

L'eau : un bien public menacé

Mémoire sur la gestion de l'eau au Québec

Présenté dans le cadre de la consultation publique du BAPE

Fédération des Associations Coopératives d'Économie Familiale du Québec (FACEF)

Novembre 1999

TABLE DES MATIÈRES

Table des matières	p. 2
1. Introduction	p. 3
2. Mise en contexte	p. 5
3. Portrait de l'eau au Québec : importance de la ressource	p. 7
3.1 L'industrie de l'embouteillage de l'eau de source	p. 8
3.2 L'industrie agro-alimentaire	p. 9
3.3 Les municipalités	p. 9
4. La privatisation : une menace réelle	p. 10
4.1 Le coût de l'eau	p. 10
4.2 L'état des infrastructures et les besoins en investissements	p. 11
4.3 Privatiser : pour qui et pour quoi	p. 12
4.3.1 Les expériences étrangères de privatisation	p. 13
4.3.2 Les expériences avortées de gestion privée de l'eau au Québec	p. 14
5. La tarification des services d'eau	p. 16

5.1	Les compteurs d'eau au Québec	p. 16
5.2	Tarification domestique ne rime pas avec réduction de la consommation d'eau	p. 17
5.3	La tarification au compteur, c'est bon pour les grands consommateurs	p. 19
6.	Méthodes pour réduire la consommation domestique sans tarifer	p. 20
7.	Conclusion	p. 22
8.	Recommandations	p. 23

I. INTRODUCTION

La Fédération des Associations Coopératives d'Économie Familiale (FACEF) est un regroupement de sept associations coopératives d'économie familiale (A.C.E.F.), réparties dans autant de régions du Québec. Les A.C.E.F. interviennent depuis plus de trente ans dans le domaine de l'endettement, du budget et de la consommation, afin d'aider les familles et les individus aux prises avec des difficultés financières et améliorer les conditions de vie de la population québécoise. En plus d'offrir des services d'aide budgétaire et d'aide aux consommateurs, les A.C.E.F. interviennent régulièrement sur la place publique, pour défendre les droits des citoyens, en particulier les plus démunis, et réclamer des politiques sociales plus équitables.

Les services individuels de consultation budgétaire, que nous offrons à la population, nous placent souvent dans une position délicate où nous sommes confrontés à la détresse des gens qui n'arrivent plus à joindre les deux bouts. Cela nous permet aussi de constater qu'un nombre grandissant de Québécois et de Québécoises vivent dans des conditions économiques de plus en plus difficiles. C'est pourquoi, depuis des années, nous tentons de sensibiliser les gouvernements à cette réalité. Aussi, nous interviendrons une fois de plus dans le cadre de ces audiences sur une politique de gestion de l'eau pour qu'on tienne compte des intérêts de tous les citoyens, de façon à ne pas aggraver la situation. Ainsi, nous nous attarderons aux scénarios de privatisation et de tarification qui sont envisagés en tentant de démontrer comment ils pourraient affecter la situation économique des consommateurs.

Rappelons que l'ensemble des ménages québécois consacrent 22 % de leurs revenus au logement, à l'électricité et au téléphone. Chez les ménages à faibles revenus (23.4 % de la population québécoise selon Statistique Canada), cet effort grimpe à 51 %. Aussi, les hausses constantes des coûts du loyer, de l'électricité et du téléphone des dernières années se sont traduites pour plusieurs par une diminution du budget consacré à l'alimentation. Dans ces conditions, on peut facilement imaginer ce que peut représenter l'introduction d'une nouvelle facture pour l'eau. Vue sous cet angle, la tarification n'apparaît pas du tout fondée sur un principe d'équité. Elle n'aurait pour effet que d'accentuer la discrimination envers les plus démunis.

Les scénarios de privatisation et de tarification envisagés ne reposent malheureusement pas sur de grands principes, mais plutôt sur des intérêts privés beaucoup plus terre à terre. L'eau du Québec, abondante et d'excellente qualité, est très convoitée par les géants des eaux de même que l'expertise développée par les municipalités en matière d'exploitation, de gestion et de distribution des eaux. S'il est clair qu'une prise de contrôle de cette richesse collective peut apporter d'immenses bénéfices au secteur privé, il est beaucoup moins évident que nous ayons collectivement intérêt à céder une ressource aussi essentielle.

Aussi, le débat actuel sur l'eau revêt pour nous une importance capitale, en ce qu'il pose la question du partage d'une ressource naturelle et de l'accès à l'eau, une eau de qualité et en quantité suffisante pour tous les citoyens, sans égard à leur condition sociale.

Dans un contexte où la tendance est au démantèlement de l'État, à la privatisation des services publics et à la tarification de ces services (Rapport Bédard sur la fiscalité municipale), nous devons demeurer vigilant et opposer une vision citoyenne à un document de consultation qui paraît orienté dans un tout autre sens. Des considérations comme l'assainissement des finances publiques, la relance de l'économie et la réforme des services publics sont certes louables, mais ne doivent d'aucune façon guider l'élaboration d'une politique de gestion de l'eau au Québec.

Selon nous, la politique de gestion de l'eau doit être subordonnée à des impératifs de solidarité sociale. Elle doit se fonder sur le concept selon lequel l'eau, source de vie, est un **bien commun** à protéger, promouvoir et partager. Aussi, l'État doit développer une politique de gestion de l'eau en s'appuyant sur les principes suivants :

- ***L'eau est un bien patrimonial commun de l'humanité***

Ce principe impose, par conséquent, la préservation de la pérennité de la ressource pour la communauté humaine mondiale et les générations futures et ce, tant en quantité qu'en qualité.

- ***L'accès pour tous à l'eau potable est un droit fondamental***

L'eau est une ressource non substituable et essentielle à la vie. Son caractère unique et irremplaçable la rend indispensable à tous les êtres humains. On doit donc assurer l'accès à la ressource en quantité et en qualité suffisante pour tous les citoyens et ce sans discrimination sur la base de leur condition sociale.

- ***L'eau a une valeur, mais n'a pas de prix***

Ce principe implique qu'on ne doit d'aucune façon considérer l'eau comme un bien commercial, ce qui aurait pour effet de soumettre cette ressource aux dérives spéculatives risquant ainsi de transformer l'eau en un facteur d'exclusion sociale.

Compte tenu des menaces persistantes de privatisation des services municipaux d'eau et de tarification au compteur et considérant le laxisme de l'État face à l'exploitation aveugle des nappes phréatiques par les entreprises d'embouteillage, nous nous employerons, tout au long de ce document, à démontrer que ces projets mettent en péril l'essence même de ces principes, notamment l'accessibilité à la ressource pour les citoyens, et sont, par conséquent, socialement non rentables.

2. MISE EN CONTEXTE

Le débat qui entoure la gestion de l'eau au Québec depuis quelques années touche à des aspects sociétaux fondamentaux parce qu'il est question de transformer un bien essentiel à la vie en un bien de consommation, tarifé et privatisé.

Ce débat, ce sont des industriels intéressés au commerce et à la privatisation des services d'eau qui l'ont provoqué. Sans leur lobby intensif auprès du gouvernement, il n'aurait peut-être pas eu lieu. Ce n'est certes pas la population qui aurait questionné la pertinence de notre mode de gestion de l'eau, car, pour la majorité des Québécois, il est clair que l'eau est un bien public. D'ailleurs, diverses enquêtes d'opinion¹ démontrent qu'une grande majorité d'entre nous sommes satisfaits de la situation actuelle où l'eau est distribuée et épurée, en grande partie par les municipalités.

Un bref rappel du contexte dans lequel ce débat a pris forme s'impose ici. Les premières menaces sérieuses de privatisation sont venues de la Ville de Montréal, suite à l'arrivée au pouvoir de l'actuel maire Pierre Bourque. Le 13 décembre 1995, ce dernier annonce pour la première fois son intention de privatiser les services municipaux. Peu de temps après, un Comité des Sages (composé de plusieurs membres influents d'importantes sociétés d'ingénierie affiliées aux grandes sociétés françaises de l'eau) est formé à sa demande, pour le conseiller sur les services à privatiser et la façon de le faire. La filtration et la distribution de l'eau semblent alors des cibles de choix.

Par la suite, en décembre 1996, la Ville de Montréal publie un livre vert sur la gestion de l'eau. Le document, rédigé à la hâte et peu substantiel, est un plaidoyer en faveur de la privatisation. Mais les arguments avancés sont faibles. Par exemple, on y mentionne que les Montréalais surconsomment l'eau, alors que des recherches universitaires sérieuses démontrent le contraire. Celles-ci montrent en effet que les grands consommateurs sont plutôt du côté des secteurs de l'industrie, du commerce et des institutions (45 % de la consommation totale). La consommation d'eau résidentielle se situe, quant à elle, dans la moyenne des autres grandes villes canadiennes, soit 25 % de la consommation totale. Le reste de la production d'eau se perd dans la nature, à cause des fuites dans le réseau.² Le livre vert prétend aussi que la filtration et la distribution de l'eau coûtent très cher, alors que des études rigoureuses montrent au contraire que la Ville fait plutôt des bénéfices à ce chapitre. Ainsi, une évaluation de chercheurs de la Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM révèle que Montréal enregistre un léger profit de 3,5 millions de dollars avec son service de production et de distribution d'eau potable.³

¹ Voir les sondages suivants: l'enquête Sondagem-Le Devoir-Télé-Québec publié dans Le Devoir du 12 décembre 1997 et le sondage publié dans le numéro du 15 septembre 1999 de la revue L'actualité.

