

ANALYSE COMPARATIVE DE LA GESTION DE L'EAU DANS DIVERS PAYS

Rapport remis au
Ministère du Conseil exécutif

par

Pierre J. HAMEL et Alain STERCK

**Groupe de recherche sur les infrastructures et les équipements urbains (GRIEU)
INRS-Urbanisation¹**

mars 1997

¹ Institut national de la recherche scientifique (INRS-Urbanisation)
3465, rue Durocher, Montréal, Québec H2X 2C6
Tél. : (514) 499-4000 Fax : (514) 499-4065
Poste électronique : HamelPJ@INRS-Urb.UQuebec.ca c2205@er.uqam.ca

Table des matières

1. FAITS SAILLANTS	4
1.1 TROIS GRANDS MODÈLES D'ORGANISATION ET DE RÉGULATION	4
1.2 STABILITÉ DES STRUCTURES ET DES MODES DE GESTION	6
1.3 LES COÛTS DE PRODUCTION, LES PRIX ET LES NIVEAUX DE CONSOMMATION RÉSIDENTIELLE	8
1.4 MODE DE FINANCEMENT DU SERVICE D'EAU	10
1.5 GESTION DE LA RESSOURCE	10
2. INTRODUCTION	11
LE MANDAT	11
LA DÉMARCHE	12
3. ALLEMAGNE	13
3.1 INTRODUCTION	13
3.2 APPROVISIONNEMENT ET DISTRIBUTION EN EAU POTABLE	13
3.2.1 <i>Rôle des secteurs privé et public</i>	13
3.2.2 <i>Modes de régulation</i>	15
3.3 ASSAINISSEMENT	15
3.4 GESTION DE LA RESSOURCE	16
3.5 MODE DE FINANCEMENT	17
4. BELGIQUE	18
4.1 INTRODUCTION	18
4.2 APPROVISIONNEMENT ET DISTRIBUTION EN EAU POTABLE	19
4.2.1 <i>Les sociétés régionales de distribution d'eau</i>	20
4.2.2 <i>Les intercommunales</i>	21
4.2.3 <i>Les régies communales</i>	23
4.2.4 <i>Les services communaux</i>	23
4.2.5 <i>Les concessions</i>	24
4.2.6 <i>Les conventions particulières</i>	24
4.3 ASSAINISSEMENT	25
4.4 GESTION DE LA RESSOURCE	25
4.5 MODE DE FINANCEMENT	25
4.6 LE CAS DE BRUXELLES	26
5. FRANCE	28
5.1 INTRODUCTION	28
5.2 APPROVISIONNEMENT ET DISTRIBUTION EN EAU POTABLE	28

5.3 ASSAINISSEMENT	31
5.4 GESTION DE LA RESSOURCE. LES AGENCES DE BASSIN OU AGENCES DE L'EAU	31
5.5 MODES DE FINANCEMENT	33
6. ROYAUME-UNI.....	34
6.1 INTRODUCTION	34
6.2 APPROVISIONNEMENT, DISTRIBUTION DE L'EAU POTABLE ET ASSAINISSEMENT	34
6.3 GESTION DE LA RESSOURCE	37
6.4 MODES DE FINANCEMENT	37
7. ÉTATS-UNIS	38
7.1 INTRODUCTION	38
7.2 APPROVISIONNEMENT ET DISTRIBUTION DE L'EAU POTABLE	38
7.2.1 <i>Fragmentation des opérations et multiplicité des associations</i>	38
7.2.2 <i>Le poids du secteur public et les water & power</i>	40
7.2.3 <i>Le débat sur le rôle des secteur privé et public</i>	41
7.3 ASSAINISSEMENT	47
7.4 GESTION DE LA RESSOURCE	47
7.5 MODES DE FINANCEMENT	49
8. CANADA	50
8.1 LES WATER AND POWER	50
8.2 L'ABSENCE D'UN MOUVEMENT OU MÊME DE TENDANCE VERS LA PRIVATISATION DE L'EAU	51
8.3 LA GESTION DE LA RESSOURCE	52
8.4 MODE DE FINANCEMENT	52
9. TRAVAUX CITÉS.....	52
ANNEXE LA TARIFICATION AU COMPTEUR.....	58
A.1 CE QUE LA TARIFICATION N'EST PAS	58
A.1.1 <i>Tarification et privatisation</i>	58
A.1.2 <i>La tarification et les autres modes de prélèvement</i>	58
A.2 DIFFÉRENTS MODES DE TARIFICATION	59
A.3 RAISONS INVOQUÉES POUR RECOURIR À LA TARIFICATION	60
A.4 LA TARIFICATION AU COMPTEUR VAUT-ELLE LA PEINE ?	61
A.4.1 <i>Efficiéce</i>	62
A.4.2 <i>Efficacité</i>	62
A.4.3 <i>Pertinence</i>	66

1. Faits saillants

Le secteur de l'eau n'évolue que très lentement; on y remarque la lourdeur de facteurs immuables et déterminants, comme les conditions climatiques et géographiques,

— ainsi, les différences de prix sont d'abord et avant tout expliquées par les différences de pression sur la ressource : l'eau de qualité sera plus ou moins abondante pour une population plus ou moins nombreuse

mais aussi la persistance des structures, la stabilité des modes d'organisation et le poids des traditions politiques : dans ce secteur peut-être encore plus qu'ailleurs, les grandes orientations politiques ne sont que très rarement remises en question.

