

CENTRE DE PROMOTION DE L'EXCELLENCE EN GESTION MUNICIPALE

Le mardi, 18 avril 2006

Compte rendu de la rencontre avec le Docteur Harry Swain¹ organisée par le Centre de promotion de l'excellence en gestion municipale le 18 avril 2006 (9h00) à HEC Montréal. Le présent compte rendu a été enrichi par des informations complémentaires fournies par le Dr. Swain² (**Annexe I**) et par la lecture du rapport du groupe d'experts –Stratégie hydraulique (2005), dont monsieur Swain a fait partie³ (**Annexe II**).

Étaient présents les personnes suivantes : Denis Allard (Surintendant –Eau potable- Ville de Laval), François Bellavance (professeur titulaire HEC Montréal et chercheur associé - CPEGM) , John Cigana (Directeur des laboratoires - Centre de recherche, développement et validation des technologies et procédés de traitement des eaux CREDEAU- École Polytechnique de Montréal), Francine Constantineau (Conseillère en administration -Raymond Chabot Grand Thornton), Tony Di fruscia (Service du développement et des infrastructures stratégiques - MAMR), Alain Gadbois (Vice Président Technologie– John Meunier Inc.), Michel Gagné (Directeur –Mise aux normes des usines - Ville de Montréal), Yves Gagnon (Directeur général – Ville de Saint-Jérôme), Michel Guindon (professeur titulaire HEC Montréal et directeur - Centre de promotion de l'excellence en gestion municipale), Jacques Internoscia (Directeur général - Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines - CERIU), Monique Marceau (Chargée de projets – Service du développement et des infrastructures stratégiques - MAMR), Stéphane Messier (Professionnel de recherche - CPEGM), Louise Millette (Directrice – Département des génies civil, géologique et des mines - École Polytechnique de Montréal), Michèle Prévost (Professeure titulaire - École Polytechnique de Montréal et titulaire de la Chaire industrielle CRSNG en eau potable), Jocelyne Robitaille (Agente de recherche et de planification socio-économique - Direction des finances municipales - MAMR), Gilbert Tougas (Responsable de mandat tarification – Ville de Montréal), Gaétan Vandal (Directeur du budget– Ville de Laval) et le Dr. Harry Swain (*Trimbelle Limited*).

N'ont pu assister les personnes suivantes : André Aubin (Directeur associé – Gestion des réseaux d'aqueduc et d'égouts - Ville de Montréal), Claude Émard (Adjoint au Directeur général - Service des infrastructures, transport et environnement – Ville de Montréal), Réjean Lévesque (Directeur-Développement de la gestion de l'eau – Ville de Montréal), Chantal Morasse (Directrice production de l'eau potable- Service des travaux publics – Ville de Montréal), Jean Lavoie (Assistant directeur - Service de l'Environnement – Ville de Laval), Simon Théberge (chef de division eau potable - Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs).

¹ Harry Swain est titulaire d'un doctorat en géo économie de l'Université du Minnesota et d'un doctorat en droit de l'Université de Victoria. Il a enseigné à l'Université de Toronto et à l'Université de la Colombie-Britannique. Il a été Directeur de l'Institut canadien d'études climatiques et consultant en gestion et associé de recherche au *Center Global Studies* de l'Université de Victoria. Il est PDG de la banque d'affaires Hambros Canada. Il est membre fondateur du Cabinet Conseil en stratégie et finances *Sussex Circle*. Le Dr Swain a occupé plusieurs postes dans la fonction publique fédérale, notamment, il a été ministre adjoint des Affaires indiennes et de l'Industrie. Il a présidé le groupe consultatif de recherche sur l'enquête sur Walkerton et par la suite, est devenu expert sur la stratégie de l'eau et des eaux usées de l'Ontario.

² Lettre du Dr Harry Swain (21 avril 2006) adressée à monsieur Michel Guindon.

³ Rapport du groupe d'experts –Stratégie hydraulique (2005), « À toute épreuve : l'importance d'améliorer le secteur ontarien de l'eau ». Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, Toronto, Ontario, 94 pages. Ce rapport a été publié en anglais sous le titre *Watertight : the case for change in Ontario's water and wastewater sector*.

