

## **Chapitre 1**

# **Les questions stratégiques**



---

Depuis peu, mais de façon intense, l'opinion publique a été mobilisée par la question de l'eau. Phénomène de mode sans doute, mais aussi découverte inquiétante de dimensions insoupçonnées qui bouleversent les représentations habituelles des choses. L'eau viendra-t-elle à manquer ? Nous prendra-t-on notre eau ? Ou, à l'inverse, deviendrons-nous les Arabes de l'eau, de ce nouvel or bleu ? L'heure est-elle venue pour l'État de se retirer de la gestion de l'eau pour la laisser à l'entreprise privée ?

Dans le présent chapitre, la Commission aborde trois questions constamment soulevées lors de l'audience et qui traduisent les inquiétudes de l'heure. Elle formule une réponse simple et rapide à ces questions. Les lecteurs et lectrices désireux d'approfondir les sujets abordés et de comprendre la dynamique de l'audience à leur égard auront intérêt à lire le reste du rapport, en particulier les sections du chapitre 5 correspondant aux thèmes abordés. Ces trois questions sont :

- ◆ Le Québec doit-il exporter massivement son eau douce ?
- ◆ Doit-on accroître l'exploitation de l'eau souterraine ?
- ◆ Les services d'eau doivent-ils être privatisés ?

Une première réponse à ces questions rendra plus facile la réflexion sur les grands axes d'une politique de gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

## 1.1 Le Québec doit-il exporter massivement son eau douce ?

Depuis quelque temps, les organismes internationaux nous informent que 29 pays souffrent déjà d'une pénurie d'eau qualifiée de modérée à grave. D'ici l'an 2025, si rien ne change, le nombre de ces pays passera à 34<sup>1</sup>. D'autres sources évaluent à 125 millions le nombre d'habitants en situation de pauvreté et de pénurie d'eau en 1995 et prédisent qu'en 2025, en raison de la croissance démographique, le chiffre atteindrait 1 milliard 145 millions (Margat, GENE1.1, p. 35).

Il faut évidemment demeurer prudent devant des statistiques aussi globales. Les marges d'incertitude sont importantes et, par ailleurs, pauvreté et pénurie d'eau ne signifient pas nécessairement que des gens meurent de soif. Il s'agit d'une insuffisance d'eau pour les usages actuels : « 70 % pour l'agriculture irriguée, 22 % pour l'industrie et le secteur de l'énergie, 8 % pour l'alimentation en eau des collectivités » (GENE1.1, p. 32). La pauvreté en eau correspond à des ressources par tête inférieures à 1 000 m<sup>3</sup>/an et la pénurie d'eau, à des ressources par tête inférieures à 500 m<sup>3</sup>/an (GENE1.1, p. 35). Un mètre cube d'eau équivaut à 1 000 litres. Au Québec, la disponibilité en eau par personne est estimée à 135 000 m<sup>3</sup>/an et correspond à huit fois la moyenne mondiale (GENE1.1, p. 20). La rareté en eau s'explique en général par des facteurs climatiques (précipitations peu abondantes),

---

1. Approvisionnement en eau : l'OMN et l'UNESCO unissent leurs efforts pour relever le défi (<http://www.org/opi/fre/unesco-presse/99-18f.htm>).

---

par la montée de la consommation d'eau pour l'agriculture, l'industrie et les villes, et par la croissance démographique. Mais, évidemment, la croissance des pollutions réduit la disponibilité de l'eau de qualité (Sironneau, 1996, p. 19-28).

Quand on évoque l'exportation massive d'eau douce, on ne parle pas d'eau pour étancher la soif de gens déshydratés, mais plutôt de grands travaux de dérivation ou d'adduction d'eau par pipeline ou de transport en vrac, principalement à des fins agricoles ou industrielles.

Toutefois, il y a une autre dimension au problème qui, elle, touche aux individus. Le Manifeste de l'eau l'évoque : 1 milliard 400 mille personnes n'ont pas accès à l'eau potable. Le problème en ce cas n'est pas nécessairement l'insuffisance d'eau, mais bien l'insuffisance d'équipements collectifs pour fournir l'eau aux citoyens. D'où le slogan : « trois milliards de robinets d'eau d'ici 2020 » (Petrella, 1998, p. 89).

Pour juger de la faisabilité des projets d'exportation massive d'eau douce, il nous faut l'analyser sous trois angles : l'angle technico-économique, l'angle environnemental (écologique et social) et l'angle juridique et éthique.

### **1.1.1 La demande, l'offre et les hypothèses de marché**

#### **La demande**

Pour mettre en œuvre de grands travaux à des fins d'exportation massive, il faut identifier la demande possible. Les pays en manque d'eau sont actuellement au Proche et Moyen-Orient, auquel cas il faut penser à l'exportation d'eau par bateau-citerne ou par remorquage de grands sacs de toile. Cette dernière technique n'a toutefois été mise à l'épreuve que sur de courtes distances (ECON17, p. 12 et TRAN4, p. 68).

L'autre marché possible vise certaines régions des États-Unis. « Les trois régions d'où pourrait émaner la demande en eau en provenance du Canada sont le bassin du Colorado, les Hautes Plaines et la région des Grands Lacs » (Scott, Olynik et Renzetti, dans Whalley, 1986, p. 200). Dans le cas du bassin du Colorado, il n'y a plus que 4 % des eaux du fleuve qui se rendent à la mer; 80 % de l'eau sert à l'irrigation (Cans, 1997, p. 192-196).

Dans le cas des Hautes Plaines, du Texas au Nebraska, l'immense aquifère de l'Ogallala s'épuise progressivement et les stress sur l'agriculture sont maintenant manifestes (Postel, 1999, p. 77).

#### **L'offre québécoise**

En chiffres absolus, avec ses 135 000 m<sup>3</sup>/an par personne disponibles, le Québec est un pays d'eau. Les hypothèses mises de l'avant ont été de plusieurs ordres : le fameux projet GRAND (Great Recycling and Northern Development) Canal, proposé d'abord en 1959 puis repris en 1984, qui visait à transformer la baie James en réservoir d'eau douce en la coupant de la baie d'Hudson, puis à diriger cette eau par une série de travaux vers les Grands Lacs et, de là, vers le sud des États-Unis; divers projets de dérivation plus

---

modestes, à la périphérie des Grands Lacs; des projets d'exportation d'eau en vrac par camions ou bateaux-citernes depuis les Grands Lacs vers des destinations à déterminer. Ces projets ont tous comme caractéristiques de puiser l'eau en amont du Québec, à la source même du Saint-Laurent. Il faut signaler aussi le projet de la Canmex 2000 International d'exporter de l'eau en vrac depuis Sept-Îles vers les États arabes (Whalley, 1986, p. 214-215). Ce projet a été repris à diverses reprises, notamment par le groupe Jean Coutu lors du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1997.

*A priori*, l'offre de l'eau semble immense. Dans le cas des Grands Lacs, rien n'est moins sûr cependant et ce, pour trois raisons. La première est que les Grands Lacs subissent des variations importantes selon des cycles pouvant s'étaler sur quinze ou vingt ans. Ainsi, à l'été de 1999, le niveau du fleuve Saint-Laurent, qui sert d'exutoire aux Grands Lacs, a été à son plus bas niveau historique connu. La deuxième raison est liée au temps de renouvellement de l'eau des Grands Lacs : « Les eaux des Grands Lacs sont en majeure partie une ressource non renouvelable [...]. Bien que le volume total des lacs soit énorme, en moyenne, moins de 1 pour 100 de l'eau des Grands Lacs est renouvelée chaque année » (ECON17, p. 4). La troisième raison prend appui sur l'hypothèse des changements climatiques : les modèles prédisent une baisse de la pluviosité, une augmentation de l'évaporation, une augmentation de la température moyenne et, comme corollaire, une augmentation de la consommation humaine. La Commission mixte internationale pose un jugement assez catégorique : « Lorsqu'on prend en compte tous les secteurs d'activité du bassin, il n'y a jamais de 'surplus' d'eau dans le réseau des Grands Lacs » (ECON17, p. 27).

Pour ce qui est de l'eau des rivières québécoises se jetant dans le fleuve Saint-Laurent, surtout sur la Basse et la Haute-Côte-Nord, l'offre d'eau est probablement plus grande. L'Association professionnelle des géologues et géophysiciens du Québec estime que les détournements de rivière ont un impact sur l'environnement, mais que l'exportation en vrac de l'ordre de 0,1 % de l'eau du Québec n'aurait pas d'effets détectables sur les variations saisonnières (MEMO313, p. 47).

Bref, sur la base des informations actuelles, le potentiel d'offre d'eau des Grands Lacs est faible, à moins de réaliser d'énormes travaux d'adduction d'eau vers les Grands Lacs. Celui des rivières reste difficile à déterminer. Avancer des chiffres équivaldrait davantage à de la spéculation qu'à une information objective. Il faudrait une étude approfondie pour chaque projet éventuel.

### **Les hypothèses de marché**

Actuellement, aucun des grands projets évoqués n'a fait l'objet d'une évaluation financière et économique rigoureuse. Des estimations sommaires du projet GRAND Canal donnaient le chiffre de 100 milliards de dollars en 1985. À ce prix, le coût de l'eau pour les usagers deviendrait prohibitif. La rentabilité d'un projet d'exportation massive d'eau par voie de dérivation vers les États-Unis est donc peu vraisemblable maintenant, à moins de fortes subventions de la part des gouvernements (TRAN75, p. 67-70). Les mesures d'économie d'eau et de gestion de la demande seraient beaucoup plus avantageuses. Dans le cas du transport par bateaux-citernes pour les pays du Moyen-Orient, le représentant du ministère

---

de l'Environnement soulignait qu'il n'y a aucun projet d'exportation en vrac soumis pour étude et autorisation. De plus, la production d'eau potable à partir de l'eau de mer coûterait moins cher que le transport de l'eau par bateau :

La production d'eau douce par la construction d'usines de désalinisation constitue une option d'approvisionnement de deux à trois fois moins chère que celle du transport et du transbordement par bateaux (1,50 \$ à 2,00 \$ du mètre cube et 4,00 \$ à 4,50 \$ du mètre cube).

(PR3, p. 41)

Le professeur Jean-Louis Sasseville pense qu'il y a tout de même un créneau possible pour le commerce de l'eau par bateau (GENE1.1, p. 186). Selon le ministère de l'Industrie et du Commerce, le seul avantage pourrait résider dans les retombées économiques associées à la construction des bateaux (TRAN4, p. 70). Toutes les hypothèses d'exportation massive supposent que l'eau est gratuite en elle-même. Mais l'imposition d'une taxe à l'exportation ou d'une redevance peut être envisagée. Ce serait le moyen d'assurer une rente au Québec (TRAN4, p. 62). Il y aurait aussi quelques emplois permanents pour les opérations.

Dans l'état actuel des choses, les projets d'exportation massive d'eau ne semblent pas concurrentiels. Ils sont donc peu probables. Les avantages pour les dérivations consisteraient dans les activités intenses de travaux d'envergure estimés à 100 milliards \$. Pour l'exportation par bateaux, l'avantage résiderait principalement dans la construction navale. Quant à l'idée d'une rente, elle supposerait la mise en place d'une redevance ou d'une taxe à l'exportation.