² Jean-Marie Lafortune, "Le Livre vert sur la gestion de l'eau à Montréal, l'administration manque le bateau", L'Artère, mai 1997.

³ Léo-Paul Lauzon, François Patenaude et Martin Poirier, La privatisation de l'eau au Québec, deuxième partie: le cas de Montréal et du Québec, Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM, avril 1997.

Durant la même période, le ministère des Affaires municipales (MAM)⁴ prend également position en faveur de la privatisation, suite aux pressions exercées par des compagnies québécoises et étrangères qui désirent s'approprier le marché québécois des services d'eau. Le MAM recommande même l'installation de compteurs dans chaque résidence et la tarification selon la consommation, tout en admettant que cette façon de faire désavantage les familles à faibles revenus. Il reconnaît également que l'eau coûtera plus cher aux citoyens, si les services d'eau sont privatisés. Parallèlement, le gouvernement Bouchard étudie la possibilité de confier les services d'eau à l'entreprise privée par le biais de sociétés d'économie mixtes (SEM).⁵ Toutefois, après moult débats, le ministre Rémy Trudel choisit d'exclure l'eau de la gestion des SEM.

À la même époque, lors du Sommet sur l'Économie et l'Emploi, on étudie sérieusement la possibilité d'exporter de grandes quantités d'eau en vrac vers des pays du Moyen-Orient. Toutefois, en raison des coûts élevés et de l'éloignement des marchés, ce projet avancé par le propriétaire des pharmacies Jean Coutu tombe “à l'eau”. Cette idée d'exportation n'est cependant pas morte pour autant. Des ingénieurs s'activent depuis plusieurs années à vendre leurs propres projets d'exportation. Certains d'entre eux sont même des plus ambitieux, comme celui du *GRAND Canal*, qui, s'il devait se réaliser, aurait de sérieuses conséquences sur l'intégrité des écosystèmes. Il profiterait surtout aux Américains assoiffés d'eau.⁶

Devant ces menaces persistantes de vendre notre richesse collective à quelques affairistes, une opposition s'est très vite organisée. La Coalition Eau Secours, dont nous sommes membres, exige dès le départ un débat public sur l'eau et un moratoire sur tout projet d'exportation d'eau en vrac et de captage d'eau souterraine par les grandes entreprises d'embouteillage. Se rendant aux arguments des groupes de pression, le gouvernement Bouchard impose, suite au Symposium sur la gestion de l'eau à Montréal de l'automne 97 (réunion entre experts à laquelle le grand public n'est pas convié), un moratoire sur tout nouveau projet de captage à des fins commerciales.

Toujours sous la pression de la Coalition Eau Secours, le gouvernement du Québec annonce la tenue d'une consultation publique sur la gestion de l'eau. Du même coup cependant, il lève le moratoire sur les prélèvements d'eau, enlevant ainsi beaucoup de crédibilité à la consultation. D'un côté, il consulte et de l'autre, il poursuit sa politique favorable aux entreprises intéressées au commerce de l'eau et met en place une politique

⁴“Proposition d'un modèle québécois de privatisation des services d'eaux” février 1996

⁵ La loi sur les SEM permet aux municipalités de créer une société indépendante avec une entreprise de leur choix pour gérer un service municipal. Ce modèle de gestion est calqué sur le modèle français. Or, les SEM françaises ont démontré à plusieurs reprises leur manque de transparence et leur inefficacité dans la gestion.

⁶ L'acronyme GRAND signifie “great recycling and northern development”. Ce projet exigerait d'isoler d'abord par une digue de 160 kilomètres les eaux de la baie James de celles de la baie d'Hudson, les deux dernières mers vierges de toute installation industrielle de la planète. Les 13,6 millions de litres d'eau à la seconde qui s'écoulent actuellement des rivières québécoises, ontariennes et manitobaines du bassin versant de la baie James rempliraient ainsi progressivement ce lac artificiel, grand comme une mer, avec leurs eaux douces. L'eau douce du futur lac James serait ensuite acheminée vers la rivière des Outaouais par une série de canaux et de tuyaux répartis sur 257 kilomètres, ce qui nécessiterait de la faire s'élever sur 290 mètres pour qu'elle puisse ensuite se déverser vers le lac Supérieur. Ce gigantesque projet, estimé à 100 milliards, est toujours dans les airs. Son concepteur, Tom Kierans, en fait la promotion sporadiquement devant de prestigieux instituts de technologie (dont le MIT à Boston).

de gestion de l'eau, plaçant ainsi la population devant un fait accompli.⁷

La levée du moratoire est immédiatement dénoncée par les groupes membres de la Coalition Eau Secours qui réclament à l'unisson le retour à cette mesure. Au même moment, ailleurs au Canada, à la demande du gouvernement fédéral, d'autres provinces canadiennes, dont l'Ontario, ont déjà adopté de tels moratoires. Malgré cela, le Québec résiste et continue d'étudier les nouvelles demandes de permis qui lui sont soumises. Ainsi, en juillet 99, 17 demandes étaient à l'étude, ce qui représente une hausse potentielle de 50 % des points de captage déjà en opération (soit 35 actuellement).⁸

À l'été 99, le dépôt du rapport de la Commission mixte internationale (C.M.I.) sur l'eau ajoute de la pression au gouvernement. La C.M.I. recommande en effet un moratoire national de six mois sur tout projet d'exportation ou de dérivation de l'eau des Grands Lacs. La Commission estime que toute exportation d'eau en vrac aura pour effet de transformer l'eau en marchandise (au même titre que le gaz ou le pétrole) et de la soumettre aux enjeux commerciaux de l'ALENA. Une fois ce processus enclenché, tout contrôle effectif sur les exportations sera dès lors impossible.

Cette position de la C.M.I. et les nombreuses critiques sur le déroulement de la consultation ont sans doute amené le gouvernement à proposer finalement un moratoire sur l'exportation d'eau en vrac, le 1er septembre dernier. Malheureusement, ce projet de loi **ne s'applique pas** aux captages limités d'eau à des fins d'embouteillage et de production d'électricité.⁹ On ne peut dans ces conditions prétendre débattre sérieusement d'une politique de gestion de l'eau dans son ensemble. D'une part, on exclut de la compétence du BAPE les projets hydro-électriques et, d'autre part, on autorise aveuglément l'exploitation des nappes phréatiques sans être en mesure d'en prévoir les conséquences. C'est mettre la charrue avant les bœufs, puisqu'on met immédiatement la ressource en péril, tout en disant travailler à en assurer la pérennité.

De la même façon, la discussion sur les modes de gestion des infrastructures d'eau au Québec (filtration, distribution et assainissement) demeure des plus préoccupante. Les menaces de privatisation planent toujours et l'État, sous la pression de l'entreprise privée, est tenté de s'engager dans la gestion privée de biens acquis et développés collectivement. Ainsi, on nous présente la privatisation et la tarification comme des moyens efficaces pour réduire le fardeau fiscal des contribuables, en rationalisant l'utilisation des services municipaux, tel que l'eau. Tout récemment encore, le rapport de la Commission Bédard sur les finances et la fiscalité locale recommandait, au nom du principe "équitable", celui de l'utilisateur-paiement, de tarifer tous les services municipaux, dont l'eau. La mouvance actuelle est donc inquiétante, car elle menace l'accès à l'eau potable pour tous, un droit pourtant fondamental.

⁷ Jacques Benoît, "91% des eaux en bouteille exportées par le Canada viennent du Québec", La Presse, 21 juillet 1999.

⁸ Louise Vandelac, communiqué sur les exportations d'eau, 24 août 1999.

⁹ Communiqué de presse, MEF, 1er septembre 1999

3. PORTRAIT DE L'EAU AU QUÉBEC : IMPORTANCE DE LA RESSOURCE

Le Québec possède 3 % des réserves d'eau douce de la planète. À première vue, cela semble énorme, mais une bonne part de cette eau n'est pas accessible à bon marché. Il faut ainsi soustraire la moitié de celle-ci, soit l'eau des bassins versants qui se jette dans les baies d'Ungava et d'Hudson, au nord de la province. Il faut aussi soustraire les eaux de surface et souterraines improches à la consommation (par exemple, les eaux souterraines de la région de Mercier, irrémédiablement polluées par Laidlaw et autres pétrolières).¹⁰

Même si elle demeure abondante, l'eau disponible est donc menacée en terme de qualité et de quantité par divers facteurs. Le réchauffement climatique, par exemple, a un impact majeur sur l'eau du fleuve Saint-Laurent, où s'approvisionnent une centaine de municipalités représentant 45 % de la population québécoise.¹¹ Dans les quarante prochaines années, on s'attend à une diminution d'au moins 25 % de son débit, en raison du seul réchauffement et ces prévisions ne tiennent pas compte des éventuels prélevements pour exportations. De plus, il n'y a pas que la quantité d'eau disponible à la consommation qui sera affectée. Cette baisse entraînera à son tour une détérioration de la qualité de l'eau puisée.¹²

D'autres facteurs, comme la pollution agricole et industrielle ont une incidence majeure sur plusieurs rivières dans le sud du Québec (ex.: Yamaska, L'Assomption). Or, certaines municipalités importantes (comme Saint-Hyacinthe et Joliette) y puisent leur eau.