1. Ouverture de la réunion

Monsieur Michel Guindon directeur du Centre de promotion de l'excellence en gestion municipale (CPEGM) souhaite la bienvenue aux personnes présentes. Il décrit brièvement les 19 indicateurs de gestion municipaux obligatoires, en mettant l'accent sur les sept indicateurs de l'eau. De plus, il expose les objectifs de la recherche dont la rencontre d'aujourd'hui est le point du départ:

1. s'assurer que l'imputation des coûts relatifs à la gestion de l'eau pour le calcul des indicateurs de gestion est faite de façon uniforme par l'ensemble des municipalités locales;
2. compléter la liste des facteurs d'influence potentiels, les valider avec des experts et des gestionnaires dans les municipalités; documenter la disponibilité de l'information sur ces facteurs, produire un document de soutien aux municipalités pour expliquer comment les mesurer;
3. valider les méthodes de comparaison des résultats des sept indicateurs de gestion de l'eau en prenant en considération les critères de catégorisation et les facteurs d'influence; identifier les facteurs d'influence qui ont un effet statistiquement significatif sur les résultats des indicateurs;
4. développer des indicateurs qui permettront d'apprécier la qualité de la gestion des infrastructures liées à l'eau pour assurer leur pérennité;
5. préciser les éléments dont il faut prendre en considération pour déterminer le coût complet de la gestion de l'eau;
6. développer un site Web permettant aux municipalités locales de comparer les résultats de ses indicateurs pour la gestion de l'eau avec ceux des municipalités comparables, et avoir accès à une description des bonnes pratiques de gestion.

2. Présentation du Dr Swain, intitulée *Walkerton and Watertight : Retrospect*

La première partie de la matinée est consacrée à la présentation du Dr Harry Swain, expert dans le domaine de l'eau. La présentation porte sur son expérience, particulièrement sur la crise de pollution de l'eau à Walkerton en Ontario. Les points traités sont résumés brièvement, ci-dessous :

2.1. *L'enquête menée à Walkerton en Ontario*

L'expérience désastreuse de Walkerton a coûté cher aux autorités de la province. Les coûts économiques (\$150 millions), les dommages psychologiques pour la population et l'impact politique ont été très importants

- Les causes identifiées sont : l'état du réseau et la pollution des sources d'eau
- D'autres facteurs sont : l'inspection inadéquate du réseau, les problèmes de communication et l'absence d'un système de gestion de qualité intégrale de l'eau.

2.2. *La formation d'un panel d'experts, Watertight*

Le groupe d'experts suit les travaux entamés par le juge O'Connor, mais avec une approche à long terme qui tient compte de la viabilité et du financement du réseau, de la qualité et de l'accessibilité du service. Le groupe a fait ressortir que :

- le coût moyen du service d'eau potable et des eaux usées par personne est très élevé dans les municipalités de petite taille.
- le remplacement des systèmes de traitement et de distribution de l'eau (souvent très ancien) demande des investissements importants car il faut, entre autres, tenir compte du recouvrement intégral des coûts des immobilisations.
- les services d'eau en Ontario sont très bas, ils représentent une part relativement mince des dépenses mensuelles moyennes des ménages ontariens, d'environ \$45 (comparativement aux dépenses suivantes : \$60 pour les boissons alcoolisées, \$70 pour le téléphone et \$80 pour

l'électricité). Recommandation : pour assurer la viabilité du service, le consommateur doit payer le prix réel de l'eau.

2.3. *Des mesures de performance efficaces devraient être*⁴ (**Annexe I**) :

1. basées sur les résultats, tout de moins, basées sur les objectifs;
2. stables dans le temps;
3. pratiques et mesurables (elles devraient être quantifiables et minimiser la subjectivité);
4. définies en ayant en tête une clientèle spécifique;
5. universelles; les mesures utilisées devraient avoir la même signification pour tous.

3. Points de vue des participants

Les participants échangent ensuite leurs points de vues sur la structure des indicateurs de gestion de l'eau retenus. Il ressort particulièrement que :

- les indicateurs sont des outils de gestion pour les gestionnaires et un moyen de rendre comptes aux citoyens;
- l'utilité des indicateurs est de permettre à une municipalité de se situer par rapport aux autres municipalités;
- il faudrait tenir compte du danger d'utiliser des indicateurs financiers lesquels pourraient provoquer des comportements pervers chez les utilisateurs;
- le Dr. Swain affirme ne pas avoir comparé les réglementations en matière d'eau du Québec et de l'Ontario.
- les indicateurs de performance devront permettre d'assurer la qualité et la quantité du service et tenir compte du contrôle des coûts⁵ (Dr Swain).

4. État d'avancement du projet de recherche du CPEGM

L'après-midi, nous assistons à la présentation de François Bellavance, Michèle Prévost et Michel Guindon. Monsieur Bellavance présente les premières analyses descriptives produites avec des données recueillies des municipalités (en **Annexe III** voir le document intitulé « Rapport concernant la catégorisation des organismes municipaux et l'utilisation des facteurs d'influence » (Phase III), 2004 présenté par les membres de la table de concertation sur les indicateurs de gestion municipal). Il dégage deux groupes de facteurs d'influence qui pourraient avoir un impact sur les indicateurs de performance de l'eau:

- pour les activités d'approvisionnement et traitement de l'eau potable;
- pour les activités de traitement des eaux usées et réseau d'égouts.

