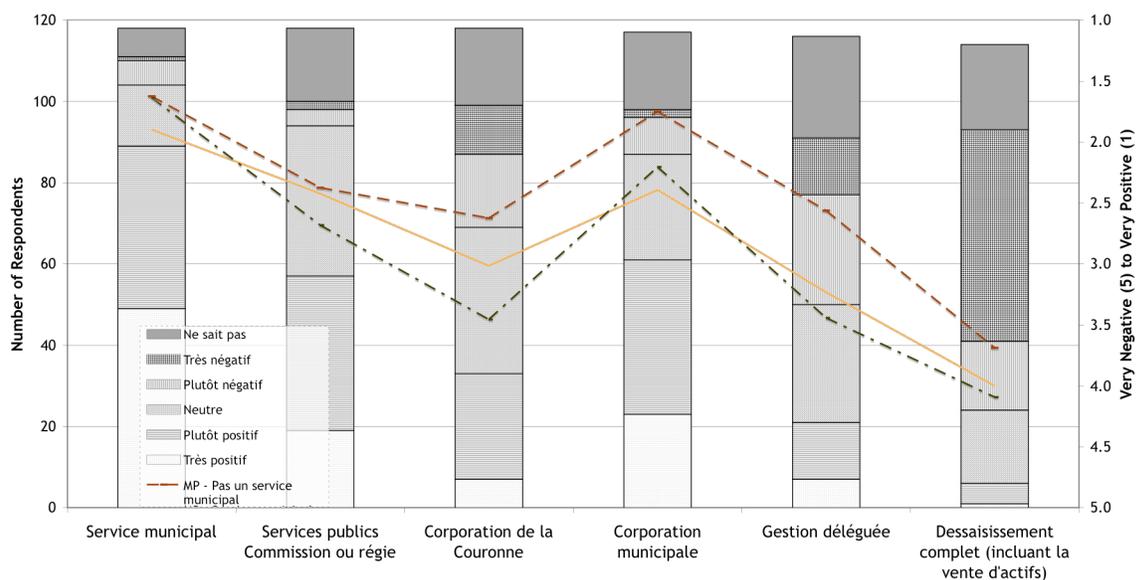


Figure 4 : Quelle est votre opinion concernant les modèles de gestion suivants pour les services publics d'approvisionnement en eau au Canada?

Source : Enquête effectuée à travers le Canada, N=119 (avant de vérifier le niveau de connaissances du sujet), N Service public municipal=44, N Service public non municipal=16

N.B. : Les barres comprennent les données de tous les répondants. Les lignes présentent les moyennes pondérées des différents groupes de répondants.

- La préférence pour le modèle de gestion par un service municipal diminue lorsque les résultats sont ajustés en tenant compte du fait que ce modèle est très familier pour les Canadiens (il s'agit du modèle d'approvisionnement en eau le plus répandu au Canada)<sup>47</sup>. C'est sur le modèle de gestion par un service municipal que les répondants se sentaient le plus à l'aise d'exprimer une opinion<sup>48</sup>.
- Généralement, les répondants travaillant dans un service municipal ont tendance à favoriser le modèle de gestion par un service municipal; ceux qui n'y travaillent pas privilégient davantage les autres modèles de gestion.
- Seize des municipalités participantes (22 %) ont signifié leur volonté de changer de modèle de gestion. De ce nombre, la majorité préfère le modèle avec corporation municipale, suivi du modèle avec commission ou régie.
- Par rapport à la gestion déléguée, les répondants devaient spécifier leur préférence quant à un exploitant du secteur privé ou public; seulement deux des 61 répondants ont opté pour un exploitant du secteur privé.
- Le dessaisissement complet (la privatisation) n'a reçu aucun appui.

La phase pilote de la recherche en Ontario a montré que les services publics qui prennent plus d'autonomie par rapport au gouvernement municipal ont des programmes qui suivent davantage les mandats de réglementation pour leurs services d'approvisionnement en eau contrairement, par exemple, à un service public social ou environnemental. Plus le service d'approvisionnement est à l'écoute de sa clientèle, plus importante sera la portée de son approche à la bonne gouvernance. Habituellement, l'adoption d'un modèle de gestion

<sup>47</sup> Cette vérification a été effectuée en enlevant toutes les réponses pour lesquelles la personne a sélectionné « Je ne sais pas » pour plus de la moitié des choix présentés.

<sup>48</sup> Ce modèle a obtenu environ le tiers du nombre des réponses « Je ne sais pas » des autres options.

indépendante signifie qu'un service public est moins préoccupé par la politique des conseils municipaux relativement à l'approbation des programmes. Les relations entre les différents modèles de gestion et les programmes de conservation et d'économie d'eau, telles qu'expliquées dans la recherche, sont résumées dans le Tableau 7 et présentées en détail dans le reste de ce chapitre.

**TABLEAU 7: RÉPERCUSSIONS DES DIFFÉRENTS MODÈLES DE GESTION SUR LES PROGRAMMES DE CONSERVATION ET D'ÉCONOMIE D'EAU**

<b>Modèles de gestion</b>	<b>Répercussions sur la planification de la conservation</b>
Service municipal	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Les budgets et les programmes de conservation exigent l'approbation du conseil municipal et des séances existent pour que le public donne son avis par l'entremise du conseil.</li> <li>➤ L'élaboration de programmes acceptables pour le public doit être effectuée avec grande diligence. Ce qui peut signifier faire des compromis (surtout sur les mesures réglementaires et économiques), mais aussi créer des programmes plus solides et de plus grande envergure à long terme.</li> <li>➤ Ce modèle peut présenter des obstacles à la limitation des tarifs de l'approvisionnement en eau à l'intérieur de la barrière fiscale d'exploitation dans les municipalités aux prises avec des difficultés financières.</li> <li>➤ La protection du consommateur est prise davantage en considération qu'avec les autres modèles.</li> </ul>
Commission ou régie	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ L'élaboration et l'approbation des programmes sont plus indépendantes vis-à-vis du conseil municipal.</li> <li>➤ Elles sont vues comme possédant l'autonomie budgétaire nécessaire pour mettre en oeuvre un vaste éventail de programmes ambitieux.</li> <li>➤ Elles peuvent se heurter aux mêmes limites que la corporation (voir ci-dessous).</li> </ul>
Corporation municipale	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Une plus grande portée pour les mesures économiques de conservation.</li> <li>➤ Des objectifs plus limités en ce qui concerne les programmes en général.</li> <li>➤ Les mesures au niveau de l'approvisionnement, telles que la détection de fuites, sont privilégiées par rapport aux mesures axées sur la demande.</li> <li>➤ Un leadership du gouvernement municipal peut être nécessaire pour assurer la mise sur pied de programmes plus vastes et plus incisifs.</li> </ul>
Gestion déléguée à un exploitant externe (concession externe)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Les programmes de conservation deviennent une option à valeur ajoutée qu'une municipalité est en mesure de choisir parmi un ensemble de services fournis par l'exploitant contractuel.</li> <li>➤ Les municipalités, plus que les services publics, peuvent devoir prendre les initiatives en matière de conservation dans le cas d'une gestion déléguée.</li> <li>➤ La délégation de la gouvernance des programmes de conservation à des organismes locaux devient alors plus cruciale.</li> </ul>
Dessaisissement complet (privatisation)	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Des mesures incitatives économiques sont privilégiées.</li> <li>➤ Une surveillance par la réglementation est nécessaire afin d'assurer la conservation.</li> </ul>
Deux niveaux de gestion	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Ce modèle peut favoriser des programmes de conservation plus vastes sur un plus grand territoire. La distance par rapport à la politique locale peut faciliter la mise sur pied de mesures réglementaires et économiques à un niveau régional.</li> <li>➤ Il peut s'avérer difficile de réussir à harmoniser les règlements et les tarifs dans toutes les municipalités. Une aide provinciale peut être indispensable.</li> <li>➤ Des mesures incitatives de partage des frais d'achat massif d'eau sont possibles afin d'améliorer les économies d'eau dans chaque municipalité.</li> </ul>

Modèles de gestion	Répercussions sur la planification de la conservation
Gouvernance exogène	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La distance vis-à-vis de la politique facilite possiblement la hausse des prix et l'association de l'approvisionnement à un certain niveau d'économie d'eau dans les municipalités utilisant le service.</li> <li>➤ La municipalité utilisant le service peut avoir l'impression d'avoir un approvisionnement en eau non protégé, ce qui peut la pousser à chercher des solutions d'approvisionnement locales.</li> <li>➤ Les municipalités utilisant le service devraient obtenir des garanties d'approvisionnement à long terme avec des modalités initiales claires concernant l'économie de l'eau.</li> </ul>

Avec le **modèle de gestion par un service municipal**, les services publics peuvent omettre certains détails techniques pour s'assurer l'approbation du conseil. Ils porteront peut-être aussi une plus grande attention à l'élaboration des programmes afin de les rendre acceptables par le public. Cela requiert la participation d'une variété d'acteurs. Alors que dans le cas des services publics de Kingston, les conseillers municipaux se sont plaints de ne pas pouvoir mettre les questions environnementales à l'ordre du jour, la création du Programme d'encouragement à l'économie d'eau (WEP) de Toronto indique que des efforts considérables ont été faits afin d'élaborer un programme qui soit appuyé par le conseil [Entrevue 37]. *Toronto Water* a embauché un consultant qui a organisé des réunions avec le public, le conseil et l'industrie pour obtenir leur appui.