1.1 Trois grands modèles d'organisation et de régulation

On pourrait distinguer trois modèles pour l'organisation des services d'eau et leur régulation : le modèle anglo-saxon, le français et l'allemand (Kraemer, 1993).

Le modèle anglo-saxon joue sur trois pôles : d'une part le consommateur-citoyen-contribuable, d'autre part l'opérateur du service et enfin, l'État qui est garant des intérêts du premier. Ce modèle connaît deux variantes.

Selon la **variante nord-américaine**, c'est l'État, les tribunaux, les instances démocratiques et l'appareil administratif à tous les paliers qui peuvent intervenir pour faire valoir les intérêts du client-électeur-corvéable face à l'opérateur. Le **système québécois et le système canadien** se rapprochent davantage de ce modèle anglo-saxon sous sa variante nord-américaine.

La variante britannique vient «épurer» ce modèle en lui retranchant des éléments de chacun des trois pôles (Ernst, 1994 : 55-68). Les tribunaux mais surtout les élus y sont systématiquement exclus du processus de régulation et cette fonction est entièrement dévolue à des organismes de régulation *ad hoc*, que l'on veille surtout à préserver des pressions pouvant venir des élus. De même, les notions de citoyen et de contribuable n'y ont plus aucun sens et il n'y a plus de place que pour le consommateur. Enfin, la variante britannique exclut d'emblée que l'opérateur puisse être rien d'autre qu'une entreprise privée, uniquement mue par la poursuite des intérêts de ses actionnaires et avec le moins de contraintes possibles autres que celles du libre marché.

Les critiques de ce modèle soulignent **les difficultés que comporte le rôle de régulateur**. Dans la variante américaine, des autorités publiques peuvent être en conflit d'intérêts en étant régulateurs et souvent impliquées plus ou moins directement dans le contrôle de l'opérateur : comment peut-on être à la fois garde-chasse et braconnier ? Dans sa variante britannique, les critiques ont surtout insisté sur la «capture du régulateur» : comment le garde-chasse peut-il se contenter, en guise de contrôle, d'une déclaration du braconnier sur son honneur ?

Le modèle français est également fondé sur une division en trois pôles, à la différence qu'il n'y a **pas de régulation** proprement dite. Le renouvellement périodique des contrats entre les opérateurs et les autorités organisatrices est **sensé permettre à la concurrence de jouer ce rôle** en incitant les opérateurs à se dépasser pour offrir le meilleur rapport prix/qualité

«[...] à condition bien sûr qu'il y ait plusieurs compagnies en concurrence, et qu'il n'y ait pas d'oligopole stable. Toute une gamme de formes de contrats a été développée — la concession, l'affermage, la gérance ou la régie intéressée — qui peuvent être adaptées aux circonstances spécifiques» (Kraemer, 1993 : 198).

Les critiques du modèle français portent également la forme de régulation informelle que la concurrence est supposée offrir :

«La Cour des comptes [l'équivalent français du Vérificateur général] critique les services de gestion de l'eau. Hausses considérables des prix, engagements non tenus, **marchés douteux, concurrence faussée** ... Le tableau brossé par les magistrats [...] est très sombre. **Au banc des accusés, les «majors» du secteur**, toutes-puissantes face à des élus locaux isolés»²

titrait longuement *Le Monde*, dans son édition datée du mardi 28 janvier 1997.

Comment le garde-chasse peut-il faire son travail honnêtement si le braconnier a les moyens de lui faire des offres qui ne se refusent pas ?

Le modèle allemand fonctionne pratiquement sans contrôle externe. La municipalité est l'opérateur direct et n'a de compte à rendre pour ainsi dire qu'à elle-même ... et à ses électeurs. Tout l'enjeu est là : les électeurs sont-ils en mesure d'exercer le contrôle ?

² Nous soulignons.

Cela pose l'exigence d'un système démocratique irréprochable, d'une transparence sans faille, d'un appareil administratif véritablement dévoué, etc.

Les critiques du modèle allemand insiste sur les risques de **manque de motivation découlant de l'absence de contrôle externe** : en dehors de toute contrainte, ne risque-t-on pas de voir proliférer une bureaucratie pléthorique, inefficente et inefficace qui n'aura d'autres soucis que de pérenniser son existence et ses privilèges ? Pour poursuivre notre allégorie, on pourrait se demander : en l'absence de tout garde-chasse, quelles garanties a-t-on que le braconnier s'auto-disciplinera, ne dépassera pas la dose et mettra en pratique un plan de saine gestion faunique, ce qui incidemment serait dans son propre intérêt ?

On le voit bien : il serait futile de chercher «le» modèle de gestion parfait et directement importable. Même chose pour le système de financement ou de gestion de la ressource. Néanmoins, quelles leçons peut-on tirer des expériences étrangères ? Quelles idées fausses faut-il rejeter ? Quelles pistes sembleraient tout de même prometteuse ?

1.2 Stabilité des structures et des modes de gestion

Dans l'ensemble des pays étudiés, à l'exception de l'Angleterre et du Pays de Galles, les structures de gestion des services d'eau demeurent **stables** depuis de très nombreuses années.