Bien des menaces pèsent donc actuellement sur cette ressource en apparence inépuisable. Nous limiterons toutefois notre intervention à un des aspects de ce dossier qui nous préoccupe particulièrement, celui de l'accès à une eau potable de qualité, en quantité suffisante, pour tous les citoyens, en laissant aux organisations écologiques le soin de soulever d'autres aspects importants de cette problématique. De plus, comme au Québec 80 % de la population s'approvisionne en eau de surface par le biais des réseaux d'aqueducs municipaux, nous nous attarderons à la gestion de l'approvisionnement en eau potable via les réseaux d'aqueducs. Également, comme le reste de la population s'alimente en eaux souterraines, nous questionnerons l'exploitation à courte vue des nappes phréatiques qui menace l'accès à l'eau pour les citoyens qui vivent principalement en milieu rural. En effet, depuis quelques années, les nappes d'eau souterraine sont très sollicitées dans certaines régions, à cause surtout des firmes privées qui les exploitent, ce qui entraîne souvent des conflits d'usage. Trois types de conflits d'usage, ces dernières années, illustrent les problèmes qui peuvent se poser lorsque l'accessibilité à la ressource est menacée.

3.1 L'industrie de l'embouteillage d'eau de source

¹⁰ Stéphane Gagné, "Gestion privée ou publique?", Le Devoir, cahier spécial sur l'eau, 6 décembre 1997

¹¹ "Le fleuve... en bref", capsules-éclair sur l'état du Saint-Laurent, Environnement Canada, 1997.

¹² Claire Farid, John Jackson et Karen Clark, "The fate of the Great Lakes, Sustaining or draining the Sweetwater Seas", Canadian Environmental Law Association and Great Lakes United, 1997.

Ces entreprises, pour des questions de rentabilité, examinent d'abord les possibilités de faire des prélèvements d'eau au sud du Québec, là où la majorité de la population du Québec est concentrée. Bien qu'elles ne puisent globalement qu'un faible pourcentage du total de l'eau souterraine prélevée au Québec, les embouteilleurs sont accusés de déstabiliser localement le niveau de la nappe, ce qui a pour effet de nuire aux autres utilisateurs, des agriculteurs dans la majeure partie des cas. Cette situation entraîne plus souvent qu'autrement des conflits d'usage avec les citoyens qui se voient, dans certains cas, forcés de trouver d'autres sources d'approvisionnement. Au Québec, deux exemples d'exploitation inconsidérée suffisent à sonner l'alarme.

Naya : la croissance au mépris du citoyen¹³

Les breuvages Nora (Naya), avec un chiffre d'affaires de 171 millions \$ en 1998, possède 32 % des parts du marché de l'eau embouteillée au Québec, ce qui fait de cette entreprise le plus important embouteilleur d'eau au Québec. Or, plusieurs agriculteurs résidant à proximité de leur puits, à Mirabel, se sont déjà plaints que l'entreprise puisait trop d'eau dans la nappe phréatique. Ils soutiennent que le niveau de leur nappe a baissé depuis le début de 1996 et que la qualité de l'eau a diminué. Bien que la compagnie se soit engagée à ne pas pomper plus de 6 litres d'eau par seconde dans le puits Foucault, les propriétaires de lots adjacents n'ont aucun moyen de s'en assurer ou de le vérifier...

Aquaterra ou la triste histoire d'un embouteilleur à la quête d'une source

En 1996, la compagnie Aquaterra obtient un permis de captage d'eau. Les citoyens de Franklin et de Saint-Antoine-Abbé, qui s'alimentent en eau potable à même la nappe, sont placés devant un fait accompli. Un orageux débat s'engage alors contre ce projet. Une étude hydrogéologique de 45 000 \$, financée par trois citoyens opposés au projet, vient contredire les conclusions des études du promoteur qui ont amené le ministère de l'Environnement à délivrer son permis. Après des mois de tension entre les opposants et les promoteurs, et en dépit de l'inertie du ministère, Aquaterra se retire, mais n'abandonne pas son projet pour autant puisqu'elle compte, en fait, s'approvisionner à la même nappe phréatique, mais du côté américain, à cinq kilomètres au sud de Franklin ! (60 % de la superficie de la nappe est située en territoire américain)

Force est de constater que ces entreprises d'embouteillage peuvent, en toute impunité, menacer la pérennité et l'accès à la ressource pour les citoyens parce qu'il n'existe aucune législation pour la protéger. En outre, il est révoltant de constater que des intérêts privés peuvent s'approprier une ressource collective pour s'enrichir, sans même avoir à verser aucune redevance à l'État. Une étude réalisée pour la Commission mixte internationale révèle à cet effet que les provinces canadiennes sont très permissives en ce qui concerne la délivrance de permis de captage d'eau souterraine. Les embouteilleurs ont le droit de puiser quotidiennement l'équivalent de 1 000 litres d'eau par Canadien, soit la quantité contenue dans 82 piscines olympiques. Le captage de toute cette eau pourrait répondre au double des besoins actuels d'eau embouteillée des Américains. Une seule province canadienne, la Colombie Britannique, exige en effet des redevances pour le

¹³ Jacques Benoît, "91% des eaux en bouteille exportées par le Canada viennent du Québec", La Presse, 21 juillet 1999; André Pratte, "Le syndrome "pas dans ma source", La Presse, 6 décembre 1997.

captage d'eau.¹⁴ Ces quelques exemples suffisent à nous convaincre qu'il devient impératif de réglementer les activités de captage d'eau.

5.2 L'industrie agro-alimentaire

L'industrie agro-alimentaire, l'industrie porcine entre autres, en plus d'être la grande responsable de la pollution de plusieurs rivières au sud du Québec, pollue aussi les nappes d'eau souterraine. Un document du ministère de la Santé et des Services Sociaux indique qu'environ 40 % des puits privés subissent une contamination par les nitrates, les pesticides ou les micro-organismes (des rejets résultant tous des activités agricoles). Dans les régions de Rivière-du-Loup, de Portneuf et de l'île d'Orléans, respectivement 6 %, 41 % et 23 % des puits montraient après analyse des concentrations supérieures à la norme canadienne sur les nitrates.¹⁵ Cette dégradation de la qualité de la ressource affecte directement les citoyens des régions rurales. Certains ont même dû s'équiper d'un système de purification coûteux en raison d'un problème de pollution dont ils ne sont en rien responsables.

5.2 Les municipalités

Depuis quelques années, de plus en plus de municipalités ont choisi, par souci d'économie, de puiser leur eau à même la nappe phréatique, réduisant ainsi de beaucoup leur coût du traitement, puisque cette eau est généralement de bonne qualité. En contrepartie, ce prélèvement peut abaisser significativement le niveau de la nappe, menaçant ainsi l'approvisionnement des autres usagers et entraînant des conflits d'usage. Le cas de Rivière-du-Loup est ici un bon exemple.

La Ville de Rivière-du-Loup, qui s'est toujours alimentée en eau de surface, utilise depuis peu une technologie de captage des eaux souterraines très performante (le puits collecteur radiant), pour satisfaire 85 % de ses besoins en eau. Mais cela ne s'est pas fait sans heurts. Les municipalités voisines de Saint-Antonin et Saint-Modeste, craignant que ce projet ne menace leur propre approvisionnement en faisant baisser le niveau de la nappe phréatique, ont vivement protesté.

Ces dernières estiment en effet que l'approvisionnement en eau potable de la Ville de Rivière-du-Loup à même la nappe de Saint-Modeste peut réduire l'apport en eau de 150 à 170 puits. Les opposants au projet ont donc exigé une étude d'impact du ministère de l'Environnement, mais en vain.¹⁶ Une étude indépendante confirme pourtant les craintes des citoyens : "...des effets [du pompage] pourraient être ressentis du côté de Saint-Modeste en période sèche, où le débit minimum pourrait être beaucoup plus faible".¹⁷ Cette dernière étude

¹⁴ "Les producteurs d'eau en bouteille consomment sans limite", Le Soleil, 22 septembre 1999.

¹⁵ Pricilla Gareau, "Les risques sur la santé humaine reliés à l'industrie porcine", Mouvement Vert Mauricie, 1997.

¹⁶ Carl Thériault, "Rivière-du-Loup: le dossier de l'eau potable s'envenime", Le Soleil, 8 août 1997.

¹⁷ Marc Larouche, "Dumont joue les arbitres", Le Soleil, 21 avril 1998.

indique aussi un risque pour la préservation de la vie aquatique de la rivière Verte, laquelle alimente en eau la nappe phréatique de Saint-Modeste. L'avenir nous dira si ces craintes sont fondées.

