



Bonne gouvernance pour la conservation de l'eau : Guide d'introduction

Octobre 2008

PROGRAMME SUR LA GOUVERNANCE DE L'EAU



Bonne gouvernance pour la conservation de l'eau : Guide d'introduction

Octobre 2008

Auteurs :

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

Christina Cook LL.B.
Étudiante au doctorat
Institute for Resources,
Environment and
Sustainability, UBC

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.watgovernance.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. Le Réseau canadien de l'eau et une bourse de doctorat du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada fournissent une aide financière complémentaire au projet. Christina Cook a également beaucoup contribué à cette recherche.

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

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières	2
Description de projet	3
Sommaire	4
1 Bonne gouvernance pour une meilleure conservation de l'eau: Les concepts	6
Qu'est-ce que la conservation de l'eau?	6
Utilisation efficace	6
gestion axée sur la demande (GAD)	6
Gestion de l'eau à la production.....	6
Pourquoi conserver l'eau?.....	6
Durabilité économique.....	7
Durabilité environnementale	7
Durabilité sociale	7
Qu'est-ce que la gouvernance et quel est son rapport avec la Conservation?.....	7
2 Obstacles de gouvernance à la conservation	10
Obstacle 1 : Concentration sur le court terme	10
Obstacle 2 : Le manque de coopération et d'assistance des ordres supérieurs de gouvernement	10
Obstacle 3 : Opportunités de délégation limitées	11
Obstacles pour les petites municipalités	12
3 Surmonter les obstacles à la conservation : Stratégies et Principes	14
Établir une vision	14
Principe 1 : Responsabilité.....	15
La responsabilité requiert de disposer de données	15
La responsabilité demande des freins et contrepoids	16
La responsabilité demande des capacités	19
La responsabilité signifie donner l'exemple	20
Principe 2 : Équité.....	21
L'équité exige une approche complexe à la tarification	21
L'équité Signifie aider les utilisateurs à réduire leur consommation.....	23
L'équité demande l'inclusion.....	24
Principe 3 : Gouvernance partagée	24
La gouvernance partagée demande la délégation stratégique des responsabilités	24
La gouvernance partagée demande un leadership coordonné	25
La gouvernance partagée demande l'inclusion	26
Sommaire des recommandations	28
Références bibliographiques	30

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 et Bakker, 2007).¹ Suite à cette étude pilote, nous avons étendu la recherche afin d'inclure un échantillonnage pan canadien 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 pays² et nous avons examiné comment cette gouvernance influence le développement de leurs programmes.

Données

Les données primaires ont été tirées de :

- 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 figurer les documents du projet.



FIGURE 1: LES MUNICIPALITÉS DE LA SECONDE PHASE

¹ 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.

² 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.

SOMMAIRE

Au cours des dix dernières années, les municipalités à travers le Canada en sont arrivées à un consensus sur l'importance de la conservation de l'eau et beaucoup d'entre elles ont mis en œuvre des initiatives de conservation. Pourtant la mise en pratique n'a pas été uniforme et, dans l'ensemble, a été beaucoup plus lente que prévu. En conséquence, cette recherche porte sur (1) comment la variabilité de la mise en pratique est due à des différences de gouvernance, et (2) comment améliorer la gouvernance ou réaliser son potentiel pour perfectionner les pratiques municipales de conservation de l'eau au Canada.

De nombreux experts du domaine de l'eau insistent sur les aspects techniques de la conservation de l'eau—un point assurément important. Néanmoins, on fait valoir dans ce guide d'introduction que la mauvaise gouvernance est en fait l'une des principales raisons de la lenteur de la mise en œuvre des initiatives de conservation de l'eau au Canada. Les dispositions prises pour aller de l'avant, y compris l'attribution de la responsabilité et de l'obligation de rendre compte, ne sont pas à la mesure de la tâche à accomplir. La recherche menée par le Programme sur la gouvernance de l'eau de l'Université de la Colombie-Britannique (UBC) indique que les trois principaux problèmes à aborder sont : (1) le manque de responsabilité, (2) le manque de prise en compte des questions d'impartialité et d'équité et (3) le manque de coordination entre les différents ordres de gouvernement.

De plus, le fait que la gouvernance de l'eau au Canada évolue rapidement complique encore les choses. Ainsi, depuis 2000, les provinces ont adopté une prolifération de lois environnementales relatives à l'eau, en particulier sur la protection de l'eau potable. Ceux qui appliquent ces réformes législatives et changements aux politiques ont rarement pris en considération de façon systématique leurs répercussions sur la conservation de l'eau.

Par conséquent, les auteurs de ce guide d'introduction se concentrent sur la gouvernance pour deux raisons : (1) les questions liées à la gouvernance sont souvent laissées de côté dans les politiques et les activités de conservation de l'eau et (2) la mauvaise gouvernance constitue un obstacle majeur à la mise en œuvre réussie des mesures de conservation de l'eau. D'autres études ont esquissé des stratégies de gouvernance écologique pour la gestion de l'eau au Canada ainsi que des méthodes pour améliorer la conservation dans l'approvisionnement municipal (voir Brandes et Ferguson, 2004; Brandes, et al., 2005). Cette recherche se distingue par le fait qu'elle porte sur des stratégies et principes spécifiques de bonne gouvernance qui sont essentiels au progrès de la conservation municipale de l'eau, les reliant à ce que les services publics font sur le terrain et porte une attention spéciale aux défis que doivent relever les petites municipalités (voir le plus long rapport sur les politiques, Furlong et Bakker, 2008).

Ce guide d'introduction comporte quatre sections. La première section fournit un contexte à la compréhension générale des termes clés et explique la nécessité de conserver l'eau. La seconde section recense les obstacles importants de gouvernance à la conservation de l'eau. La troisième section aborde les stratégies nécessaires pour surmonter ces obstacles, en insistant sur le développement d'une vision pour la gestion durable de l'eau et l'application de trois principes de gouvernance : (1) responsabilité, (2) équité, et (3) gouvernance partagée. La dernière section résume les recommandations clés.

ENCADRÉ 1: PRINCIPES CLÉS DE GOUVERNANCE

Établir une vision à long terme développée en coopération par les parties prenantes. Cela aura pour effet d'enchâsser une gestion durable de l'eau et de l'harmoniser avec les autres objectifs de la gouvernance de l'eau.

APPLIQUER LES PRINCIPES CLÉS DE CETTE VISION AFIN D'EN GUIDER L'ÉVOLUTION. UNE VARIÉTÉ DE PRINCIPES PEUVENT ÊTRE MIS EN PLACE DANS DIFFÉRENTES COMMUNAUTÉS. SELON NOS RECHERCHES, LES TROIS PRINCIPAUX PRINCIPES 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, soient respectés. Plus important encore, 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.

1 BONNE GOUVERNANCE POUR UNE MEILLEURE CONSERVATION DE L'EAU: LES CONCEPTS

QU'EST-CE QUE LA CONSERVATION DE L'EAU?

Par conservation de l'eau on entend la réduction absolue de la quantité d'eau prise de l'environnement. On peut encourager la conservation par des mesures incitatives, comme des remises et des rabais pour les appareils électroménagers à haute efficacité, les appareils sanitaires à débit réduit, l'aménagement paysager avec des plantes appropriées pour la région, ainsi que par des changements de comportement (p. ex., prendre des douches plus courtes), qui réduisent la quantité d'eau consommée.

UTILISATION EFFICACE

L'utilisation efficace de l'eau signifie utiliser moins d'eau pour accomplir des tâches données. Des appareils sanitaires ou électroménagers économiseurs d'eau permettent de réduire la consommation d'eau (p. ex., les machines à laver à chargement frontal) ou de réduire le taux de débit (p. ex., les toilettes à débit restreint ou à haute efficacité). L'utilisation efficace ne veut pas nécessairement dire qu'on utilise moins d'eau au total. Par exemple, en utilisant une pomme de douche à débit restreint on utilise l'eau plus efficacement, mais en prenant plus de douches ou des douches plus longues, on finit par consommer la même quantité d'eau.

GESTION AXÉE SUR LA DEMANDE (GAD)

La gestion axée sur la demande, ou GAD, porte sur les mesures et techniques utilisées pour réduire la demande en eau. Les techniques peuvent être classées en trois catégories : (1) économique (p. ex., prix), (2) socio-politique (p. ex., éducation du public, codes de construction), et (3) structurelle-opérationnelle (p. ex., compteurs de consommation, dispositifs de rattrapage à faible consommation d'eau) (Tate, 1990).

GESTION DE L'EAU À LA PRODUCTION

Gérer l'eau à la production consiste à réduire la quantité d'eau produite à la station de traitement des eaux. En général, il s'agit de programme de réduction des fuites, de la modernisation et de la réparation de l'infrastructure, de la réutilisation des eaux ménagères et d'incitatifs pour prendre moins d'eau de l'environnement.

Utilisation efficace de l'eau et productivité dans la stratégie « Water for Life » de l'Alberta

La conservation de l'eau est l'un des trois principaux éléments de la stratégie «Water for Life» de l'Alberta. La réussite des efforts de conservation de l'eau – visant à augmenter la conservation de 30 % d'ici 2015 comparativement aux niveaux de 2005 – est mesurée en fonction de « l'utilisation efficace de l'eau et la productivité, » qui « compare la quantité d'eau utilisée par rapport à la quantité de productivité... la population et la croissance économique » (Gouvernement de l'Alberta, 2003). Cette méthode de mesurer la réussite permet aux secteurs d'améliorer *comment* ils utilisent l'eau sans nécessairement réduire la quantité absolue d'eau utilisée.

POURQUOI CONSERVER L'EAU?

La nécessité de conserver l'eau peut ne pas toujours sembler convaincante, surtout dans des pays comme le Canada qui disposent, semble-t-il, d'une abondance d'eau. Pourtant la conservation de l'eau est essentielle aux trois dimensions (sociale, environnementale et économique) d'un approvisionnement en eau durable. En outre, la préoccupation la plus courante parmi les municipalités au Canada porte sur la capacité de l'infrastructure. Lorsque la conservation de l'eau est considérée comme une nouvelle source d'approvisionnement, elle

permet aux services publics de retarder (ou d'éviter) l'expansion coûteuse de l'infrastructure. Répondre à la demande avec un approvisionnement moindre signifie aussi une réduction de l'usage de produits chimiques et des coûts de traitement. La réduction des fuites diminue également le risque de contamination par retour d'eau polluée dans l'approvisionnement en eau—une question de santé publique.