## **1.1.2 La résistance sociale à l'exportation de l'eau**

Les projets d'exportation massive d'eau, souvent confondus avec les projets de commercialisation d'eau embouteillée, ont fait l'objet d'une réprobation presque unanime des participants en raison de la dimension patrimoniale de l'eau et des inquiétudes que de telles hypothèses soulèvent.

### **L'eau comme ressource collective et bien patrimonial**

Avec l'air et le sol, l'eau constitue un des éléments essentiels de l'environnement. Elle appartient au patrimoine collectif, au territoire, à notre paysage : mot qui conjugue à la fois pays et visage.

L'eau exerce un pouvoir d'attrait sur le regard, invitant à la contemplation et évoquant la pureté ou encore la force de la nature. Les préoccupations à l'endroit du paysage, en cette fin de siècle, sont intimement liées à une recherche de l'authenticité dans nos rapports aux lieux.

(MEMO296, p. 3)

L'éventualité de l'exportation massive d'eau a provoqué comme une forme d'appropriation nationale de l'eau, québécoise ou canadienne. S'identifiant au territoire et à leur eau, les participants ont refusé spontanément l'hypothèse d'un transfert de leur eau vers les États-Unis. Ce sentiment ne semble pas contradictoire avec l'idée de considérer l'eau comme un

---

patrimoine commun de l'humanité : l'appropriation nationale est une résistance au commerce et aux compagnies, alors que la notion de patrimoine commun peut cohabiter avec le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes (MEMO243 et TRAN137, p. 42-44). Mais les deux perspectives, identitaire locale et collective mondiale, sont encore peu articulées. Pour l'instant, l'exportation massive d'eau, parce qu'elle est perçue comme une mainmise du marché, est ressentie comme une aliénation, une perte d'identité et de souveraineté. « L'exportation d'eau en vrac s'inscrit dans un projet d'expropriation privée du bien commun et de transformation de l'eau douce en marchandise. Elle est donc partie intégrante et fille de la mondialisation » (MEMO328, p. 16).

### **Les craintes relatives à l'exportation massive de l'eau**

Les craintes des citoyens et des organisations qui ont participé à l'audience publique portent principalement sur les effets écologiques des détournements et sur l'incertitude liée aux connaissances insuffisantes actuelles ainsi qu'à l'éventualité de changements climatiques importants. Elles portent aussi sur la commercialisation de l'eau qu'une politique d'exportation entraînerait à cause de l'application des ententes de l'ALENA et des règles de l'OMC. Quand on évoque l'exportation en vrac d'eau souterraine, les risques d'épuisement, de changement de qualité de la ressource et de conflits d'usages sont évoqués (voir section 1.2).

Ces craintes expliquent les demandes répétées des participants pour une législation formelle visant à interdire l'exportation massive d'eau. En pratique, le Québec a mis en place un moratoire (*Loi visant la préservation des ressources en eau*, 26 novembre 1999). La stratégie fédérale prévoit des interdictions de prélèvement analogues. Toutefois, bon nombre de participants demeurent ouverts à des exportations ponctuelles de grandes quantités d'eau pour des raisons humanitaires.

### **1.1.3 Les impacts de l'exportation de l'eau**

Comme il n'y a aucun projet précis soumis à l'analyse, nous ne disposons pas d'une étude d'impact en bonne et due forme. Toutefois, les échanges et discussions intervenus avec des experts lors de la rencontre thématique sur l'exportation, tenue le 18 juin 1999 (TRAN75), ont permis de déceler quelques pistes.

Selon M. Richard Carignan, expert invité, dans le cas d'un projet de dérivation majeure depuis les Grands Lacs soutenu par des travaux importants d'adduction d'eau au lac Supérieur, comme le projet GRAND canal, quatre impacts majeurs sont prévisibles :

- ◆ la transformation des écosystèmes aquatiques marins de la baie James en écosystèmes aquatiques d'eau douce;
- ◆ les ouvrages gigantesques à réaliser pour transporter un volume d'eau (13-14 000 m<sup>3</sup>/sec) supérieur au débit actuel du Saint-Laurent ;

- 
- ◆ les coûts énergétiques pour faire passer l'eau de la baie James au lac Supérieur. Il y a un dénivelé de 290 mètres qui pourrait exiger 30 000 mégawatts, c'est-à-dire à peu près l'équivalent de l'actuelle consommation québécoise d'électricité;
  - ◆ les modifications à la qualité des eaux au lac Supérieur puisque le taux de renouvellement des eaux serait multiplié par 7, passant de 190 ans à environ 30 ans. De plus, la turbidité des eaux du lac Supérieur augmenterait considérablement à cause de la forte teneur en carbone dissous des eaux qui seraient dérivées depuis la baie James (TRAN75, p. 13-20).

Par ailleurs, d'importantes ponctions d'eau des Grands Lacs sans adduction supplémentaire influeraient sur le niveau du fleuve Saint-Laurent puisque ce dernier sert d'exutoire aux Grands Lacs. Des ponctions majeures pourraient faire du lac Supérieur un lac fermé, amorçant ainsi un processus analogue à celui de la mer d'Aral. Rappelons que les Grands Lacs sont plus un immense plan d'eau qu'un véritable bassin versant (TRAN66, p. 43). Même une dérivation d'eau à l'intérieur du même bassin ne serait pas sans effet (TRAN75, p. 64). « L'extraction d'eau du bassin des Grands Lacs réduit la résilience du système et sa capacité de composer avec les futurs facteurs de stress, imprévisibles » (ECON17, p. 26). D'où la nécessité d'une approche prudente.

Dans le contexte des connaissances actuelles, il est clair qu'une stratégie d'exportation massive par dérivation ou par transport en vrac depuis l'écosystème Saint-Laurent, Grands Lacs est une stratégie à risque en raison du faible potentiel d'offre d'eau des Grands Lacs. Au surplus, ce n'est pas une solution durable. La solution durable, c'est de gérer localement l'eau disponible et, donc, de porter les efforts sur la gestion de la demande plutôt que sur l'augmentation de l'offre. Même dans le cas de l'exportation en vrac par bateaux-citernes vers le Proche-Orient, il y a peu de chance qu'une eau chère puisse être accessible aux pays démunis (MEMO328, p. 18).

C'est pourquoi la Commission estime que le Québec doit rendre permanente sa *Loi visant la préservation des ressources en eau* de manière à interdire l'exportation massive d'eau de surface et souterraine.

### **1.1.4 Le régime juridique applicable**

L'inquiétude des participants à l'audience publique à l'égard des projets d'exportation massive d'eau repose beaucoup sur l'idée de précédent. Si un seul projet est mis en œuvre, y a-t-il risque que, par la logique des accords commerciaux, d'autres projets similaires auront à être acceptés au nom de la libre concurrence et des règles du commerce ?

Sur le plan constitutionnel, le commerce international et les affaires étrangères relèvent de la compétence fédérale et l'eau, de la compétence provinciale. En 1909, le Canada et les États-Unis ont convenu d'un traité sur les eaux limitrophes et de la création de la Commission mixte internationale (CMI). Le Traité sur les eaux limitrophes concerne 300 lacs et rivières (TRAN75, p. 23). Il existe une loi canadienne pour la mise en œuvre du traité. Le gouvernement fédéral veut modifier cette loi « pour contrôler les projets qui ont un effet sur le débit ou le niveau naturel de l'eau de l'autre côté de la frontière » (TRAN75, p. 23). La politique fédérale vise aussi à interdire de « transférer l'eau entre les bassins majeurs du



---

Canada » (TRAN75, p. 22). Ces bassins majeurs sont au nombre de cinq en fonction des mers et océans récepteurs : Atlantique, Pacifique, Arctique, baie d'Hudson, golfe du Mexique (TRAN4, p. 18).

Selon une opinion majoritaire, les accords commerciaux de l'ALENA et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ne s'appliquent pas à l'exportation massive d'eau. L'eau n'est objet de commerce que lorsqu'elle est mise dans un contenant. C'est le cas de l'eau embouteillée. L'opinion du Québec, formulée par le ministère des Relations internationales, est la suivante :

L'accord créant l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) excluent, de manière spécifique, les transferts massifs d'eau de leur champ d'application. Ainsi, les lois fédérales de mise en œuvre de l'ALENA et de l'accord de l'OMC spécifient que ces accords ne s'appliquent pas aux eaux de surface ou souterraines, à l'exclusion de l'eau embouteillée ou en citerne. Cette restriction exclut les exportations d'eau par déviation, dérivation ou par pipeline, des obligations d'ouverture des marchés contenues dans ces accords.

Cependant, selon plusieurs observateurs, la possibilité d'exporter de l'eau en citerne ouvre la porte à des exportations d'envergure. En effet, la notion de citerne est suffisamment floue pour permettre éventuellement l'exportation par camion-citerne ou par navire-citerne. L'eau douce deviendrait ainsi un objet de commerce au même titre que l'eau embouteillée, ce qui impliquerait que les obligations d'ouverture des marchés devraient s'y appliquer.

Les accords de l'OMC et l'ALENA permettent cependant l'adoption de mesures restrictives de nature environnementale ou autre. En effet, l'article 103 de l'ALENA et l'article XX (b) du GATT permettent les restrictions de nature environnementale. Celles-ci doivent cependant remplir trois conditions fondamentales. La première est que les mesures de restriction doivent être appliquées sur le marché intérieur. La seconde est que les entreprises domestiques et étrangères doivent être traitées sur le même pied. La dernière est que les mesures adoptées ne doivent pas constituer des barrières déguisées au commerce.  
(ECON13, p. 5)

La thèse de la non-applicabilité de l'ALENA au domaine de l'eau et des exportations massives est fortement contestée par divers groupes, dont la Coalition EAU Secours !. La position fédérale, à leur avis, est inadéquate. Il ne suffit pas de faire un renvoi à la CMI et d'interdire l'exportation d'eau par transfert de bassin. Il faut carrément renégocier le chapitre 11 de l'ALENA. Leur argument est le suivant : « L'eau à l'état naturel est déjà considérée comme une marchandise dans le droit américain ; qui plus est, l'eau à l'état naturel est considérée comme une marchandise en droit international » (MEMO328, p. 21).

Avant d'appuyer une telle requête qui semble *a priori* séduisante, la Commission estime qu'il faudrait analyser l'ensemble de l'ALENA pour évaluer prudemment ce que le Canada peut gagner et perdre en renégociant l'accord. Cette tâche déborde la compétence de la présente commission.

---

## 1.1.5 Les perspectives d'avenir de la question

À court terme, de grands projets de dérivation comme le GRAND Canal semblent peu vraisemblables. De même, le commerce par bateaux-citernes vers les pays d'Orient. Par ailleurs, le commerce de l'eau embouteillée est déjà une pratique courante et ne représente pas en lui-même une menace. L'opinion de la CMI est sur ce point lapidaire : « Étant donné l'importance extrêmement réduite du commerce de l'eau embouteillée et d'autres boissons, il semblerait à la fois peu commode et inutile de les traiter différemment de tout autre produit qui comprend de l'eau ou dont le procédé de production utilise de l'eau » (ECON17, p. 11).