Le **modèle de gestion indépendante** peut en théorie offrir plus d'options au niveau de l'approvisionnement et des programmes de gestion axée sur la demande. Cependant, ce modèle se concentre davantage sur certaines parties des programmes. C'est plus particulièrement vrai avec les programmes économiques de gestion axée sur la demande, lesquels sont importants pour les services publics mais peuvent être politiquement difficiles à mettre en oeuvre (voir Tableau 7) De récentes recherches sur les instruments économiques (IÉ) ont permis d'arriver à la conclusion qu'étant donné l'absence d'ingérence politique, les modèles de gestion indépendante pour l'approvisionnement en eau sont les plus propices à l'implémentation d'IÉ (Renzetti and Marbek Resource Consultants 2005). Toutefois, ils peuvent générer une approche plus restreinte de l'éventail de programmes qui sont globalement mis en place.

- *Utilities Kingston*, une corporation municipale, gère activement des programmes structurels-opérationnels d'économie d'eau au niveau de l'approvisionnement par la détection de fuites; la mise sur pied de programmes liés à la demande, tels que la modernisation des installations, n'est pas effectuée. Des tuyaux qui fuient sont considérés comme une perte de revenus, tandis qu'un surplus de la demande ne l'est pas [Entrevue 17].
- Les activités d'EPCOR concernant l'économie d'eau à Edmonton (à part la détection de fuites) sont principalement axées sur la communication et l'éducation du public en utilisant le message « *Only tap water delivers* » (*Seule l'eau potable est importante*) de AWWA<sup>49</sup>. La ville d'Edmonton est une force motrice importante dans le domaine de l'économie d'eau. C'est elle qui a entrepris la création de règlements sur les appareils sanitaires économiseurs d'eau, avec la participation d'EPCOR et d'autres parties prenantes [Entrevue 19B].

L'assurance d'un flux de rentrées d'argent distinct peut également procurer aux services publics indépendants une plus grande liberté d'action pour mener des programmes dans lesquels ils ont une approche proactive.

- À travers ses efforts de restructuration, la *Halifax Water Commission (HWC)* reconnaît que « la gestion par une commission qui est la propriétaire et l'exploitante du système au nom de la ville » a permis d'aider le service public à remédier à ses problèmes perpétuels de gaspillage, de dépassement de coûts et de mauvais service (Curwin and Halifax Water Commission 1995: 9).

<sup>49</sup> EPCOR a également mis en place un programme de remise sur l'achat de toilettes à Edmonton.

- Le cas de la *HWC* est rare au Canada puisqu'elle agit comme service public étant à la fois propriétaire et exploitante des infrastructures d'approvisionnement en eau (et maintenant aussi des eaux usées)<sup>50</sup>. Les droits de propriété de la *HWC* sont considérés comme indissociables de la responsabilité et de la reddition de comptes; autrement, « le service public est responsable des extrants sans avoir aucun contrôle sur les intrants » [Entrevue 13B]. Les répondants de l'Ontario ont mentionné que les droits de propriété des infrastructures pourraient favoriser des projets d'investissement en permettant au service public d'emprunter sans nuire à la cote de crédit municipale [Entrevue 23].
- Dans le DRC en Colombie-Britannique, le statut spécifique de la commission assure un flux de rentrées d'argent distinct. Un commissaire a reconnu au modèle de gestion indépendante la capacité de donner une plus grande liberté au service public dans son processus décisionnel, et par conséquent de permettre la réussite de ses programmes de conservation de l'eau [Entrevue 8B]<sup>51</sup>.

À travers les expériences du **modèle de gestion déléguée à un exploitant externe** (ou une « concession externe »), il a été rapporté que les programmes de gestion axée sur la demande et l'approvisionnement en eau seraient vus plutôt comme une option à valeur ajoutée que comme un avantage direct pour le flux de rentrées d'argent de l'entité sous contrat. C'est de cette manière que l'Agence ontarienne des eaux (AOE) aborde la gestion axée sur la demande et l'approvisionnement en eau avec ses municipalités sous contrat. Les programmes de gestion axée sur la demande et l'approvisionnement en eau ne font pas partie de l'offre initiale de la société d'État, mais les municipalités peuvent demander la mise en oeuvre de tels programmes moyennant des frais additionnels [Entrevue 13].

Anciennement, l'AOE avait un volet de conservation de l'eau quand elle était propriétaire des installations hydriques qu'elle desservait (1993-1997). Le déclin des programmes de conservation de l'eau a commencé lorsque l'AOE est devenue une entité distincte du ministère de l'Environnement et a reçu le mandat du recouvrement des coûts.

L'AOE a été poussée à devenir un organisme effectuant des activités de recouvrement des coûts. Désormais, il s'agissait pour elle d'aller chez ses clients, de leur offrir des services et de récupérer les coûts occasionnés par la prestation de ces services. Elle a constaté qu'à ce moment-là, il n'y avait pas vraiment de marché pour la conservation de l'eau et le concept est mort dans l'oeuf. Elle s'est donc concentrée davantage sur les services d'exploitation et d'entretien [Entrevue 13].

Quand l'AOE était propriétaire des installations, elle avait alors une motivation différente pour l'économie de l'eau lorsque les infrastructures atteignaient presque leur capacité maximale de production. Même si son service travaillant sur l'économie de l'eau était minimal, avec environ trois employés, l'AOE mettait en oeuvre une variété de services de conservation de l'eau dans l'Essex, région soumise à des stress hydriques causés par la serriculture [Entrevue 13].

Même si la **privatisation** n'a pas pris racine au Canada et n'a pas l'appui de l'industrie hydrique (Figure 4), la peur s'y rapportant peut avoir des répercussions négatives sur le progrès de la gestion durable des infrastructures et les principes de bonne gouvernance associés. Il faut se préoccuper de la problématique de la privatisation. Dans le contexte européen, on a constaté que le choix d'une concession externe comme modèle de gestion était « l'un des facteurs limitatifs les plus contraignants » pour la mise en oeuvre des principes de bonne gouvernance (Juuti and Katko: 234). Toutefois, au Québec, la tension tant publique que politique liée au concept de privatisation porte préjudice à la mise sur pied de la tarification résidentielle à l'aide de compteurs ce qui, combiné à l'absence d'utilisation de compteurs au niveau des

<sup>50</sup> Au Canada, dans la plupart des cas, la municipalité conserve ses droits de propriété des infrastructures. EPCOR est une autre exception. Une transformation récente de la loi en Ontario permet aux services publics d'être les propriétaires légaux d'infrastructures liées à l'eau. Il s'agit du Règlement sur les sociétés municipales en vertu de la Loi de 2006 modifiant des lois concernant les municipalités.

<sup>51</sup> Le participant a fait remarquer que la Commission a rejeté une seule fois un programme de conservation émanant du service public. Il s'agissait de l'utilisation des eaux ménagères. Elle a fait valoir qu'étant donné la réglementation actuelle sur la santé, les avantages d'un tel programme n'en justifiaient pas les coûts mais qu'elle pourrait considérer cette option à long terme [Entrevue 8B].

institutions publiques, aura probablement des conséquences néfastes sur la gestion durable des infrastructures dans l'avenir.

**Gouvernance exogène :** Cette recherche indique que, lorsque les grossistes et les distributeurs d'approvisionnement en eau sont deux entités distinctes, les mesures incitatives et de dissuasion pour l'économie d'eau et la GAD divergent de celles existant si les prestataires de services sont les deux à la fois. Au Canada, les grossistes et les distributeurs sont des organismes différents dans deux types de situation : (1) dans les modèles de gouvernance régionale à deux niveaux; et (2) dans le cas de ventes d'eau massives entre municipalités.

**Les modèles régionaux à deux niveaux** semblent ne pas souffrir de tous les problèmes qui portent les services publics à prendre leurs distances vis-à-vis des gouvernements municipaux. Cependant, ils génèrent quand même quelques préoccupations en ce qui a trait à la répartition des responsabilités entre région et niveau local. Par exemple, les régions bénéficient d'une plus grande liberté politique dans l'établissement de prix adéquats pour la vente d'eau en gros, mais elles ont peu de contrôle sur la tarification locale municipale, qu'il s'agisse de rendre les prix uniformes à travers la région ou de s'en servir afin d'encourager la conservation de l'eau. Dans la deuxième partie de son rapport traitant de l'enquête sur Walkerton, le juge O'Connor a noté une redondance et une confusion juridictionnelle avec de telles dispositions et il a recommandé que la production et la distribution soient regroupées à l'échelle régionale (O'Connor, 2002b).

Brandes et Ferguson indiquent que : (1) « la fragmentation additionnelle de la distribution de l'eau entre divers niveaux exige de la part du gouvernement une coordination de son intervention dans la planification et la mise en oeuvre de mesures de conservation de l'eau » (Brandes and Ferguson 2004: 35); et (2) que le statut du district régional du Grand Vancouver permet davantage de programmes de conservation d'eau d'envergure sur un plus grand territoire (Brandes and Ferguson 2004: 35)p. 44).