Il faut dire que les dispositions du Code civil ne facilitent pas la résolution de ces trois types de conflits d'usage. Ainsi, un propriétaire de terrain étant également propriétaire du fond de son terrain, peut pomper le volume d'eau qu'il désire, dans la mesure où cela n'affecte pas l'approvisionnement de ses voisins. Si tel était le cas, ce sont ces derniers qui ont le fardeau de la preuve. C'est donc à eux de prouver que leur source d'eau est tarie ou affectée en raison d'un usage inconsidéré. On imagine donc aisément les lourdeurs juridiques que cela peut représenter pour un simple citoyen qui voudrait s'attaquer, par exemple, à une entreprise de l'envergure de Naya ! Ces trois types d'exploitation exagérée et non contrôlée de la nappe phréatique montrent bien la vulnérabilité des citoyens face aux embouteilleurs d'eau de source, face à l'industrie agro-alimentaire et face aux municipalités.

Les principes de ressource collective, de conciliation des usages et de responsabilité inscrits dans le projet de politique de protection et de conservation des eaux souterraines¹⁸ permettront éventuellement de corriger cette lacune. Mais pour l'instant, les citoyens lésés par un propriétaire voisin (ou une municipalité) qui surexploite la nappe disposent de peu de recours juridiques.

3 4. LA PRIVATISATION : UNE MENACE RÉELLE

Les promoteurs de la privatisation de la gestion des infrastructures municipales de l'eau (soit toutes formes de gestion qui impliquent un transfert de tâche du secteur public vers le secteur privé) tentent de nous vendre cette idée avec des arguments tous plus démagogiques les uns que les autres. Ainsi, on a tour à tour prétendu que la privatisation allait diminuer le coût de l'eau, que les réseaux d'aqueduc étaient en si mauvais état que les municipalités ne pouvaient en absorber les coûts de rénovation, que les coûts de production étaient trop importants pour les municipalités. Voyons ce qu'il en est vraiment.

4.1 Le coût de l'eau

¹⁸ Voir annexe 2 du Document de consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, ministère de l'Environnement, 1999. Concernant le principe de ressource collective, on mentionne, entre autres, "L'usage de l'eau souterraine, par le propriétaire d'un fonds, ne devrait pas être réalisé sans égard pour les propriétaires des fonds adjacents, et ce, tant sur le plan de la quantité que de la qualité. La collectivité doit être en mesure de s'assurer que les usages de la ressource eau sont conformes aux intérêts des générations présentes et futures."

Les grandes sociétés des Eaux nous laissent croire qu'elles veulent notre bien lorsqu'elles nous parlent de "gestion déléguée". Yves Séguin, ancien ministre du Revenu sous le gouvernement Bourassa, maintenant à l'emploi de la Générale des Eaux, nous tient ce discours : "Le service de l'eau n'est pas un marché commercial, mais d'abord et avant tout un service public. L'entreprise privée peut collaborer avantageusement à la gestion publique du service de l'eau, mais il faut toujours se rappeler que cette association n'a de sens que si le payeur de taxes est mieux servi." ¹⁹ Or, dans le cas des services d'eau, aucune démonstration n'a été faite. Dans l'optique d'une gestion de qualité au moindre coût, tout indique au contraire qu'il ne faut pas confier à l'entreprise privée la gestion de nos services d'eau. En fait, à Montréal, le coût de production de l'eau est tellement faible (0,21 \$ le litre) qu'aucune société privée ne peut l'égalier ou offrir un meilleur prix. ²⁰ Même le MAM a admis dans un document prônant la privatisation de l'eau au Québec qu'une eau privée serait "inévitablement" plus chère. ²¹

Les faits montrent clairement que les entreprises qui gèrent les réseaux d'eau n'ont aucun scrupule à hausser les prix. La privatisation d'un service d'eau est toujours immédiatement accompagnée d'une hausse de prix. D'abord, en raison des taxes (TPS+TVQ) applicables à toute ressource considérée comme un bien de consommation, soit l'équivalent d'une hausse de 15 % du prix. Ensuite, parce que ces entreprises vont indubitablement refiler la facture de la restauration des réseaux, devenue nécessaire, aux contribuables. Finalement, parce que l'expérience démontre que l'eau privée est en moyenne de 25 % à 30 % plus chère que l'eau traitée en régie municipale pour assurer, entre autres, un rendement performant aux actionnaires. ²² N'oublions pas que l'intérêt premier de l'entreprise privée pour nos services d'eau est toujours le profit et celui-ci, dans le cas qui nous préoccupe, peut être colossal. En Angleterre, par exemple, la marge bénéficiaire nette après impôt des compagnies d'eau s'est maintenue à un niveau supérieur à 23 % de 1989 à 1994. ²³ À l'inverse, il n'y a pas de marge de profit lorsque les services d'eau sont publics.

4.2 L'état des infrastructures et les besoins en investissements

Les investissements dans les infrastructures d'eau au Québec, estimés à 40 milliards de dollars, (filtration, distribution et assainissement) ont été assumés collectivement par les contribuables et sont le fruit d'une vaste expertise acquise au fil des années. Seulement dans le domaine du traitement des eaux usées, les investissements s'élèvent à 7 milliards de dollars depuis le début du programme en 1978. L'état de ces infrastructures et la nécessité de les rénover donnent lieu aujourd'hui à des divergences de vue qui reposent surtout ici sur des divergences d'intérêts.

¹⁹ Discours d'Yves Séguin prononcé lors de sa conférence intitulé "La gestion déléguée", Colloque organisé par l'Association des diplômés HEC, 1994.

²⁰ Léo-Paul Lauzon, François Patenaude et Martin Poirier, Op. cit., avril 1997.

²¹ "Proposition d'un modèle québécois de privatisation des services d'eau", MAM.

²² Léo-Paul Lauzon, François Patenaude et Martin Poirier, La privatisation de l'eau potable au Québec, première partie: les expériences dans le monde, Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM, octobre 1996

²³ Léo-Paul Lauzon, François Patenaude et Martin Poirier, Op. cit., octobre 1996.

D'un côté, une coalition de municipalités et de firmes d'ingénieurs, formée récemment, estime que l'avenir des réseaux est menacé sans une hausse immédiate des niveaux d'investissements. Cette coalition exige que les gouvernements s'engagent à investir massivement dans la restauration des réseaux d'aqueduc et d'égoût. Elle allègue aussi que les besoins en investissement pour la restauration de ces réseaux sont importants. D'un autre côté, l'ingénieur Yvan Dumont ²⁴ juge que l'état des infrastructures est relativement satisfaisant et ce dans l'ensemble du Québec. Il souligne que les réseaux d'aqueduc et d'égout sont jeunes - les deux tiers des conduites ont moins de 35 ans - et que les problèmes sont relativement limités. Il précise que seulement 10 % des conduites d'aqueduc sont touchées par des bris intolérables et que 6 % des conduites d'égout sont affectées soit par des problèmes de refoulement ou d'infiltration. Quant aux ouvrages externes, les réparations requises seraient peu nombreuses et peu importantes.

De même, le réseau montréalais, selon le livre vert de la Ville de Montréal sur la gestion de l'eau serait satisfaisant, autant en ce qui concerne l'approvisionnement et le traitement de l'eau potable, l'état des usines, des réservoirs et des stations de pompages. L'état des réseaux d'aqueduc et de drainage serait également bon dans l'ensemble. Les investissements nécessaires se situeraient entre 155 et 305 millions pour les dix prochaines années.²⁵ Dans le pire des cas, cela représente 30 millions \$ d'investissement par année, soit à peine 1,5 % du budget municipal, pour un total de deux milliards de dollars environ. C'est très peu pour un service aussi précieux. C'est aussi financièrement accessible pour une administration qui a une très bonne capacité d'emprunt et, qui plus est, une capacité d'emprunt à des taux préférentiels comparativement au secteur privé.

Par ailleurs, le principal problème des réseaux municipaux est celui des fuites, lequel entraîne un important gaspillage d'eau, ce qui augmente d'autant les coûts de traitement. À Montréal, les fuites représenteraient de 20 % à 40 % du gaspillage dans la distribution de l'eau. ²⁶ Or, lors des audiences du BAPE tenues à Montréal le 16 juin 1999, des experts ont expliqué qu'il existe des techniques de détection des fuites dans les réseaux qui ont fait leurs preuves. Les municipalités auraient tout intérêt à y recourir.

Nous sommes donc collectivement dépositaires et propriétaires d'un réseau qui est dans l'ensemble jeune, performant et en bonne santé. L'argument selon lequel il faut privatiser les réseaux pour financer les énormes coûts de restauration ne tient pas la route et nous n'avons aucun intérêt à nous en départir. En fait, le secteur public est tout à fait en mesure, financièrement et techniquement, de restaurer et d'entretenir ces équipements. Il suffit simplement d'une volonté politique pour le faire.

²⁴Yvan Dumont, ingénieur civil, et témoin expert à la Commission du BAPE sur la gestion de l'eau, séance du 16 juin 1999: Ce dernier fait référence à, une étude sur l'état des infrastructures municipales datant de 1997 (l'étude concerne 200 municipalités et exclut Montréal)

²⁵ Léo-Paul Lauzon, François Patenaude et Martin Poirier, La privatisation de l'eau au Québec, deuxième partie: le cas de Montréal et du Québec, Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM, avril 1997

²⁶ Josée Fournier, "De l'eau au compte goutte", l'Artère, mai 1997.