Dans le cas de l'exportation d'eau en vrac, le mot citerne pose un problème car il est mal défini. Il peut donc ouvrir la porte à un transfert massif d'eau souterraine ou de surface et mettre en échec la politique interdisant l'exportation.

Dans une perspective de prudence, compte tenu des impacts appréhendés dans le cas de grands travaux ou d'exportation massive et de l'incertitude liée aux changements climatiques, il est souhaitable que le Québec et le Canada interdisent par voie directe ou indirecte les projets d'exportation massive d'eau.

Nous estimons toutefois qu'à moyen et long terme, la simple interdiction juridique ne suffira pas à protéger les eaux canadiennes. Si l'hypothèse des changements climatiques est confirmée dans le sens des prédictions actuelles, il y aurait diminution de la ressource-eau sur la majeure partie du continent mais une augmentation des précipitations dans le nord-est de l'Amérique (TRAN75, p. 15). Le sud s'asséchera et le grand nord deviendra plus humide. Ceci veut dire que la tension actuelle ira en s'accroissant.

Plusieurs phénomènes sont alors à prévoir. D'abord une migration de la population américaine du sud vers le nord qui pourrait faire passer la population de la région des Grands Lacs de 40 millions à 60 millions (TRAN66, p. 106). Ensuite une immigration au Canada de populations fuyant les pays victimes de sécheresse. Et une intensification de l'agriculture avec irrigation autour des Grands Lacs (TRAN66, p. 107), principalement du lac Michigan, lequel lac est entièrement sur le territoire américain et ne fait pas partie au sens strict des eaux limitrophes (TRAN66, p. 68).

On peut donc penser que les débats autour de transports d'eau du nord vers le sud reprendront un jour et que de nouveaux projets faisant appel à des nouvelles techniques surgiront. Or, la position canadienne et québécoise demandée par les groupes et sur laquelle la Commission est d'accord à court terme pourrait se résumer à une doctrine américaine traditionnelle, la doctrine Harmon, mise à jour par une argumentation écologique. Elle consiste à affirmer la souveraineté territoriale absolue sur l'eau.

Cette doctrine apparaît insuffisante pour plusieurs raisons. D'abord parce que les frontières nationales ne correspondent pas aux bassins hydrographiques. À l'intérieur d'un même bassin versant, il y a des obligations d'amont en aval. Dans le cas du Québec, il suffit de penser à la situation du Saint-Laurent par rapport aux Grands Lacs ou à certaines rivières coulant sud-nord et prenant leur source aux États-Unis (Richelieu, Châteauguay, Saint-François). Progressivement les principes de gestion des eaux frontalières évoluent dans le

---

sens d'un usage raisonnable et équitable : « tout état a le droit d'utiliser des eaux de bassin auquel il appartient et de s'en voir attribuer une part raisonnable et équitable » (Sironneau, 1996, p. 66).

Actuellement, la réflexion se situe à l'intérieur de la problématique des cours d'eau partagés et des bassins transfrontaliers. Mais il est prévisible que la réflexion s'élargira vers des considérations planétaires plus globales et que le concept de l'eau comme patrimoine commun de l'humanité pourra s'imposer au-delà des contraintes écologiques qui sont les nôtres actuellement. Il y a une lecture possible en ce sens du Manifeste de l'eau qui parle d'un devoir « de solidarité vis-à-vis des autres communautés humaines qui, pour une raison ou l'autre, se trouvent dans une situation, provisoire ou structurelle, de pénurie ou de rareté de l'eau » (Petrella, 1998, p. 87). Petrella évoque une loi-convention mondiale de l'eau et même un tribunal mondial de l'eau. Le professeur Sasseville, qui commente la doctrine Harmon, estime que la régulation se fera par la mise en place d'un marché de l'eau (GENE1.1, p. 139-189). La Commission estime que cela se fera plutôt par l'évolution du droit et par l'élaboration de principes éthiques qui prendront aussi en considération les valeurs économiques et les valeurs écologiques sous-jacentes. Au fond, il ne suffit pas d'une loi pour régler le problème. Il faut se préparer en fonction d'argumentaires beaucoup plus complexes. Mais une loi claire visant la préservation des ressources nous fera disposer d'un délai de 20 ou 30 ans et permettra à la réflexion de se développer en ce domaine.

### **1.1.6 Conclusion**

À la question « Le Québec doit-il exporter massivement son eau douce ? », la Commission répond par un non catégorique. Une stratégie d'exportation massive n'est probablement pas rentable et constitue un risque écologique à éviter. Ce serait une stratégie imprudente dans l'état actuel de nos connaissances et des incertitudes liées aux changements climatiques.

À court terme, le Québec doit donc donner un caractère permanent à la *Loi visant la préservation des ressources en eau*. Du côté fédéral, l'hypothèse de la renégociation de l'ALENA devrait être scrutée en profondeur. À long terme toutefois, il sera important d'élaborer un cadre conceptuel éthique et juridique plus large pour être en mesure de régler les différends si des situations graves de pénurie devaient se présenter. Pour être crédible et cohérent, le Québec devra, pour sa part, mettre en place sur son propre territoire une gestion hors de tout soupçon.

## **1.2 Doit-on accroître l'exploitation de l'eau souterraine ?**

La question de l'exploitation de l'eau souterraine a été étroitement liée dans l'opinion publique à la question de l'exportation d'eau et à celle de la commercialisation. La question devenait alors principalement sinon exclusivement liée à l'exploitation de l'eau souterraine à des fins d'embouteillage par des compagnies internationales en vue du marché de l'exportation. Tout en reconnaissant ces dimensions et leur potentiel explosif sur le plan des

---

représentations symboliques, nous pensons qu'il vaut mieux distinguer la question de l'exportation massive d'eau douce, souterraine et de surface (voir section 1.1), de celle touchant l'exploitation de l'eau souterraine en soi et les conflits d'usages possibles. Les conflits d'usages sont d'abord liés aux quantités et aux modes d'exploitation plutôt qu'aux finalités de l'utilisation. Dans la section précédente, la Commission a affirmé son opposition à l'exportation massive. Dans la présente section, nous résumons l'essentiel de notre réponse à la question de l'exploitation de l'eau souterraine abordée plus en profondeur à la section 5.2.

## 1.2.1 La situation actuelle et les tendances

La situation actuelle de la consommation d'eau souterraine est plutôt mal connue, mais tous les observateurs estiment que les tendances iront vers la hausse de la demande.

Les plus grands usages de l'eau au Québec concernent l'eau de surface : l'eau du fleuve Saint-Laurent, des rivières et des lacs. Pour ce qui est de l'eau souterraine, les estimations établies par le ministère de l'Environnement sont les suivantes :

- 54 % pour la consommation domestique;
  - 23 % pour l'aquiculture;
  - 16 % pour l'élevage et l'irrigation;
  - 7 % pour les autres usages industriels.
- (SOUT3, p. 2)

Le volume global de l'eau souterraine utilisée en 1987 est établi à 1 186 812 mètres cubes par jour (1 m<sup>3</sup>=1 000 litres). À titre de comparaison, la prise d'eau de la ville de Montréal peut capter 2 600 600 m<sup>3</sup> d'eau (de surface) par jour (MEMO362, p. 2). Cinquante-quatre pour cent de l'eau souterraine utilisée sert à la consommation domestique, alimentant environ 20 % de la population québécoise, la moitié par le biais d'un aqueduc municipal, l'autre moitié grâce à des puits individuels. L'APGGQ évalue à 200 000 et 250 000 le nombre de puits individuels au Québec (TRAN68, p. 121).

En agriculture, l'eau sert surtout à l'élevage et à l'irrigation. Dans le cas de l'élevage, on estime qu'une vache en lactation a besoin de 141 à 180 litres d'eau par jour alors qu'une maternité de 200 truies utilise de 6 000 à 7 000 litres d'eau par jour. Quant à l'irrigation, on estime qu'elle concerne surtout les cultures maraîchères. Selon le MAPAQ, les superficies des terres agricoles irriguées ont plus que doublé de 1985 à 1995, passant de 15 284 à 33 611 hectares (TRAN67, p. 6 et 25). Mais le phénomène demeure marginal au Québec.

Dans le cas des utilisations industrielles, les données sont très approximatives puisque le ministère de l'Environnement n'a pas de répertoire des industries puisant dans la nappe, ni des quantités puisées par celles qui le font. Les données sont également approximatives pour l'eau utilisée en aquiculture (voir section 5.2).

---

Les seules données précises dont dispose le ministère de l'Environnement sont celles relatives aux eaux embouteillées puisqu'il existe une liste exhaustive des « captages d'eau de source et d'eau minérale autorisés ou en situation de droit exercé » (SOUT28, document daté du 7 mai 1999). La proportion de l'eau embouteillée dans l'ensemble de la consommation d'eau souterraine s'avère très faible, se situant à 0,08 %.

Il est important de signaler ici que les données dont nous disposons ne sont pas précises. Sauf pour les eaux embouteillées, il s'agit d'estimations et l'on peut penser que les quantités d'eau prélevées sont largement supérieures à cela. De plus, on ne tient pas compte de l'influence de l'exploitation des carrières et sablières sur le niveau des nappes, ni des pompages exécutés sur les sites miniers.

Il y a également lieu de penser que les informations sur les forages fournies par les puisatiers sont également déficientes. Un représentant de l'Association des eaux souterraines du Québec a mis la Commission en garde sur ce point. Les foreurs sont normalement tenus d'informer le ministère de l'Environnement sur les données concernant les puits creusés : localisation, profondeur du puits, nature du sol, qualité de l'eau puisée, etc. Il semble que les informations fournies ne soient pas toujours dignes de foi, pour trois raisons : formation scientifique insuffisante de certains foreurs, réticence à transmettre certaines informations, travaux exécutés au noir (TRAN129, p. 5-17).

En matière de prospective, on peut penser que le recours à l'eau souterraine ira s'accroissant. Pour les municipalités, l'eau souterraine est souvent de meilleure qualité que l'eau de surface et coûte donc moins cher à traiter, tout en étant plus saine. Les usages agricoles liés à la production animale et à l'irrigation iront s'accroissant, et l'éventualité des réchauffements climatiques pourrait accentuer la demande en irrigation. De nouvelles productions, exigent beaucoup d'eau. Le MAPAQ désire que l'aquiculture double la production de truites de table en cinq ans (TRAN30, p. 14) et a créé à cette fin un programme de subventions. Pour l'instant, ce serait donc dans le secteur des piscicultures que l'on peut s'attendre à des développements importants dans la consommation d'eau souterraine.

Par ailleurs, de nouveaux usages apparaissent. Par exemple, les terrains de golf qui sont à la fois de grands consommateurs d'eau souterraine et de grands pollueurs, et l'utilisation de l'eau souterraine à des fins de géothermie, par le moyen de thermopompes.