- La région de Waterloo fournit un volume massif d'eau à sept municipalités locales responsables de la distribution. En ce qui concerne les questions de compétences des diverses instances, elle n'a pas réussi l'harmonisation des tarifs ni des règlements sur l'utilisation de l'eau à l'extérieur (sujets abordés pour la première fois en 1987 dans la région) (RACWC, 1987). De nombreux résidents ne comprennent pas que les restrictions régionales l'emportent sur les règlements municipaux (RACWC, 1988). D'un autre côté, la région de Waterloo n'a pas connu de problèmes politiques relativement à la tarification, aux restrictions de la consommation d'eau ou pour les autres programmes de gestion axée sur la demande et d'approvisionnement en eau [Entrevues 43 et 44].
- Dans la même veine, le DRC n'a pas de tarification uniforme à travers les municipalités locales, puisqu'il n'a aucun contrôle sur la tarification et la facturation locales. La commission de l'eau du DRC a considéré un règlement sur le xéropaysagisme, mais l'utilisation des terres est une problématique locale [Entrevue 8B]. Un représentant provincial s'est dit sceptique sur le fait que les fournisseurs régionaux assure la distribution de l'eau, et a déclaré que le gouvernement de la province se dirigeait vers une participation des grossistes régionaux aux processus de tarification et de facturation locales [Entrevue 28B].

La distance politique des gouvernements régionaux est évidente **lorsque les services publics vendent en gros les volumes d'eau** aux autres municipalités. Les grossistes sont en mesure de demander des prix pour l'eau plus élevés aux acheteurs externes qu'aux acheteurs locaux<sup>52</sup>. Ils sont aussi en situation d'influencer les acheteurs externes et d'avoir un impact sur les pratiques de consommation afin d'encourager une plus grande économie d'eau. Par contre, de telles dispositions peuvent nuire aux initiatives de conservation dans la municipalité qui vend

---

<sup>52</sup> Cela suppose qu'il n'existe pas d'organisme de réglementation des prix indépendant (tel que la NSUARB), ce qui est le cas dans de nombreuses régions canadiennes.

de l'eau en gros et peuvent menacer la qualité de l'eau potable dans la municipalité qui l'achète.

- En matière de tarification, Hamilton demande à Haldimand 150 % du tarif local et, de 1987 à 1996, la communauté urbaine de Toronto a demandé de manière continue à la région de York de 22 à 36 % de plus que ce qu'elle réclamait aux municipalités de sa propre région (*Department of Works*, 1979-1996; *City of Hamilton*, 2003).
- À Peel, avec la vente de volumes massifs d'eau à la région de York, il est devenu presque politiquement impensable qu'un règlement sur l'arrosage des pelouses soit adopté. Le conseil régional a refusé les propositions de règlements en argumentant qu'il ne sera demandé à aucun résidant de Peel de modifier sa consommation d'eau tant et aussi longtemps que de l'eau sera vendue à la région de York [Entrevues 27 et 28].
- En fournissant de l'eau à la région de York, la communauté urbaine de Toronto et la ville de Toronto ont toutes les deux cherché à améliorer l'économie d'eau de la région. Le Grand Toronto a proposé que la région de York adopte ses mesures d'économie d'eau afin de réduire la demande en période de pointe et de différer l'élargissement des infrastructures. En 2005, le maire de Toronto mentionnait qu'avant de signer une nouvelle entente sur l'eau, la région de York devait passer à une approche de planification qui augmente la densité urbaine et réduit les coûts structurels [Entrevue 34].
- Ces questions rendent nerveuses les municipalités qui achètent de l'eau en ce qui a trait à la sécurité de leur approvisionnement, advenant un changement politique, de la demande hydrique ou des conditions d'approvisionnement dans la municipalité fournissant les services. Ce qui peut pousser les municipalités à trouver leur propre source d'approvisionnement. Les coûts et les exigences d'économie d'eau dans la municipalité acheteuse doivent être discutés et faire l'objet d'une entente d'entrée de jeu.

### **3.3 GOVERNANCE DES PETITES MUNICIPALITÉS**

---

#### **3.3.1 RENFORCEMENT DES CAPACITÉS PAR DES ÉCONOMIES DE DIVERSIFICATION**

Les petites municipalités font face à des défis particuliers qui émanent directement de la difficulté d'amasser des fonds suffisants auprès de leur base restreinte de consommateurs. Ces défis comprennent notamment : (1) financer les améliorations des installations et leur entretien; (2) attirer, garder et payer un personnel avec des connaissances spécialisées; et (3) gérer les répercussions environnementales de leurs installations.

Les défis financiers ont également des effets sur la gestion axée sur la demande et l'économie d'eau. Selon la base de données sur *l'Utilisation municipale de l'eau de 2004*, les petites municipalités ont consommé presque deux fois plus d'eau que les grandes municipalités pour l'année en question :

- La consommation d'eau résidentielle par habitant a atteint des moyennes de 291 litres par jour dans les municipalités ayant une population de plus de 500 000 habitants et de 497 litres par jour dans les municipalités de 2 000 à 5 000 habitants.
- La tarification résidentielle à l'aide de compteurs a atteint 73 % en moyenne dans les municipalités ayant une population de plus de 500 000 habitants et de 34 % dans les municipalités de 2 000 à 5 000 habitants (*Environment Canada* 2007).
- Dans sa base de données sur *l'Utilisation municipale de l'eau de 2001*, *Environnement Canada* a collecté des données sur la mise en oeuvre de huit catégories de programmes de gestion axée sur la demande. Les statistiques relatives à ces données indiquent que les plus petites municipalités tendent à avoir beaucoup moins de programmes (Tableau 8).

TABLEAU 8: MISE EN OEUVRE DES PROGRAMMES DE GAD SELON LA TAILLE DES MUNICIPALITÉS AU CANADA

Population	Nombre de municipalités	Municipalités avec un programme ou plus		Municipalités avec quatre programmes ou plus	
1000-1999	736	108	14,7 %	8	1,1 %
2000-4999	607	131	21,6 %	17	2,8 %
5000-49 999	536	219	40,9 %	44	8,2 %
50 000-499 999	74	49	66,2 %	20	27,0 %
500 000 et plus	10	8	80,0 %	5	50,0 %

Source : Données compilées et traitées à partir de la base de données sur l'Utilisation municipale de l'eau de 2001 (Environment Canada 2001)

Les petites municipalités sont bien souvent déterminées à conserver l'autonomie locale, ce qui rend ces questions difficiles à résoudre. La fusion de systèmes restreints a bien fonctionné dans certains cas, mais elle est grandement controversée. Plusieurs provinces et de nombreuses petites municipalités favorisent davantage des accords de collaboration afin de créer des **économies de diversification** (Encadré 9). Ces efforts sont importants étant donné que la fusion municipale est impopulaire sur le plan politique et n'offre pas l'approche coopérative nécessaire en matière de gouvernance pour répondre à la complexité et à la diversité municipales. Malgré tout, les résultats de l'enquête pancanadienne ont révélé un appui important pour la fusion des petits services publics d'approvisionnement en eau. Plus particulièrement, 68 % des répondants trouvaient soit « très » soit « assez positif » le fait d'effectuer « la fusion des petits services publics d'approvisionnement en eau afin de créer des économies de diversification » (Figure 5). L'expérience de fusion de plusieurs municipalités canadiennes est décrite brièvement dans l'encadré 10.

## ENCADRÉ 9 : APERÇU DES EFFORTS ENTREPRIS POUR RÉALISER DES ÉCONOMIES DE DIVERSIFICATION DANS LES PETITES MUNICIPALITÉS

### **Fusion de petits systèmes en « zones d’approvisionnement en eau » - Le rapport « À toute épreuve » (*Watertight Report*), Ontario.**

- Le Groupe d’experts - stratégie hydraulique, formé à la demande du gouvernement de l’Ontario, a proposé la fusion de petits systèmes en zones d’approvisionnement en eau désignées ou en regroupements de services. Ces entités seraient issues des systèmes locaux, mais supervisées par une commission des eaux indépendante. Le Groupe d’experts a recommandé que les comtés et les regroupements de services élaborent conjointement des plans de gestion qui seraient sujets à l’approbation d’une commission des eaux provinciale nouvellement créée (Swain 2005). La recommandation a suscité la polémique.

### **Des « solutions faites par et pour la Colombie-Britannique » (*Made in British Columbia Solutions*) ont été élaborées afin de créer des communautés plus solides.**

- Le groupe de travail *BC Task Force on Community Opportunities* a relevé trois obstacles clés dans le développement de communautés solides : (1) les défis de la collaboration, (2) le besoin d’un leadership créatif, et (3) le défi de faire la promotion des actions régionales. Le groupe de travail a trouvé des solutions qui évitent la fusion forcée et mettent l’accent sur « la collaboration, les mesures incitatives et la coopération » (Task Force on Community Opportunities 2006: i).
- En matière d’approvisionnement en eau, le gouvernement provincial est intéressé par des systèmes régionaux, même si les progrès sont lents. Sur 3 000 systèmes de distribution d’eau ruraux, « 75 % n’ont pas l’efficacité nécessaire ». La régionalisation est perçue comme créant « un ensemble de compétences individuelles qui travaillent ensemble vers un but commun, à l’opposé d’une compétence unique ». En ce qui concerne l’approvisionnement en eau, différents niveaux de gouvernement peuvent être mieux placés pour fournir différents services [Entrevue 28B].
- La Colombie-Britannique envisage de travailler avec l’association d’assurance municipale (*Municipal Insurance Association*) en vue de mettre en place des fonds d’assurance pour traiter les dettes de certains systèmes non performants [Entrevue 28].

### **Appui au partage des connaissances et à la régionalisation en Alberta.**

- Le gouvernement provincial de l’Alberta dispose de mesures financières incitatives afin d’encourager les petites municipalités à présenter des propositions conjointes pour des installations de traitement partagées. Des subventions provinciales sont disponibles pour les systèmes d’eau municipaux et les propositions régionales peuvent prétendre à une plus large part du financement.
- La province a demandé à Calgary de partager l’information liée à ses programmes d’économie d’eau avec les petites municipalités qui n’ont pas la capacité de développer de tels programmes et la ville s’est dite « plus qu’heureuse de le faire » [Entrevue 5B].