4.3 Privatiser: pour qui et pourquoi ?

Au cours des vingt-cinq prochaines années, 35 % de la population mondiale risque de connaître des pénuries d'eau.²⁷ Dans ce contexte, un pays comme le Canada, qui dispose de 9 % des réserves de la planète, est attrayant pour les entreprises qui souhaitent exporter cette ressource en vrac, l'embouteiller ou encore s'approprier la gestion des aqueducs municipaux et des systèmes d'épuration des eaux. Dans cette industrie, les revenus sont assurés car la demande est constante et énorme.

Au Québec, on connaît au moins cinq entreprises majeures prêtes à prendre la relève des municipalités dans la gestion de l'eau. Il s'agit de trois géants français (la Lyonnaise des eaux, la Générale des Eaux et Bouygues avec sa filiale la Saur) qui sont dans le domaine de l'eau depuis très longtemps. À ces trois entreprises, s'ajoutent deux entreprises québécoises nouvellement intéressées à ce secteur : SNC-Lavallin et Gaz Métropolitain.²⁸

Le grand intérêt de ces entreprises pour nos réseaux d'eau a de quoi éveiller les soupçons des consommateurs. Si leur intérêt est si grand, c'est que les profits qu'elles espèrent en tirer sont gigantesques. Par exemple, pour la Lyonnaise des eaux (une entreprise aux activités très diversifiées), la distribution et le traitement de l'eau comptaient pour 26,5 % de son chiffre d'affaires en 1995, alors qu'elle tirait 70 % de ses profits de cette activité !

Autant l'intérêt du secteur privé à la privatisation des réseaux est clair, autant l'absence d'intérêt pour les consommateurs est évident. Il suffit, pour s'en convaincre, d'examiner les conséquences désastreuses pour l'ensemble des citoyens des expériences de privatisation de la gestion de l'eau ici, comme à l'étranger.

4.3.1 Les expériences étrangères de privatisation

L'expérience du Royaume-Uni²⁹

En septembre 1989, le gouvernement britannique a procédé à la privatisation des sociétés d'état responsables de la filtration et de la distribution de l'eau en Angleterre et au pays de Galles. Les conséquences pour les consommateurs et les travailleurs ont été désastreuses:

- Augmentation de 55 % du prix de l'eau en quatre ans (de 1989 à 1993); les hausses de prix ont surtout servi

²⁷ Scott Morrison, "Ottawa refuse d'exporter son or bleu", Financial Times, article repris dans le Courrier International du 9 au 15 septembre 1999.

²⁸ À ce chapitre, Gaz Métropolitain a récemment acquis Aqua-Rehab, une entreprise spécialisée dans le domaine des réseaux souterrains. On mentionne dans le communiqué: "Cette union favorisera (...) l'accès à l'important potentiel de marché que constituent les infrastructures d'eau souterraines (...)".

²⁹ Léo-Paul Lauzon, François Patenaude et Martin Poirier, Op. cit., octobre 1996

à verser des dividendes aux actionnaires et à payer les salaires des hauts dirigeants. La part de cette hausse réinvestie dans les équipements a été faible et insuffisante ;

- Augmentation des cas de dysenterie liés à la mauvaise qualité de l'eau : de 1990 à 1991, le nombre de cas de dysenterie a quadruplé ;
- Hausse des coupures de service pour non paiement durant l'année 1992, il y a eu une hausse de plus de 50 % du nombre de ménages privés de service, atteignant le chiffre de 22 000 ;
- Importante perte d'emplois (17 % entre 1992 et 1996) et détérioration des conditions de travail pour les employés.

L'expérience française³⁰

En France, quatre personnes sur cinq consomment une eau traitée et distribuée par les trois géants français de l'eau (Bouygues, la Générale des Eaux et la Lyonnaise des Eaux) et un joueur secondaire (Saint-Gobain). Paris a été la première grande ville, en 1984, à léguer à l'entreprise privée la gestion de ses services d'eau. Or, depuis la privatisation, le prix de l'eau a connu une hausse de 154 %, alors que l'inflation n'a été que de 54 % durant la même période.

Le coût de l'eau fournie par les réseaux privatisés a subi des hausses annuelles moyennes variant entre 10 % et 18 %, selon la ville. En comparaison, l'eau traitée en régie municipale dans le même pays est beaucoup moins chère. Sur dix villes de 100 000 habitants où le prix de l'eau est le moins cher, huit traitent leur eau en régie municipale.

L'expérience française de gestion privée démontre jusqu'où l'entreprise privée peut aller pour augmenter ses profits et cela au mépris de toutes considérations morales et éthiques. L'intégrité des trois géants français de l'eau est, en effet, entachée par de nombreux scandales : corruption active, contribution occulte à des organisations politiques, vente d'eau impropre à la consommation, pots-de-vin, collusion et ententes illégales lors d'appels d'offre, délits d'initiés, facturation illégale d'une taxe spéciale aux usagers, trafic d'influence, abus de biens sociaux, faux et usage de faux et évasion fiscale.

Expérience en Argentine³¹

À Buenos Aires, en Argentine, la gestion des services d'eau a été confiée à la Lyonnaise des eaux en 1993. Il s'agit d'une concession de 30 ans calquée sur le modèle français. Les résultats de cette gestion privée se sont traduits comme suit :

- Engagement d'investissements dans les infrastructures non respecté ;
- Congédiements massifs : 43 % moins d'employés en deux ans ;
- Contrôle sur les prix de l'eau déficient ;

³⁰ Ibid.

³¹ Modes de gestion des services municipaux et partenariats public-privé dans le monde: survol de quelques expériences, ministère des Relations internationales du Québec, avril 1999

- Emploi de méthodes douteuses pour le recouvrement des comptes impayés : la compagnie a décidé de peindre de couleurs vives le trottoir devant les maisons des mauvais payeurs afin de les avertir qu'on risque de leur couper l'eau. ³²

4.3.2 Expériences avortées de gestion privée de l'eau au Québec

Il n'y a pas très longtemps, les municipalités étaient plutôt contre la privatisation.³³ Cependant, en raison de la pression incessante des coupures gouvernementales dans le secteur municipal pour atteindre le fameux déficit zéro, quelques élus ont choisi d'offrir la gestion de certains services à l'entreprise privée. Au Québec actuellement, l'industrie privée est presque absente de la filtration de l'eau. Du côté de l'épuration cependant, en juillet 1996, 52 stations sur 390 étaient gérées par le secteur privé. Quarante de ces 52 stations privées étaient gérées par Aquatech, Tekno ou Proserco, toutes des filiales québécoises des grandes sociétés françaises de l'eau.³⁴ Jusqu'à maintenant, il n'existe aucun bilan de la gestion de l'eau par le secteur privé dans le domaine du traitement des eaux usées. Par contre, on sait déjà que plusieurs municipalités, pour différentes raisons, ont choisi de remunicipaliser leur équipement après en avoir confié la gestion au privé. Examinons quelques exemples.

Varennes

De 1988 à 1991, Varennes a confié son usine de traitement des eaux usées à une firme privée. En 1990, le directeur des services techniques de la Ville, après l'examen des installations, constate que "le rendement était correct mais l'équipement se dégradait ".³⁵ En 1991, Varennes va donc en appel d'offres pour la gestion de son usine. La régie intermunicipale qui filtre déjà l'eau potable de la ville l'emporte, ayant déposé la soumission la moins chère de toutes. Les coûts d'exploitation ont depuis chuté de moitié.

Magog

À l'usine d'épuration de Magog, l'association avec le secteur privé a duré de 1985 à 1991. Celle-ci se limitait à l'embauche d'employés, mais même cette entente d'une portée aussi limitée, n'a pas fonctionné : "Les employés étaient payés moins cher que des syndiqués, mais la firme qui les embauchait nous facturait un prix comparable, soutient Georges Blouin, chef de service de gestion de l'eau à Magog. Le taux de roulement était élevé, cinq opérateurs en six ans pour deux postes, alors que nous n'avons pas connu un seul départ depuis 1991. Cela nous demandait beaucoup de formation ".³⁶

³² Thierry Philipon, "Histoires d'eau", dans *le nouvel Observateur*, du 20 au 26 juin 1996.

³³ Serge Daoust, "La gestion des infrastructures et des services d'eau", BAPE, juin 1999.

³⁴ Léo-Paul Lauzon, François Patenaude et Martin Poirier, Op. cit., avril 1997

³⁵ Philippe Gauthier, "L'eau privée, cure miracle ou pétard mouillé", Revue Municipale, mai 1997.

³⁶ Ibid.

Victoriaville

La Ville de Victoriaville a remunicipalisé son usine d'épuration de 20 millions \$ en septembre 1995, après dix ans de gestion privée. Selon le surintendant, Serge Cyr, au moment de la reprise de l'usine, celle-ci tombait en ruine : “la moitié des instruments ne fonctionnaient plus et les autres n'avaient jamais été recalibrés. La ville s'était engagée à payer toutes les réparations, mais le gestionnaire privé n'embauchait pas assez d'employés pour faire le travail.”