DURABILITÉ ÉCONOMIQUE

Les services publics d'approvisionnement en eau et les gouvernements sont de plus en plus concernés par de « meilleures pratiques commerciales » dans la prestation des services. Bien qu'une approche de style commercial ou lucrative ne convient pas à certains services publics, la pression de fonctionner comme une entreprise (p. ex., en réduisant les coûts par unité de production) peut être satisfaite en rendant l'usage de l'eau plus efficace, ce qui correspond également aux objectifs d'autres services publics. Grâce à son programme de responsabilité en matière d'eau, Halifax Water, entre autres, économise 600 millions de dollars par an (Yates, 2005). D'autres services publics, tels que Toronto Water, ont investi dans une conservation de l'eau qui définit l'usage efficace de l'eau comme une nouvelle source d'eau. C'est ainsi que l'expansion coûteuse de l'infrastructure a pu être remise à plus tard, économisant les deux-tiers des sommes qu'ils auraient dépensées.

DURABILITÉ ENVIRONNEMENTALE

Le captage de l'eau de source et l'élimination des eaux usées peuvent avoir des répercussions négatives sur l'environnement. Dans certaines régions du Canada, les questions de *quantité d'eau* sont une préoccupation importante. Cela est particulièrement vrai dans les régions qui dépendent de l'eau souterraine et les régions sèches du sud de l'Alberta (Nowlan, 2005). Dans d'autres régions, les questions de *qualité de l'eau* sont la priorité. Il y a une interaction entre les questions de qualité et de quantité de l'eau; une réduction en quantité limite l'efficacité des écoservices tels que la purification de l'eau, intensifiant les effets sur les utilisateurs subséquents. La conservation peut contribuer à maintenir la quantité et la qualité de l'eau.

DURABILITÉ SOCIALE

La conservation de l'eau peut servir à répondre à des préoccupations d'ordre social plus générales. Réduire le manque d'eau aide à éviter les conflits entre utilisateurs dans les régions soumises à des stress hydriques. La conservation de l'eau peut également aider à rendre la consommation de l'eau plus équitable en réduisant les subventions accordées à l'usage inefficace et abusif. Même dans les régions où il n'y a pas de préoccupations pressantes au sujet de l'approvisionnement en eau, la décision de conserver l'eau est habituellement associée à une série de mesures générales qui favorisent les communautés saines, telles qu'une attribution améliorée, la transparence et l'accès à l'information sur l'eau.

QU'EST-CE QUE LA GOUVERNANCE ET QUEL EST SON RAPPORT AVEC LA CONSERVATION?

La gouvernance est la démarche de prise de décision au sein des organisations et entre celles-ci, y compris : qui y prend part, l'attribution des responsabilités, la priorisation des objectifs, et la reddition de comptes. La **bonne gouvernance** permet d'atteindre les résultats voulus et de les atteindre de la bonne façon. Elle doit mettre en jeu toutes les parties prenantes (dont « les gouvernements, les entreprises et la société civile ») (Brandes, Brooks et M'Gonigle, 2007, p. 291). Améliorer la gouvernance peut contribuer à la conservation de l'eau de plusieurs manières :

- L'accès amélioré à l'information permet aux consommateurs et à ceux qui gèrent l'eau de prendre de meilleures décisions.

- La participation des parties prenantes et des utilisateurs augmente l'acceptation des initiatives de conservation de l'eau.
- L'accès à l'expertise et à l'information locales ou communautaires peut améliorer la qualité de la prise de décision.
- Une meilleure transparence augmente la légitimité politique (et donc le caractère exécutoire) des résultats de la planification de la gestion de l'eau.
- Le renforcement de la « confiance sociale » entre les parties prenantes réduit les conflits causés par les usages concurrentiels et les politiques prêtant à la controverse.
- L'élimination des obstacles politiques (p. ex., la planification politique à court terme) facilite la conservation efficace de l'eau.

Un **modèle de gouvernance** est une formule pour réaliser les principes souhaités de gouvernance dans la prise de décision (Bakker, 2003). Dans les organisations, cela concerne habituellement les rôles des parties prenantes et les relations entre elles, dont le conseil d'administration, le personnel cadre de l'organisation (PDG ou directeur exécutif) et les utilisateurs. Dans le cas de l'approvisionnement en eau municipal, un modèle de gouvernance préciserait la répartition de l'autorité de prise de décision entre la communauté et les dirigeants opérationnels sur des questions comme les tarifs de l'eau.

Le Tableau 1 décrit une série d'approches génériques à la gouvernance et leurs implications pour les programmes de conservation. Dans la pratique, un modèle de gouvernance combinerait plusieurs de ces approches en différentes mesures. Par exemple, la gouvernance partagée (qui fait participer divers acteurs à la prise de décision et à la gouvernance) peut englober une gouvernance multiniveau, répartie et déléguée en différentes mesures. Les gouvernances réglementaires et volontaires peuvent être utilisées stratégiquement pour satisfaire des visions particulières de bonne gouvernance pour l'approvisionnement en eau et font appel à des décisions gouvernementales et à des mesures d'acteurs non gouvernementaux (dans le cas de la gouvernance volontaire).

TABLEAU 1 : APPROCHES À LA GOUVERNANCE ET IMPLICATIONS POUR LA PLANIFICATION DE LA CONSERVATION

Approche à la gouvernance	Implications pour la planification de la conservation
<p>Gouvernance multiniveau Tous les ordres de gouvernement prennent part et ont des rôles distincts et complémentaires dans la conservation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Le gouvernement fédéral impose l'usage de dispositifs à débit réduit dans tous les nouveaux développements, interdit la vente des dispositifs à haut débit, dirige l'établissement de normes et le testage des dispositifs. Ainsi, des fonds deviennent disponibles pour les programmes municipaux de conservation plutôt que de servir aux tâches onéreuses associées aux programmes incitatifs de modernisation et à la recherche. Les économies d'eau sont supérieures à celles des programmes municipaux individuels de modernisation. ➤ Les provinces relient la répartition des ressources en eau à la conservation et à l'utilisation efficace de l'eau et suppriment les obstacles réglementaires à la réutilisation de l'eau. Les municipalités sont rassurées sachant que leurs voisins devront respecter les mêmes normes d'utilisation efficace de l'eau. On encourage l'innovation dans les municipalités et les régions où la réutilisation de l'eau va de soi.
<p>Gouvernance répartie Divers acteurs, en plus des gouvernements, prennent part à la prise de décision.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La gouvernance répartie peut encourager et permettre une diversité de programmes de conservation. L'expérience dans le contexte canadien a démontré que lorsqu'une plus grande gamme d'acteurs prennent part à la prise de décision, il y a un appui pour un plus large éventail de programmes. ➤ Cela peut également encourager une plus grande acceptation des programmes, car ils ont été négociés et approuvés. ➤ Dans ce scénario, davantage de planification pourrait être

Approche à la gouvernance	Implications pour la planification de la conservation
	<p>nécessaire afin d'arriver à des programmes économiques et réglementaires acceptables. Mais dans ce cas, les programmes seront plus forts et mieux appuyés.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Les mécanismes coopératifs faisant participer d'autres organismes et communautés à la mise en œuvre peuvent être particulièrement efficaces dans ce scénario.
<p>Gouvernance déléguée Les acteurs, en plus des gouvernements, prennent part à la mise en œuvre des programmes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Les municipalités trouvent que la délégation de la mise en œuvre à des groupes locaux peut aider à susciter la confiance de la communauté envers les programmes ainsi qu'une meilleure mise en œuvre. ➤ On peut engager sur contrat la communauté locale et les groupes environnementaux pour déployer toutes sortes de programmes. On peut engager les commerçants locaux pour gérer efficacement les programmes de promotion et de remise sur les appareils ménagers et sanitaires.
<p>Gouvernance réglementaire Les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux adoptent une approche réglementaire pour promouvoir la conservation dans les domaines de leur compétence.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ En fin de compte, les approches réglementaires aboutissent à des mesures et à leur respect, mais elles exigent du travail de préparation. L'éducation et l'engagement du public sont essentiels pour assurer sa compréhension et son acceptation. ➤ Dans les municipalités où la réglementation a été mise en œuvre avec succès, on a souvent commencé par l'introduction volontaire de la stratégie, à laquelle on a ajouté une formation; les règlements ont été introduits plus tard une fois que l'acceptation était plus générale.
<p>Gouvernance volontaire La conservation est encouragée par des mesures volontaires et incitatives.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Là où les gouvernements de l'échelon supérieur favorisent la gouvernance volontaire, il arrive que les municipalités aient adopté des règlements pour combler les lacunes (p. ex., les codes de plomberie en Alberta) ou aient collaboré avec la province en vue d'améliorer la réglementation. ➤ Le travail avec des municipalités voisines peut aider à surmonter certaines des limitations de la gouvernance volontaire en faisant appliquer des normes volontaires sur une plus grande région géographique où l'on exploite des entreprises et où les citoyens interagissent. ➤ L'éducation est un outil essentiel de la conservation là où l'on privilégie la gouvernance volontaire. ➤ Les mesures incitatives économiques et communautaires / collectives sont importantes pour récompenser et encourager les mesures volontaires.
<p>Gouvernance régionale Les municipalités collaborent dans leurs régions.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ La gouvernance régionale se traduit souvent par un financement plus important pour les programmes en raison de plus grandes économies d'échelle. ➤ Les programmes peuvent être financés par la région mais ciblés localement. Par exemple, les programmes peuvent être financés par des fonds généraux de la région mais destinés à des domaines spécifiques plus préoccupants. ➤ L'harmonisation des tarifs et des règlements est importante, mais elle peut s'avérer illusoire à cause des défis posés par la politique locale. L'aide des ordres supérieurs de gouvernement pourrait être nécessaire pour réaliser l'harmonisation.

2 OBSTACLES DE GOUVERNANCE À LA CONSERVATION

Les problèmes de gouvernance dans le domaine de la conservation sont généralement négligés en faveur d'une approche purement technique. Améliorer la gouvernance est toutefois essentiel à la réussite des programmes de conservation. 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 à l'avenir.
2. Le manque de coopération et d'assistance des ordres supérieurs de gouvernement - Les programmes de gestion durable de l'eau exigent des mesures des différents ordres de gouvernement, directement et indirectement, pour leur mise en œuvre et leur réussite.
3. Les opportunités de délégation limitées - Déléguer des pouvoirs aux municipalités et mobiliser des acteurs du secteur privé pourrait améliorer la mise en œuvre et le succès des programmes de conservation en faisant participer les communautés et en mettant de l'avant leurs préoccupations économiques et sociales.