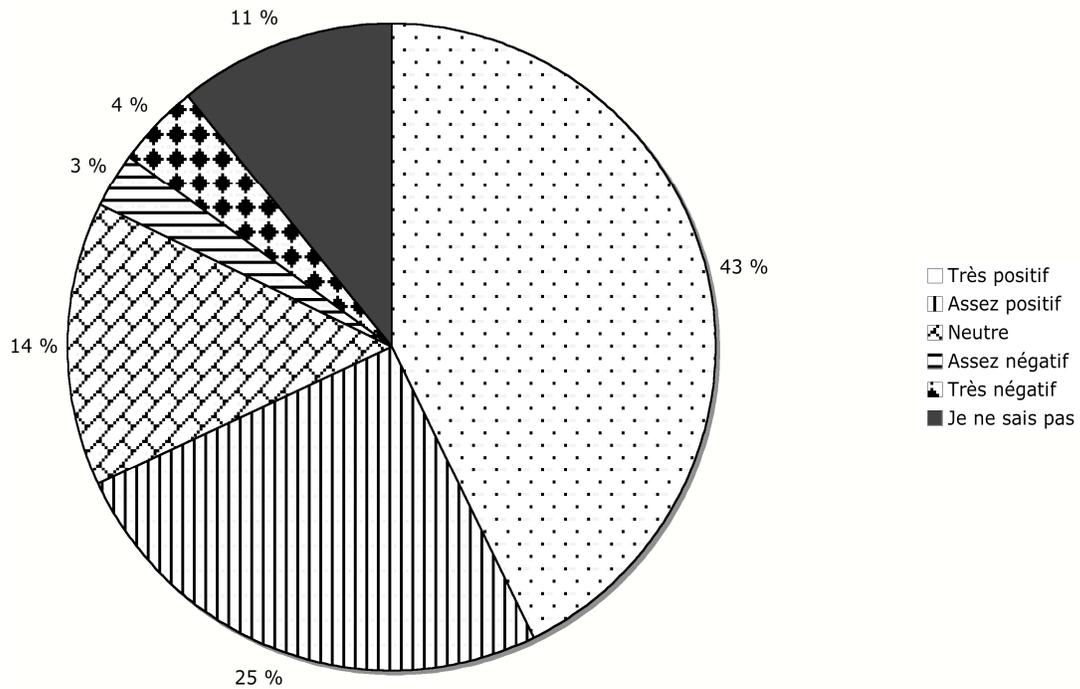
### **Achat massif d’eau d’une municipalité voisine.**

- Les petites municipalités (ou les autres municipalités avec un approvisionnement en eau insuffisant) peuvent se tourner vers des municipalités voisines pour l’achat massif d’eau. Cependant, si les conditions politiques ou celles de la demande ou de l’approvisionnement changent dans la municipalité qui fournit l’eau, cela cause une certaine nervosité quant à la sécurité de la distribution. Les normes de coûts et d’économie d’eau de la municipalité acheteuse doivent être discutées et acceptées au départ.

### **Gestion déléguée à un exploitant privé ou public.**

- Au Canada, ce modèle est souvent choisi par les petites municipalités. L’OCWA et EPCOR sont les deux organismes contractuels les plus importants.

Figure 5 : Quelle est votre opinion concernant la fusion des petits services publics d'approvisionnement en eau afin de créer des économies de diversification?



## ENCADRÉ 10 : EXPÉRIENCES DE FUSION

### La CBRM, Nouvelle-Écosse

➤ La fusion, même si elle s'est avérée un processus difficile, a permis au service public de la CBRM d'améliorer la qualité de son service tout en s'autofinanciant. Avant la fusion, il y avait huit services publics d'approvisionnement en eau distincts. La ventilation des coûts sur toute la base de clients a rendu possible la construction d'une station d'épuration des eaux de 8,4 millions de dollars pour les 500 clients de Louisbourg, en gardant les tarifs à 400 \$ environ par année. Il semble aussi que la capacité accrue d'atteindre les objectifs a poussé le service public à aller de l'avant en vue de dépasser les normes. La région peut toujours traiter les municipalités individuellement, si le besoin s'en fait sentir. Par exemple, les programmes de conservation de l'eau sont ciblés selon le plus grand besoin [Entrevues 16B et 17B].

### Sherbrooke, Québec

➤ Sherbrooke est née de la fusion de huit anciennes municipalités et les répercussions sur l'approvisionnement en eau ne semblent pas avoir été significatives. Des clients commerciaux et industriels, qui ne mesuraient pas leur consommation à l'aide de compteurs, ont commencé à le faire, mais la tarification résidentielle avec compteurs (où elle existait déjà) a cessé. Toutefois, le service public central possède une influence plus importante sur le développement aux abords de la municipalité [Entrevue 27B].

### Ontario

➤ Les expériences de fusion en Ontario ont été marquées par la controverse et les difficultés. Elles se sont révélées être une arme à deux tranchants pour le progrès de la GAD et l'économie d'eau. D'une part, la fusion a retardé des programmes et l'établissement de relations de travail entre le gouvernement provincial et les services publics concernant la réglementation de la gestion axée sur la demande dans un certain cas. Elle a également montré ses limites en ce qui a trait à l'harmonisation des tarifs dans les municipalités auparavant distinctes. D'autre part, la fusion a favorisé un plus grand partage d'information et des programmes plus vastes et mieux financés (Furlong 2007).

## 3.3.2 POSSIBILITÉS DE GOUVERNANCE PARTAGÉE

Les petites municipalités sont aux prises avec des défis de financement et de dotation en personnel et elles ont tendance à utiliser l'eau différemment des plus grandes municipalités. Selon les plus récentes statistiques sur l'utilisation de l'eau d'Environnement Canada, le secteur résidentiel est une source de demande beaucoup plus importante dans les petites municipalités (Tableau 9). Même si peu de petites municipalités ont fourni des données, le tableau indique clairement que la demande résidentielle compte chez elles pour 70 à 75 % de l'approvisionnement, alors qu'elle est inférieure à 55 % pour les plus grandes municipalités. La différence provient des niveaux plus élevés de la demande industrielle-commerciale et des pertes en eau<sup>53</sup>.

TABLEAU 9: DEMANDE EN EAU MUNICIPALE PAR SECTEUR ET TAILLE DE LA POPULATION

Source : Données tirées et compilées à partir de la base de données sur l'Utilisation municipale de l'eau de 2004 (Environnement Canada 2004b).

Population	Demande: Pourcentage Résidentielle		Demande: Pourcentage Industrielle/ Commerciale		Pourcentage des pertes en eau	
	Municipalités avec données	Moyenne	Municipalités avec données	Moyenne	Municipalités avec données	Moyenne
0-1000	53	75,7 %	35	25,0 %	28	9,0 %
1000-1999	248	73,5 %	183	24,1 %	154	7,0 %
2000-4999	302	70,3 %	235	26,3 %	192	7,7 %
5000-49 999	429	66,9 %	367	28,2 %	319	10,6 %
50 000-499 999	71	57,8 %	66	31,1 %	65	11,6 %
plus de 500 000	11	54,3 %	11	33,3 %	11	12,4 %

<sup>53</sup> Cette base de données ne comprend pas la moyenne de la demande institutionnelle.

Cela signifie que, dans la plupart des cas, les petites municipalités peuvent mettre l'accent sur la gestion de la demande en eau résidentielle afin d'améliorer la consommation durable de l'eau dans leurs communautés. De tels programmes peuvent être très abordables en comparaison avec le contrôle des pertes en eau et les petites communautés ont le net avantage de pouvoir promouvoir la conservation de l'eau résidentielle, plus particulièrement grâce au marketing social communautaire (MSC) (voir encadré 11).

Le MSC s'est avéré un instrument efficace dans des municipalités de différentes tailles (p. ex. : la région de Durham en Ontario, avec une population de 531 000 habitants en 2001). Ceci est particulièrement vrai pour les petites communautés dans lesquelles le MSC offre des possibilités uniques vu la capacité de démarchage à domicile auprès de la plupart des clients résidentiels à des coûts raisonnables. De plus, les avantages des programmes de conservation et les obstacles qui se dressent face à ces programmes sont partagés par un plus grand pourcentage de la population.