## **1.2.2 La réserve exploitable de façon durable**

Les experts que nous avons entendus sont à peu près unanimes sur un certain nombre de constats :

- ◆ le Québec dispose de quantités considérables d'eau souterraine souvent de très bonne qualité;
- ◆ il importe de distinguer la réserve d'eau souterraine estimée à 200 kilomètres cubes, que l'on peut comparer à un capital, et la partie renouvelable de cette eau constituée par l'infiltration de l'eau de pluie dans le sol qui peut s'apparenter à un intérêt. C'est cette partie renouvelable, qui pourrait représenter de 5 % à 30 % des précipitations selon les régions, qui constitue la part exploitable de l'eau souterraine;

- 
- ◆ sur le plan global, l'exploitation de l'eau souterraine est encore très faible et le Québec dispose d'un grand potentiel en ce sens ;
  - ◆ par ailleurs, sur le plan écologique, il n'est pas nécessairement approprié d'utiliser l'eau souterraine puisque cette eau sert à l'alimentation des lacs et des cours d'eau. L'utilisation de l'eau souterraine doit tenir compte de l'interconnexion constante entre le réseau d'eau souterraine et le réseau d'eau de surface même si les limites des deux réseaux ne coïncident pas ;
  - ◆ l'eau souterraine demeure une eau extrêmement fragile à la pollution (par les pesticides et les fumiers, par le lixiviat des sites d'enfouissement de matières résiduelles, par les résidus miniers ou les hydrocarbures etc.). Une fois contaminée, une nappe souterraine est très difficile et très coûteuse à nettoyer ;
  - ◆ l'abondance théorique du Québec en eau souterraine ne veut rien dire par rapport à des projets précis d'exploitation. Chaque projet est à évaluer à partir des conditions concrètes du milieu d'intervention, à savoir la nature de la nappe, sa qualité et sa quantité, et la nature des usages connus ou prévus ;
  - ◆ les très bons aquifères disponibles (en qualité et en quantité) semblent relativement peu nombreux. Ils sont souvent en milieu rural ou forestier et sont désirés par différents acteurs en compétition les uns avec les autres ;
  - ◆ la connaissance approfondie des aquifères est encore largement insuffisante et il est essentiel de procéder à une cartographie des eaux souterraines du Québec méridional.

### **1.2.3 Les avantages de l'exploitation des eaux souterraines**

Les avantages de l'exploitation des eaux souterraines sont évidents au point de vue de la qualité et de l'économie. Sauf dans les cas de contamination naturelle, par exemple par l'arsenic, les eaux souterraines sont souvent de meilleure qualité et moins polluées que les eaux de surface. Pour les puits individuels, la contamination par une gestion insuffisante des eaux usées ou des déjections animales inquiète les observateurs et semble constituer localement un défi de santé assez sérieux. Dans les régions rurales, l'alimentation en eau à partir de l'eau souterraine est souvent fort importante (27 % en Montérégie, 53 % en Mauricie, 30 % en Outaouais, 47 % en Chaudière-Appalaches), dont souvent la moitié à partir de puits privés. La température plus constante de l'eau souterraine constitue un atout de premier plan pour l'aquiculture. Sa qualité en fait une eau de choix pour les municipalités qui auront donc tendance à chercher à s'alimenter davantage à partir des nappes souterraines. Quant aux eaux de grande qualité qui peuvent recevoir le titre d'eau de source ou d'eau minérale, elle constituent une eau de boisson idéale. Argument que la publicité ne manque pas d'utiliser largement (Cans, 1997).

---

Au point de vue économique, l'avantage est également évident. Le traitement de l'eau municipale coûte nettement moins cher à partir de l'eau souterraine qu'à partir d'une eau de surface. Le Québec s'alimente à 20 % à partir de l'eau souterraine et la France, à 60 %. Selon une autre source, les deux tiers des habitants de l'Europe sont alimentés en eau souterraine<sup>2</sup>. Selon l'EPA, 90 % de la population de l'Idaho s'alimente à l'eau souterraine et, pour l'ensemble des États-Unis, la proportion s'établissait à 51 % en 1990<sup>3</sup>. Sur le plan domestique toutefois, des associations vouées à la protection des consommateurs ont signalé que, dans certaines régions comme Lanaudière et Laurentides, des gens disposant d'une eau dure et fortement minéralisée sont victimes de certains promoteurs d'appareils de traitement d'eau dont l'efficacité est douteuse et les coûts, importants.

Du côté de l'agriculture et de l'aquiculture, les avantages apparaissent également évidents. De même pour tous les usages industriels, pour les propriétaires de golf et pour les producteurs de boissons : eaux gazeuses, jus, bières. L'utilisation de thermopompes était une activité en progression en 1992. Quant à l'eau embouteillée, elle représentait un marché de 120 millions de dollars en 1994 (PR3, p. 40) et de 182 millions en 1997 (GENE1.1, p. 133). L'Association des embouteilleurs d'eau du Québec avance le chiffre de 5 000 emplois directs et indirects (MEMO211, p. 9).

Dans une stratégie de développement économique, il est évident que l'eau souterraine constitue une ressource importante, dans la mesure où sa qualité se maintient et où l'on ne porte pas atteinte à la durabilité de la ressource. Cette ressource est essentielle pour l'alimentation humaine et précieuse pour la production agricole et piscicole. Les problèmes de priorisation des usages sont importants.

Pour le commerce local et international, elle représente, comme eau de boisson livrée en petits contenants de 25 litres ou moins, une occasion intéressante en soi et en pleine expansion. Mais l'énorme controverse sociale à son propos demande des précisions.

## 1.2.4 Les inconvénients de l'exploitation

D'un point de vue strictement écologique, il n'y a pas trop d'eau souterraine. Cette eau resurgit naturellement ou sert à alimenter les cours d'eau. L'eau que l'on cueille et que l'on rejette entre donc plus vite dans le réseau de l'eau de surface, ce qui peut modifier les cours d'eau d'une manière importante au moment des étiages. Dans certains cas, l'eau embouteillée ou l'eau dite virtuelle qui a servi à la production de denrées agricoles est divertie vers d'autres bassins versants et constitue une perte pour le bassin d'origine.

Deux concepts sont ici impérieux : durabilité et prévention. Prévention : l'eau souterraine est fragile et particulièrement sensible à certaines pollutions. La simple existence de nombreux puits mal calfeutrés constitue déjà une menace pour la qualité de l'eau souterraine. Le maire de Mirabel a alerté la Commission sur une pratique inquiétante. Des cultivateurs feraient creuser des puits non pour puiser de l'eau, mais pour chasser l'eau de surface collectée par les drains agricoles (TRAN119, p. 27). Durabilité : l'eau ne doit pas

---

2. <http://www.eea.eu.int/document/brochure/H2ostress/problems.htm>

3. <http://www.epa.gov/fow/ressources/9698/>

---

être puisée au-delà de son taux de renouvellement. Comme nos connaissances sont encore restreintes en ce qui concerne la nature des nappes, leur potentiel et leur taux de renouvellement, il importe d'adopter une approche de modération et de prudence pour éviter des excès de prélèvements. Il n'y a pas d'aquifères inépuisables.

L'exemple le plus probant est celui de l'Ogallala, l'immense aquifère du sud des États-Unis. Évalué à 453 000 kilomètres carrés et d'un volume estimé à 3 700 kilomètres cubes (la réserve du Québec habité est estimée à 200 kilomètres cubes), l'Ogallala irriguait en 1978 5,2 millions d'hectares. Dix ans plus tard, la superficie irriguée chutait de 20 % et on estime qu'en 2020, un autre 40 % cessera d'être cultivable (Postel, 1999, p. 59 et 77). La cause principale de l'épuisement de cet aquifère est l'irrigation. Cet exemple extrême illustre tout de même la fragilité des aquifères. Plus encore, c'est l'épuisement de l'Ogallala qui nourrit les phantasmes d'une déportation de l'eau canadienne vers les États-Unis.

### 1.2.5 Les différentes controverses

L'exploitation des eaux souterraines soulève de vives controverses. Plusieurs dossiers importants, dont certains ont été très médiatisés, ont été soumis à la Commission (voir section 5.2). Les plus connus concernent l'exploitation des eaux souterraines à des fins commerciales, principalement des projets d'embouteillage d'eau de source et d'eau minérale. Les dossiers de Franklin, Saint-André-Est, Barnston-Ouest, Saint-Placide ont fait l'objet de très vifs débats dans l'opinion publique et à l'audience. Actuellement, selon le ministère de l'Environnement, il y avait 35 captages d'eau de source et d'eau minérale au 7 mai 1999 (SOUT28) alors que 16 dossiers étaient à l'étude au 21 avril 1999 (SOUT15). Les participants ont demandé avec insistance lors de l'audience publique le rétablissement du moratoire décrété par le gouvernement, entré en vigueur le 18 décembre 1997 et échu le 1<sup>er</sup> janvier 1999.

D'autres controverses concernent les piscicultures, fortes consommatrices d'eau de surface et d'eau souterraine et sources de pollution non négligeables. Les dossiers de Weedon, Woburn et Saint-Omer ont été signalés. Comme les hypothèses de développement sont grandes dans ce secteur, on peut s'attendre à de vives tensions, d'autant plus qu'en Outaouais, par exemple, le MAPAQ a déjà identifié des lieux propices à l'implantation de piscicultures.

Au palier municipal, il importe de signaler le dossier de la Ville d'Amos qui puise son eau potable à même l'esker de Saint-Mathieu Lac Berry et qui essaie, depuis 1976, de « protéger adéquatement son périmètre de protection des sources d'eau potable » (MEMO46, p. 6). Elle se butte à la préséance accordée à l'exploitation minière par la *Loi sur les mines* et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, ainsi qu'à ce qu'elle perçoit comme l'inertie du gouvernement à régler le problème. À Rigaud, des citoyens alimentés par des puits individuels dénoncent la surexploitation de l'aquifère par la municipalité soucieuse d'alimenter de nouveaux développements résidentiels reliés, ceux-là, à l'aqueduc municipal. À Saint-Modeste et à Saint-Antonin, les agriculteurs de ces municipalités dénoncent la volonté de la Ville de Rivière-du-Loup de venir chercher l'eau sur leur territoire. Leur en restera-t-il assez ? Cela leur imposera-t-il des contraintes dans l'exercice de leur métier ?



---

Chaque dossier est unique, bien sûr. Mais il est clair que les conflits naissent surtout à propos des usages compétitifs. S'il y avait de l'eau sans limites pour satisfaire tous les usagers, tout serait possible. Mais comme les usages de l'un risquent d'empêcher et de limiter les usages de l'autre ou de lui imposer des contraintes, les conflits surgissent.

La résistance vient principalement du milieu agricole qui considère l'eau souterraine comme son bien propre et qui veut à la fois préserver des usages à la hausse (pour l'irrigation et pour d'autres développements) et empêcher des contraintes à certains types de culture ou de pratiques (usage de pesticides, épandages de fumiers). D'où son refus catégorique de toutes formes de projets urbains et commerciaux qui risqueraient d'imposer des contraintes consécutives à la mise en place de périmètres de protection.