Règle générale, à l'exception du Royaume-Uni, ce sont des **gouvernements locaux** qui sont, depuis au moins deux siècles, **responsables de l'organisation** des services d'eau, qu'ils en soient ou non les prestataires directs.

Contrairement à certaines idées répandues, les services d'eau sont généralement **opérés** par des organismes directement contrôlés **par les gouvernements locaux**, à l'exception du Royaume-Uni et de la France. La ligne de partage entre privé et public ne se déplace que très lentement et ... dans les deux sens : certaines opérations publiques deviennent privées et inversement, du privé vers le public. On ne remet en question que très rarement ces grands choix, peu importe ce qu'ils aient été et, parmi les pays étudiés, il n'y a pratiquement qu'au

Québec et en quelques endroits aux États-Unis où la question fasse aujourd'hui l'objet de débats³.

En Angleterre et au Pays de Galles, le gouvernement travailliste avait évincé les municipalités de la gestion des services d'eau en 1973, ceci constituant le dernier épisode d'une longue série de dépossession des compétences municipales au profit de l'État central. Puis, en 1989, le gouvernement conservateur a privatisé l'eau «brutalement», pour reprendre l'expression de Barraqué, comme il a privatisé l'électricité, les chemins de fer et toute une série de services assurés jusque là par l'État (et qui l'étaient par les municipalités jusqu'à ce que les travaillistes ne les nationalisent) et pour la même raison : par choix politique, voire idéologique. En effet, les conservateurs croyaient a priori qu'il fallait faire reculer l'État, trop gros et inefficace, et que le privé était bien meilleur que le public pour fournir les services.

En France, ce sont également des motifs idéologiques qui ont fait en sorte que les municipalités se sont souvent vues exclure de la fourniture directe de services à caractère marchand. Mais, dans ce cas, ce choix politique remonte à la Révolution française qui favorisait, entre autres choses, la liberté de commerce.

En Allemagne, la situation se présente différemment mais elle s'explique elle aussi sur le mode de l'héritage et de la tradition politique. L'Allemagne était jusqu'à récemment subdivisée en une multitude de petits états et les Länder demeurent très autonomes. Les villes elles mêmes sont des administrations fortes et relativement autonomes et il semble aller de soi qu'elles s'impliquent directement dans la distribution de l'eau, du gaz et de l'électricité.

Aux États-Unis et au Canada, tout comme au Québec, les services d'eau ont pour la plupart été municipalisés au cours du XIX^e siècle : le mauvais service des opérateurs privés, les prix trop élevés et la volonté de lutter contre la corruption ont poussé les différentes villes à prendre en main les monopoles privés qui assuraient la distribution de l'eau, souvent en même temps que celle du gaz et de l'électricité - les *water & power*. Ce grand chambardement du siècle dernier n'est que rarement remis en question, comme nous le verrons en détail dans le chapitre sur les États-Unis.

³ Incidemment, même dans les pays en voie de développement où pourtant la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ne cessent de promouvoir le recours au privé, la privatisation des services d'eau semble en panne; c'est du moins ce que prétend *The Economist* qui craint que le fiasco prévu de la privatisation de l'eau à Manille aux Philippines n'ait pour conséquence de reporter aux calendes grecques la plupart des projets de privatisation des infrastructures en Asie (*The Economist*, 1997).

1.3 Les coûts de production, les prix et les niveaux de consommation résidentielle

Les coûts de production sont très fortement liés aux conditions environnementales (disponibilité et qualité de la ressource) qui varient énormément d'un pays à l'autre et même au sein de chaque pays. Les nouvelles normes imposées pour la protection de l'environnement viennent renchérir ces coûts, particulièrement en Europe.

Les fourchettes de coût de revient (et de prix) sont incroyablement grandes allant facilement du simple au triple dans un même pays. Cela est vrai si l'on s'en tient aux principales villes; en fait, si l'on tenait compte des municipalités plus petites, on pourrait constater, en France par exemple, des écarts de 1 à 10. Au sein d'un même département tout près de Paris, l'Essonne, les prix de 1996 varient de 1 à 7, soit de 3,33 à 21,68 F/m³. De même au Massachusetts, les écarts dans la facture annuelle allaient de 52\$ à 581\$, le montant s'établissant à plus de dix fois plus dans le cas extrême (Stevens *et al.*, 1992). En Virginie, les écarts sont encore plus prononcés, allant de 6\$ à 87\$ pour 5000 gallons (Draper Aden Associates, 1995). Sur la côte ouest, la California Water Service Company (1997) dessert 39 municipalités et près de 1,5 million de consommateurs, avec des tarifs qui varient considérablement d'une municipalité à l'autre (de 0,43 à 1,8591 pour cent pieds cubes) et entre secteurs d'une même municipalité (de 0,84 à 1,35 cent pieds cubes).