Le cas de Victoriaville illustre aussi à quel point il est difficile de trouver le bon contrat avec l'entreprise privée. En dix ans de gestion privée, la ville a essayé trois contrats, mais les résultats souhaités n'ont jamais été atteints. Morale de l'histoire, selon Serge Cyr : “Le privé a sa place dans certains secteurs. Dans le déneigement, par exemple. On voit bien si les rues sont ouvertes ou non, mais dans l'eau, on peut rencontrer les normes tout en laissant l'équipement se dégrader.”³⁷

Drummondville

L'expérience de Drummondville qui a remunicipalisé son usine d'eau potable en 1989, après deux ans de gestion privée, a montré qu'aucune économie valable ne pouvait être obtenue de cette façon. De plus, le gestionnaire privé n'a pas réussi à optimiser le procédé aussi bien que les effectifs municipaux.³⁸ Yves Blais, surintendant de l'environnement de Drummondville, prêté au gestionnaire privé de 1987 à 1989, s'est senti un peu floué par l'expérience : “Ils ont pris mon savoir-faire et l'ont transporté dans deux autres usines. J'étais parmi les quelques employés qualifiés qu'on promenait d'usine en usine. Le reste, c'était du personnel non qualifié, avec un roulement élevé”.³⁹

Les expériences étrangères démontrent que la privatisation de l'eau est une très mauvaise option pour les citoyens, car elle est synonyme de hausse de prix, de baisse de qualité de l'eau, de risque de contamination, de dégradation d'équipements payés à même nos taxes et de perte de contrôle démocratique de nos outils collectifs.

Les nombreux cas de corruption, d'actions illégales, de manque de transparence et de contrôle démocratique qui abondent dans le domaine de la gestion privée de l'eau permettent de douter de la capacité de ce secteur à répondre aux attentes des citoyens. Avec la “vente” de nos services d'eau à des filiales de sociétés françaises reconnues coupables de plusieurs malversations, les consommateurs y perdraient au change.⁴⁰ Nous ne pouvons que souscrire au constat du ministère des Affaires internationales à l'effet que : “le contrôle démocratique et la transparence sont parmi les meilleures garanties de réussite de toute forme de gestion de

³⁷ Ibid.

³⁸ Léo-Paul Lauzon, François Patenaude et Martin Poirier, Op. cit., avril 1997.

³⁹ Philippe Gauthier, “L'eau privée, cure miracle ou pétard mouillé”, Revue Municipale, mai 1997.

⁴⁰ Léo-Paul Lauzon, François Patenaude et Martin Poirier, Op. cit., avril 1997.

l'eau et permettent d'éviter la corruption et le gaspillage des ressources.”⁴¹

Quant aux quelques expériences de gestion privée au Québec, elles illustrent bien à quel point ce type de gestion ne représente aucun intérêt pour les contribuables. Soit que les effectifs sont insuffisants, soit que les équipements sont mal entretenus ou mal calibrés. Dans ce contexte, peut-on laisser entre les mains du privé des équipements dans lesquels la collectivité a investi des milliards de dollars ? La réponse coule de source !

Par ailleurs, il est important de rappeler que le principe du consommateur-payeur (qui comprend l'installation de compteurs d'eau dans le secteur résidentiel) est souvent imposé avec force lors d'une privatisation. Or, la tarification de l'eau, comme nous le verrons plus loin, est une forme de taxe aux particuliers, une taxe qui est aussi régressive, car les ménages à faibles revenus sont particulièrement touchés, leur accès à l'eau potable étant ainsi limité.

5 LA TARIFICATION DES SERVICES D'EAU

5.1 Les compteurs d'eau au Québec

L'installation de compteurs domestiques semble avoir la cote auprès des différents ministères et des administrations municipales, parce qu'elle permet de mesurer la consommation pour ensuite établir une tarification sur cette base. Une cinquantaine de municipalités au Québec les ont déjà adoptées et ce, même si la majorité de la population rejette cette idée (69 % des Québécois affirment être contre).⁴²

Cette tendance s'inscrit dans la logique du ministère des Affaires municipales et de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales. Cette dernière identifie la tarification comme un moyen pour diversifier les revenus des municipalités locales du Québec et :“ augmenter l'efficience de la fourniture des services municipaux ”.⁴³ Cette solution occulte cependant le fait que la majorité des citoyens payent déjà l'eau par le biais des taxes municipales. Une facture qui varie entre 75 \$ et 325 \$ par année et par ménage, selon les municipalités.⁴⁴

Les auteurs du Rapport Bédard⁴⁵ n'ont aucun scrupule non plus à vanter les mérites des compteurs, le

⁴¹ Modes de gestion des services municipaux et partenariats public-privé dans le monde: survol de quelques expériences, ministère des Relations internationales du Québec, avril 1999.

⁴² Sondage réalisé entre le 21 et 23 avril 1999 auquel 504 personnes ont répondu. Il est publié dans le numéro du 15 septembre 1999 de la revue L'actualité.

⁴³ “Rapport de la Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales”. Gouvernement du Québec, avril 1999.

⁴⁴ “La gestion de l'eau au Québec”, Document de consultation, gouv. du Québec, 1999.

⁴⁵ Ibid.

“meilleur exemple ” de tarification à l’usager, selon eux. Le livre vert de la Ville de Montréal, publié en 1996, parlait même de “principe qui rejoint un des fondements de la justice sociale et des obligations civiques ”.

Il est vrai que ce type de tarification n'affecte en rien les biens nantis pour ce qui est de leur consommation d'eau. Pour les plus démunis par contre, le glissement d'un principe de répartition de la richesse et de solidarité sociale vers celui de l'utilisateur-payeur est dramatique, car il conduit à une réduction de leur consommation, voire même, à un débranchement du réseau pour défaut de paiement avec les conséquences qui s'ensuivent : détérioration des conditions d'hygiène et de la santé pour ces personnes.

À titre d'exemple, un rapport de *l'Office of Water Service* d'Angleterre, sur l'impact des compteurs indique que 8,3 % des ménages ont éprouvé des difficultés à rencontrer le paiement de leur facture au cours des trois années qui ont suivi la privatisation dans ce pays. De plus, 22 000 ménages ont été privés d'eau pour non-paiement durant la même période.⁴⁶

Ici, au Québec, la ville de Rouyn a mis en place un système de tarification au compteur basé sur le principe du consommateur-payeur. Or, environ cinq ménages par année se voient couper l'eau parce qu'ils ne sont pas en mesure de payer leur facture. Qui plus est, on leur charge des frais de rebranchement de 48.95 \$. Avec la mise en application d'un tel principe, ce ne sont plus les besoins qui dictent l'accès à l'eau, mais la capacité de payer.

Les promoteurs de la tarification domestique prétendent également que cette mesure aura pour effet de réduire la consommation d'eau et par conséquent, les coûts de production et le gaspillage. Des affirmations qui n'ont pourtant jamais été démontrées. Une enquête réalisée par des chercheurs de la Chaire d'études socio-économique de l'UQAM nous apprend en effet : “qu'aucune des municipalités québécoises ayant des compteurs d'eau résidentiels, contactées dans le cadre de cette enquête, n'a pu fournir d'études, de statistiques ou quelque type d'information que ce soit qui permettraient de conclure que l'installation de compteurs d'eau dans les résidences entraîne une réduction de la consommation d'eau ”.⁴⁷ À ce jour, une cinquantaine de municipalités au Québec ont adopté les compteurs d'eau domestique, bien que leur aqueduc n'ait pas été privatisé.

5.2 Tarification domestique ne rime pas avec réduction de la consommation d'eau

Les auteurs du rapport Bédard soutiennent que : “le véritable objectif de la tarification est d'augmenter l'efficience de la fourniture des services municipaux (...) en donnant [aux usagers] une incitation à rationaliser l'utilisation de ceux-ci”. Ils avancent également que : “plusieurs études empiriques canadiennes ont conclu que l'introduction de la tarification au compteur entraîne une baisse de la consommation d'eau potable ...d'au moins 30% ”. Tous ne sont pas d'accord cependant avec une telle affirmation. Ainsi, les chercheurs Pierre J. Hamel

⁴⁶ Isabelle Rivest, “Privatisation de l'eau à Montréal: argent liquide”, Recto Verso, mai/juin 1996.

⁴⁷ Léo-Paul Lauzon, François Patenaude et Martin Poirier, Op. cit., avril 1997

et Alain Sterck⁴⁸, de l'I.N.R.S.-Urbanisation, affirment qu'il n'y a pas de corrélation entre la tarification et la baisse de consommation domestique de l'eau parce que celle-ci est structurelle et, donc, difficilement compressible. À l'appui de leurs dires, les auteurs mentionnent quatre études - une américaine, une québécoise, une française et une danoise – qui en arrivent toutes à la même conclusion.

Une autre étude réalisée en France⁴⁹, et citée dans l'étude de Hamel et Sterck, en arrive à la conclusion suivante : “les analyses qui ont été réalisées ne permettent pas d'établir que la consommation d'eau soit moindre lorsqu'un compteur individuel a été installé”. Selon cette étude, des facteurs tel que la localisation et le type de résidence ont un impact plus significatif sur la consommation d'eau que l'installation de compteurs. Par exemple, une famille qui possède une piscine et un terrain gazonné consommera plus d'eau qu'une famille habitant dans une tour à logements.