Le conflit qui oppose Saint-Modeste et Saint-Antonin à Rivière-du-Loup est presque aussi vif que celui de Franklin. Mais l'effet médiatique n'est pas le même. À Saint-Modeste, c'est un conflit dur mais classique entre le milieu rural et le milieu urbain. À Franklin, on retrouve une multinationale qui veut exporter de l'eau à des fins commerciales. Le champ symbolique est entièrement différent. Les études sur la perception du risque sont ici éclairantes et on trouve dans le présent dossier plusieurs éléments invoqués dans cette documentation spécialisée : absence de contrôle, technologie peu familière, potentiel de catastrophe, crainte pour les générations futures, sentiment d'aliénation, caractère involontaire de la situation, méfiance dans les institutions, couverture médiatique (BAPE, 1993, p. 140).

L'hypothèse de la transformation de l'eau en marchandise exportable à volonté vient ébranler le sentiment d'appartenance et porter atteinte à une perception quasi sacrée. Cette dimension, Gilles Vigneault l'a bien exprimée dans un mémoire en forme de chanson :

La source qui fait le ruisseau  
N'en demande pas son salaire  
La source qui fait le ruisseau  
La source ne vend pas son eau.  
(MEMO274)

Vendre ou ne pas vendre. À qui donc appartient l'eau ? Quel est son statut ? De l'avis du ministère de l'Environnement, le statut légal de l'eau souterraine diffère de celui de l'eau de surface. L'eau de surface a un « statut de bien commun. Ainsi, un propriétaire riverain peut y accéder et s'en servir. Toutefois, il doit rendre au cours d'eau les eaux utilisées sans modification majeure » (PR3, p. 18). À l'inverse :

[...] en vertu du *Code civil du Québec*, l'eau souterraine est un bien de propriété privée relié à la propriété immobilière. Tout propriétaire d'un puits peut utiliser les eaux souterraines et en disposer comme bon lui semble sous réserve des limites posées par la loi et le droit commun.  
(PR3, p. 12)

Ce statut privé de l'eau souterraine a été souvent commenté en audience publique. Des juristes ont affirmé dans des mémoires très étoffés que, contrairement à l'opinion reçue, l'eau souterraine a un statut équivalent à celui de l'eau de surface (MEMO248 et 283). En

---

tout cas, la plupart des participants qui se sont prononcés sur le sujet ont insisté sur la nécessité de clarifier la question et de s'assurer hors de tout doute que l'eau souterraine soit considérée comme un bien commun.

## **1.2.6 Discussion**

### **Accroissement de la demande**

Sur la question de l'eau souterraine, la Commission estime que l'eau souterraine fait et fera l'objet d'une demande accrue de la part d'un grand nombre d'acteurs : municipalités, agriculteurs et aquiculteurs, industries, individus (à cause de l'étalement urbain et de la progression de la villégiature). Cet accroissement est normal et souhaitable, dans la mesure toutefois où l'on ne porte pas atteinte à la ressource elle-même et que l'on ne dépasse jamais le taux de renouvellement des nappes aquifères.

Divers concepts ont été suggérés : bien commun, *res communis* (chose commune), bien patrimonial, *res nullius* (chose n'appartenant à personne). Faut-il nationaliser l'eau, ou simplement déclarer qu'elle est une chose commune appartenant à tous, dont on peut user mais que l'on ne peut s'approprier ? Les concepts mis de l'avant ne sont pas équivalents et exigeront un examen minutieux au moment de la mise en forme juridique du statut de l'eau souterraine. La Commission est d'avis que l'on doit s'assurer que l'eau souterraine possède un statut équivalent à celui de l'eau de surface.

### **Développement de la connaissance**

Même si l'eau souterraine est généralement abondante, les sites propices à des utilisations intensives sont relativement rares et confinés à des situations géologiques bien particulières. Une bonne gestion exige donc une connaissance appropriée. Or, cette connaissance est actuellement largement déficiente. Pour pallier cette déficience, il faut s'assurer que les études réalisées par le privé profitent au progrès de la connaissance publique, que les informations transmises au ministère par les puisatiers soient de bonne qualité et surtout adéquatement compilées et que des travaux d'envergure pour établir la cartographie hydrogéologique sur le territoire habité du Québec soient entrepris et poursuivis d'une manière systématique.

### **Politique sur l'eau souterraine**

Conscient de l'importance et de la fragilité de la ressource souterraine, le ministère de l'Environnement a mis au point plusieurs documents importants sur la gestion de l'eau souterraine : une problématique (SOUT3), une politique (SOUT5), un plan d'action (SOUT4) et un guide de classification (SOUT2). Globalement, la Commission est d'accord avec la problématique et les orientations proposées dans ces documents et elle souhaite que le gouvernement procède le plus rapidement possible dans la mise en œuvre de cette politique.

---

La principale réticence de la Commission à l'égard des orientations du Ministère concerne l'inscription de cette politique dans le seul cadre de l'article 32 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Selon la Commission, le recours à l'article 32 ne permet pas de régler efficacement les conflits. Pour être en mesure de régler les conflits d'usages et d'assurer aux citoyens un accès à toutes les études réalisées, pour rétablir l'équilibre des forces en cas de controverse et offrir un lieu crédible de discussion, il convient de soumettre les demandes d'autorisation à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement prévue aux articles 31.1 et suivants de cette loi. À défaut de cela, le Ministère sera obligé de mettre en place un processus particulier de règlements des litiges sans disposer par ailleurs de l'autorité nécessaire pour rendre publiques les informations pertinentes et permettre au public de poser les questions qui le concernent. Les dossiers de Franklin, de Saint-André et de Rivière-du-Loup ont placé les spécialistes du Ministère dans des situations perçues par les gens comme un conflit d'intérêts ou un manque de transparence. Or, il existe déjà un instrument adéquat pour faire face à ces difficultés. Malgré les critiques dont elle fait l'objet, la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement et le recours à l'audience publique gérée par le BAPE lorsque requis ont fait leur preuve depuis vingt ans.

La Politique sur l'eau souterraine prévoit également un transfert important de responsabilité aux MRC pour l'analyse des cas et la gestion des dossiers. La Commission estime que les MRC ne sont pas actuellement dotées des ressources financières et professionnelles suffisantes pour gérer de tels dossiers. La Commission pense qu'il devrait y avoir un délai dans la mise en œuvre de cette partie de la Politique.

### **Obtention de permis**

De l'avis unanime, il n'est pas nécessaire de soumettre les puits individuels à l'obtention obligatoire d'une autorisation gouvernementale, incluant la réalisation d'une étude hydrogéologique. Pour les puits individuels, il suffit que le puisatier obtienne un permis municipal rattaché en général au permis de construction et qu'il transmette un rapport de creusage au ministère de l'Environnement indiquant correctement la nature des sols creusés et la capacité des puits. Une analyse de la qualité de l'eau est également nécessaire. Mais il est essentiel que le ministère de l'Environnement assure un meilleur encadrement des puisatiers.

Pour les puits à forte capacité, il faut une autorisation du ministère de l'Environnement. Le Ministère propose que le seuil quantitatif à partir duquel une autorisation, incluant une étude hydrogéologique, est nécessaire soit fixé à 75 m<sup>3</sup> par jour (75 000 litres) ou 27 375 m<sup>3</sup> par an. L'Association des embouteilleurs du Québec suggère plutôt 50 m<sup>3</sup>/j. La Fédération de l'UPA de Saint-Hyacinthe suggère 50 000 m<sup>3</sup> par an, c'est-à-dire 140 m<sup>3</sup>/j (MEMO73, p. 7), soit le double des intentions du Ministère. L'Association des aquiculteurs du Québec « demande d'exclure l'obligation pour toutes les utilisations agricoles, piscicultures incluses, d'une certification d'autorisation pour le captage de l'eau, la pisciculture en tant que telle faisant déjà l'objet d'un certificat d'autorisation » (MEMO350, p. 10). Les municipalités de Saint-Modeste et de Saint-Antonin suggèrent un seuil de 200 000 m<sup>3</sup> par an (sept fois plus élevé que le seuil envisagé par le Ministère) pour s'harmoniser avec les quantités spécifiées dans la réglementation fédérale sur les études d'impact.

---

Dans l'insuffisance des connaissances actuelles, la Commission estime que le seuil de 75 m<sup>3</sup>/j proposé originellement par le Ministère est raisonnable. Ce seuil doit s'appliquer à tous les usagers car, d'un point de vue écologique, c'est la ressource qu'il faut protéger durablement. Il n'est pas opportun d'avoir des seuils différents selon les usagers : embouteillage, municipalité, pisciculteur, aquiculteur. Quant aux conflits d'usages et à la résistance sociale, ils risquent d'être les mêmes si la ressource se détériore quel que soit le promoteur ou l'utilisateur. L'application de la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement sera alors équitable pour tous. Si, à l'expérience, ce seuil apparaît trop important compte tenu de l'amélioration des connaissances, il sera toujours possible de l'ajuster à des débits plus grands. Par ailleurs, il convient d'appliquer la mesure de 75 m<sup>3</sup>/j avec rigueur en surveillant les effets cumulatifs de plusieurs puits dans le même périmètre mais prélevant de l'eau juste en deçà du seuil réglementaire.

### **L'eau embouteillée**

En ce qui concerne les critères d'acceptation, l'eau embouteillée constitue-t-elle ou non un usage prioritaire ? Tous s'accordent pour juger la satisfaction des besoins humains comme essentielle. À partir de ce postulat, les embouteilleurs cherchent à présenter l'eau embouteillée comme une eau de boisson essentielle à la vie, et donc prioritaire. Les producteurs agricoles, à l'inverse, cherchent à situer la production agricole comme un prolongement direct de l'alimentation en eau et à placer l'embouteillage loin dans les priorités, sous prétexte que l'eau embouteillée est un luxe, que c'est un commerce, ou qu'elle sert surtout à l'exportation. Chacun défend sa cause, c'est de bonne guerre.

La consommation d'eau embouteillée est un fait de société, même si son coût s'élève à plusieurs centaines de fois celui de l'eau potable offerte par les municipalités. On boit de l'eau embouteillée pour des raisons de prestige et de luxe, pour des raisons utilitaires, et parfois pour des raisons de santé quand on doute de la qualité de l'eau municipale. Sur le plan des politiques, on ne doit toutefois pas considérer l'eau embouteillée comme un substitut à l'eau municipale. Ce n'est donc pas d'abord le marché de l'eau embouteillée qu'il faut développer. Il faut d'abord s'assurer que l'eau municipale soit toujours de la meilleure qualité possible. Par ailleurs, du point de vue écologique, le marché de l'eau embouteillée ne constitue pas une menace pour la ressource, parce que le marché demeure limité et qu'il y a concurrence et parce que l'effet massique de cette filière demeure loin derrière les autres usages. Tant qu'on reste dans l'eau embouteillée, il n'y a pas de menace pour la ressource. C'est un marché appelé à se développer et qui représente un créneau économique intéressant. La mise en place d'une redevance permettra un retour de rente pour la collectivité.