Les comparaisons de prix butent sur le manque de standardisation et parfois sur la piètre qualité des données : il n'est souvent pas clair si le montant affiché comprend ou non tous les coûts d'opération et d'immobilisation de l'aqueduc et des égouts, notamment s'ils tiennent compte ou non des abonnements, s'il s'agit du coût de revient ou du prix facturé aux consommateurs, difficile encore de savoir si les moyennes présentées sont des moyennes arithmétiques ou de véritables moyennes, i.e. des moyennes de prix pondérées selon le nombre d'usagers et ainsi de suite. Il nous faut donc garder à l'esprit que «les comparaisons de prix pratiqués dans un même pays ou dans différents pays doivent être maniées avec précaution» (Valiron, 1991 : 251). D'ailleurs, cet exercice est si peu trivial que le gouvernement français vient de créer un «Observatoire du prix de l'eau», organisme dont la seule mission est d'observer et de comparer l'évolution des prix de l'eau.

Pour se donner une idée des ordres de grandeur, mais sous toutes réserves et en gardant en tête les avertissements quant aux difficultés de cet exercice, voici comment se situeraient les pays étudiés :

Allemagne de 1,13 à 3,98 \$CDN / m³

Belgique	de 0,55 à 2,37 \$CDN / m ³ , avec une moyenne de 1,90 \$CDN / m ³
Canada	de 0,54 à 1,30 \$CDN / m ³
États-Unis	de 0,45 à 6,22 \$CDN / m ³ , avec une moyenne de 2,29 \$CDN / m ³
France	de 0,79 à 9,48 \$CDN / m ³ , avec une moyenne de 2,61 \$CDN / m ³
Royaume-Uni	de 1,12 à 4,23 \$CDN / m ³
Montréal	0,31 \$CDN / m ³
Toronto	0,54 \$CDN / m ³

Il ne semble pas que la variation des prix soit attribuable au mode de gestion : autrement dit, il **n'y a pas de relation claire entre le prix et le fait que le service soit opéré par une entreprise privée ou publique**. Il n'empêche qu'on constate souvent que les prix pratiqués par les entreprises privées sont plus élevés; or, ce qu'on prend rarement en compte, c'est que ces entreprises ont parfois été appelées à intervenir parce qu'il s'agissait de situations difficiles et déjà chères ou encore dans des cas qui nécessitaient de lourds investissements; bref, il n'est pas facile de départager l'impact du mode de gestion des autres facteurs susceptibles d'expliquer la variabilité des prix.

La question du niveau de consommation résidentielle pose des problèmes particuliers en l'absence de compteurs. Le problème est flagrant dans le cas de Montréal. Dans le Livre vert sur *La gestion de l'eau à Montréal*, on évalue, pour la Communauté urbaine de Montréal, la consommation résidentielle moyenne à 256 litres par personne et par jour, soit la moitié d'une autre estimation qui circule fréquemment. De son côté, Environnement Canada estimait que la consommation résidentielle moyenne au Canada était de 340 litres par personne et par jour mais que cette moyenne chutait, lorsqu'il y avait des compteurs, à 270 litres, soit tout de même plus que les 256 litres de Montréal ... sans compteur.

Les niveaux de consommation et les profils de demande sont profondément différents selon les pays, pour des raisons qui n'ont souvent que peu de choses à voir avec le mode de financement : on pense spontanément aux différences liées aux structures du cadre bâti, aux équipements domestiques, aux coûts de l'énergie, aux modes de vie, etc.

Quoi qu'il en soit, il est certain que les niveaux de consommation nord-américains se situent dans des ordres de grandeur plus élevés que les niveaux européens, environ du simple au double et ce, même si, nous l'avons vu plus tôt, les prix de l'eau aux États-Unis ne sont pas tellement éloignés des prix européens.

Allemagne	143 litres
Belgique	120 litres
Canada	de 260 à 460 litres, avec une moyenne générale de 340 (270 avec compteur)
États-Unis	entre 400 et 450 litres
France	entre 150 et 200 litres
Royaume-Uni	135 litres
Montréal	256 litres

1.4 Mode de financement du service d'eau

Règle générale, les services d'eau s'autofinancent directement en grande partie : les consommateurs d'eau assument, à même le prix qu'ils paient, la majeure partie des coûts d'exploitation ainsi qu'une portion non négligeable des coûts d'infrastructure.

La vaste majorité des services d'eau sont facturés au compteur — la seule exception importante qui tenait jusqu'à tout récemment était le Royaume-Uni — et selon des structures de prix étonnamment variées. Le Québec et le Canada font donc figure d'exception en ce que la majorité des consommateurs d'eau n'y sont pas facturés au compteur. D'ailleurs, étant donné notre situation, il n'y aurait pas d'intérêt à faire en sorte que toute l'eau soit tarifée selon le volume consommé.

Dans la majorité des pays étudiés, les autorités centrales exercent le contrôle sur la qualité. Mais, pour ce qui est des prix de l'eau, il n'y a à proprement parler pas d'instance centrale de régulation ailleurs qu'au Royaume-Uni. En revanche, certains pays contrôlent de diverses façons les prix de l'eau comme celui de quelques autres biens et services.

1.5 Gestion de la ressource

Plusieurs pays se sont mis, plus ou moins, récemment à la mode de la gestion intégrée de la ressource à l'échelle des bassins versants. Mais ce n'est pas encore le cas en Allemagne et cela demeure relativement récent et peu opérant au Canada et aux États-Unis, à quelques rares exceptions près. De toute façon, même en France, les agences de bassin (maintenant les agences de l'eau) ne sont pas les merveilles que l'on nous présente parfois : elles sont «[...] plus célèbres d'ailleurs dans le monde qu'en France» (Barraqué, 1995 : 8). Dans le cas où elles existent, les agences de bassin bénéficient d'un financement reversé par les opérateurs qui collectent un tarif *ad hoc* à même le prix de l'eau. Depuis cinq ans, le Royaume-Uni et la

France ont complété leur dispositif, essentiellement assis sur une base régionale, par des outils plus directement ancrés sur les réalités locales et les premiers bilans sont tout à fait positifs (Buller, 1996).