Dans la pratique, ces questions se chevauchent. Par exemple, l'établissement au niveau provincial d'exigences et de mesures incitatives pourrait résoudre le problème de la concentration sur le court terme au niveau municipal. Autrement dit, corriger la concentration sur le court terme en améliorant la gouvernance partagée.

OBSTACLE 1 : CONCENTRATION SUR LE COURT TERME

La recherche a indiqué que les décisions concernant l'approvisionnement en eau prises aujourd'hui peuvent restreindre les possibilités futures pendant des dizaines d'années. Cette *dépendance du cheminement* dans l'approvisionnement en eau signifie qu'il est beaucoup plus important de planifier et de prendre des décisions en ayant une perspective à long terme de bonne gouvernance et de performance.

La concentration sur le court terme s'est avérée être un problème à tous les niveaux gouvernementaux ainsi que dans les services publics. Au Canada, des décisions passées et récentes qui ont freiné le progrès futur de la gestion durable de l'eau, comprennent :

1. Les décisions de ne pas mesurer l'utilisation de l'eau
2. Le recouvrement partiel des coûts
3. Les taux élevés de fuite et la mauvaise maintenance de l'infrastructure
4. La surveillance et la réglementation minimales de la tarification
5. Le choix de modèle de gestion
6. Un marché des appareils ménagers débordant de dispositifs inefficaces
7. Les décisions de financement qui ont récompensé le piètre rendement
8. Le manque d'engagement avec le public et le secteur commercial au sujet des questions relatives à la gestion de l'eau (y compris l'éducation et la participation)

OBSTACLE 2 : LE MANQUE DE COOPÉRATION ET D'ASSISTANCE DES ORDRES SUPÉRIEURS DE GOUVERNEMENT

Dans le domaine de la gouvernance de l'eau, la compétence provinciale prédomine car c'est aux provinces qu'appartient l'eau (et les autres ressources naturelles) (Saunders et Wenig, 2007). Les provinces sont « généralement responsables de l'eau en tant que ressource naturelle ainsi que de la gouvernance de l'eau » y compris « l'octroi de permis, la protection environnementale des eaux du ressort provincial et la potabilité de l'eau » (Hill, et al., 2007).

Cependant, tous les ordres de gouvernement ont d'importants mandats à remplir. Reconnaître les mandats complémentaires et qui se chevauchent des gouvernements et des

services publics et prendre des mesures à leur égard est essentiel pour améliorer la gestion de l'eau en général et, en particulier, l'utilisation efficace et la conservation de l'eau par les municipalités. Il est impératif que tous les ordres de gouvernement agissent car les questions pertinentes à l'utilisation efficace et la conservation de l'eau municipales sont plurigouvernementales. En l'absence de coordination et de collaboration, les gouvernements pourraient travailler à contre courant au détriment de l'efficacité et des progrès dans la conservation de l'eau.

Différentes stratégies de conservation de l'eau profiteraient d'une participation des ordres supérieurs de gouvernement. Plusieurs d'entre elles ont déjà été traitées (p. ex., Brandes, et al., 2005; Morris, et al., 2007). En résumé, elles comprennent :

1. Des normes nationales et le testage des appareils ménagers et sanitaires à débit réduit.
2. Une interdiction à l'échelle nationale de la vente d'appareils ménagers et sanitaires inefficaces.
3. Des révisions aux codes fédéraux de plomberie et de construction pour inclure des exigences obligatoires d'utiliser des appareils ménagers et sanitaires à débit réduit dans tous les nouveaux développements et les rénovations.
4. La réglementation des prix au niveau provincial (éventuellement sans lien de dépendance) pour assurer l'équité et le recouvrement intégral des coûts.
5. Une législation provinciale reliant l'attribution d'eau à l'utilisation efficace de l'eau.
6. L'élimination des obstacles législatifs à la réutilisation de l'eau.
7. Des exigences provinciales de plans pluriannuels de gestion de l'eau qui intègrent le rendement d'un service public dans le bassin hydrologique dans son ensemble.
8. Une stratégie nationale sur l'eau dirigée par les provinces.
9. Un programme national d'éducation sur la conservation de l'eau.
10. Des programmes de financement qui comportent des mesures incitatives pour améliorer la conservation.
11. De la recherche, de la surveillance et de la collecte de données; coordination et partage de l'information et des données sur les bassins hydrologiques.
12. Un leadership!

OBSTACLE 3 : OPPORTUNITÉS DE DÉLÉGATION LIMITÉES

Cette délégation comprend la délégation de l'autorité *et* de la capacité aux administrations municipales en leur accordant une plus grande souplesse législative ou des pouvoirs, et l'inclusion d'acteurs non gouvernementaux dans la planification, la prise de décision et la mise en œuvre. Une telle délégation de l'autorité et de la capacité n'est pas suffisante au Canada. Néanmoins, la situation s'améliore dans plusieurs provinces.

Pourquoi déléguer aux municipalités? Au Canada, 11,5 % de l'eau est utilisée par les secteurs municipaux et ruraux (y compris l'utilisation résidentielle, commerciale/institutionnelle et autres utilisations non industrielles) (Environnement Canada, 2008). En tant que tel, le rôle du gouvernement local pour réussir à conserver l'eau et à l'utiliser efficacement n'est pas négligeable au Canada.

La capacité de la plupart des municipalités est gouvernée par la législation provinciale (p. ex., *Loi sur les gouvernements locaux* ou *Municipal Government Act*). Dans certaines provinces, dans lesquelles le gouvernement provincial a établi des relations de coopération avec les municipalités en leur accordant plus de souplesse, les municipalités ont répondu en faisant preuve d'innovation et de leadership en ce qui a trait à la conservation de l'eau. L'exemple le plus important est le développement d'appareils sanitaires à débit réduit et les règlements municipaux concernant l'aménagement paysager en Alberta et en Colombie-Britannique.

Pourquoi déléguer à des acteurs non gouvernementaux? La recherche du projet Gouvernance des infrastructures municipales de l'approvisionnement en eau au Canada a démontré que l'engagement du public peut :

1. Aboutir à un plus grand choix de techniques implémentées au niveau municipal pour améliorer la conservation.
2. Décourager les décisions politiques à court terme relatives à la gestion de l'eau.
3. Encourager la prise en considération de l'équité et de la protection sociale dans les politiques en matière de conservation.
4. Faciliter la mise en œuvre et l'adoption de programmes en permettant au service public de déterminer les répercussions négatives potentielles du programme sur la communauté et de s'efforcer d'y remédier.

Les groupes environnementaux locaux ont joué un rôle important en demandant avec insistance des programmes de conservation innovateurs dans de nombreuses municipalités. Ils peuvent fournir une expertise fort nécessaire (surtout dans les petites municipalités) et ils ont souvent bloqué des décisions qui auraient créé des obstacles de longue durée à la conservation.

Dans les cas où les municipalités ont réussi à mettre en œuvre des règlements innovateurs et controversés sur l'utilisation efficace de l'eau ou d'autres mesures de conservation, l'apprentissage ainsi que la réponse aux préoccupations du public et des secteurs commerciaux, industriels et institutionnels ont joué un rôle important.

Toutes les formes de délégation ne sont pas les mêmes; certaines formes facilitent la conservation alors que d'autres font tout le contraire. Plus particulièrement certains modèles de gestion qui délèguent des pouvoirs à des acteurs non municipaux (p. ex., des opérateurs, publics ou privés de systèmes de traitement des eaux ou une autre municipalité) offrent moins d'incitatifs à entreprendre des programmes de conservation et peuvent donc freiner le progrès (Furlong et Bakker, 2008). Les stratégies de gouvernance qui font participer des acteurs non gouvernementaux à la prise de décision (p. ex., éducation, participation et consultation du public) et la gouvernance partagée dans laquelle les ordres supérieurs de gouvernement remplissent des rôles appropriés peuvent compenser les répercussions négatives de certains modèles de gestion déléguée et indépendante sur la conservation.

Ces stratégies permettent aux municipalités de choisir toute la liste de modèles de gestion dont elles disposent, sans avoir à compromettre la conservation. C'est un point important, car les municipalités au Canada ont toutes sortes de besoins et de capacités qui ne sont pas les mêmes. Pourtant, ces mécanismes coopératifs de gouvernance n'existent pas encore au Canada.

OBSTACLES POUR LES PETITES MUNICIPALITÉS

En plus des obstacles décrits plus haut, les petites municipalités font face à des défis particuliers pour faire progresser les programmes de conservation, qui sont souvent causés par la difficulté d'obtenir des fonds suffisants en raison de leur petite base démographique. Parmi les défis spécifiques : comment financer la modernisation et la maintenance de l'infrastructure; comment financer, garder et attirer l'expertise nécessaire; et comment gérer les impacts environnementaux des installations de distribution de l'eau et de traitement des eaux usées.

On peut relever beaucoup de ces défis par des améliorations à la gouvernance, de sorte que les diverses municipalités tirent profit des économies d'échelle. La régionalisation des services d'eau, par exemple, donne accès aux petites communautés à une plus grande base de clients (davantage de fonds) et de plus hauts niveaux d'expertise de leur personnel. Par contre, un problème surgit puisque certains modèles de gestion, qui s'appliquent le mieux aux économies

d'échelle, présentent également des défis aux programmes de conservation. On peut le voir, entre autres, dans la gestion déléguée : les municipalités confient les opérations à une entité externe (qu'elle soit publique ou privée) qui aborde la conservation et la régulation de la demande strictement comme une option de valeur ajoutée plutôt que de les considérer comme un important élément de la prestation des services. Cela rend les améliorations générales de la gouvernance (tel que discutées ci-dessous) d'autant plus essentielles (voir Furlong et Bakker, 2008).

3 SURMONTER LES OBSTACLES À LA CONSERVATION : STRATÉGIES ET PRINCIPES

La bonne gouvernance en matière de gestion de l'eau demande la mise en œuvre de stratégies et de principes pour surmonter les obstacles à la conservation.