- Encouragée par sa croissance démographique et par le projet de construction d'une autoroute, en 1997, la ville d'**Okotoks en Alberta** s'est donnée une vision communautaire : « Okotoks, ville écologiquement viable » (*Sustainable Okotoks*). La ville a mis sur pied un groupe de consultation avec des résidents de longue date, a utilisé leurs suggestions pour élaborer une enquête et, par la suite, a fait du porte-à-porte afin de poser les questions du sondage de 45 minutes aux résidents. Le résultat de cette enquête a mené à la décision « de vivre selon la capacité de la rivière Sheep ». Le plan municipal d'aménagement et le « Règlement de l'aménagement du territoire » (*Land Use Bylaw*) établissent les limites de la croissance et déterminent l'emplacement et le type de projets immobiliers acceptables, ainsi que la taille des infrastructures permises dans les zones de développement de nouveaux projets immobiliers (y compris les conduites d'eau) (Pearce 2002) [Entrevue 22B]. En 2000, Okotoks a entrepris ses démarches de marketing porte-à-porte et ses initiatives d'éducation sur le développement durable ayant découlés des résultats de l'enquête. En 2003, grâce au financement d'Environnement Canada, la ville a collaboré avec ses deux voisins en amont (Turner Valley et Black Diamond) dans le cadre du projet de conservation de l'eau intitulé *Tri-Community Water Conservation Initiative*. En trois ans, 6 000 foyers ont été visités dans les trois communautés, les règlements ont été modifiés et un plan de gestion de la vallée River (*River Valley Management Plan*) a été créé [Entrevue 22B].
- Voyant le succès du programme de MSC d'Okotoks, la ville de **Cochrane en Alberta** a invité ses représentants afin d'apprendre de leur réussite [Entrevue 3B]. Même si Cochrane avait déjà mis en oeuvre une réglementation visant les appareils sanitaires dès 1992, ses programmes de conservation de l'eau stagnaient. En 2005, Cochrane a décidé de mettre sur pied sa nouvelle stratégie de gestion axée sur la demande laquelle a notamment nécessité de visiter 3 200 foyers de 2005 à 2006 et d'élaborer une nouvelle réglementation qui renforcerait les programmes de MSC, les programmes de remise se basant sur des mesures incitatives pour l'emploi d'appareils sanitaires économiseurs d'eau, les vérifications de consommation d'eau et les programmes de sensibilisation dans les écoles, entre autres.

#### ENCADRÉ 11 : MARKETING SOCIAL COMMUNAUTAIRE

Dans leur publication intitulée *Fostering Sustainable Behavior*, McKenzie-Mohr et Smith définissent le MSC comme étant une méthode unique et reconnue qui favorise des changements de comportement.

- Le marketing social communautaire vise à « identifier les obstacles et avantages de comportements plus viables à long terme, concevoir une stratégie utilisant des instruments susceptibles de changer les comportements, mettre à l'essai la stratégie avec une partie restreinte de la communauté et finalement, évaluer les répercussions du programme lorsqu'il a été mis en place dans l'ensemble de la communauté ».
- Les instruments employés dans le MSC « sont transposés au niveau communautaire et mettent fréquemment en jeu le contact personnel direct. Le contact personnel est mis de l'avant étant donné... qu'il est plus probable de pouvoir changer certains comportements en réponse aux stimulations directes d'autres personnes ou à l'appui social ».

(McKenzie-Mohr and Smith 1999)

L'objectif est de réduire les consommations commerciale et résidentielle respectivement de 25 % à 10 % d'ici 2009 (Fox 2006). Cochrane fait également partie du partenariat *Calgary Regional Partnership* (cf. Butler 2004).

Dans ces municipalités, certains éléments se dégagent de leurs expériences de MSC :

- L'importance d'avoir et de garder des agents de projets de MSC en service au sein du personnel, y compris un directeur ou une directrice en développement durable, ce qui peut parfois s'avérer difficile pour les petites municipalités. Cela rend le travail plus engagé et dynamique. Afin d'assurer la stabilité du poste, les budgets communautaires devraient inclure une ligne d'article pour le salaire du directeur ou de la directrice.
- Le partenariat avec les autres municipalités est également essentiel. Ce peut être pour un projet de coopération (comme pour la *Tri-Community Water Conservation Initiative*) ou bien pour des objectifs d'apprentissage. S'engager à travailler avec les autres communautés peut empêcher que les cycles de vie des programmes soient soumis aux aléas des budgets ou de la politique locale.
- La nécessité d'assurer la continuité du MSC pour qu'il réussisse.
- L'importance du leadership et du partage des expériences.

Éléments supplémentaires :

- Le service local des parcs peut aussi être un consommateur d'eau important de la municipalité (s'il y a peu de consommation industrielle). Travailler de concert avec lui peut se traduire par des économies d'eau importantes.
- Les économies de diversification peuvent être créées en suivant l'exemple d'une plus grande municipalité voisine qui a déjà entrepris des initiatives de programmes de conservation de l'eau.

## 4 CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS POUR UNE BONNE GOUVERNANCE

Nous devons réellement appliquer plus de principes écologiques dans l'utilisation de l'eau, la gestion et la gouvernance. Cela peut sembler intuitif mais, dans la pratique, cela arrive rarement.

- Un répondant de l'enquête

Ce rapport résume les questions clés concernant la gestion durable de l'eau et la gouvernance des infrastructures municipales de l'approvisionnement en eau au Canada. Nous concluons de notre analyse, que les obstacles à la gestion durable de l'approvisionnement en eau imposés par les modèles de gouvernance peuvent être surmontés. En outre, les municipalités ont le choix parmi un éventail de modèles de gestion et de gouvernance pour trouver ceux qui répondent à leurs divers besoins.

### CONFLITS ÉVENTUELS ENTRE UNE BONNE GOUVERNANCE ET LES OBJECTIFS DE CONSERVATION

L'exposé ci-dessus souligne également le fait que certains conflits peuvent survenir entre une bonne gouvernance et les objectifs de conservation. Ils peuvent présenter des défis particuliers. En voici cinq exemples clés :

**Défi 1 : La responsabilité peut limiter l'autonomie municipale.**

Étant donné le manque de volonté politique d'agir pour la protection de l'eau à tous les niveaux de gouvernement, une prise de responsabilités accrue est nécessaire. Les provinces et les territoires peuvent assurer la responsabilité des gouvernements municipaux en ce qui a trait à la gestion durable de l'eau grâce à de nombreux mécanismes. Par contre, ces mécanismes tendent à traiter toutes les municipalités de la même manière, alors qu'elles doivent avoir des choix qui répondent à leurs besoins spécifiques.

**Défi 2 : La gouvernance multiniveau est nécessaire, mais dépend de la responsabilité.**

La gouvernance multiniveau exige la responsabilité sur les ressources en eau de tous les niveaux de gouvernement pour réussir une gestion durable de l'eau. Au Canada, la responsabilité multiniveau en matière de protection environnementale et de gestion de l'eau fait défaut.

**Défi 3 : Les modèles de gestion peuvent imposer des compromis entre la conservation et les autres objectifs.**

Les modèles de gestion qui facilitent le plus efficacement le recouvrement intégral des coûts, la tarification selon la consommation et la tarification à l'aide de compteurs (c.-à-d. les modèles d'autonomie), ne sont pas ceux qui favorisent les programmes de conservation généralisés (c.-à-d. les modèles des services municipaux).

**Défi 4 : Les modèles de gestion populaires ne favorisent pas nécessairement la gouvernance partagée.**

Même si la gouvernance partagée s'avère indispensable à la gestion durable de l'eau, les modèles de gestion les plus communs de l'approvisionnement en eau n'incluent pas efficacement des acteurs non gouvernementaux. Vu la tendance d'évolution vers des modèles d'autonomie, les voies de communication pour les suggestions du public aux réunions des conseils municipaux pourraient devenir encore plus limitées.

**Défi 5 : Les petites municipalités doivent faire des compromis entre les économies de diversification et la gouvernance partagée.**

Les petites municipalités ont besoin de modèles qui leur fournissent des économies de diversification, tels que la fusion de petits services publics, la gestion déléguée à des opérateurs externes et des achats massifs d'eau provenant d'une plus grande municipalité. La gestion déléguée contribue à produire des programmes de conservation à valeur ajoutée restreints et les achats massifs d'eau peuvent être perçus comme des menaces à l'autonomie municipale et à la sécurité de l'eau locale.

## **RECOMMANDATIONS AFIN D'AMÉLIORER LA GOUVERNANCE ET LA CONSERVATION**

Notre analyse mentionne des stratégies de gouvernance ou des dispositions pour surmonter ces défis, qui peuvent être aussi utilisées pour élargir le champ d'action de la mise en oeuvre d'une gestion durable de l'eau. Les stratégies sont divisées en trois groupes : (1) les stratégies de gouvernance pour améliorer la responsabilité, (2) les stratégies de gouvernance pour améliorer les modèles de gestion, et (3) les stratégies de gouvernance spécifiques aux petites municipalités.

### **RECOMMANDATIONS : STRATÉGIES DE GOUVERNANCE POUR LA RESPONSABILITÉ**

**Recommandation 1 : Mettre en oeuvre des politiques et des réglementations provinciales afin d'assurer la responsabilité et l'autorité municipales liées à la gestion de l'eau.**

Des exemples comprennent la distribution liée à l'économie d'eau, une réglementation indépendante du recouvrement intégral des coûts, des définitions de recouvrement des coûts complets qui incluent la protection des sources d'eau potable et une collecte de données fiables, et des exigences envers les municipalités pour qu'elles exercent une gestion des ressources au niveau des bassins versants avec les autres utilisateurs de ces bassins.

**Recommandation 2 : Utiliser des mesures de gouvernance volontaire telles que des analyses comparatives afin d'améliorer la responsabilité des services d'approvisionnement en eau municipal.**

L'analyse comparative, encouragée par les gouvernements provinciaux, peut aider les municipalités à atteindre un niveau élevé de performance grâce à des critères efficaces et des normes de reddition de comptes qui soutiennent une gestion progressiste. Elle favorise également le partage des connaissances, ce qui permet d'aider les municipalités à mieux gérer leurs ressources.