2. Introduction

Tous les ouvrages de synthèse sur la gestion de l'eau dans divers pays s'ouvrent et se terminent invariablement par une mise en évidence de la profonde diversité des modes de gestion et de financement. Le thème que l'on développe ensuite est généralement que chaque configuration particulière ne se comprend que si l'on tient compte des circonstances spécifiques ayant présidé à l'évolution de chaque cas, du contexte institutionnel, du poids de l'histoire de chaque pays, des conditions de disponibilité de la ressource et ainsi de suite.

Il est utile de refaire rapidement ce tour d'horizon à partir d'un point de vue québécois, ne serait-ce que pour saisir l'étendue de la gamme des possibilités en la matière. Cette diversité est proprement étonnante pour certains aspects de la question, par exemple en ce qui a trait aux types de tarifs possibles et imaginables. Autrement, au-delà des particularismes exotiques de chaque cas, des constantes se dégagent assez nettement sur certains autres thèmes; ces convergences se produisent souvent par imitation des expériences innovantes qui semblent intéressantes, lorsqu'elles sont vues d'ailleurs.

Mais bien des ressemblances ne sont parfois qu'illusions; ainsi l'influence apparente des modes et des courants idéologiques qui parcourent cette petite planète plus rapidement qu'autrefois peut laisser croire que tout le monde se pose les mêmes questions, de la même façon, au même moment. Mais ce n'est pas le cas pour le débat sur la privatisation de l'eau : il a eu lieu différemment à chaque endroit et il s'est terminé sur des conclusions divergentes d'un cas à l'autre. À vrai dire, la distance — géographique, historique, culturelle, politique — a encore beaucoup d'importance.

Le mandat

Le Conseil exécutif souhaitait un tableau qui brosserait le panorama le plus complet possible des débats ayant à la gestion de l'eau, aussi bien au sujet de la gestion locale des services d'eau (aqueduc et assainissement : les coûts de revient, les modes de financement, notamment les modes de tarification, les modes de régulation des opérateurs, etc.) qu'au sujet

de la gestion supralocale, par bassin versant. Comme de raison, il fallait faire vite et bien, avec aussi peu de temps que de ressources. Il avait par ailleurs été convenu de fixer le regard sur quelques pays : l'Allemagne, la Belgique, la France, le Royaume-Uni, les États-Unis et le Canada.

Ce rapport, structuré en fonction des questions qui intéressent le commanditaire, brosse un rapide tableau de la gestion et le financement de l'eau dans ces six contextes nationaux, sans s'attarder à tout décrire en détails mais en soulignant les particularités les plus remarquables; il met par ailleurs l'accent sur deux thèmes qui ont présentement une certaine résonance au Québec : la privatisation et la tarification.

L'examen du débat sur la privatisation se fait dans le cadre de la section sur les États-Unis, parce que c'est le lieu où les choses se discutent en ce moment. Au Royaume-Uni, le débat qui a fait rage n'a pas eu tellement de suites. En France, il s'agit pratiquement d'une affaire classée depuis déjà longtemps et la question ne se pose guère ailleurs.

La question de la tarification, quant à elle, fait l'objet d'une annexe.

La démarche

Étant donné les délais et les ressources, l'essentiel du travail de collecte s'est fait sur le mode de la recherche bibliographique. Nous avons procédé de façon classique mais en utilisant les outils disponibles; en nous comparant avec des rapports à certains égards semblables et publiés récemment, nous avons la conviction que rien de véritablement essentiel ne nous a complètement échappé. Il s'agit toutefois là de la principale limite de notre étude : nous ne pouvons pas aller au-delà de ce qui avait déjà fait l'objet de recherches publiées.

3. Allemagne

3.1 Introduction

L'Allemagne partage des bassins versants avec les pays voisins pour 60 % de sa ressource⁴. Elle dispose d'une ressource annuelle de 2000 m³ par habitant. La consommation moyenne est de 143 litres par jour et par habitant dans les Länder occidentaux.

Le trait essentiel qui caractérise la gestion de l'eau en Allemagne est le fédéralisme et le principe de subsidiarité. Le Bund (niveau fédéral) a le droit d'édicter des règles générales sur le régime des eaux. Cependant, au-delà de ces dispositions générales, les Länder élaborent eux-mêmes leur propre législation. La compétence de protection et de gestion de l'eau est ainsi dévolue aux Länder, qui contrôlent l'efficacité de la gestion des services d'eau exercée par les collectivités locales. L'assainissement fait partie des responsabilités obligatoires des communes alors que la distribution d'eau est exercée de manière volontaire.

3.2 Approvisionnement et distribution en eau potable

3.2.1 Rôle des secteurs privé et public

Les grands services de distribution d'eau sont l'affaire des communes ou des syndicats qu'elles peuvent former. Ils sont toutefois considérés comme des activités commerciales, contrairement à l'assainissement. Pour effectuer les services d'eau potable, les communes disposent, seules ou en association avec d'autres municipalités, de nombreux arrangements organisationnels.