La démarche pour définir des principes de bonne gouvernance et choisir un modèle de gouvernance commence par le développement d'une vision pour la gestion à long terme de l'approvisionnement en eau. Beaucoup de principes différents peuvent être définis en fonction de la vision; mais notre recherche a identifié trois principes clés qui sont particulièrement importants pour surmonter les obstacles de gouvernance à la gestion durable de l'eau :

- 1) Responsabilité
- 2) Équité
- 3) Gouvernance partagée

Chacun des principes clés est discuté plus bas en indiquant la meilleure façon de les appliquer et de déterminer à quel ordre de gouvernement incombent les activités qui s'y rapportent.

Les discussions qui suivent révèlent comment les questions abordées par les distributeurs d'eau sont influencées par plus d'un de ces principes de bonne gouvernance.

ÉTABLIR UNE VISION

Les organisations façonnent habituellement des modèles internes de gouvernance. L'importance d'une bonne gouvernance est largement acceptée, pourtant la « meilleure » approche à l'élaboration de modèles de gouvernance fait l'objet d'un intense débat.

Qu'un modèle officiel de gouvernance soit adopté ou non, les organisations trouveront utile de définir des principes de bonne gouvernance et d'exprimer clairement les responsabilités et les relations entre les parties prenantes. La bonne gouvernance est tout simplement définie comme un « modèle de gouvernance » qui commence par une vision.

La nature de cette vision variera considérablement selon l'organisation, la communauté et la région, il existe toutefois des lignes directrices générales pour un modèle de bonne gouvernance (Tableau 2).

Dans le contexte de la gestion durable de l'eau, pour être efficace la bonne gouvernance requiert une perspective axée sur les bassins hydrologiques (Brandes, et al., 2005). Pour ce qui est d'établir une vision, les visions de diverses organisations œuvrant dans un même bassin hydrologique devraient se compléter. Les gouvernements provinciaux et territoriaux peuvent assumer un rôle de leadership en établissant des visions provinciales et territoriales pour la gestion de l'eau de sorte que les opérateurs locaux puissent enchâsser leur vision dans les objectifs plus larges de la communauté, du bassin hydrologique et de la province ou du territoire.

Une bonne vision nécessite un plan de mise en œuvre. Dans la suite du guide d'introduction, nous examinons les principaux points de gouvernance à prendre en considération dans l'élaboration et l'exécution de ce plan.

TABLEAU 2 : SOMMAIRE DES 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 étoffe 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 haute 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, 2003.

PRINCIPE 1 : RESPONSABILITÉ

La responsabilité demande à la fois d'être garant de quelque chose et responsable si les résultats convenus et attendus ne sont pas atteints. Dans le domaine de l'approvisionnement en eau au Canada, il n'y a pas d'obligation de rendre compte. Les citoyens ne devraient pas être dépendants de la volonté politique pour la protection de leurs ressources en eau et pour l'accès équitable aux services d'approvisionnement en eau municipaux. Des mécanismes de responsabilisation devraient plutôt être mis en place.

Tous les ordres de gouvernement et les services publics au Canada devraient être responsables de prendre les mesures nécessaires pour assurer la gestion durable de l'eau selon leur secteur respectif.

LA RESPONSABILITÉ REQUIERT DE DISPOSER DE DONNÉES

L'utilisation de compteurs est essentielle aux gestionnaires de services publics, aux planificateurs environnementalistes, aux gouvernements et aux consommateurs.

Pour beaucoup de **gestionnaires de services publics**, les principaux avantages de la mesure universelle de la consommation sont une connaissance du système et la collecte de données. Cette connaissance est considérée comme étant essentielle à la gestion et à la planification efficaces des services publics, à la comptabilisation du coût complet, à l'amélioration du système et à la gestion de l'infrastructure. Les « données sur la demande » au sujet des opérations des services publics peuvent être ajoutées à cette liste (Renzetti, 2005). Dans les municipalités ayant des programmes très réussis de responsabilisation en matière d'eau (contrôle de la perte d'eau), le comptage est considéré comme essentiel.

Pour les **planificateurs environnementalistes**, les **gestionnaires de bassins hydrologiques** et les **gouvernements**, les données sur la consommation municipale sont aussi très importantes. À l'atelier sur la gestion durable de l'infrastructure des services d'eau au Canada les participants ont noté l'effet dévastateur de la pénurie de données pour la gestion de l'eau au Canada.

Comme l'a déclaré un participant :

Nous sommes supposés vous donner des budgets et des bilans sur l'eau — et nous n'avons pas de données parce que nous n'avons pas de compteur. Sans données on n'a pas de crédibilité. Si on ne mesure pas la consommation, comment peut-on établir un modèle?

Pour les **consommateurs**, la mesure de leur consommation leur donne l'occasion de faire le lien entre leurs habitudes et la quantité réelle d'eau qu'ils utilisent. La consommation devient

moins abstraite et mieux contrôlée par les consommateurs individuels qui peuvent décider de modifier leur consommation et voir les résultats de ces changements. À Kelowna et dans la Cape Breton Regional Municipality (CBRM), suite à l'introduction des compteurs, les consommateurs ont été surpris de la quantité d'eau qu'ils utilisaient. C'est seulement en sachant combien d'eau on consomme qu'on peut devenir responsable de la consommation d'eau.

La mesure de la consommation se heurte à l'inertie à cause d'une planification à court terme

Les décisions prises dans le passé de ne pas mesurer l'utilisation de l'eau rendent les compteurs prohibitifs sur le plan financier et politique pour beaucoup de services publics au Canada. On peut vaincre cette inertie. Diverses stratégies peuvent considérablement améliorer la perception qu'a le public de la mesure de la consommation et la volonté politique de l'entreprendre.

ENCADRÉ 2 : MISE EN ŒUVRE D'UN SYSTÈME UNIVERSEL DE MESURE DE LA CONSOMMATION DE L'EAU, LEÇONS DE KELOWNA, COLOMBIE-BRITANNIQUE

1. Éduquer le public et les politiciens au sujet de la nécessité et des avantages de la mesure de la consommation.
2. Mener une étude pilote.
3. Introduire les compteurs au début comme un outil de mesure plutôt que comme un moyen de calculer le prix.
4. Donner le temps aux consommateurs de s'habituer aux compteurs et de comprendre le rapport entre leur consommation et leur utilisation mesurée.
5. Avant de commencer à facturer en fonction de l'utilisation mesurée, fournir aux clients des factures préliminaires qui indiquent ce qu'ils auraient dû payer s'ils avaient été facturés en fonction de leur consommation.
6. Établir les prix initiaux de sorte que les factures d'eau d'un ménage moyen restent plus ou moins les mêmes que celles qu'il payait sous le système d'un tarif fixe.
7. Ajuster les tarifs progressivement pour atteindre les objectifs de recouvrement intégral des coûts.
8. Maintenir rigoureusement les compteurs en bon état et les technologies de lecture exacte des compteurs.
9. Faire le relevé des compteurs et facturer les consommateurs mensuellement.

LA RESPONSABILITÉ DEMANDE DES FREINS ET CONTREPOIDS

La responsabilité signifie que les différents ordres de gouvernement sont tenus responsables des aspects de la gestion durable de l'eau qui relèvent de leur ressort. Dans certains cas, la réglementation indépendante des services publics pourrait assurer que des objectifs difficiles politiquement ou techniquement soient réalisés; dans d'autres cas, il pourrait être nécessaire d'éliminer les conflits d'intérêts associés à des objectifs particuliers.

La responsabilité est un mécanisme qui oblige les différents ordres de gouvernement à agir conformément à leurs mandats respectifs pour la conservation. Elle est ainsi étroitement reliée à la gouvernance partagée.

Responsabilité pour le recouvrement intégral des coûts, un exemple

Le recouvrement intégral des coûts est affligé par un manque de responsabilité au Canada. La tarification est compliquée tant sur le plan technique que politique et elle est rarement réglementée dans ce pays. L'insuffisance du recouvrement des coûts a contribué aux déficits actuels d'infrastructure, aux bas niveaux traditionnels de gestion environnementale et à une demande d'eau inutilement élevée.

Au Canada, plusieurs provinces ont mis en place des mesures pour surveiller les décisions financières et de tarification des services d'approvisionnement en eau (Tableau 3).

TABLEAU 3 : MÉCANISMES DE SURVEILLANCE RÉGLEMENTAIRES PROVINCIAUX

Province et organisme de réglementation	Mécanisme
Surveillance des régies provinciales	
Nouvelle-Écosse, Nova Scotia Utility and Review Board (NSUARB)	La NSUARB est une régie provinciale indépendante. Elle réglemente et surveille la planification financière de tous les services publics de la province (parmi d'autres fonctions), y compris la tarification et les grands projets d'infrastructure.
Saskatchewan, Saskatchewan Municipal Board	Les régies de services publics sont sujettes à la surveillance de la Saskatchewan Municipal Board, un conseil provincial indépendant, qui approuve les tarifs, les prix demandés, les redevances ou loyers établis par un conseil pour l'utilisation des services de distribution de l'eau ou d'égouts.
Île-du-Prince-Édouard, The Island Regulatory and Appeals Commission (IRAC)	L'IRAC est chargée de la supervision générale et du contrôle de tous les services publics sauf dans quelques villes plus grandes ³ . L'IRAC établit et détermine ou approuve tous les tarifs d'approvisionnement en eau.
Manitoba, La Régie des services publics (RSP)	La Régie des services publics (RSP) surveille tous les services publics, qu'ils appartiennent à des intérêts privés, ou sont administrés par la municipalité. La RSP doit approuver par écrit les tarifs d'un propriétaire de services publics pour tout service rendu au Manitoba.
Surveillance législative	
Ontario, <i>Loi sur la durabilité des réseaux d'eau et d'égouts</i> (2002) et <i>Loi sur la salubrité de l'eau potable</i> (2002)	La <i>Loi sur la durabilité des réseaux d'eau et d'égouts</i> stipule que tous les services d'eau en Ontario devront fonctionner en recouvrant leurs coûts - les coûts comprennent les opérations, la maintenance et les coûts d'immobilisation. En vertu de la <i>Loi sur la salubrité de l'eau potable</i> , les services publics doivent présenter un plan financier au ministre responsable comme condition d'approbation de leur permis d'exploitation.
Nouveau-Brunswick, <i>Loi sur les municipalités</i>	La <i>Loi sur les municipalités</i> exige qu'une municipalité distribuant l'eau doit construire, opérer et maintenir le service en faisant payer l'utilisateur pour sa consommation.
Territoires du Nord-Ouest, <i>Loi sur les cités, villes et villages</i>	La <i>Loi sur les cités, villes et villages</i> exige un règlement sur le service public qui identifie les sources de financement pour tous les coûts engagés en raison du règlement.
Surveillance limitée	
Québec, Ministère des Affaires municipales et des Régions	Un ministère provincial qui surveille la tarification de l'eau dans les municipalités. Le ministre responsable se réserve également le droit d'obliger une municipalité à élargir ou à améliorer les services ou à facturer le prélèvement d'eau.
Colombie-Britannique, <i>Local Government Act</i>	Le ministre a le droit d'approuver les prix de l'eau dans les districts en voie d'organisation.
Alberta, Alberta Utilities Commission (AUC)	L'AUC est un organisme provincial indépendant. Elle réglemente seulement les prix de l'eau des services publics appartenant au secteur privé. L'approbation de l'AUC est également requise pour le transfert de propriété.