Le marché de l'eau embouteillée constitue un commerce et est déjà soumis aux conditions et aux normes de l'ALENA et de l'Organisation mondiale du commerce. On ne peut s'objecter à son exportation en tant qu'eau embouteillée.

---

## Interdiction à l'exportation en vrac

Il est par ailleurs essentiel d'interdire l'exportation d'eau souterraine en vrac. Or, il y a du transport en vrac d'eau souterraine au Québec et il y a tout lieu de penser que des pratiques d'exportation sont en train de s'établir en ce sens. Par sa *Loi sur la préservation des ressources en eau*, le Québec a imposé un moratoire sur l'exportation en vrac de l'eau de surface et de l'eau souterraine. Il est important d'interdire de manière permanente, par une loi, l'exportation en vrac d'eau souterraine et d'imposer cette condition de manière spécifique à toutes les autorisations de captage accordées. Serait-il également avantageux et prudent d'interdire tout simplement la vente en vrac d'eau souterraine au Québec ? Il faudrait autant que possible restreindre à l'eau de boisson le commerce de l'eau souterraine. En tout cas, il faut s'assurer que l'eau souterraine en vrac ne traverse pas la frontière.

Comme l'eau souterraine doit être considérée, au même titre que l'eau de surface, comme un bien patrimonial inappropriable en soi mais simplement utilisable par les individus et dont le caractère commun fait appel à une gestion par l'État, il est normal que l'État du Québec mette en place un système de redevances de prélèvement pour toute utilisation de l'eau à d'autres fins qu'individuelles. Les puits individuels et les puits d'alimentation des fermes familiales doivent être exemptés de redevances. Les usages municipaux devraient être soumis à des redevances surtout quand l'eau est puisée hors du territoire de la municipalité concernée. Cela est par ailleurs d'autant plus légitime que l'eau souterraine coûte normalement moins cher à traiter que l'eau de surface. Les autres utilisations de la ressource – industries, production agricole de type industriel, piscicultures, golfs, entreprises diverses et même l'usage à des fins de géothermie – devraient être soumises à des redevances. Ces redevances, par ailleurs, devraient servir à la mise en place et au fonctionnement de la gestion par bassin et pour le développement de la connaissance, selon le principe mis en œuvre en France : l'eau paie l'eau (voir sections 2.3.11 et 2.5.2).

### 1.2.7 Conclusion

L'ample débat et l'extraordinaire dramatique sociale soulevés par les projets d'exportation de l'eau embouteillée auront permis de mieux comprendre l'importance et la fragilité de l'eau souterraine et d'identifier plusieurs conflits d'usages. Le potentiel exceptionnel du Québec à cet égard ne peut devenir un avantage que si la connaissance est développée rapidement et que si le gouvernement met résolument en place sa politique de protection et de conservation des eaux souterraines. Toutefois, pour éviter les erreurs et permettre de prendre des décisions éclairées au terme de débats transparents, il convient de soumettre tous les projets de captage de 75 m<sup>3</sup>/j et plus à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. C'est, à notre avis, la voie prudente pour permettre une meilleure exploitation de la ressource sans en menacer la durabilité.

---

## 1.3 Les services d'eau doivent-ils être privatisés ?

S'il fut un temps où l'eau était offerte gratuitement par Mère Nature, nous savons que, dans le contexte urbain dans lequel vit la majorité, l'eau coûte quelque chose. Il faut la puiser, la traiter, l'acheminer aux maisons, puis la collecter, l'épurer et la retourner au milieu. Le cycle urbain de l'eau est complexe et coûte cher.

Il y a deux caractéristiques à la situation québécoise. Les infrastructures appartiennent presque exclusivement aux municipalités et, règle générale, la gestion est également assurée par les services municipaux. Par ailleurs, l'eau est fortement subventionnée par le gouvernement du Québec pour ce qui est de la mise en place des infrastructures d'assainissement et par les municipalités pour l'implantation des réseaux et la gestion courante. Sur ce dernier point, les municipalités ne parviennent pas toujours à établir le coût de leur eau, ni à la charger à leurs citoyens par le moyen d'une taxe dédiée ou d'une tarification. Les questions de propriété des équipements et de gestion soulèvent le débat de la privatisation des équipements et des services, alors que celle de la récupération des coûts amène la discussion sur les modalités de recouvrement des coûts et donc ultimement sur la tarification.

Quoique distinctes l'une de l'autre (SERV44, p. 58), les deux questions ont été continuellement confondues. Dans le contexte actuel où l'État lutte contre le déficit et cherche à se retirer de certains secteurs et où le marché prétend être en mesure de prendre le relais d'une manière efficace et efficiente, le débat à l'audience a été extrêmement tendu. Le milieu syndical, les groupes de base et les associations de défense des consommateurs se sont opposés carrément à la privatisation, y compris dans la gestion, ainsi qu'à la tarification domestique au volume d'eau consommée. Personne à l'audience n'a été favorable à la privatisation de la propriété des équipements, mais plusieurs municipalités et groupes ont souhaité des formes de partenariat dans la gestion. Enfin, la tarification au volume d'eau consommée recueille des avis partagés selon que l'on procède à l'analyse du point de vue des plus démunis ou que l'on estime que le signal du coût favorise l'économie de la ressource. Dans la présente section, nous donnons l'essentiel de l'avis de la Commission sur la privatisation. Le lecteur aura toutefois intérêt à lire la section 5.6 sur la pérennité des infrastructures et la section 5.7 sur la tarification et l'économie de l'eau.

---

### 1.3.1 La situation actuelle, les formes de privatisation et les expériences étrangères

#### La situation actuelle

Dans son document de consultation, la ministère de l'Environnement fait le point pour le Québec :

Jusqu'au milieu du XX<sup>e</sup> siècle, les équipements d'alimentation en eau potable au Québec étaient la propriété presque exclusive de particuliers ou d'entreprises privées. Les problèmes découlant de l'intensification de l'urbanisation, du manque d'eau potable, des épidémies et des incendies amenèrent rapidement les municipalités à prendre en charge cette responsabilité.  
(PR3, p. 30)

Le Regroupement des comités logement et associations de locataires du Québec (MEMO219) a déposé en annexe à son mémoire un numéro de la revue *L'Artère* (vol. 11, n° 4, mai 1997) sur l'histoire de l'eau à Montréal. On y apprend entre autres que l'origine des services d'eau à Montréal avait pour premier objectif de lutter contre les incendies :

Ce sont donc les ruines des villes en flammes et non pas les épidémies qui commanderont la construction des aqueducs urbains. À Montréal, la réorganisation du réseau municipal a lieu immédiatement après le grand incendie de 1852. À Québec, la moitié de la ville passe au feu en 1845 et le réseau d'aqueduc est construit par la municipalité en 1854, car aucune entreprise commerciale n'a répondu à l'offre de Québec.  
(Côté, 1997, p. VI)

Les premiers services d'eau sont privés. Dès 1845, la Ville de Montréal achète l'aqueduc privé en place. En 1867, sous l'impulsion de John P. Doyle, la Ville amorce la construction d'un vaste réseau d'égout. Ce n'est qu'en 1927 que la Ville :

[...] complète la municipalisation des services d'eau en achetant la Montreal Water and Power Company [...]. Si le cycle de la municipalisation fut long, c'est que la propriété publique des réseaux urbains posait un dilemme au libéralisme qui domine à l'époque. Il faudra du temps pour que la municipalité, *créature* du gouvernement du Québec, puisse posséder en propre des infrastructures, car elle est définie comme une administration de services.  
(Côté, 1997, p. XII)

Pour les services d'eau, la tradition au Québec s'est donc solidement ancrée autour de services municipalisés dont les infrastructures appartiennent au public et dont la gestion est généralement publique. La contribution du secteur privé dans la gestion est surtout confinée :

[...] à l'exploitation des équipements, notamment les nouvelles stations d'épuration des eaux usées. La pratique usuelle à cet égard est le contrat de services professionnels renouvelable. Il existe actuellement quelque 80 contrats de ce genre impliquant une centaine de municipalités.  
(PR3, p. 32)

---

Il est intéressant de signaler que le système téléphonique, pour sa part, a toujours été privé et vite dominé par une entreprise monopolistique, Bell. Toutefois, la nature sociale du service a amené progressivement des interventions du pouvoir politique pour réguler le secteur et cela, jusqu'en 1992 alors que le CRTC a décidé de modifier le régime réglementaire et de permettre la concurrence (voir Poitras, dans Gariépy et Marié, 1997, p. 37-57).

Quant à l'hydroélectricité, on sait qu'elle fut d'abord l'affaire de compagnies privées mais que divers abus ont conduit le gouvernement du Québec à une première nationalisation en 1944 avec la création d'Hydro-Québec, puis à une deuxième nationalisation en 1962. Par ailleurs, comme le souligne Gilles Paquet, cette nationalisation ne fut que partielle, ne touchant pas le secteur industriel (Paquet, 1988).

Ainsi la gestion de l'eau s'inscrit au cœur de ce que l'on appelle le modèle québécois, caractérisé par une présence du secteur public sur le secteur privé et par le recours à l'État comme levier pour assurer le développement social et économique.

## **Les formes de privatisation**

Il existe diverses formes de collaboration possibles entre le public et le privé. Entre le tout au public (propriété et toutes les étapes de gestion) et le tout au privé ou privatisation intégrale, il y a de nombreuses formules où la nature de la délégation, la durée, le contexte et les investissements varient.

Pour de plus amples détails, on peut se reporter au document GENE108.9 (p. 7-12) rédigé par Serge Daoust à la demande de la Commission pour la rencontre thématique du 17 juin 1999. Normalement, on réserve le mot privatisation au transfert de la propriété et de la gestion au privé et le mot partenariat aux formes de collaboration public-privé, mais cet usage n'est pas accepté par tous. Voici une description sommaire de six modes de partenariat possible tels qu'ils sont définis par le ministère des Relations internationales :

### ***1. La sous-traitance***

Cette forme de partenariat est la plus répandue à travers le monde. Il s'agit pour des villes de faire appel au secteur privé pour assumer des fonctions spécifiques et ponctuelles nécessitant des expertises spécialisées ou alors pour effectuer certains travaux de construction ou de réfection.

### ***2. Le contrat de gestion***

On confie à une firme privée des responsabilités limitées sur de courtes périodes de moins de cinq ans. Il peut s'agir de la gestion d'une usine de filtration ou d'épuration ou, alors, de la réalisation de travaux de réfection. Le contrat peut contenir des clauses associant la rémunération à la performance du contractant. Des contrats de gestion sont en vigueur à Gdansk (Pologne), à Luanda (Angola) ainsi qu'à Mexico.



---

### **3. L'affermage**

Dans une entente d'affermage, les usagers rémunèrent directement la firme privée qui assume entièrement l'exploitation des installations ainsi que les risques financiers qui en découlent. Le contrat d'affermage définit la nature des services à offrir ainsi que des garanties pour les usagers. Des modalités de tarification et d'ajustement des prix ainsi que de révision de l'entente sont définies dans les contrats dont la durée varie de 15 à 30 ans. Un double contrôle par les élus et les tribunaux s'applique sur ces contrats. Ce mode de gestion est appliqué en France, en Australie (Adelaide), en Nouvelle-Zélande, au Sénégal, en Jamaïque et en Guinée.