Outre le fait que les compteurs résidentiels ne réduisent pas la consommation d'eau, la gestion par compteurs d'eau ne retire aucun bénéfice tangible lié à la théorie de l'élasticité-prix (selon laquelle plus le prix de l'eau est élevé, plus la consommation sera réduite). Une étude récente⁵⁰ établit ainsi l'élasticité-prix de l'eau à 0,1 et même moins. Ce qui veut dire qu'une hausse du prix de l'eau de 20 % amène une diminution de la consommation de seulement 2 %!

Non seulement la tarification n'est pas un principe de facturation équitable et ne réduit pas la consommation, cette mesure n'a aussi qu'un faible impact sur les revenus des municipalités. Même les auteurs du rapport Bédard l'admettent : “la tarification à l'usager ne permettra pas d'améliorer significativement la situation financière des municipalités, du moins dans un avenir rapproché.”⁵¹ Ils croient même que le financement du secteur local au Québec doit continuer à reposer en majeure partie sur d'autres sources de revenus que la tarification, tout en soutenant malgré tout qu'il est souhaitable d'augmenter le recours à celle-ci, et ce sans même être en mesure de le justifier.

Les auteurs du rapport Bédard nous surprennent encore davantage lorsqu'ils affirment que : “l'eau est un bien essentiellement privé, c'est-à-dire un bien qui pourrait être produit efficacement par le secteur privé”.⁵² Ils prennent même le soin d'expliquer que : “certains services produits localement sont carrément des biens privés, au sens économique du terme, puisqu'ils ne présentent aucune des propriétés d'un bien public. Ainsi en est-il de l'eau potable: une gorgée d'eau ne peut être consommée que par une personne (...) et on peut couper l'approvisionnement en eau à quelqu'un (...).”⁵³ Les auteurs endosSENT donc entièrement la vision des entreprises d'eau qui considèrent cette ressource comme une vulgaire marchandise.

⁴⁸ Pierre J. Hamel et Alain Sterck, “le financement des infrastructures”, Groupe de recherche sur les infrastructures et les équipements urbains et INRS-Urbanisation, décembre 1997.

⁴⁹ Michel Mouillard, “Consommation d'eau et compteurs individuels, un éclairage statistique”, Confédération nationale de biens de Paris et d'Ile-de-France (CNAB), octobre 1995.

⁵⁰ Lars Garn Hansen, “Water and Energy price Impacts on Residential Water Demand in Copenhagen”, Land Economics, February 1996.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

Les auteurs du rapport Bédard affirment enfin que : “la tarification à l’usager ne devrait pas être utilisée si les coûts en dépassent les bénéfices.”⁵⁴ Bien que ce soit effectivement le cas pour l’installation et la gestion de compteurs domestiques, notamment à Montréal,⁵⁵ nous ne pouvons souscrire à cette proposition en raison des conséquences de la tarification sur le principe d’accessibilité pour tous à l’eau potable. Selon nous, la facturation doit d’abord tenir compte de la capacité de payer indépendamment du volume d’eau consommé. Pour répondre à des principes d’équité, de solidarité sociale et de redistribution de la richesse, les coûts doivent continuer à être assumés par la collectivité dans la mesure où cette ressource est essentielle à la vie.

5.3 La tarification au compteur, c'est bon pour les grands consommateurs

La tarification au compteur dans les résidences n'est pas rentable socialement. On se trompe de cible en voulant tarifer les individus qui consomment pour leurs besoins essentiels, plutôt que les grands consommateurs d'eau (industries, commerces et institutions), puisque ce sont eux qui consomment la majeure partie de l'eau au Québec. Or, il y a encore beaucoup de gaspillage d'eau et d'importantes économies peuvent y être faites.

Dans leur volonté de réduire la consommation d'eau et d'augmenter l'efficience de la gestion municipale de l'eau, les autorités doivent, pour y parvenir, cibler, dans un premier temps, les plus grands consommateurs. À Montréal, les industries, les commerces et les institutions consomment à eux seuls 40 % de l'eau traitée. Viennent ensuite les consommateurs résidentiels (25 %). Les fuites dans le réseau d'aqueduc représentent, quant à elles, jusqu'à 35 % de la consommation.⁵⁶

Si on regarde maintenant qui sont les plus grands consommateurs d'eau à Montréal, on trouve entre autres les brasseries Molson O'Keefe, les Emballages Consumers Inc., L'allemand Inc. Ces entreprises consomment chacune plus de deux millions de mètres cubes d'eau par an.⁵⁷ Ces industries, comme 3 000 autres semblables, se sont vues imposer un compteur d'eau. Toutefois, seules 300 d'entre elles paieraient en fonction de leur consommation.⁵⁸ Un suivi plus serré de la consommation d'eau de ces entreprises est sans aucun doute une solution à retenir pour accroître les revenus des municipalités et mettre un frein à la surconsommation.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Léo-Paul Lauzon, François Patenaude et Martin Poirier, Op. cit., avril 1997 : L'achat massif de compteurs à Montréal se chiffrait à environ 60 millions \$, soit plus du double de la somme requise pour produire pendant un an l'eau potable nécessaire aux citoyens de la Ville et des municipalités qu'elle dessert. À cela, il faut ajouter les coûts relatifs à l'entretien, la vérification, la lecture et la facturation qui s'élèveraient à au moins 8 dollars par compteur pour un total de 4,26 millions \$. Ses coûts pourraient d'ailleurs être beaucoup plus élevés: dans une étude, la Ville de Laval les a déjà évalués à 20 \$ par compteur

⁵⁶ Jean-Marie Lafontaine, Op. Cit., mai 1997.

⁵⁷ Éric Trottier, “Il faudrait réduire notre consommation d'eau au moins 20% d'ici cinq ans”, La Presse, 29 mai 1999.

⁵⁸ Josée Fournier, “De l'eau... au compte-gouttes!”, L'Artère, mai 1997.

L'exemple de l'usine Pro-Cycle, à Saint-Georges-de-Beauce, est instructif à cet égard. L'instauration de la tarification de l'eau a incité cette compagnie à installer un système de récupération d'eau qui lui a permis de réduire sa consommation de moitié et de couper sa facture en deux. Celle-ci est passée de 40 000 \$ à 20 000 \$.⁵⁹

D'autres entreprises ont réussi à réduire substantiellement leur consommation d'eau en la réutilisant plusieurs fois dans leur procédé. Certaines ont aussi modifié leur procédé de fabrication, ce qui leur a permis de réduire leur consommation d'eau.

Dans le secteur des pâtes et papiers, certaines usines ont opté pour le recyclage des eaux. Les eaux sont ainsi envoyées dans l'unité de traitement des effluents pour y être traitées et réutilisées comme eau de procédé.⁶⁰

L'industrie agro-alimentaire est aussi depuis toujours un secteur qui consomme beaucoup d'eau. Mais, là aussi, on peut réduire efficacement la consommation. Ainsi, dans les années 1980, la mise en place de technologies propres à la fromagerie d'Oka a permis une réduction de 40 % de ses eaux de lavage. Cette performance s'est maintenue au fil des ans malgré une augmentation de la production.⁶¹

Dans le secteur du commerce, de nombreux réfrigérateurs et climatiseurs commerciaux sont alimentés avec de l'eau courante. Un frigo à bière de dépanneur peut, par exemple, consommer jusqu'à l'équivalent de 35 baignoires d'eau par jour. Des efforts peuvent pourtant être faits pour réutiliser cette eau.⁶²

D'importantes économies d'eau peuvent aussi être réalisées dans les toilettes de certaines écoles munies d'urinoirs à minuterie. À toutes les 15 secondes, un déversement d'eau se fait et cela, 24 heures par jour, 365 jours par année.⁶³

6. MÉTHODES POUR RÉDUIRE LA CONSOMMATION DOMESTIQUE SANS TARIFER

La FACEF s'élève évidemment contre le gaspillage de cette précieuse ressource et estime que l'État doit imposer un cadre réglementaire pour la consommation d'eau adaptée à chaque type de consommateurs.

⁵⁹Léo-Paul Lauzon, François Patenaude et Martin Poirier, Op. cit., avril 1997.

⁶⁰Pierre Sylvestre et Ronald Zaloum, "Problématique technologique du secteur des pâtes et papier au Québec, Centre Saint-Laurent.

⁶¹"Produire avec moins d'eau", Recto Verso, septembre-octobre 1997.

⁶²Josée Fournier, "De l'eau... au compte-gouttes!", L'Artère, mai 1997.

⁶³Ibid.

En outre, si tant est qu'il s'impose de réduire la consommation, l'État doit d'abord et avant tout prêcher par le bon exemple. Ainsi, afin de réduire le gaspillage, les municipalités devraient mettre en place des programmes de détection des fuites d'eau dans les réseaux d'aqueducs, lesquelles sont considérables. Elles pourraient également, d'ici là, réduire la pression sur l'ensemble du réseau la nuit, afin d'éviter de trop grandes pertes. Par ailleurs, en ce qui concerne la consommation domestique, plusieurs avenues autres que la tarification méritent d'être considérées parce qu'elles se sont avérées très efficaces.