³ Charlottetown, la ville de Summerside, les villes de Charlottetown South et de Charlottetown West sont surveillées par leurs conseils municipaux respectifs.

Certains avantages de la réglementation indépendante en plus du recouvrement des coûts :

1. La NSUARB de Nouvelle-Écosse encourage l'équité et la gouvernance partagée en incluant de multiples perspectives. La NSUARB organise des consultations communautaires ouvertes dans le cadre de son processus d'examen. On tient compte des préoccupations du public dans les décisions. La Régie peut demander aux services publics d'améliorer leurs pratiques de gestion (p. ex., détection des fuites) ou d'améliorer les impacts du service public sur les utilisateurs des environs.
2. La réglementation indépendante décharge beaucoup de services publics des problèmes politiques auxquels ils font face pour réussir à recouvrer les coûts; elle assure que les petites municipalités ont elles aussi accès à l'expertise financière et que les consommateurs peuvent compter sur des services d'eau de qualité à l'avenir aux plus bas prix possibles.
3. La réglementation indépendante des services publics peut ne pas mener aux plus hauts tarifs, mais à des tarifs qui permettent le recouvrement des coûts.

Stratégies pour arriver à une réglementation indépendante :

1. **Utiliser un organisme de réglementation indépendant existant et fiable** - Il existe toutes sortes d'organismes de réglementation indépendants dans la plupart des instances canadiennes (p. ex., les régies de services publics et les conseils municipaux).
2. **Assurer une réputation pour son indépendance politique, son équité et sa compétence** - En Nouvelle-Écosse, les garanties de l'indépendance politique des organismes, des conseils et des commissions comprennent : l'annonce publique des postes à pourvoir; un système de triage qui garantit que seul les candidats qualifiés sont nommés aux postes par les ministres; une exigence d'approbation de toutes les nominations par un comité permanent de l'Assemblée législative (qui a pouvoir de veto); et une exigence que les nominations soient fondées sur le mérite relatif (c.-à-d., la nomination du(de la) candidat(e) le(la) plus qualifié(e)) (Aucoin et Goodyear-Grant, 2002).
3. **Donner le temps de s'adapter** - Les municipalités ont besoin d'un certain temps pour s'adapter aux règlements et pour suivre une formation sur la présentation à la régie des plans d'exploitation et financiers.

Légiférer la comptabilisation du coût complet

Au Canada, l'Ontario a été la première province à invoquer la méthode du coût complet dans sa *Loi sur la durabilité des réseaux d'eau et d'égouts*, 2002, L.O. 2002, chap. 29 (la « LDREE »). Bien qu'elle ne soit pas encore en vigueur, la Loi requiert que « les services d'eau et d'égouts de l'Ontario adoptent la méthode du coût complet » et préparent : (1) un rapport sur les coûts totaux des services d'eau y compris les coûts de protection de la source, des opérations, du financement, du renouvellement, du remplacement et de l'amélioration; et (2) un plan de recouvrement des coûts qui sera soumis à l'approbation du ministre de l'Environnement. Les plans approuvés doivent être mis en œuvre dans les délais prescrits par la réglementation.

La Directive Cadre européenne sur l'Eau « exige que la véritable valeur économique de l'eau soit prise en compte dans l'application du recouvrement intégral des coûts » (Chave, 2001). Cette définition très élastique de la comptabilisation du coût complet représente un changement considérable par rapport aux pratiques actuelles et pourrait faire de l'eau une denrée très onéreuse. Si la comptabilisation du coût complet compromet l'accès à suffisamment d'eau potable, la Directive autorise une dérogation (EUROPA Commission européenne, 2007).

Autres possibilités et stratégies pour augmenter la responsabilité :

1. **Supervision ministérielle directe** - Là où les administrations la choisissent, il est important que la supervision s'applique à tous les fournisseurs de services d'eau à intervalles réguliers.
2. **Approbation des plans d'exploitation et financiers** - Exige que les fournisseurs de services d'eau présentent des plans quinquennaux d'exploitation et financiers au ministre responsable ou à une régie provinciale existante.

3. **Examen des permis** - Relie l'approbation des permis (y compris la demande de changement d'un permis existant ou le renouvellement d'un tel permis) à l'approbation des plans d'exploitation et financiers à long terme. Exige un examen périodique des permis.
4. **Adoption d'une loi sur le recouvrement intégral des coûts** - Une telle législation devrait comporter des mécanismes de mise en application et de supervision ainsi que des définitions claires de ce qui est compris dans les coûts totaux.
5. **Stratégies de subvention** - Celles-ci pourraient, entre autres, relier le financement de l'infrastructure à la gestion financière constante et stable du service public.

LA RESPONSABILITÉ DEMANDE DES CAPACITÉS

Financement

Les hauts échelons de gouvernement devront non seulement accorder un financement, mais également travailler avec les municipalités et les régions pour veiller à ce que le financement soit ciblé de façon appropriée et efficace en tenant compte du contexte régional. Le financement doit servir à améliorer directement l'efficacité des services d'approvisionnement en eau en (1) rendant le financement conditionnel à la performance liée à l'usage efficace de l'eau, et (2) en accordant des fonds pour effectuer l'audit de l'usage industriel/commercial/institutionnel de l'eau et la mise en œuvre sectorielle des résultats. Consulter les municipalités au sujet des décisions de financement implique la gouvernance partagée des décisions de financement.

Recherche et innovation

Les événements à Walkerton et North Battleford ont suscité un nouvel intérêt pour les politiques, l'innovation et les sciences de l'eau au Canada après quarante ans de régression. Il reste pourtant beaucoup à faire. Par exemple, les gouvernements de l'échelon supérieur peuvent (1) surveiller la qualité et la quantité d'eau, exiger la comptabilisation de l'eau et élaborer des protocoles de surveillance communs nationaux; (2) soutenir le développement d'une planification sectorielle efficace; et (3) supprimer les obstacles législatifs provinciaux et fédéraux à l'innovation dans le domaine des technologies d'utilisation efficace de l'eau (p. ex., réglementation contre la réutilisation de l'eau (Boyd, 2003, p. 51) et les lois qui enchâssent l'avantage commercial des dispositifs inefficaces.

Coordination

Les provinces et territoires doivent coordonner les efforts des différents départements et les objectifs des nombreuses lois concernant l'eau potable. Le Manitoba a créé un ministère de la Gestion des ressources hydriques pour réunir toutes les questions relatives à l'eau sous un même ministère. La stratégie « Water for Life » de l'Alberta est dirigée par le ministère de l'Environnement qui collabore avec jusqu'à quatorze (14) autres départements pour les questions relatives à l'eau.

La gestion durable de l'eau (qui comprend l'approche 'de la source au robinet') fait appel à des partenariats locaux de large portée. Étant donné que les mandats des gouvernements locaux et régionaux peuvent être limités, la participation de la province est essentielle. En Ontario, on a chargé les offices de protection de la nature d'établir des partenariats pour élaborer des plans de gestion des bassins hydrologiques en vertu de la *Loi sur la salubrité de l'eau potable* (SDWA).⁴

Renforcement de l'autonomie

Le renforcement de l'autonomie municipale est critique pour la gouvernance partagée. On doit permettre aux municipalités de percevoir des recettes et d'adopter des règlements pour protéger

⁴ Cependant, les autorités responsables de la conservation n'ont pas compétence sur le prélèvement d'eau de source provenant d'un lac (ce qui s'applique à de nombreux services de distribution de l'eau en Ontario).

les ressources locales. Cela permet de réduire les conflits sur l'accès aux ressources limitées au sein des administrations municipales qui compliquent l'appropriation des recettes pour les services d'approvisionnement en eau.

LA RESPONSABILITÉ SIGNIFIE DONNER L'EXEMPLE

Écologisation des bâtiments gouvernementaux

On demande avec insistance que les gouvernements donnent l'exemple pour ce qui est des politiques d'approvisionnement en eau au Canada (p. ex., Brandes, et al., 2005; Boyd, 2003). De nombreuses administrations municipales ont entrepris des projets d'écologisation des bâtiments publics. Calgary Water est allé plus loin et travaille avec le groupe de la ville de Calgary qui approuve les développements sur un programme qui réduirait les droits à payer pour le permis de développement dans le cas des bâtiments « verts ».

Pourtant, dans certains cas, il n'y a aucun progrès. Au Québec, les bâtiments institutionnels provinciaux (p. ex., les écoles, universités, hôpitaux et édifices du gouvernement) sont exemptés par la loi de payer les droits d'eau. En raison de cette absence d'un incitatif pour devenir plus efficace, certains bâtiments institutionnels des municipalités figurent parmi les utilisateurs d'eau les plus prolifiques et les plus gaspilleurs. Dans des villes comme Sherbrooke, où se trouvent beaucoup d'institutions, cela peut représenter une part importante de la demande en eau.

Réparation des fuites du réseau de distribution

Les taux de fuite varient d'un bout à l'autre du Canada et ont diminué au cours des dernières années. Les conduites d'eau qui fuient peuvent représenter une perte d'eau considérable, des pertes de revenus et une perte de crédibilité aux yeux du public. Par exemple, l'Ontario Sewer and Watermain Construction Association estime que le débit moyen de fuite en Ontario s'élevait à 20 % en 2001, ce qui correspondait à une perte de revenu annuelle de 150 millions de dollars. À Montréal, les fuites s'élèvent jusqu'à 40 % (Bueckert, 2004).

Certaines municipalités sont exemplaires. En dépit d'avoir une des plus anciennes infrastructures de services d'eau au Canada, Halifax se compte parmi les villes ayant les plus bas taux de fuite. Depuis la mise en œuvre d'un programme de lutte contre les fuites en 1999, jusqu'en 2006, Halifax Water avait réduit ses fuites de 34 millions de litres par jour, économisant ainsi 550 000 \$ par an (Yates, 2005). Les économies d'argent ont augmenté de façon significative avec les récentes hausses du prix du pétrole.