### **4. Le contrat de concession**

Dans le contrat de concession, la firme contractante devient responsable de la gestion de l'ensemble des installations pour une période de 25 à 30 ans, les autorités publiques demeurant propriétaires des installations. Le contrat de concession implique cependant le financement et la réalisation d'investissements de la part de la firme contractante. Il peut s'agir de travaux de réfection du réseau ou la construction de nouvelles installations. Les contrats de concession desservent 40 % de la population espagnole et sont présents en France, en Argentine, à Macao et en Côte d'Ivoire (Abidjan).

Une variante est le modèle construction-exploitation-transfert dans lequel l'entreprise finance et construit une installation ou un réseau spécifique dont elle assume l'exploitation pour une période variable à la suite de laquelle la propriété des installations est transférée aux autorités publiques. Ce type d'approche est appliqué notamment en Australie (Sydney), en Chine et en Malaisie.

### **5. La société d'économie mixte**

Il s'agit d'une forme récente de partenariat dont l'objectif est d'intégrer les modes de gestion du secteur privé tout en maintenant un élément de contrôle administratif par les autorités publiques. Ce modèle permet également des transferts technologiques du privé vers le public et inversement. Il ouvre également des perspectives de gains en capital ou sous forme de dividendes pour la ville impliquée. Des sociétés d'économie mixte existent en Allemagne, en Suisse, au Portugal et en Espagne.

### **6. La privatisation réglementée**

Selon ce modèle, l'ensemble des actifs ainsi que l'exploitation sont transférés au secteur privé dans un cadre réglementaire prédéfini. Une régie, ou une autre forme d'organisme réglementaire, est chargée de définir des normes de qualité et de protection des consommateurs. Les tarifs sont également fixés par l'organisme réglementaire et prélevés directement par la firme qui dispense les services. Les privatisations peuvent être accompagnées de plans d'investissements comme ce fut le cas en Angleterre. Le Chili a aussi eu recours à ce modèle au cours des années 1990.

(SERV34, p. 2-3)

---

## Les expériences étrangères

Dans son étude intitulée *Le prix de l'eau : tendances dans les pays de l'OCDE* (OCDE, 1999), l'Organisation de coopération et de développement économiques observe entre autres tendances :

[...] une autonomie de gestion croissante des compagnies des eaux qui traduit le passage progressif, par les pouvoirs publics, du rôle de « fournisseur » à celui d'organisme de tutelle des services relatifs à l'eau. Bien que cette tendance aille généralement de pair avec un renforcement du rôle du secteur privé, la plupart des pays n'ont pas encore opté pour le modèle de privatisation intégrale et ont préféré faire participer le secteur privé à la gestion des services relatifs à l'eau selon le modèle de la concession.  
(OCDE, 1999, p. 9)

D'une manière globale, dans les pays de l'OCDE, les pouvoirs publics auraient donc tendance à garder la propriété des équipements mais à confier la gestion à l'entreprise privée, se réservant un rôle de tutelle. L'OCDE est nettement favorable aux partenariats privé-public ainsi qu'à une perspective de recouvrement des coûts des services relatifs à l'eau. Hamel et Sterck notent, pour leur part, que le secteur de l'eau évolue lentement. Ils signalent « la persistance des structures, la stabilité des modes d'organisation et le poids des traditions politiques » (SERV44, p. 4). « Il serait futile de chercher 'le' modèle parfait et directement importable » (SERV44, p. 6).

### 1.3.2 Pourquoi privatise-t-on ?

Quelles sont les raisons qui amènent un gouvernement à privatiser un secteur ? Hamel et Sterck estiment que les raisons sont souvent simplement politiques et idéologiques, en tout cas que ce sont ces raisons qui ont prévalu en Angleterre après 1989 et en France après 1789 (SERV44, p. 7). Les arguments que nous avons entendus en audience ont souvent été assez lapidaires. Pour les adversaires de la privatisation, le privé ne s'intéresse qu'au profit et ne peut rendre le service public :

[...] nous nous opposons à toutes formes de privatisation (ou partenariat ou tout autre code linguistique qu'on nous invente quotidiennement pour camoufler les vrais mots) de la gestion, production, distribution ou traitement de l'eau potable.  
(MEMO285, p. 6)

À l'autre bout du spectre, la Chambre de commerce du Montréal métropolitain estime que « les administrations publiques, dans le cadre financier qui leur est imparti, ne semblent pas avoir atteint des résultats satisfaisants » (MEMO304, p. 4). Sept arguments sont avancés : la déficience des normes d'eau potable, le faible nombre de mesures de qualité, les fuites dans les réseaux, le retard dans le renouvellement des infrastructures, la surconsommation, l'absence de tarification au débit, l'absence de normes de rejets des municipalités. À cet égard, elle précise :

---

Il n'est pas souhaitable de maintenir le présent régime public de gestion des eaux. Il est tout aussi impossible de confier entièrement au secteur privé la gestion de cette ressource. Mais il existe de nombreuses formes de partenariat [...].

(MEMO304, p. 8)

Au-delà des orientations proprement idéologiques, qui ne sont pas à dédaigner, nous pouvons identifier diverses raisons en faveur de partenariats, voire même de la privatisation. Nous nous inspirons ici de certaines analyses proposées par Lorrain (1995) et de divers propos tenus lors de l'audience. Six raisons dominent. Nous les identifions puis en faisons l'analyse et l'applicabilité à la situation québécoise.

1<sup>o</sup> Les services d'eau sont mal rendus, d'une manière peu efficace, par exemple parce que l'eau potable n'est pas livrée ou que l'assainissement est fait de manière insatisfaisante.

Selon la Commission, rien n'indique que la situation soit catastrophique du côté de la livraison de l'eau potable. Le règlement et les normes sur l'eau potable sont désuets, mais la responsabilité de cela relève du gouvernement provincial et non des gestionnaires locaux. L'eau est livrée partout sur le territoire et elle est généralement de bonne qualité. Lorsqu'il y a déficience, la population est avertie rapidement.

Du côté de l'assainissement, le bilan de surveillance du Ministère date un peu puisqu'il remonte à 1994 (TRAN2, p. 15). Les insuffisances des services d'eau sont surtout attribuables à la faiblesse des contrôles du ministère de l'Environnement et à l'état des réseaux, ce dont nous parlerons plus loin. Reste à savoir si, face à des gestionnaires privés, le ministère de l'Environnement manifesterait plus de rigueur pour l'atteinte de résultats qu'il n'en démontre à l'égard des municipalités.

2<sup>o</sup> Les services d'eau coûtent trop cher et ne répondent pas à des critères d'efficience.

Sur ce point, les tenants du tout au public argumentent sur le faible coût de l'eau pour montrer que le système public est efficient et le fait qu'en Angleterre, entre autres, la privatisation a conduit à des augmentations de coûts spectaculaires. La réalité est plus complexe que cela. Nous ne pouvons tout simplement pas juger de manière précise de l'efficience du système québécois d'eau potable parce que nous ne disposons que d'appréciations sur les quantités d'eau produites et perdues et parce que les autorités municipales sont incapables d'établir d'une manière comptable rigoureuse tous les coûts de l'eau (TRAN2, p. 39-44). Le coût de l'eau pour les municipalités est probablement plus grand que le coût actuellement identifié. À l'inverse, l'argumentation critique sur la cherté ou l'inefficience des systèmes publics repose sur des généralisations à propos du fonctionnarisme ou de la rigidité du régime des conventions collectives. En l'absence de termes de référence valables pour les deux systèmes, la Commission estime qu'une option de changement radical de régime serait imprudente.

---

3° La taille de certaines municipalités ne permet pas l'embauche de personnel spécialisé.

Cet argument est souvent valable pour les petites municipalités et c'est beaucoup à ce palier que les expériences de partenariat ont actuellement lieu au Québec. M. Pierre-J. Hamel a donné quelques exemples en ce sens (TRAN74, p. 41). Mais les expériences visent principalement la sous-traitance et le contrat de gestion à assez court terme.

4° Le système politique est corrompu ou interfère inopportunément dans le fonctionnement de la gestion. Il n'y a pas d'indépendance de la gestion.

Il serait tendancieux et abusif au Québec de parler de corruption généralisée. D'ailleurs, les grandes municipalités sont soumises à des règles d'embauche très sévères et possèdent une fonction publique de haut calibre, ce qui freine les pratiques de népotisme. Quant à l'interférence dans la gestion quotidienne, elle est difficile dans les grandes organisations. Dans les petites municipalités, la distance entre le politique et l'administratif est plus courte mais, à la connaissance de la Commission, il ne semble pas y avoir un malaise majeur. Il faut aussi convenir que l'attribution de contrats importants à long terme par les municipalités est également soumise à des règles strictes.

5° Le système politique ne parvient pas à prendre les décisions qui s'imposent à long terme, en particulier en ce qui concerne la pérennité des équipements.

De tous les arguments invoqués, celui-ci est probablement le plus sérieux. D'une part, les municipalités ne disposent pas de données claires et complètes sur l'état de leurs réseaux et sur les travaux à entreprendre. Les investissements initiaux apparaissent sur la taxe foncière, en général sur une taxe dite de secteur. Les frais d'exploitation se retrouvent sur la taxe foncière, ou sur une taxe d'eau. Mais les frais de réhabilitation et de rénovation ne sont pas prévus. Pire encore, jusqu'à tout récemment, les municipalités ne pouvaient pas créer de fonds dédiés pour la réhabilitation et la réfection des réseaux.

Une des faiblesses du système politique québécois, c'est qu'il n'y a pas d'incitation à entretenir les réseaux, car la considération de la réhabilitation oblige à mettre en réserve maintenant de l'argent qu'on dépensera plus tard. Cela signifie un excédent de taxes maintenant, en fonction de travaux à réaliser plus tard, et donc de bénéfices pour la génération future. Dans le contexte actuel, cela est peu rentable politiquement.

Le système politique tend ainsi à remettre à plus tard ses décisions de réhabilitation des réseaux. Il est intéressant de noter sur ce point que la réaction syndicale va dans le même sens en cherchant à atténuer la gravité des problèmes actuels d'infrastructures :

[...] on essayait d'intoxiquer les esprits en disant : « vous voyez comment le réseau est rendu désastreux, donc vous voyez comme on a besoin que nos chères entreprises multinationales privées viennent s'installer et prendre la relève ».

(TRAN3, p. 61)

On risque de s'enfermer ici dans un couple d'argumentation pervers qui conduit à laisser se détériorer les réseaux plutôt qu'à regarder la situation en face et à corriger les déficiences.

---

Il nous semble important de signaler qu'un des arguments pour la privatisation en Angleterre a justement été la détérioration des réseaux et la nécessité d'un investissement massif pour leur rénovation alors que les autorités en place ne parvenaient pas à prendre les décisions nécessaires.

6° Des expériences de partenariat s'imposent pour permettre aux firmes québécoises de se situer stratégiquement sur le plan international.