Au Québec, le profil de la consommation d'eau est très différent selon que l'on soit en milieu urbain ou en milieu rural. Dans les grands centres urbains comme Montréal, les grands consommateurs sont surtout les industries, les commerces et les institutions. Les résidents, en majorité locataires, ne consomment qu'une faible proportion de la consommation totale. À Montréal, cette proportion est de 25 %, alors qu'elle est de 40 % dans la ville de Québec. L'eau consommée provient surtout du fleuve, mais aussi de rivières et parfois de lacs et elle est fournie par un réseau d'aqueducs.

En milieu rural, l'eau est rarement acheminée aux résidences ou aux entreprises par aqueduc. Elle provient surtout des nappes d'eau souterraines et elle est captée à l'aide de puits. Au Québec, environ 850 municipalités (sur un total de 1 300), représentant 22 % de la population, s'approvisionnent en eau de cette façon. Plus de la moitié de cette eau est utilisée pour des usages domestiques, 39 % à des fins de production d'aliments (pisciculture et agriculture), 6 % par l'industrie et 1 % pour l'embouteillage.⁶⁴

Ces données illustrent bien la disparité qui existe dans la consommation d'eau résidentielle, laquelle varie selon le lieu de résidence des citoyens. Dans les banlieues et en milieu rural, les citoyens consomment généralement plus d'eau que les citadins. Par exemple, le propriétaire d'une maison unifamiliale et d'une grande pelouse, consommera plus d'eau qu'un locataire d'un logement à Montréal, dont la consommation résidentielle (estimée à 250 litres par personnes par jour) est comparable à celle des grandes villes européennes.⁶⁵

Il reste que la consommation domestique est structurelle et difficilement compressible dans la mesure où nous aurons toujours besoin d'un volume minimum pour répondre à nos besoins essentiels. Cependant, bien que les citoyens ne soient pas les plus grands consommateurs d'eau, la FACEF croit qu'il y a néanmoins des économies à faire dans le secteur résidentiel, surtout du côté des habitations unifamiliales. Pour y parvenir, il faut d'abord éduquer et informer la population sur les moyens d'économiser cette précieuse ressource. Or, ce type d'initiative est encore peu répandu.

Pourtant, en banlieue, on peut réduire efficacement la consommation d'eau en limitant la durée d'arrosage de la pelouse et en évitant l'arrosage de jour, moins efficace en raison de l'évaporation. En fait, toutes les villes de banlieue devraient mettre en place des restrictions sur l'arrosage des pelouses, lequel représente environ un

⁶⁴ Source: émission La semaine verte, société Radio-Canada, 1997.

⁶⁵ "La gestion privée, un dernier recours", Revue municipale, mai 1997. Certains documents, par malhonnêteté intellectuelle ou par ignorance, assimile la consommation globale d'eau au Québec à la consommation quotidienne résidentielle par personne par jour, soit 800 litres d'eau contre 350 litres.

septième de la consommation totale d'eau d'une maison.⁶⁶ Les propriétaires de piscine, à qui on pourrait imposer une surtaxe, peuvent aussi réduire la fréquence des vidanges d'eau de leur équipement.

On peut, par ailleurs, s'inspirer de la Ville de Laval⁶⁷ laquelle, pour diminuer sa consommation d'eau, a privilégié des campagnes d'information et des mesures concrètes tel que :

- Des campagnes de sensibilisation dans les écoles primaires ;
- Un règlement sur l'arrosage durant l'été ;
- Une baisse de pression sur l'ensemble du réseau durant la nuit permettant de réduire les pertes d'eau causées par les fuites ;
- Une surtaxe de 35 \$ à 55 \$ pour les propriétaires de piscine ;
- Un programme très poussé de prévention des fuites qui a permis jusqu'ici une réduction du taux de fuite de 50 % à environ 15 %.

Les résultats de cette campagne ont eu pour effet de diminuer la consommation totale d'eau de 30 %, entre 1989 et 1996, et ce, malgré une augmentation de la population de 40 000 habitants. La consommation moyenne par résidence est de 303 mètres cubes, ce qui est nettement inférieur à celle de Ville Le Gardeur qui, bien qu'elle ait adopté le principe de tarification par compteur, a néanmoins un consommation moyenne de 350 mètres cubes par résidence.

En outre, il y a de grandes économies d'eau à faire dans les salles de bain et ce dans tous les foyers du Québec, puisque l'eau utilisée dans cette pièce représente les trois quarts de la consommation résidentielle moyenne. L'installation de toilettes à débit réduit permet de diminuer de 70 % la consommation d'eau et une pomme de douche à faible débit permet d'économiser jusqu'à 1 000 litres par semaine. Une autre mesure efficace consiste à installer des économiseurs d'eau sur les robinets.⁶⁸

⁶⁶ Association québécoise des techniques de l'eau, *Les compteurs d'eau*, 1985.

⁶⁷ "Mémoire sur la gestion de l'eau", Conseil régional de l'environnement de Montréal, 1999.

⁶⁸ "L'eau -pas de temps à perdre: la conservation de l'eau: guide du consommateur", Environnement Canada, 1995.

7. CONCLUSION

À la lumière des informations disponibles et dans l'état actuel des choses, il est évident que les citoyens du Québec n'ont aucun intérêt à laisser leurs réseaux d'eau filer entre les mains du secteur privé. Ces réseaux, évalués aujourd'hui à 40 milliards de dollars, sont le fruit d'une vaste expertise développée et acquise au fil des années. À Montréal, par exemple, cela représente 150 ans d'investissement.

Pourquoi privatiser les réseaux d'eau ? L'examen des expériences étrangères démontre clairement qu'il n'y a aucun avantage à le faire. Par contre, les inconvénients sont nombreux : augmentation immédiate du prix de l'eau, en raison notamment de la TPS et TVQ applicables à tout bien commercial ; dégradation des équipements et de la qualité de l'eau ; baisse des effectifs dans les usines de traitement ; baisse de la qualité du service; réduction de l'accessibilité à la ressource en raison de son prix élevé; porte ouverte au favoritisme et à la corruption; manque de transparence et perte de contrôle de la collectivité sur la ressource.

Dans la plus grande ville du Québec, Montréal, les menaces de privatisation de l'aqueduc ont été longtemps dans l'air, alors qu'aucun argument valable ne justifie de poser un tel geste. La consommation d'eau s'est stabilisée depuis 1990, la qualité de la ressource est excellente, les usines de filtration sont en bon état et l'expertise acquise est unique. La Ville de Montréal est d'ailleurs associée à la Chaire industrielle en eau potable de l'École polytechnique.

La tarification de l'eau, elle, créerait deux classes de citoyens : ceux qui sont incapables de payer pour la quantité d'eau essentielle à leurs besoins et les autres. Cela remettrait en cause le principe de solidarité sociale qui a permis jusqu'ici à tout le monde de bénéficier de cette ressource. Enfin, il est indéfendable de restreindre l'accessibilité à l'eau, sous prétexte d'en réduire la consommation et d'instaurer le principe du consommateur-payeur. Nous ne voyons pas l'équité de cette façon. C'est pourquoi la FACEF entend continuer à s'opposer à la tarification et à la privatisation des réseaux d'eau ainsi qu'à toute action qui aura pour effet d'accroître la précarité financière des ménages à faibles revenus.

8. RECOMMANDATIONS

La FACEF recommande au gouvernement du Québec :

- 1 . De conserver tous les services d'eau sous gestion municipale, par souci de transparence dans la gestion d'un bien patrimonial commun et pour permettre à tous les citoyens d'obtenir l'eau au meilleur coût possible ;
- 2 . D'adopter une politique d'investissement à long terme dans les réseaux d'eau à des fins de restauration., afin de préserver un actif évalué à 40 milliards de dollars ;
3. D'encourager, dans sa politique de gestion de l'eau, les grands centres urbains québécois à mettre en œuvre un programme de détection des fuites dans leurs réseaux d'aqueducs, de façon à procéder à leur réparation et à réduire le gaspillage d'eau ;
- 4 . D'interdire la tarification au compteur dans le secteur résidentiel, afin de préserver l'accessibilité à l'eau potable, parce que le principe du consommateur-payeur en ce qui concerne la consommation domestique n'est pas équitable ;
- 5- De mettre sur pied une politique claire concernant l'installation de compteurs d'eau dans les commerces et les industries et de l'appliquer de façon rigoureuse. Cette politique devra être accompagnée d'une politique de prix qui reflète mieux le coût de l'eau pour ces utilisateurs ;
6. De promouvoir des campagnes de sensibilisation à l'économie d'eau et la mise sur pied de programmes destinés à financer l'installation de produits peu coûteux susceptibles de diminuer la consommation d'eau et ce, dans les résidences et les institutions ;
7. De développer une politique de gestion de l'eau qui tienne compte de la protection et de la conservation des eaux souterraines ;
8. De mettre en place un cadre réglementaire garantissant une protection à tous les utilisateurs résidentiels des nappes d'eau souterraines et des eaux de surface ;
9. De donner au ministère de l'Environnement les effectifs et les budgets nécessaires lui permettant d'exercer son rôle de "chien de garde" des intérêts de la collectivité dans le domaine de protection et de la conservation de la ressource.
- 10 D'exiger des redevances aux entreprises de captage d'eau.