**Recommandation 3 : Élaborer/perfectionner une stratégie nationale de l'eau afin d'améliorer la responsabilité provinciale en matière d'approvisionnement en eau.**

L'élaboration (ou le perfectionnement) d'une stratégie nationale de l'eau, menée par les provinces et territoires et mise en oeuvre par le gouvernement fédéral, pourrait créer des mesures incitatives pour un passage à l'action des provinces relativement aux questions d'approvisionnement en eau. Un accord entre les provinces sur des stratégies et objectifs communs pourrait leur offrir la stimulation et l'appui politique nécessaires pour faire avancer davantage la protection de l'eau.

**Recommandation 4 : Traiter les facteurs actuels de dissuasion de la responsabilité vis-à-vis de l'eau au niveau fédéral.**

Le gouvernement fédéral est aux prises avec des facteurs de dissuasion dans l'établissement de normes nationales d'économie de l'eau relatives aux dispositifs sanitaires consommant de l'eau. Ces facteurs comprennent : (1) le risque d'empiéter sur les mandats provinciaux et (2) les préoccupations du secteur commercial quant aux dispositifs fabriqués au Canada qui ne sont pas assez concurrentiels pour le marché des appareils sanitaires économiseurs d'eau. En relation avec le premier facteur, cette recherche révèle qu'il existe un appui municipal et provincial généralisé en faveur d'une réglementation et de normes nationales pour les dispositifs consommant de l'eau. En ce qui a trait au deuxième facteur, afin d'aller de l'avant, il faut encourager les détaillants canadiens à avoir un stock de dispositifs économiseurs d'eau, à supprimer graduellement l'ancien inventaire et à travailler avec les fabricants pour développer des modèles canadiens concurrentiels. L'expérience municipale montre qu'en avertissant à l'avance les détaillants et fabricants, il est possible d'aplanir les difficultés politiques liées à la création de normes sur les dispositifs sanitaires économiseurs d'eau.

## **RECOMMANDATIONS : MESURES DE GOUVERNANCE AFIN D'AMÉLIORER LES MODÈLES DE GESTION**

Les municipalités doivent pouvoir choisir un modèle de gestion approprié à leurs besoins locaux sans pour autant limiter les programmes de conservation ou les mesures importantes de gestion durable de l'eau (p. ex. : le recouvrement intégral des coûts, la facturation à l'aide des compteurs).

### **Recommandation 5 : Promouvoir la gouvernance répartie au niveau municipal afin d'atténuer les limites de certains modèles de gestion.**

La gouvernance répartie peut encourager des programmes de conservation à grande échelle incorporés à des modèles de gestion indépendants. Assurer un certain nombre de réunions du conseil ouvertes au public chaque année et établir un comité consultatif de citoyens pour le service public avec une large participation de la communauté sont quelques-unes des stratégies utilisées pour intégrer une gouvernance répartie.

### **Recommandation 6 : Promouvoir une réglementation indépendante des services publics d'approvisionnement en eau qui favorise des programmes de conservation à grande échelle dans les différents types de modèles de gestion.**

Les modèles de gestion indépendants semblent offrir moins de possibilités de participation du public, restreignant ainsi leur potentiel d'intégration d'importants programmes de conservation. Un organisme de réglementation indépendant, comme la *NSUARB*, peut faciliter des programmes de conservation à grande échelle, peu importe le modèle de gestion, en (1) ayant le mandat d'assurer une protection satisfaisante de l'environnement et des consommateurs, et en (2) tenant des audiences publiques pour l'approbation des tarifs.

### **Recommandation 7 : Utiliser des mécanismes de surveillance provinciaux afin d'améliorer le modèle de gestion des services municipaux.**

Le modèle de gestion des services municipaux, bien qu'important pour des programmes de conservation à grande échelle, présente possiblement des obstacles au recouvrement des coûts, aux recettes à l'intérieur de la barrière fiscale d'exploitation et à la tarification avec compteurs généralisée. Une gouvernance qui oblige le recouvrement intégral des coûts par la réglementation provinciale et l'approbation provinciale des plans financiers ou qui impose un organisme gouvernemental indépendant, peut veiller à ce que les modèles des services municipaux ne soient pas confrontés à ces obstacles ou à leurs conséquences.

### **Recommandation 8 : Assurer une souplesse et une autorité suffisantes pour que les municipalités puissent générer des recettes et élaborer des règlements pour la conservation régionale.**

Grâce à la gouvernance partagée, les provinces peuvent habiliter les municipalités à produire des recettes et à adopter des règlements municipaux pour la protection des ressources locales. Cela peut remédier à certains conflits dus aux ressources limitées au sein des gouvernements municipaux, qui rendent la perception de recettes à l'intérieur de la barrière fiscale d'exploitation difficile pour les services d'approvisionnement en eau.

### **Recommandation 9 : Associer l'économie d'eau à la distribution au niveau provincial afin d'encourager la conservation, sans égard au modèle de gestion.**

Des mesures réglementaires ou incitatives volontaires qui lient la distribution de l'eau à un niveau d'économie de consommation d'eau peuvent astreindre toutes les municipalités (surtout celles en expansion) à mettre sur pied des programmes d'économie des ressources en eau plus ambitieux, qu'ils soient menés selon des modèles de services municipaux ou avec organismes indépendants. Ces mesures peuvent également aider les relations intermunicipales en ce qui concerne l'approvisionnement et la vente massive d'eau en établissant les règlements à l'externe.

## **RECOMMANDATIONS : MESURES DE GOUVERNANCE POUR LES PETITES MUNICIPALITÉS**

Les recommandations suivantes visent les gouvernements provinciaux et ceux des petites municipalités. L'objectif est de conserver la variété de modèles de gestion disponibles pour ces dernières (qui doivent avoir des choix pour répondre à leurs besoins spécifiques), tout en leur permettant d'améliorer la conservation des ressources en eau.

### **Recommandation 10 : Spécifier les exigences en matière d'économie d'eau aux exploitants externes.**

Les petites municipalités peuvent s'assurer que leurs contrats stipulent des exigences en matière d'économie de consommation d'eau pour garantir leur achat massif d'eau d'une plus grande municipalité. De cette façon, la distribution ne sera pas assujettie aux besoins changeants en eau de la municipalité responsable de l'approvisionnement. De telles dispositions protégeraient aussi cette dernière en assurant que ses clients maintiennent un niveau de demande raisonnable. L'intégration de dispositions concernant l'économie des ressources en eau et le niveau de consommation dans les contrats nécessiterait l'aide du gouvernement provincial.

### **Recommandation 11 : Utiliser des mesures incitatives volontaires au niveau provincial qui lient le financement des infrastructures à une consommation basée sur l'économie d'eau.**

Cela signifie que les municipalités seraient invitées à inclure les exigences d'économie d'eau dans les contrats conclus avec leur exploitant local ou à avoir un programme municipal sur l'économie des ressources en eau (financé par les recettes municipales ou par les taxes versées à la municipalité par l'entité contractuelle).

### **Recommandation 12 : Encourager l'innovation dans les petites municipalités avec un potentiel de transfert de connaissances aux plus grands centres.**

Les gouvernements provinciaux peuvent épauler l'innovation dans les petites municipalités, qui possèdent des avantages en termes de mise au point de programmes de conservation à caractère innovateur. Étant donné la petite taille de ces municipalités, l'exécution de programmes pilotes et le test d'initiatives relatives à l'économie en eau y est particulièrement efficace. Les connaissances ainsi acquises peuvent alors être transmises à des niveaux supérieurs de gouvernement. Le transfert de connaissances et le leadership *provenant* des gouvernements d'ordre supérieur, quoique déjà existants, sont tout aussi importants et devraient continuer à être entretenus.