Quelques leçons apprises

1. **Apprendre auprès des meilleurs** - Trouvant l'approche traditionnelle de « l'eau perdue » trop limitée, Halifax Water s'est renseignée auprès des services publics en dehors de l'Amérique du Nord et a adopté l'approche « responsabilité en matière d'eau » de l'International Water Association (IWA)/American Water Works Association (AWWA).
2. **Réunir une équipe diversifiée pour le programme** - Ayant reconnu la comptabilisation de l'eau comme étant un programme large et complexe, Halifax Water a réuni les différents départements du service public pour mettre sur pied ce programme (spécifiquement, les opérations, la distribution, le service à la clientèle, les finances, les opérations de la station de traitement et l'ingénierie) (Yates 2005).
3. **Vous pouvez aussi réparer les fuites au-delà de la limite de la propriété** - En surveillant l'utilisation, Halifax peut voir si la consommation augmente de façon disproportionnée et avertit le client s'il y a une fuite. Pour les grands utilisateurs industriels, Halifax introduit un logiciel qui permet aux utilisateurs de surveiller en ligne leur propre consommation d'eau et ainsi de détecter des fuites éventuelles.
4. **Célébrer votre réussite** - Halifax Water a utilisé la motivation de groupe pour impliquer son personnel dans l'effort collectif. Le service public a organisé un barbecue de steaks pour son personnel quand celui-ci avait atteint un CFI (coefficient des fuites

d'infrastructures) de quatre. Quand il a atteint un CFI de trois, le personnel a célébré avec du homard.

PRINCIPE 2 : ÉQUITÉ

L'enquête et les données de la recherche montrent qu'en dépit du fait qu'un accès suffisant à l'approvisionnement en eau est essentiel à la santé publique, les représentants du service et les professionnels de l'approvisionnement en eau semblent peu préoccupés d'assurer l'accès à l'eau que l'utilisateur puisse ou non payer. En général, il y a la perception que les prix de l'eau sont si bas qu'aucun groupe de revenu n'est surchargé et que les salariés à faible revenu, résidant habituellement dans des immeubles, ne reçoivent pas de factures d'eau individuelles. Au Canada, l'équité sociale est généralement considérée comme étant l'affaire des gouvernements plutôt que celle des services publics – qu'elle est assurée par les programmes d'assistance sociale plutôt que par la subvention des tarifs.

Dans le contexte changeant de l'approvisionnement en eau et de la situation économique au Canada, cette perception semble étroite et plusieurs problèmes actuels indiquent une réalité différente :

1. Prix de l'eau à la hausse dans de nombreuses municipalités pour remédier aux lacunes de l'infrastructure et une plus grande préoccupation au sujet du recouvrement intégral des coûts, dont on a élargi la définition (qui pourrait inclure la protection des sources, par exemple).
2. La démographie changeante en particulier dans les régions urbaines et suburbaines. La norme d'une habitation individuelle se transforme en situations de logement plus complexes; comme plusieurs familles vivant dans un seul logement en banlieue.
3. La hausse des prix des aliments et du carburant ont de fortes répercussions sur les budgets ménagers, plus particulièrement dans les zones rurales où il y a peu d'options de transport.
4. La hausse des prix de l'eau affecte également les institutions et les organismes de service qui pourraient avoir des budgets limités. Parmi ceux-ci figurent les parcs municipaux et les aires de récréation, qui peuvent être particulièrement importants pour répondre aux besoins en loisirs de toute la communauté, des écoles et des hôpitaux.

Cela ne veut pas dire que les prix ne devraient pas augmenter pour atteindre le recouvrement des coûts, mais que les besoins d'accessibilité de tous les utilisateurs méritent d'être pris en considération en déterminant l'équité. Pour atteindre les objectifs de recouvrement des coûts, les prix et les programmes doivent être conçus de manière à répondre aux besoins de tous les utilisateurs sans égard à leur revenu.

L'ÉQUITÉ EXIGE UNE APPROCHE COMPLEXE À LA TARIFICATION

L'équité dans le prix de l'eau signifie des prix équitables pour ceux qui dépendent des services d'eau et des prix équitables pour ceux qui fournissent ces services. Des prix équitables ne signifient pas nécessairement que tout le monde paie le même prix ou que tout le monde paie en fonction des coûts exacts qu'il impose au réseau (p. ex., des prix selon l'heure d'usage ou en fonction de la distance). Des prix équitables assurent que les besoins des utilisateurs et des services publics sont satisfaits tout en offrant les meilleurs avantages sociaux et environnementaux.

Au Canada, où les municipalités cherchent activement à recouvrer les coûts, la tendance est de se concentrer sur le recouvrement intégral des coûts techniques et opérationnels de la distribution de l'eau et des services d'égouts. Selon Renzetti, en plus du recouvrement des coûts techniques et opérationnels, des prix équitables devraient prendre en compte (1) les coûts sociaux intégraux, aidant ainsi les utilisateurs à prendre de bonnes décisions en termes

de consommation; (2) la promotion de la conservation de l'eau et de la durabilité des écosystèmes aquatiques (p. ex., le coût des programmes de durabilité); et (3) une tarification socialement équitable de sorte que les prix ne surchargent pas les ménages à revenu modeste (Renzetti, 2007).

Plusieurs municipalités ont pris des mesures pour assurer que les utilisateurs à faible revenu ne sont pas surchargés en établissant des fonds municipaux (parfois en coopération avec des partenaires) pour subventionner les factures en souffrance. D'autres municipalités ont décidé d'aider les utilisateurs à réduire leurs factures alors que les prix augmentent (p. ex., en subventionnant l'achat et l'installation d'appareils efficaces et les audits d'utilisation de l'eau).

En résumé, les prix équitables ne peuvent pas être définis exclusivement en fonction des besoins du service public. Il faut également avoir des mécanismes de surveillance et un accord politique concernant des éléments comme les « coûts sociaux ».

Recouvrement des coûts à la CBRM

Le service d'eau de la Cape Breton Regional Municipality (CBRM) a subventionné indirectement la construction d'une station de traitement d'eau pour une communauté dans la base d'utilisateurs de toute la région. De cette façon, le service d'approvisionnement en eau recouvre ses coûts et tous les résidents ont accès à la même norme d'eau à un prix acceptable (et égal) bien que les coûts que ces utilisateurs imposent au réseau durant une période donnée peuvent varier considérablement. On estime qu'à la longue, les coûts que les communautés imposent au réseau finiront par s'équilibrer.

Planification large et intégrée

La tarification appropriée demande de connaître les coûts de prestation des services et les coûts imposés par les services sur l'environnement et la communauté. La planification large et intégrée comprend des considérations sur les plans financier, de durabilité et d'équité, ainsi que leurs interactions.

1. **Le plan financier** recouvre les coûts (opération et maintenance, développement de l'infrastructure) de services d'approvisionnement en eau et d'égouts, en tenant compte de l'avenir. Les services publics devraient prendre en considération les coûts futurs en plus des coûts actuels pour éviter les déficits continus d'infrastructure. Ce plan sera un document complexe qui demandera des ajustements à la longue pour tenir compte des changements démographiques et des habitudes de consommation qui modifieront les scénarios futurs. La souplesse est une composante clé.
2. **Le plan de durabilité** recouvre les coûts imposés à l'écosystème résultant de la distribution d'eau fiable et saine et l'élimination et le traitement des eaux usées. Ce plan détermine les coûts pour assurer que la prestation des services d'eau est écologique et progressiste. Cela peut comprendre, entre autres, la participation à la protection et à la gestion du bassin hydrologique, ainsi que toutes sortes de programmes pour réduire la demande et l'approvisionnement en eau.
3. **Le plan d'équité** recouvre les coûts des services socialement équitables. Cela peut signifier assurer que tous les utilisateurs du réseau ont accès au même niveau de qualité d'eau en quantités fiables. Cela peut également signifier permettre aux utilisateurs de réduire leurs factures par la gestion de la demande alors que les prix augmentent. Comme tels, les plans d'équité et de durabilité sont étroitement liés.

Ces trois plans ont des objectifs distincts, mais qui sont intimement reliés; ils sont interactifs et s'influencent mutuellement. En outre, les plans d'équité et de durabilité ont chacun des coûts individuels, mais ils modifient aussi les coûts des opérations et de la maintenance de la prestation des services d'eau. Ainsi, les ajustements aux coûts provenant de chacun des plans sont communs.

Considérations importantes pour le plan d'équité

1. **Base d'utilisateurs** - Le nombre et le type d'utilisateurs auront un impact sur l'équité et l'efficacité de votre approche au recouvrement des coûts : (1) les services publics facturent des prix différents aux clients industriels, commerciaux et institutionnels en fonction des coûts qu'ils imposent sur le réseau; (2) les services publics pourraient mettre en œuvre des programmes pour aider les utilisateurs institutionnels et les départements municipaux (p. ex., hôpitaux, écoles, parcs et services de loisirs) à réduire leur consommation; ou (3) si la consommation d'une communauté est principalement pour l'irrigation extérieure, les tarifs croissants par tranche pour le recouvrement des coûts sont plus équitables dans les communautés où l'utilisation intérieure de l'eau est la principale cause de la demande.
2. **Structure des tarifs** - Il existe plusieurs structures générales de tarifs. Celles-ci comprennent les tarifs fixes (consommation non mesurée), les tarifs unitaires constants, les tarifs décroissants par tranche et les tarifs croissants par tranche. Au Canada, on a démontré que la structure de prix influence fortement la réaction des consommateurs résidentiels face aux prix (Reynaud, Renzetti et Villeneuve, 2005). La facturation du tarif fixe est courante au Canada, mais elle peut souvent donner lieu à un interfinancement des ménages à revenu fixe aux ménages à revenu moyen (Dresner et Ekins, 2006). On considère que la méthode des tarifs croissants par tranche encourage la conservation et améliore l'équité. Cependant, dans de nombreuses villes canadiennes en croissance, les logements passent de l'occupation par une seule famille à une occupation multifamiliale. Dans ce cas, les tarifs croissants par tranche pourraient être injustes lorsqu'il y a un plus grand nombre d'occupants.