Cet argument a été invoqué devant la Commission (TRAN74, p. 109-118). Pour intéressant qu'il soit, il ne semble pas suffisant pour justifier de modifier en profondeur un système de gestion dans une grande ville. Les entreprises intéressées à développer un secteur international peuvent convenir de stages de leurs employés dans certaines villes, ou carrément engager des employés municipaux compétents désireux de tenter l'expérience internationale.

### **1.3.3 L'état des infrastructures et les besoins en investissements**

Il n'y a pas d'études exhaustives sur l'état des infrastructures d'eau au Québec faites à partir de constats sur le terrain. Nous disposons de deux études. L'une réalisée par l'INRS-Eau (SERV9) auprès de cinq municipalités pour l'aqueduc et de deux municipalités pour l'égout, municipalités connaissant bien leur réseau. L'autre étude a été menée par l'INRS-Urbanisation sous forme d'enquête auprès de 338 municipalités, de 3 communautés urbaines et d'une vingtaine de régies intermunicipales de services (SERV8). Une synthèse de ces deux études a été réalisée (SERV10). Les deux études excluaient la ville de Montréal. En ce qui concerne Montréal, une étude sur le réseau d'aqueduc et d'égout a été réalisée par la Ville de Montréal, le Conseil national de recherches du Canada, l'Institut national de recherche scientifique Eau, et le Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines. Le rapport sur le réseau d'aqueduc a été remis à la Commission (SERV45.1 et 45.2). Le sommaire exécutif de ce rapport a aussi été déposé (SERV45).

L'INRS-Urbanisation estime les investissements nécessaires à la réhabilitation des réseaux à 8,8 milliards de dollars sur quinze ans, soit 587 millions par année, et l'INRS-Eau, à 5,3 milliards sur vingt ans, ou 265 millions par année. L'hypothèse de l'INRS-Eau vise à maintenir l'état actuel des réseaux sans aggravation notoire ni augmentation des défaillances; celle de l'INRS-Urbanisation vise une amélioration de l'état actuel. Mais ces deux études n'incluent pas Montréal. Plusieurs estiment que le taux du linéaire à réparer pour des réseaux d'eau potable devrait être de 1,1 % par année pendant vingt ans. Pour Montréal, le Livre vert publié en 1996 estime « réaliste d'évaluer que les dépenses requises en immobilisation pour les dix prochaines années se situent entre 157 et 207 millions de dollars » (p. 15) pour la seule ville de Montréal en supposant une aide d'un programme d'infrastructures. Il conclut aussi à la nécessité d'un diagnostic plus précis. Le sommaire de la plus récente étude à Montréal (SERV45) indique que, « selon nos analyses, le taux de fuites globales sur le réseau (d'aqueduc) se situe entre 40 % et 50 % » (SERV45, p. 3). Le minimum envisagé est le remplacement du linéaire à 0,39 % (à mettre en comparaison avec le 1,1 % pour le reste du Québec). Le rapport estime que, pour les cinq prochaines années, la Ville de Montréal devra :

---

[...] investir un minimum de 15 M\$/an et idéalement jusqu'à 24 M\$/an pour la rénovation du réseau d'aqueduc, incluant le programme de diagnostic permanent de 2 M\$/an, puisque ce niveau minimum d'investissement correspond au remplacement de 0,39 % du linéaire par an, seuil le plus bas obtenu par l'une des quatre méthodes d'évaluation des besoins en rénovation. Un minimum de 15 M\$/an se détaille en 2 M\$ pour le diagnostic permanent, 7 M\$ pour le réseau principal et 6 M\$ pour le réseau secondaire; cette répartition des investissements annuels pourra varier eu égard aux résultats obtenus par les opérations Diagnostic [...].  
(SERV45, p. 10)

Selon les Services des travaux publics et de l'environnement de la Ville de Montréal, « des sommes importantes seront aussi consacrées à la rénovation du réseau d'égout » (SERV45, p. 10). Dans son mémoire, la Ville de Montréal affirme que « le comité exécutif, en avril 1999, décidait de consacrer 15 M\$ annuellement pour les cinq prochaines années à la réfection du réseau d'aqueduc » (MEMO362, p. 3). La Ville de Montréal n'a pas pris d'engagement sur la réfection des égouts. Elle estime les investissements nécessaires à 50 M\$, alors que la mise aux normes des équipements d'eau potable exigerait 45 M\$. La Ville se dit incapable d'assumer ces dépenses et demande un « nouveau programme d'infrastructures » (MEMO362, p. 17). Il est évident qu'avec ses 40 % à 50 % de pertes dans son réseau d'aqueduc et les autres investissements à faire, la Ville de Montréal est dans une situation plus difficile que les autres municipalités du Québec. On comprend pourquoi le débat sur la privatisation-partenariat demeure aussi vif à Montréal.

### **1.3.4 L'expertise et la compétence du privé et du public**

Dans le débat actuel public-privé en ce qui concerne la gestion de l'eau, plusieurs arguments ont été invoqués. De fait, le système est public et, pour le faire passer au privé, il faut des arguments clairs et démontrés. Les avantages du public sont qu'il appartient à la collectivité, qu'il est sous la gouverne du politique lequel est directement redevable à la population et soumis au jugement populaire lors des élections. Le contrôle démocratique est donc *a priori* supérieur. La fonction publique a aussi l'avantage de la continuité et de la transmission de la compétence. Par ailleurs, les services étatiques peuvent devenir sclérosés et improductifs. Même Petrella évoque « la centralisation stato-bureaucratique des pouvoirs de décision en matière de valorisation, utilisation et gestion des ressources en eau du pays » (Petrella, 1998, p. 13). Le pays en question est l'Inde.

L'avantage du privé est sa capacité de fournir du capital, sa flexibilité, son adaptabilité et des modes de gestion plus innovateurs. Normalement, par le jeu de la compétition, le privé rend des services à meilleur compte. Ses désavantages sont la recherche des profits qui peut devenir obsessionnelle au détriment des travailleurs et de l'emploi, son approche clientéliste peu sensible aux pauvres et le risque de faillite, ce qui, dans le cas d'un service public, conduit à refiler la dette à la communauté. De plus, le privé est rébarbatif à l'information et à l'examen publics.

Dans le présent débat sur l'eau, les gens se sont montrés très inquiets du peu de compétition réelle parmi des acteurs peu nombreux (quasi-monopole), de la taille démesurée des grandes compagnies face à des municipalités disposant de peu de budget, et de la dépendance qui s'établit à l'égard d'un fournisseur unique dans le cas d'un contrat à long terme

---

(perte de compétence, incapacité de prendre une distance critique). Par rapport à la symbolique de l'eau, il y a le risque qu'elle devienne une marchandise, où la peur et la méfiance à l'égard des « seigneurs de l'eau » (Petrella, 1998, p. 31).

Le système dans lequel nous vivons est mixte, principalement public mais ouvert à des partenariats assez confinés à la sous-traitance, à des contrats de gestion et possiblement à des sociétés d'économie mixte. En fait, la *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal* exclut les services d'eau. Le professeur Pierre J. Hamel, nettement sympathique au public, affirmait pourtant :

Il n'y a pas d'avantage net et évident de confier la gestion des services municipaux d'eau au privé ou au public. Ce sur quoi on est sûr, c'est que, aussi bien l'expérience internationale, l'expérience québécoise, la documentation scientifique, il y a un constat qui est très clair, qui est très net : il n'y a pas d'avantage évident à aller d'un côté ou de l'autre.  
(TRAN139, p. 49 et MEMO335, p. 14-15)

### 1.3.5 La position de la Commission

La Commission s'oppose à la privatisation des équipements municipaux de traitement de l'eau. Il s'agit là d'un bien collectif qui doit le rester. Au surplus, il y a un consensus au Québec sur ce point. D'ailleurs, l'Ontario, qui autorise la privatisation, oblige les municipalités à « d'abord rembourser à la province les subventions d'investissement qu'elles ont reçues depuis 1978<sup>4</sup> ».

La Commission observe que des partenariats existent déjà dans les faits à travers la sous-traitance et des contrats de gestion à court terme et même à long terme.

Dans le contexte de la tradition et du modèle québécois qui, historiquement depuis la Révolution tranquille, a fait de l'État le levier de la modernisation du Québec, la Commission n'est pas favorable à une impartition poussée des services municipaux de l'eau dans le sens de l'affermage ou de la concession à long terme. Pour pouvoir procéder en ce sens, il faudrait définir de manière beaucoup plus rigoureuse la comptabilité municipale et établir le vrai coût de l'eau. Il faudrait s'assurer aussi de la transparence de l'information et de la possibilité de débats démocratiques sur la gestion de l'eau. Nous recommandons que les projets d'affermage, de concession à long terme et de société d'économie mixte s'il devait y en avoir soient soumis à un référendum municipal, car ils sous-tendent tous une modification à la pratique démocratique.

La Commission considère que le dossier le plus épineux de la gestion municipale de l'eau en ce qui concerne la planification budgétaire est celui de la pérennité des équipements qui exigera des investissements importants. Pour l'ensemble du Québec, la situation est sérieuse sans être grave, à la condition que l'analyse détaillée, le diagnostic et la réhabili-

---

4. <http://www.ene.gov.n.ca/envision/news/00197f.htm>.

---

tation des réseaux passent avant les projets d'extension des réseaux et qu'ils soient mis en œuvre immédiatement. Pour la Ville de Montréal, la situation est plus sérieuse et plus urgente. Le pire scénario est de remettre à plus tard.

La Commission constate que les municipalités cherchent à refiler aux gouvernements supérieurs la facture du diagnostic, de la réhabilitation et de la réfection des réseaux et tentent à remettre à plus tard leur action en ce domaine. À long terme, cette façon de faire est irresponsable et constitue le moyen le plus sûr pour être acculé à la privatisation sans l'avoir jamais décidé. Pour éviter ce piège, il est essentiel que le gouvernement du Québec autorise ou oblige les municipalités à constituer des fonds réservés à la pérennité des infrastructures, à intégrer des prévisions d'investissement dans la comptabilité de l'eau et à procéder aux travaux de réhabilitation ou de réfection lorsque nécessaire.

Au regard de l'avenir, il s'avère important de mettre en évidence le savoir-faire municipal, de favoriser des processus plus ouverts d'information et de communication sur l'état des réseaux, sur la qualité des services offerts et sur les performances atteintes, et de favoriser la collaboration intermunicipale là où elle permet d'améliorer les performances. Au palier municipal, il faut souhaiter une amélioration du contexte des relations de travail : « une plus grande ouverture des syndicats est donc essentielle pour permettre d'arrimer l'organisation du travail et des besoins » (MEMO81, p. 87). Comme l'a rappelé M. André Vaillancourt, du Comité Eaux-aguets du SCFP 301, Syndicat des cols bleus regroupés de Montréal :

[...] le partenariat a une autre fonction qu'on oublie trop souvent, c'est qu'il développe une nouvelle approche humaniste au travail et une meilleure harmonisation des rapports. [...] Il faut qu'il y ait une communication verticale et horizontale.  
(TRAN74, p. 62)

Il reste à souhaiter que ce type de partenariat puisse se développer.