Il y aurait quelque 10 000 autorités responsables de la fourniture de services dans le domaine de l'eau en Allemagne. L'une des modalités les plus typiques est celle de la kommunal Eigengesellschaft, AG (Aktiengesellschaft) ou GmbH (Gesellschaft mit beschränkter Haftung), de statut privé mais à capitaux municipaux (voir un peu plus loin). Le Zweckverband, syndicat de communes à vocation de service public, est une autre formule. **Dans de nombreux cas, principalement dans les grandes villes, différents services comme la distribution d'eau,**

⁴ Pour cette section sur l'Allemagne, on a particulièrement eu recours aux ouvrages suivants : Barraqué, 1993 et Kraemer, 1993 et 1994.

de gaz et d'électricité ont été réunis dans une entreprise transversale appelée Stadtwerke ou Querverbund.

Dans les cas où les ressources locales s'avèrent insuffisantes, des réseaux de transfert régionaux ont été construits, soit par coopération volontaire entre municipalités, soit par des associations créées par les Länder. Il existe ainsi des réseaux régionaux en amont des réseaux locaux, qui assurent la connexion avec des ressources en eau éloignées. Ces réseaux n'approvisionnent pas directement le consommateur final mais ont pour clients différents réseaux locaux.

Une seule société privée, en Rhénanie du Nord-Westphalie, est devenue un distributeur d'eau important, desservant l'industrie et les villes de la Ruhr. Dans les Länder de l'est, on retrouve un certain nombre d'opérations de partenariat public-privé. Le cas le plus frappant est celui de la ville de Rostock, qui a conclu, avec une entreprise contrôlée par Thyssen et la Lyonnaise des Eaux, un projet de privatisation sous forme de sous-traitance de la construction de stations d'épuration ainsi que de la maintenance et des opérations des infrastructures de distribution et d'assainissement des eaux. Un autre cas est celui du Stadtwerke de Francfort-sur-Oder, qui a créé une filiale dont il détient la majorité des parts avec une société privée pour assurer la distribution et l'épuration des eaux.

La part du privé dans ce secteur peut toutefois être considérée comme marginale par rapport à celle des municipalités et de leurs entreprises.

Le distributeur d'eau paie en général aux municipalités un droit de concession basé sur le volume d'eau distribuée. Les droits de concession négociés entre la municipalité et l'entreprise distributrice sont souvent des instruments fiscaux au bénéfice des municipalités. Le cas de la distribution d'eau à Hambourg (Hamburger Wassewerke GmbH) en fournit un bon exemple. Sur un chiffre d'affaires de 349,5 millions de DEM en 1992, l'entreprise a encouru, à cause de l'exploitation des piscines publiques, une perte de 13 millions de DEM qui a conduit à une réduction des réserves. Cette réduction a été compensée par une augmentation de capital à laquelle le propriétaire du distributeur, la Ville de Hambourg, a souscrit. Toutefois, la Ville est loin de se retrouver perdante dans l'opération, car elle a touché des droits de concession d'un montant de 45,2 millions de DEM, exonérés d'impôt sur les sociétés. Il est, dans ce schéma, préférable pour la municipalité de recevoir des droits de concession que des dividendes qui seraient payés à partir des profits taxables.

3.2.2 Modes de régulation

Le modèle allemand de réglementation et de gestion des monopoles naturels diverge des modèles anglo-saxons ou français. Au lieu de contrôler les compagnies qui fournissent les services, les pouvoirs publics entrent au cœur de la production de ces derniers, tout en séparant la gestion technique et financière des services publics de la propriété du capital afin de se prémunir contre les risques d'inefficacité.

La constitution allemande prévoit que les communes et les syndicats municipaux ont le droit d'établir, de développer et de gérer des sociétés de droit privé comme la Aktiengesellschaft (AG), équivalent français des Sociétés anonymes, ou la Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH), équivalent français des SARL, dont le capital appartient en tout ou en partie à une municipalité ou à un consortium de collectivités locales. Les grandes villes allemandes ont pour la plupart confié les services publics aux sociétés qui leur appartiennent. Ces sociétés sont de vraies entreprises municipales, dans la mesure où leurs gestionnaires peuvent agir avec la même flexibilité ou le même professionnalisme que les responsables de n'importe quelle société cotée en bourse.

Les gestionnaires des Stadtwerke sont en effet aussi indépendants de la ville propriétaire que les gestionnaires de n'importe quelle société anonyme, l'influence des élus locaux étant canalisée par le droit des sociétés. Ces sociétés de droit privé ont un accès direct au marché bancaire et financier. Les Stadtwerke se sont en général suffisamment développées pour attirer et retenir des gestionnaires hautement qualifiés en matière de gestion technique, financière et juridique.

Suivant les cas, ces entreprises assurent, outre la distribution d'eau, les services de gaz, d'électricité, de transport en commun voire de télévision par câble. La pratique de l'interfinancement y est monnaie courante. Cette solution permet de lisser dans le temps les gros investissements de renouvellement des réseaux et d'utiliser le bénéfice de certains réseaux pour combler le déficit des autres.