⁴ On trouve aussi, dans l'exposé, des indicateurs de gestion reliés à l'eau.

⁵ Il faut tenir compte des coûts courants et des coûts futurs. Les coûts courants sont les coûts de production et de livraison par mètre cube (rien à voir avec le tarif que paie le consommateur). Les coûts futurs représentent la somme de besoins de capitaux futurs, d'ici à 10 ans, par exemple. Ce sont des coûts prévus pour le remplacement, la maintenance et la croissance des installations ou du service (voir Annexe I).

S'ensuit un échange de vues au cours duquel il est notamment mentionné que :

- Il faut trouver un moyen de comptabiliser le coût d'amortissement des installations de traitement d'eau.
- Il est nécessaire de connaître l'état des installations du système de traitement/distribution de l'eau, avant d'identifier les facteurs d'influence.
- Il est important de ne pas considérer les indicateurs de gestion de façon isolée.
- Les facteurs d'influence devront être des facteurs sur lesquels on peut facilement obtenir l'information, comme le type de conduite, l'âge des installations, etc. (François Bellavance).
- Il faudra évaluer les implications de l'installation des **compteurs d'eau**, étant donné la difficulté de fixer une tarification à la consommation de l'eau. Le cas échéant, la tarification devrait viser uniquement les secteurs commercial et industriel pour ne pas pénaliser les familles avec des enfants (Michèle Prévost, Gaétan Vandal et François Bellavance).

NOTA⁶. Une des recommandations du groupe d'experts est de faire payer le consommateur pour l'eau consommée, afin d'assurer la viabilité financière du réseau d'eau. D'après les études menées par les experts, l'installation de compteur d'eau entraîne une baisse de consommation de l'eau. L'expérience indique que « la consommation résidentielle d'eau dans les municipalités qui ont installé des compteurs d'eau est de 27% inférieure à celles des municipalités non munies de compteur »... La municipalité de Kenora est un exemple pratique de ce programme. Dans cette ville, la consommation d'eau a diminué de près d'un tiers du volume consommé auparavant (actuellement elle est d'environ 8000 m³).

D'après le Dr Swain, les facteurs d'influence les plus pertinents à retenir seraient⁷ :

1. l'âge des installations et les types de matériaux du système (les matériaux ayant différents cycles de vie),
2. la densité de la consommation (une mesure sur le nombre de mètres de tuyau par client),
3. la géographie physique; particulièrement la géomorphologie et le climat,
4. le niveau réel d'utilisation afin de déterminer comment réduire les coûts des usines de traitement par une économie d'échelle
5. le gaspillage
6. les tarifs
7. le coût de l'électricité (l'électricité représente 35% du coût total d'approvisionnement de l'eau).

De plus, le Dr Swain suggère de créer un **inventaire de l'état des installations** (un répertoire du système d'exploitation de l'eau) afin de connaître l'état du réseau de traitement et de distribution de l'eau. Les critères à retenir pourraient être : l'âge moyen (l'indice de vétusté) et l'état physique des installations (Michèle Prévost).

⁶ Notes extraites du Rapport du groupe d'experts, op. cit. pp. 55-56

⁷ Lettre du Dr Harry Swain (21 avril 2006).

NOTA⁸. Le groupe d'experts suggère des plans de recouvrement intégral des coûts à tenir compte dans l'établissement de tarifs. Étant donné que l'amortissement des immobilisations ne figure pas dans les rapports financiers de certaines municipalités, il faudrait inclure les éléments suivants dans les coûts totaux de traitement de l'eau potable et des eaux usées :

- les dépenses d'immobilisation,
- les frais d'exploitation et d'entretien
- les coûts de protection de l'environnement
- le service d'urgence
- il faudrait aussi tenir compte d'autres coûts, comme : les dépenses d'immobilisation et frais d'entretien reportés; le financement; le rendement du capital; les frais généraux administratifs, etc. (**Annexe II**).

5. Prochaines étapes

Madame Monique Marceau mentionne que le MAMR a effectué plusieurs études auprès des municipalités du Québec sur les indicateurs de performance et sur les facteurs d'influence. Elle met à disposition du CPEGM ces études pour enrichir la réflexion (**Nota**. *Les documents en question ne sont pas du domaine public*).

Au terme de cette discussion, monsieur Michel Guindon invite les participants à faire partie d'un groupe de travail qui prendra en charge, dans un premier temps, l'identification des facteurs d'influence reliés aux indicateurs de gestion de l'eau.

6. Prochaine réunion

On fixera la date de la prochaine rencontre par consultation électronique.

7. Levée de la réunion

La réunion est levée à 15h20 après entente sur l'envoi d'un document qui résume les discussions tenues dans la journée.

⁸ Rapport du groupe d'experts, op. cit. pp. 57-59