## BIBLIOGRAPHIE

- Aucoin, Peter, and Elizabeth Goodyear-Grant. "Designing a merit-based process for appointing boards of ABCs: Lessons from the Nova Scotia reform experience." Canadian Public Administration/Administration publique du Canada 45.3 (2002): 31--327.
- Bakker, Karen. Good governance in restructuring water supply: A handbook: Federation of Canadian Municipalities & Program on Water Issues, 2003.
- . "Paying for water: Water pricing and equity in England and Wales." Transactions of the Institute of British Geographers 26.2 (2001): 143-164.
- Baxter, Paul. Outcomes of the act's pricing review: Pricing externalities Australia: ACT Independent Competition and Regulatory Commission, 2005.
- BC Auditor General. Report 8: Follow-up of performance reports. Victoria, BC: Office of the Auditor General of British Columbia, 2003.
- Booth, Larry, and Frank Quinn. "Twenty-five years of the Canada water act." Canadian Water Resources Journal 20.2 (1995): 65-90.
- Boyd, David R. Unnatural law: Rethinking Canadian environmental law and policy. Law and society series. Vancouver, BC: UBC Press, 2003.
- Brandes, Oliver M. At a watershed: Ecological governance and sustainable water management in Canada. Victoria, BC: University of Victoria Polis Project on Ecological Governance, 2005.
- Brandes, Oliver M., and Keith Ferguson. The future in every drop: The benefits, barriers, and practice of urban water demand management in Canada. Victoria, BC: University of Victoria, POLIS Project on Ecological Governance, 2004.
- BRBC. Nurture, renew, protect: A report on the state of the bow river basin. Calgary, AB: Bow River Basin Council, 2005. [www.brbc.ab.ca/report](http://www.brbc.ab.ca/report).
- Burke, D., L. Leigh, and V. Sexton. Municipal water pricing, 1991-1999. Ottawa: Environment Canada, 2001. [http://www.ec.gc.ca/water/en/info/pubs/e\\_pubs.htm](http://www.ec.gc.ca/water/en/info/pubs/e_pubs.htm).
- Burke, John. "Ontario's municipal performance measurement program: Fostering innovation and accountability in local government." Government Finance Review. June (2005): 22-27.
- Butler, Rick. Thinking regionally, acting locally. Cochrane, AB: Town of Cochrane, AB, 2004. [http://www.menet.ab.ca/bins/view\\_practice.asp?pid=471](http://www.menet.ab.ca/bins/view_practice.asp?pid=471).
- Curwin, Trevor, and Halifax Water Commission. Downstream: An historical reflection of the Halifax water supply system. Halifax, NS: Halifax Water Commission, 1995.
- de Loë, Rob, and Reid Kreutzwiser. "Challenging the status quo: The evolution of water governance in Canada." Eau Canada: The future of Canada's water. Ed. Karen Bakker. Vancouver, BC: UBC Press, 2007. 85-103.
- Dresner, S., and P. Ekins. "Design of environmentally and socially conscious water metering tariffs for the UK." Journal of Environmental Planning and Management 49.6 (2006): 909-928.
- EarthTech, and National Research Council. National water and wastewater benchmarking initiative: Public report. Vancouver, BC and Markham, ON, 2007.
- Editorial. "Low water rates, crumbling pipes." Toronto Star March 25 2008, sec. Comment.
- Environment Canada. 2004 municipal water and wastewater survey pricing summary database - summary tables. Environment Canada, 2004a. Available 04/10/2008 at: [http://www.ec.gc.ca/Water/en/manage/use/e\\_data.htm](http://www.ec.gc.ca/Water/en/manage/use/e_data.htm).
- . Municipal water use 2004 statistics. Ottawa, ON: Environment Canada, 2007. [http://www.ec.gc.ca/water/en/info/pubs/sss/e\\_mun2004.htm](http://www.ec.gc.ca/water/en/info/pubs/sss/e_mun2004.htm).
- . Municipal water use database. Environment Canada, 2001. Available 09/20/2007 at: [http://www.ec.gc.ca/water/en/manage/use/e\\_data.htm](http://www.ec.gc.ca/water/en/manage/use/e_data.htm).
- . Municipal water use database, 2004 data. Environment Canada, 2004b. Available 04/10/2008 at: [http://www.ec.gc.ca/water/en/manage/use/e\\_data.htm](http://www.ec.gc.ca/water/en/manage/use/e_data.htm).
- Fox, Lisa Maria. Comprehensive demand management of municipal water resources. Cochrane, AB: Town of Cochrane, AB, 2006. [http://www.menet.ab.ca/bins/view\\_practice.asp?pid=819](http://www.menet.ab.ca/bins/view_practice.asp?pid=819).
- Furlong, Kathryn. "Municipal water supply governance in Ontario: Neoliberalization, utility restructuring, and infrastructure management." University of British Columbia, 2007.

- Furlong, Kathryn, and Karen Bakker. Water governance in transition: Utility restructuring and demand management in Ontario. Vancouver, BC: UBC Program on Water Governance & Infrastructure Canada, 2007.
- Gardner, Julie. Workshop report: Sustainable water infrastructure management in Canada. Vancouver: Program on Water Governance, 2007.  
<http://www.watergovernance.ca/Institute2/municipal/publications.htm>.
- Gibbons, Jack. A lost revenue adjustment mechanism and a shared savings mechanism for Ontario's electric utilities. Toronto, ON: Public Interest Economics on behalf of Pollution Probe, 2004.
- Gombu, Phinjo. "The high cost of using less water: Municipalities discover the inconvenient truth - lower consumption means less revenue." Toronto Star January 26 2008.  
<http://www.thestar.com/article/297647>.
- Heseltine, John. Re: Population projections for Cape Breton municipal units - 2001-2021. CBRM, NS: Terrain Group Inc., 2004.
- Hill, Carey. "Two models of multi-level governance, one model of multi-level accountability: Drinking water protection in Canada and the United States." University of British Columbia, 2006.
- Hill, Carey, et al. "A survey of water governance legislation and policies in the provinces and territories, appendix 1." Eau Canada: The future of Canada's water. Ed. Karen Bakker. Vancouver, BC: UBC Press, 2006. 367-395.
- Hill, Carey, and Kathryn Harrison. "Intergovernmental regulation and municipal drinking water." Conference on Multi-Level Regulatory Governance in Canada. Ottawa, ON, 2004.
- Hoover, Greg, et al. Navigating the shoals: Assessing water governance and management in Canada. Ottawa, ON: The Conference Board of Canada 2007.
- Jaffe, Adam B., Richard G. Newell, and Robert N. Stavins. "Environmental policy and technological change." Environmental and Resource Economics 22.41-69 (2002).
- Juuti, Petri S., and Tapio S. Katko, eds. Water, time and European cities: History matters for the futures. Tampere, Finland: European Commission.
- KPMG. Performance agenda: An international government survey. Toronto, ON: KPMG International, 2007.
- McKenzie-Mohr, Doug, and William Smith. Fostering sustainable behavior: An introduction to community based social marketing. Gabriola Island, BC: New Society Publishers, 1999.
- Ministry of Community Aboriginal and Women's Services. A guide to municipal progress reporting: Meeting the requirements of the community charter. Victoria, BC: Government of British Columbia, 2003.
- Morris, T.J., et al. Changing the flow: A blueprint for federal action on freshwater: The Gordon Water Group of Concerned Scientists and Citizens, 2007.
- Muldoon, Paul, and Theresa McClenaghan. "A tangled web: Reworking Canada's water laws." Eau Canada: The future of Canada's water. Ed. Karen Bakker. Vancouver, BC: UBC Press, 2007. 245-261.
- National Research Consortium. Innovative management and treatment options for municipal water systems: Defining opportunities for research. Toronto and Calgary: Canadian Water Network and Ontario Centres of Excellence, 2008.
- Norberg-Bohm, Vicki. "Stimulating 'green' technological innovation: An analysis of alternative policy mechanisms." Policy Sciences 32.1 (1999): 13-38.
- NSUARB. Annual accountability report for the fiscal year ended March 31, 2007. Halifax, NS: Nova Scotia Utility and Revue Board, 2007.
- . Business plan: Fiscal year ending March 31, 2008. Halifax, NS: Nova Scotia Utility and Revue Board, 2008.
- Pearce, Will. "Sustainable Okotoks": Planning and visioning process. Okotoks, AB: Town of Okotoks, 2002. [http://www.menet.ab.ca/bins/view\\_practice.asp?pid=40](http://www.menet.ab.ca/bins/view_practice.asp?pid=40).
- Piccinin, Claude. "From metric to process benchmarking." Benchmarking water supply, wastewater management and water control. Amsterdam, NL: International Water Association, 2006.

- Plumptre, Tim, and John Graham. Governance in the new millennium: Challenges for Canada. Ottawa, ON: Institute on Governance, 2000.
- Renzetti, Steven. "Are the prices right? Balancing efficiency, equity, and sustainability in water pricing." Eau Canada: The future of Canada's water. Ed. Karen Bakker. Vancouver, BC: UBC Press, 2007. 263-279.
- Renzetti, Steven, and Joseph Kushner. "Full cost accounting for water supply and sewage treatment: Concepts and case application." Canadian Water Resources Journal 29.1 (2004): 13-22.
- Renzetti, Steven, and Marbek Resource Consultants. Analysis of economic instruments for water conservation: Submitted to the Canadian Council of Ministers of the Environment Water Conservation and Economics Task Group, 2005.
- Rouse, Michael. Institutional governance and regulation of water services. London: IWA Publishing, 2007.
- Schindler, David. "The cumulative effects of climate warming and other human stresses on Canadian freshwaters in the new millennium." Canadian Journal of Aquatic Sciences 58 (2001): 18-29.
- Stratos. Governance models for sustainable development. Ottawa, ON: Policy Research Initiative, 2002.
- Swain, Harry. Watertight: The case for change in Ontario's water and wastewater sector. Toronto, ON: Ministry of Public Infrastructure Renewal & Queen's Printer for Ontario, 2005.
- Task Force on Community Opportunities. Building stronger communities: Better services, economic growth, solutions that work. Victoria, BC: British Columbia Task Force on Community Opportunities, 2006.
- Tate, Don. Water demand management in Canada: A state of the art review. Ottawa, ON: Environment Canada, Inland Waters Directorate, 1990.
- Yates, Carl D. "Water accountability at the Halifax regional water commission." Leakage 2005. Ed. Roland Liemberger. Halifax, NS: International Water Association and the Halifax Regional Water Commission, 2005. 15-21.

## ANNEXE A - CONCEPTS

### GOUVERNANCE

La gouvernance est le processus par lequel les décisions sont prises dans ou parmi les organismes, et comprend notamment le choix des personnes ou entités qui participent, la répartition des responsabilités, la priorisation des objectifs et la reddition des comptes.

### BONNE GOUVERNANCE

La bonne gouvernance est à la fois une méthode et un objectif de gouvernance qui produit des résultats globaux de développement durable (y compris les aspects sociaux, économiques et environnementaux) qui font écho aux objectifs des citoyens (voir Plumptre et Graham, 2000). Des exemples de principes canadiens et étrangers de bonne gouvernance sont présentés dans la publication de Bakker (2002).

### MODÈLE DE GOUVERNANCE

La gouvernance est le reflet des processus par lesquels les décisions sont prises et un modèle de gouvernance est une formule permettant d'atteindre les principes de gouvernance désirés dans le processus décisionnel (Bakker, 2003). Le modèle de gouvernance inclut par exemple « les ententes, les procédures, les dispositions ou les politiques qui indiquent qui exerce la compétence, de quelle manière les décisions sont prises et comment est effectuée la reddition de comptes » (Graham, Amos et Plumptre, 2003b,1).