3.3 Assainissement

L'assainissement est considéré comme une fonction souveraine, comme une tâche de police générale, et non comme un service à caractère industriel et commercial; les municipalités doivent le fournir sur leur territoire pour le bénéfice et la sécurité de leurs habitants.

L'assainissement est intégré au sein même de l'administration locale et obéit aux règles des finances publiques.

Jusqu'à récemment, les services d'assainissement prenaient la forme d'une Regiebetrieb. Totalement incorporée au sein de l'administration municipale, elle ne disposait en général ni de budget séparé, ni de comptabilité propre. Les recettes provenant des redevances d'assainissement sont, dans ce système, affectées au budget général. À l'heure actuelle, on assiste à la montée d'une tendance à adopter une forme juridique d'agence publique semi-autonome, l'Eigenbetrieb. Celle-ci dispose d'une comptabilité séparée et d'une certaine indépendance managériale, mais n'a pas de personnalité juridique propre.

Dans le Land de Saxe, un système de sous-traitance, le Betreibermodell, a vu le jour. Il consiste à transférer au secteur privé la construction et l'exploitation de la collecte et du traitement des eaux usées pour une période déterminée, au terme de laquelle les installations reviennent à la municipalité. Ce modèle s'est développé dans ce Land en raison, notamment, de l'interdiction faite aux municipalités qui s'y trouvent de créer des agences autonomes (Eigenbetriebe) dans le domaine de l'épuration de l'eau.

Un autre modèle de participation du secteur privé a été développé dans les Länder orientaux; il s'agit du Kooperationsmodell. Le principe de ce schéma est le transfert du financement et du management de l'assainissement de l'eau à une société contrôlée par les autorités locales à 51 %.

3.4 Gestion de la ressource

Les institutions de bassin allemandes ne sont pas, en soi, comparables aux agences de bassin à la française. Il existe une multitude d'institutions de bassin, qui diffèrent par leur taille ainsi que par leur statut juridique ou par les moyens financiers mis à leur disposition. On estime à 12 000 le nombre d'associations créées dans le cadre de la loi fédérale sur l'eau, le Wasserverbandesgesetz. La gestion de l'eau et de l'assainissement peut ainsi être conduite par des Wasserverbände, associations de droit public formées de propriétaires fonciers, d'entreprises ou d'établissements publics et susceptibles de s'occuper également d'autres tâches. Ces associations peuvent être limitées à un voisinage ou couvrir un territoire régional et disposer de budgets de plusieurs millions de DEM. Elles sont financées par les contributions des membres. Les Länder ont pris des mesures juridiques qui leur permettent de fonctionner selon des critères hydrologiques, sans respecter les limites territoriales traditionnelles.

Ces associations, qui sont la plupart du temps fondées sur une base volontaire, sont supervisées par les autorités des différents Länder et peuvent être établies, in extremis, à l'encontre des intérêts de leurs membres.

Dans certaines régions, la règle de la gestion municipale directe et de l'autonomie locale souffre quelques exceptions. Ainsi, la région de la Rhur, touchée par de graves problèmes d'eau dus notamment à la forte densité de sa population et à l'industrialisation très rapide qu'elle a connue, dispose d'une gestion de la ressource régionalisée au niveau de petits bassins versants. Dans cette région, chaque bassin de rivière est géré par une association créée par le Länd sous sa juridiction. Il s'agit d'associations à adhésion obligatoire.

3.5 Mode de financement

Les tarifs de l'eau de distribution sont fixés par le distributeur et son propriétaire, soit, en l'occurrence, la ou les municipalités dans la plupart des cas. Les autorités fédérales peuvent néanmoins vérifier, en vertu de la loi sur l'abus de position dominante, si les augmentations tarifaires sont justifiées.

Aux termes des lois sur les finances municipales des différents Länder, la formation du prix de l'eau obéit à un certain nombre de principes. Le prix de l'eau doit ainsi couvrir les coûts, refléter les coûts spécifiques engendrés par les différentes catégories d'utilisateurs, refléter la structure des coûts de distribution de l'eau par un tarif binôme, fournir un rendement approprié sur le capital et refléter la nécessité de maintenir le capital physique.

Les tarifs pour 1993 évoluent, selon certaines estimations, entre 1,42 DEM par m³ et 4,99 DEM par m³.

L'assainissement est en général financé sur la base de l'imposition générale et de redevances spécifiques. On doit prélever ces charges en respectant un certain nombre de règles des finances publiques municipales. Premièrement, elles doivent être proportionnelles aux services fournis. Deuxièmement, les tarifs doivent refléter aussi bien le bénéfice que les utilisateurs retirent du service que son coût de fourniture. Troisièmement, tous les utilisateurs doivent être traités de façon équivalente. Quatrièmement, les charges doivent couvrir les coûts sans les excéder. En pratique, les tarifs sont généralement basés sur la quantité d'eau consommée. Des exceptions peuvent exister pour l'eau légèrement polluée ainsi que pour les évacuations qui ne sont pas déversées dans les égouts. Les tarifs évolueraient, selon certaines estimations

pour l'année 1993, entre 1,47 DEM par m³ et 4,82 DEM par m³. Dans de nombreux cas, des tarifs différents sont calculés pour la collecte et le traitement des eaux de pluie.