L'ÉQUITÉ SIGNIFIE AIDER LES UTILISATEURS À RÉDUIRE LEUR CONSOMMATION

Les services d'approvisionnement en eau au Canada sont habituellement des entités publiques. Elles fonctionnent sur une base de recouvrement des coûts plutôt qu'à des fins lucratives. Dans les cas où les services d'eau sont confiés à un opérateur public ou privé, il est important que les municipalités assument les rôles nécessaires pour veiller à ce que les services d'eau soient équitables. Un rôle crucial à cet égard est celui d'aider les résidents de leurs communautés à réduire leur consommation d'eau. Cela augmente l'accès de la communauté aux services qui dépendent d'un approvisionnement en eau (p. ex., lavage, cuisine, etc.) et réduit les impacts environnementaux des services d'eau assurant ainsi un approvisionnement équitable.

Les services publics devraient offrir des programmes de réduction de la demande de sorte que les services puissent profiter d'économies de coûts et que les quartiers à faible revenu puissent être inclus dans les programmes dès le début.

Bien que les programmes d'utilisation efficace de l'eau et de gestion de la demande seront adaptés à chaque communauté, il y a certaines étapes que peuvent suivre les communautés afin d'assurer la réussite de leur mise en œuvre. Les principales étapes d'un programme réussi sont les suivantes :

1. **Éduquer** - Utiliser l'éducation et la diffusion : éléments clés de tous les programmes réussis. Cette composante est continue et se poursuit même après la fin de la participation du service public aux autres aspects du programme.
2. **Consulter** - Consulter avec les groupes touchés par le programme alors qu'il se développe (p. ex., les vendeurs au détail, les promoteurs, d'autres services de la ville, les associations de quartier, etc.).
3. **Mettre à l'essai** - Mettre le programme à l'essai dans un quartier donné ou dans un secteur d'utilisateurs d'eau.
4. **Élargir** - Tirer parti des bons résultats du projet pilote pour faire participer de plus grands groupes de la communauté. Élargir le programme peut aussi dire mettre à contribution d'autres acteurs et déléguer la responsabilité de certaines parties du programme.

5. **Assurer la continuité** - Assurer que les utilisateurs disposent facilement de ressources et de l'information nécessaires pour continuer le programme par eux-mêmes. Cela comprend notamment d'assurer que les vendeurs au détail offrent les produits appropriés (p. ex., dispositifs efficaces, plantes résistant à la sécheresse, etc.).
6. **Légiférer** - Étant donné que la mise à exécution des règlements locaux peut souvent être problématique, il est essentiel de la faire accepter par la communauté en présentant le règlement comme une progression naturelle et un complément aux efforts continus de la communauté.
7. **Transmettre** - Assurer l'expansion et la longévité des programmes d'un service public en les transmettant à des groupes communautaires et à des commerces locaux pour qu'ils les continuent. Cela permettra également au service public de mettre sur pied de nouveaux programmes.
8. **Célébrer** - Ne pas dissimuler les réussites. Informer la communauté des avantages des programmes de conservation qui ont permis des économies d'eau et protégé la santé du bassin hydrologique.

L'ÉQUITÉ DEMANDE L'INCLUSION

L'équité et la gouvernance partagée se chevauchent. Tenir compte de multiples perspectives implique l'équité car (1) cela donne une voix à une diversité de groupes touchés par les programmes et politiques d'un service public; et (2) cela permet d'adapter les politiques pour prendre en compte leurs besoins. De cette façon, aucun groupe n'est éprouvé inutilement par la conception de programmes de gestion durable de l'eau.

Assurer l'équité dans la gouvernance partagée, particulièrement dans la délégation de responsabilités à des acteurs non gouvernementaux, aide aussi à garantir des programmes qui réussissent mieux, qui sont plus faciles à mettre en œuvre et qui sont mieux acceptés. Ces questions sont traitées plus à fond ci-dessous dans la section « La gouvernance partagée demande l'inclusion ».

PRINCIPE 3 : GOUVERNANCE PARTAGÉE

LA GOUVERNANCE PARTAGÉE DEMANDE LA DÉLÉGATION STRATÉGIQUE DES RESPONSABILITÉS

Avec une véritable gouvernance partagée, une part importante du fardeau de la conservation des services publics et des gestionnaires des ressources est allégée. Les programmes développés au niveau local ont un plus grand impact et une meilleure chance de réussir. La participation de l'ordre supérieur de gouvernement est particulièrement importante pour : assurer le recouvrement des coûts, réglementer les appareils sanitaires et ménagers, relier l'attribution de l'eau à la conservation de l'eau, offrir des incitatifs pour la conservation, et éliminer les obstacles législatifs à la réutilisation des eaux ménagères.

Programmes d'appareils sanitaires économiseurs d'eau

Les services publics sont responsables de la mise en œuvre des programmes de modernisation des appareils sanitaires. Pourtant l'impact de ces programmes est fortement désavantagé par l'absence persistante de normes de testage fédérales et d'une interdiction d'utiliser les appareils à haut débit.

Normes et exigences pour les dispositifs économiseurs d'eau, un exemple

Au Canada, il n'est pas exigé des commerçants de vendre des appareils consommant de l'eau qui soient efficaces et peu d'instances ont inclus des exigences de débit d'eau réduit dans leurs codes de plomberie et de construction. Les pays d'Europe occidentale, les États-Unis et

L'Australie ont tous imposé des exigences d'appareils sanitaires à débit réduit dans les nouveaux développements et ont interdit les toilettes à haut débit (p. ex., 13 litres/chasse).

Au Canada, les municipalités concernées au sujet de l'approvisionnement en eau à cause de limitations à la capacité de l'infrastructure (étant donné la croissance de la population et la demande croissante) ou en raison de pressions exercées sur les sources d'eau (y compris la dégradation) cherchent les moyens de réduire la demande en eau. Pour beaucoup de municipalités l'utilisation intérieure et extérieure de l'eau, en particulier les toilettes inefficaces et les pratiques d'irrigation gaspilleuses, est la principale cause de la demande excessive en eau.

Cette recherche a révélé que les municipalités souhaitent fortement disposer de normes d'efficacité et désirent que le gouvernement fédéral prennent des mesures à cet égard avec notamment :

1. Un ajustement juridiquement contraignant aux codes fédéraux de plomberie et de construction qui établit des normes d'efficacité pour les dispositifs et appareils consommant de l'eau. C'est là la meilleure solution sur les plan économique et environnemental; il permettrait d'établir les normes nécessaires d'efficacité sans doubler les efforts et les ressources des municipalités canadiennes.
2. Une recherche, des normes et le testage des dispositifs et appareils consommant de l'eau au niveau fédéral.
3. Une interdiction nationale de vendre au détail des dispositifs et appareils consommant de l'eau qui sont inefficaces.
4. Des programmes pour aider les vendeurs au détail et les fabricants à s'adapter aux nouvelles exigences d'utilisation efficace de l'eau.

Les exigences fédérales d'efficacité pourraient suivre celles des municipalités en Alberta :

1. L'expérience de l'Alberta prouve que la réglementation de l'efficacité n'est pas une question politiquement délicate.
2. Les promoteurs immobiliers, les vendeurs au détail et le public l'ont acceptée. Les questions à résoudre concernent : (1) le temps nécessaire pour épuiser les stocks actuels, et (2) la qualité des appareils efficaces.
3. Ces questions sont facilement résolues en accordant le temps de s'adapter et demandant au gouvernement fédéral de procéder aux tests des appareils et de formuler des normes d'efficacité.
4. Des normes d'utilisation extérieure de l'eau devraient figurer dans cette réglementation ou une réglementation additionnelle.
5. Au-delà du Canada, les gouvernements fédéral et provinciaux peuvent s'inspirer de l'expérience d'autres pays et instances, comme par exemple l'élaboration de l'*Uniform Plumbing Code* (Code uniforme de plomberie) aux États-Unis (Schultz, 2006).

LA GOUVERNANCE PARTAGÉE DEMANDE UN LEADERSHIP COORDONNÉ

Analyse comparative municipale

Les gouvernements ont de plus en plus recours à des stratégies qui encouragent une meilleure performance telles que les analyses comparatives municipales, qui comparent la performance des municipalités sur différents points. Ce genre d'exercices offre aux municipalités un ensemble de critères sur lesquels elles peuvent concentrer leurs efforts et leurs ressources. Plus spécifiquement, la méthode d'évaluation du rendement peut avoir un impact direct sur la direction prise par les organismes évalués. Par conséquent, sa conception devrait soigneusement tenir compte des résultats qu'elle cherche à susciter ou à éviter. Aux ateliers sur la gestion durable de l'infrastructure des services d'eau au Canada, les participants ont réclamé du gouvernement fédéral **un leadership et une coordination** pour ce qui est d'établir

des analyses comparatives qui guident les services municipaux d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées.

Stratégie nationale sur l'eau

Une stratégie nationale sur l'eau est un outil essentiel pour progresser vers une gouvernance partagée au Canada. Elle devrait être dirigée par les provinces et territoires, le gouvernement fédéral surveillant sa mise en œuvre. L'élaboration (ou la mise au point) d'une stratégie nationale sur l'eau pourrait offrir des incitatifs mutuels pour encourager le gouvernement fédéral et les provinces à prendre des mesures concernant l'approvisionnement en eau. Un accord provincial sur des stratégies et des objectifs communs pourrait inciter le gouvernement fédéral, et lui apporter un soutien politique, à « protéger notre patrimoine aquatique » (Morris, et coll., 2007).

LA GOUVERNANCE PARTAGÉE DEMANDE L'INCLUSION

La gouvernance partagée demande que chaque ordre de gouvernement assume des rôles appropriés pour favoriser la conservation de l'eau. Elle demande une délégation d'autorité et de capacité aux administrations municipales et aux services publics lorsque pertinent. De plus, à l'échelle municipale, elle demande l'inclusion d'acteurs non gouvernementaux dans la prise de décision (gouvernance répartie) et la mise en œuvre (gouvernance déléguée) pour avoir des programmes plus efficaces et éliminer les obstacles.

Une telle inclusion peut améliorer les résultats de presque n'importe quel programme qui fait la promotion d'une gestion durable de l'eau. Cette inclusion doit être accompagnée d'une formation pour faciliter la participation du public et doit comprendre :

1. Une consultation
2. Une réponse aux préoccupations
3. L'établissement de partenariats
4. La communication des résultats

L'élaboration de règlements municipaux relatifs aux appareils à débit réduit et à l'aménagement paysager économiseur d'eau montre combien il est important de faire participer des acteurs non gouvernementaux à la prise de décision. Plusieurs des principales méthodes pour arriver à des règlements pratiques ont fait appel directement à une gouvernance répartie (Encadré 3).