### MODÈLE DE GESTION

Les modèles de gestion précisent les dispositions de mise en oeuvre des projets une fois la prise de décisions effectuée. Plus particulièrement, le modèle de gestion détermine les caractéristiques telles que les droits de propriété, la structure organisationnelle et les risques et responsabilités de la gestion de l'organisation, ainsi que son amélioration (Bakker, 2003, p. 5).

### INFRASTRUCTURES

Nous adoptons la définition large des infrastructures, fidèle à la récente recherche menée par Infrastructure Canada (Infrastructure Canada, 2004) et Brandes (2006). Elle intègre l'analyse des technologies « douces » et « dures ». En ce qui concerne la conservation de l'eau, les technologies en question sont des programmes de modernisation et le recyclage de l'eau, lesquels sont habituellement mis en oeuvre avec des techniques plus « douces » qui aident à contrôler l'utilisation et le cycle de vie des infrastructures. Les mécanismes de tarification et les restrictions sur la consommation d'eau en sont des exemples.

## ANNEXE B - DONNÉES

### B1 - ENTREVUES

Dans la phase pilote (2005-2006), 54 personnes ont participé à 50 entrevues. Dans la phase pancanadienne, 33 personnes ont participé à 28 entrevues. Les entrevues ont été effectuées avec des représentants officiels des gouvernements provinciaux et municipaux, des services publics, des associations de conservation de l'eau, des sociétés d'experts-conseils et des groupes environnementalistes. La liste des entrevues se trouve dans le Tableau 10 ci-dessous. L'anonymat des participants est respecté en vertu des exigences d'éthique de l'Université de la Colombie-Britannique (UBC).

TABLEAU 10: LISTE DES PARTICIPANTS AUX ENTREVUES

Phase I Entrevues			
Entrevue 1	Expert-conseil	Entrevue 26	Syndicat
Entrevue 2	Chercheur (chercheuse)	Entrevue 27	Personnel régional
Entrevue 3	Chercheur (chercheuse)	Entrevue 28	Personnel régional
Entrevue 4	Chercheur (chercheuse)	Entrevue 29	Personnel d'un service public
Entrevue 5	ONG	Entrevue 30	ONG/Agence d'experts-conseils
Entrevue 6	Association nationale	Entrevue 31	Membre du conseil d'administration d'un service public
Entrevue 7	ONG	Entrevue 32	Conseil municipal
Entrevue 8	ONG	Entrevue 33	Office de protection de la nature
Entrevue 9	Organisation professionnelle	Entrevue 34	Personnel municipal
Entrevue 10	Centre d'études et de recherches gouvernemental	Entrevue 35	Expert-conseil/Ancien(ne) employé(e) municipal(e)
Entrevue 11	Association provinciale	Entrevue 36	Conseil municipal
Entrevue 12	Régie provinciale	Entrevue 37	Personnel municipal
Entrevue 13	Corporation provinciale (2 personnes)	Entrevue 38	Personnel municipal
Entrevue 14	Expert-conseil	Entrevue 39	Personnel municipal (2 personnes)
Entrevue 15	Personnel régional	Entrevue 40	Personnel municipal
Entrevue 16	ONG	Entrevue 41	Personnel municipal (3 personnes)
Entrevue 17	Personnel d'un service public	Entrevue 42	Personnel municipal
Entrevue 18	Personnel d'un service public	Entrevue 43	Personnel régional
Entrevue 19	Syndicat	Entrevue 44	Conseil régional
Entrevue 20	Office de protection de la nature	Entrevue 45	Personnel régional
Entrevue 21	Personnel municipal	Entrevue 46	Personnel régional
Entrevue 22	Conseil municipal	Entrevue 47	Personnel régional
Entrevue 23	Personnel municipal	Entrevue 48	Personnel régional
Entrevue 24	Personnel d'un service public	Entrevue 49	Personnel régional
Entrevue 25	Expert-conseil/Ancien(ne) employé(e) d'un service public	Entrevue 50	Conseil municipal
Phase II Entrevues			
Entrevue 1B	Conseil d'organisme de conservation	Entrevue 15B	Personnel municipal (2 personnes)
Entrevue 2B	Personnel municipal	Entrevue 16B	Personnel municipal
Entrevue 3B	Activiste écologique/Ancien(ne) membre du conseil municipal	Entrevue 17B	Personnel municipal
Entrevue 4B	Expert-conseil/Ancien(ne) employé(e) municipal(e)	Entrevue 18B	Fonctionnaire provincial
Entrevue 5B	Personnel municipal	Entrevue 19B	Personnel d'entreprise
Entrevue 6B	Personnel municipal	Entrevue 20B	Personnel d'entreprise
Entrevue 7B	Personnel municipal	Entrevue 21B	Fonctionnaire provincial

Entrevue 8B	Commissaire d'un service public d'approvisionnement en eau	Entrevue 22B	Expert-conseil
Entrevue 9B	Personnel régional (3 personnes)	Entrevue 23B	Gestionnaire de la GAD
Entrevue 10B	Personnel municipal	Entrevue 24B	Personnel local
Entrevue 11B	Personnel municipal	Entrevue 25B	Personnel municipal
Entrevue 12B	Fonctionnaire régional	Entrevue 26B	Organisme sans but lucratif
Entrevue 13B	Personnel municipal	Entrevue 27B	Personnel municipal
Entrevue 14B	Fonctionnaire provincial (3 personnes)	Entrevue 28B	Fonctionnaire provincial

## **B2 - ENQUÊTES SPÉCIALISÉES EFFECTUÉES EN ONTARIO ET À TRAVERS LE CANADA**

Les deux enquêtes suivent le même format en deux parties. La première partie est d'ordre général et devait être remplie par tous les répondants. La deuxième partie concernait spécifiquement les services d'approvisionnement en eau municipaux et a été remplie uniquement par les personnes représentant de tels services. L'enquête pilote en Ontario a été effectuée de juin à septembre 2005 et a obtenu un taux de réponse de 24,3 %, avec 82 réponses sur 340 enquêtes envoyées. Une analyse des réponses et commentaires au sujet de cette enquête se trouvent dans le premier rapport de cette série (Furlong et Bakker, 2007). La répartition par province et territoire des répondants de l'enquête pancanadienne est indiquée dans le Tableau 11. Il est important de noter que les sondages sont des outils pour des enquêtes futures. Leurs résultats suscitent de nouvelles questions et donnent une nouvelle orientation à celles déjà existantes. Les enquêtes ne fournissent pas de « réponses » en soi.

TABLEAU 11: RÉPARTITION DES RÉPONDANTS À L'ENQUÊTE PANCANADIENNE

Province	Nombre envoyées	Nombre reçues	% de retour
Alb.	53	18	34 %
C.-B.	175	60	34 %
Man.	25	7	28 %
N.-B.	20	3	15 %
T.-N.	18	2	11 %
N.-É.	32	6	19 %
T.N.-O.	2	0	0 %
Nun.	4	1	25 %
Î.-P.-É.	2	1	50 %
Qc	65	15	23 %
Sask.	20	5	25 %
Yn	5	1	20 %
<b>Total</b>	<b>421</b>	<b>119</b>	<b>28 %</b>

## **B3 - ATELIERS**

L'atelier sur le projet intitulé : *La Gouvernance de l'eau en transition : Restructuration des services publics et de la gestion axée sur la demande en Ontario (The Water Governance in Transition: Utility Restructuring and Demand Management in Ontario)* s'est tenu le 13 avril 2007 au Peter Wall Institute, à l'Université de la Colombie-Britannique (UBC). L'atelier a

abordé les questions suscitées par la phase pilote du projet en Ontario. Les détails concernant le premier atelier se trouvent dans l'annexe C3 du Rapport sur *la Gouvernance de l'eau en transition (Water Governance in Transition Report)* (Furlong et Bakker, 2007), dans le rapport correspondant à cet atelier (Furlong, 2007b) ou sur le site Web de l'atelier : [www.watergovernance.ca/Workshop1](http://www.watergovernance.ca/Workshop1). Un deuxième atelier lié à la phase pancanadienne, *La Gestion durable des infrastructures de l'eau au Canada (Sustainable Water Infrastructure Management in Canada)*, a eu lieu le 5 mai 2008 au Peter Wall Institute, à l'Université de la Colombie-Britannique (UBC). Des précisions sur cet atelier sont disponibles dans le rapport de l'atelier correspondant (Gardner et Furlong, 2008) ou sur le site Web de l'atelier : [www.watergovernance.ca/Workshop4](http://www.watergovernance.ca/Workshop4). Tous les documents sont également disponibles sur le site Web du projet : [www.watergovernance.ca/Institute2/municipal/publications.htm](http://www.watergovernance.ca/Institute2/municipal/publications.htm).



[www.watergovernance.ca](http://www.watergovernance.ca)

**The Program on Water Governance at UBC**

conducts basic research on water management, engages the wider community in outreach and education on water issues, and facilitates dialogue on water governance among universities, communities, government, NGOs and the private sector.

**Contact**

Linda Nowlan  
Faculty Research Associate  
Program on Water Governance  
IRES and Department of Geography  
IRES-UBC, 439-2202 Main Mall  
Vancouver, BC V6T 1Z4  
lnowlan@ires.ubc.ca  
(604) 822-6474