ENCADRÉ 3 : GOUVERNANCE PARTAGÉE ET RÈGLEMENTS MUNICIPAUX SUR L'UTILISATION EFFICACE DE L'EAU

1. Collaborer avec un choix de parties prenantes locales
 - Les groupes importants comprennent : les promoteurs immobiliers, les vendeurs au détail de dispositifs, les paysagistes, le personnel municipal qui formule les règlements, les associations de propriétaires et les groupes communautaires.
2. Éduquer et faire de la publicité dans votre communauté
 - Dans le cadre d'une campagne éducationnelle continue, mentionnez les économies d'eau obtenues grâce aux appareils à débit réduit à la maison et à l'extérieur.
 - Montrez que la performance des dispositifs à débit réduit s'est améliorée.
3. Apprendre des autres instances
 - Suivez l'exemple d'efforts qui ont donné de bons résultats. Par exemple, Edmonton a adopté le règlement de Calgary sur les appareils efficaces (Efficient Fixture By-law), qui avait demandé deux ans de préparation.
 - Servez-vous de la recherche dans d'autres instances pour trouver des données sur les dispositifs qui se conforment aux normes.
4. Imiter les voisins et travailler avec eux
 - Quand les municipalités voisines ont des règlements, cherchez à harmoniser les vôtres avec les leurs pour que les promoteurs immobiliers et les vendeurs au détail les acceptent plus facilement.
 - Coordonnez les efforts et les résultats avec les municipalités voisines.
5. Avertir suffisamment à l'avance et donner le temps de s'adapter
 - L'élaboration d'un règlement devrait être une démarche qui met à contribution la communauté et qui tient compte de ses préoccupations. Habituellement, les parties touchées ont besoin de temps pour s'adapter aux nouvelles exigences, adapter leurs stocks et former leur personnel.
6. Informer les ordres supérieurs de gouvernement de votre cas
 - Dans les provinces qui ont une réglementation provinciale, les municipalités ont joué un rôle important.
 - Faites la promotion du travail accompli auprès des provinces et du gouvernement fédéral par l'entremise des associations municipales pour montrer la nécessité d'introduire des règlements et des normes sur l'utilisation efficace de l'eau au Canada et montrer que c'est possible.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

La principale conclusion du projet de recherche Programme sur la gouvernance de l'eau au sujet de la conservation et de l'utilisation efficace de l'approvisionnement municipal en eau est que l'amélioration de la gouvernance est un facteur clé— bien que souvent négligé—pour encourager l'utilisation efficace de l'eau et la conservation au niveau municipal.

Les mécanismes actuels de gouvernance présentent des obstacles d'envergure à la conservation. Cela est confirmé par l'axiome selon lequel tandis que les méthodes techniques pour réduire la consommation et le gaspillage de l'eau sont solidement établies, le problème se situe au niveau de leur mise en œuvre qui est insuffisante. Notre recherche sur l'approvisionnement municipal, nous a permis de recenser les **obstacles critiques de gouvernance à la conservation** suivants :

1. La concentration sur le court terme
2. Le manque de coopération et d'aide des ordres supérieurs de gouvernement
3. Les opportunités limitées de délégation

La recherche associée au Programme sur la gouvernance de l'eau propose des **stratégies de bonne gouvernance pour surmonter ces obstacles**. Une bonne gouvernance demande de formuler une vision pour la gestion durable de l'eau.

Formuler une vision fait le contrepoids à la concentration sur le court terme dans la gouvernance de l'approvisionnement en eau municipal. Cette vision permet aux communautés d'établir des objectifs pour ce qui est de la gestion de leurs ressources en eau et des résultats de cette gestion. Une fois la vision formulée, on peut définir des principes et élaborer un plan en vue de réaliser la vision.

Les trois principes clés de gouvernance pour surmonter les obstacles à la conservation sont les suivants :

- 1) Responsabilité
- 2) Équité
- 3) Gouvernance partagée

La **responsabilité** à tous les niveaux de gouvernement pour la conservation de l'eau est importante pour contrer le manque d'engagement des ordres supérieurs de gouvernement envers la conservation et l'utilisation efficace de l'eau. Sans des mesures précises provenant des ordres supérieurs de gouvernement, les programmes de conservation au niveau local seront toujours insuffisants. Toutes les parties doivent être tenues responsables de remplir leurs rôles; la protection des ressources en eau ne doit pas dépendre de la volonté politique. La responsabilité ne peut toutefois pas exister dans le vide. La responsabilité requiert : leadership, connaissance de l'approvisionnement en eau, freins et contrepoids, et la capacité de satisfaire aux normes spécifiées.

L'**équité** est d'importance critique pour assurer le succès des programmes de conservation de l'eau. De plus, les programmes de conservation peuvent servir à améliorer l'équité des tendances de tarification de l'approvisionnement en eau au Canada. Actuellement, l'équité est négligée. Améliorer l'équité demande de comprendre la tarification dans toute sa complexité, d'aider les utilisateurs à réduire leur consommation alors que les prix augmentent et d'intégrer une diversité de perspectives dans la planification de la conservation et de la distribution de l'eau.

Pour finir, la **gouvernance partagée** est importante pour surmonter les trois obstacles de gouvernance à la conservation. Elle a des implications directes pour partager les responsabilités parmi les différents ordres de gouvernement et pour créer des opportunités de délégation. Bien qu'indirectement, l'inclusion de multiples perspectives aidera à résoudre la

question de la concentration sur le court terme. Les mesures nécessaires à une gouvernance partagée sont : la réglementation stratégique, le leadership coordonné de différents ordres de gouvernement et l'inclusion de divers acteurs et perspectives.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AUCOIN, Peter, et 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), p. 31-327.
- BAKKER, Karen. *Good governance in restructuring water supply: A handbook*, Federation of Canadian Municipalities and Program on Water Issues, 2003.
- BOYD, David R. *Unnatural law: Rethinking Canadian environmental law and policy. Law and society series*, Vancouver, UBC Press, 2003.
- BRANDES, Oliver M., et Keith FERGUSON. *The future in every drop: The benefits, barriers, and practice of urban water demand management in Canada*, Victoria, University of Victoria, POLIS Project on Ecological Governance, 2004.
- BRANDES, Oliver M., Keith FERGUSON, Michael M'GONIGLE, et Calvin SANDBORN. *At a watershed: Ecological governance and sustainable water management in Canada*, Victoria, University of Victoria Polis Project on Ecological Governance, 2005.
- BRANDES, Oliver M., David B. BROOKS, et Michael M'GONIGLE. «Moving water conservation to centre stage», dans *Eau Canada: The future of Canada's water*, Karen Bakker éd., Vancouver, UBC Press, 2007, p.281-300.
- BUECKERT, Denis. «More water shortages forecast for communities across nation», *London Free Press*, (30 mars), 2004.
- CHAVE, Peter A. *The EU water framework directive: An introduction*, London, IWA Publishing, 2001.
- DRESNER, Simon, et Paul EKINS. «Design of environmentally and socially conscious water metering tariffs for the UK», *Journal of Environmental Planning & Management*, 49.6 (2006), p. 909-928.
- ENVIRONNEMENT CANADA. «Freshwater website: Did you know? (water use - general) freshwater withdrawals», 2008. Disponible le 30 mai à l'adresse suivante : http://www.ec.gc.ca/water/images/info/facts/e-Freshwater_withdrawals.htm
- EUROPA EUROPEAN COMMISSION. «Introduction to the new EU water framework directive», 2007. Disponible le 4 juin à l'adresse suivante : http://ec.europa.eu/environment/water/water-framework/info/intro_en.htm
- FURLONG, Kathryn, et Karen BAKKER. *Water governance in transition: Utility restructuring and demand management in Ontario*, Vancouver, UBC Program on Water Governance & Infrastructure Canada, 2007.
- _____. *Achieving Water Conservation: Strategies for Good Governance*, UBC Program on Water Governance, 2008.
- GOVERNMENT OF ALBERTA. *Water for life: Alberta's strategy for sustainability*, Edmonton, Alberta Environment, 2003.
- HILL, Carey, et al. «A survey of water governance legislation and policies in the provinces and territories», dans *Eau Canada: The future of Canada's water*, Karen Bakker éd., Vancouver, UBC Press, 2007, p. 369-392.
- 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.
- NATIONAL RESEARCH CONSORTIUM. *Innovative management and treatment options for municipal water systems: Defining opportunities for research*, Toronto et Calgary, Canadian Water Network and Ontario Centres of Excellence, 2008.
- NOWLAN, L. *Buried treasure: groundwater permitting and pricing in Canada*, The Walter and Duncan Gordon Foundation, 2005.
- RENZETTI, Steven. «Incorporating demand-side information into water utility operations and planning», dans *The business of water and sustainable development*, Jonathan Chenoweth et Juliet Bird éd., Sheffield (UK), Greenleaf Publishing, 2005, p. 20-29.
- RENZETTI, Steven. «Are the Prices Right? Balancing Efficiency, Equity, and Sustainability in Water Pricing», dans *Eau Canada: The future of Canada's water*, Karen Bakker éd., Vancouver, UBC Press, 2007, p. 263-279.

- REYNAUD, A., S. RENZETTI, et M. VILLENEUVE. «Residential water demand with endogenous pricing: The Canadian case», *Water Resources Research*, 41.11 (2005).
- SAUNDERS, Owen J, et Michael M WENIG. «Whose water? Canadian water management and the challenges of jurisdictional fragmentation», dans *Eau Canada: The future of Canada's water*, Karen J. Bakker éd., Vancouver, UBC Press, 2007, p. 119-141.
- SCHULTZ, Carl C. «ICC, IAPMO continue talks on plumbing code consolidation», *Consulting-Specifying Engineer*, 39.1 (2006), p. 25-26.
- TATE, Don. *Water demand management in Canada: A state of the art review*. Ottawa, Environnement Canada, Inland Waters Directorate, 1990.
- YATES, Carl D. «Water accountability at the Halifax regional water commission», dans *Leakage 2005*, Roland Liemberger éd., Halifax, International Water Association and the Halifax Regional Water Commission, 2005, p. 15-21.

Remarque : Une bibliographie annotée est disponible pour consultation sur le site Web du Programme sur la gouvernance de l'eau de l'Université de la Colombie-Britannique (UBC) <http://www.watergovernance.ca/>



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