4. Belgique

4.1 Introduction

La Belgique, avec 2000 m³ par habitant par an, est l'un des pays les plus pauvres en eau d'Europe⁵. La ressource est inégalement répartie entre les régions. Ce pays est localisé dans des bassins versants internationaux, entre la France et les Pays-Bas.

Les réformes constitutionnelles de 1980 et 1988 ont transféré les compétences en matière de politique de l'eau au niveau des trois Régions, dont les territoires ne correspondent en rien à celui des bassins versants.

La consommation pour les besoins domestiques s'élève en moyenne à 120 litres par habitant par jour. Compte tenu des prélèvements supplémentaires pour l'industrie et les commerces, les différents réseaux de distribution prélèvent annuellement 740 millions de m³, dont 410 (soit 55 %) proviennent de la région du sud du pays, la Wallonie. 60 % sont destinés à ses besoins propres, 102 millions de m³ sont fournis aux réseaux de distribution de Flandre, et 64 millions de m³ à Bruxelles.

L'organisation de l'approvisionnement en eau se caractérise par la diversité des formes de gestion et de structure. Elle est néanmoins marquée par le poids prédominant des structures de coopération intercommunale. Jusqu'à récemment, la gestion de la distribution d'eau était assurée exclusivement par le secteur public. Des tentatives de pénétration du marché par le secteur privé, notamment par les groupes français, voient actuellement le jour. Le secteur public garde toutefois la prédominance.

⁵ Pour cette section sur la Belgique, on a particulièrement eu recours aux ouvrages suivants : Barraqué, 1993; Cabinet du Ministre de l'Environnement [...], 1994; C.I.B.E., 1994; Evard, 1993 et Gathon, 1988.

4.2 Approvisionnement et distribution en eau potable

Le soin de pourvoir à l'alimentation en eau a été confié aux communes par l'application, lors de l'incorporation des régions qui formeront par la suite la Belgique, des décrets révolutionnaires de 1789 concernant l'hygiène et la salubrité publiques. Si, aujourd'hui encore, la distribution d'eau reste un monopole communal, les communes ne sont néanmoins pas tenues de s'acquitter elles-mêmes de cette tâche, elles peuvent soit se regrouper pour former des intercommunales, soit s'en remettre aux sociétés régionales de distribution d'eau.

Ce secteur est caractérisé à la fois par la diversité des formes de gestion et la présence d'un nombre encore important d'entreprises de taille réduite. On trouve deux sociétés régionales, une trentaine d'intercommunales et de régies communales, une centaine de services communaux et 7 concessions privées. Les 11 sociétés de distribution les plus importantes se partagent la quasi-totalité du marché (86,9 %).

Pour la Wallonie, on compte encore une centaine de producteurs, dont cinq assurent à eux seuls plus de 80 % de la production. On dénombre également une centaine de distributeurs. L'essentiel de la distribution est assuré — 990 000 raccordements sur 1 200 000 — par les cinq plus grandes sociétés du secteur. La Société Wallonne de Distribution d'Eau-SWDE, qui tend à opérer un mouvement de centralisation, gère à elle seule plus de deux tiers des raccordements wallons.

La situation est moins morcelée en Flandre, où l'on retrouve quelques grandes sociétés. Les principales sont la Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening-VMW, avec 18,57 % de la consommation totale⁶, l'intercommunale Vennootschap Antwerpse Waterwerken-AWW, avec 16,38 %, l'Intercommunale Drinkwatermij Provincie Antwerpen-PIPDA, avec 11,05 %, et la Tussengemeentelijke Maatschappij der Vlaanderen voor Waterbedeling-TMVW, avec 5,4 %.

La Région bruxelloise compte une intercommunale de distribution et une intercommunale de production dont l'action déborde le territoire de cette Région.

À l'échelle belge, les formules les plus importantes sont celles des sociétés régionales (ce que nous aborderons dans la section suivante : 4.2.1), des intercommunales (section 4.2.2) et, dans une moindre mesure, mais avec un regain de vigueur en Flandre, les concessions (section 4.2.5).

⁶ Chiffres de 1991, pourcentage de consommation par rapport à l'ensemble de la consommation belge.

Soulignons d'emblée que suite aux nombreux rachats de réseaux pratiqués par la Société Wallonne de Distribution d'Eau (SWDE) en Région wallonne et avec le développement du système de concessions en Région flamande, les régies communales (voir la section 4.2.3) et les services communaux (section 4.2.4) sont des formules qui connaissent un net recul.

4.2.1 Les sociétés régionales de distribution d'eau

Les communes (municipalités) étaient à l'origine responsable de la distribution d'eau potable. Elles perdirent cependant rapidement ce monopole au profit de l'État, qui fut autorisé en 1914 à créer une «Société Nationale de Distribution d'Eau» (SNDE) en vue de l'étude, de la mise en place et de l'exploitation de la distribution d'eau dans toutes les communes qui n'en prenaient pas l'initiative elles-mêmes. Suite à la réforme de l'État, en 1980 et 1988, par laquelle, notamment, les compétences en matière de production et d'approvisionnement d'eau étaient transférées aux Régions, cette société fut scindée en deux sociétés régionales. La «Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening-VMW» fut ainsi mise sur pied par la Région flamande en 1983; la mise en place de la SWDE remonte quant à elle à 1986. Ce n'est qu'à cette date qu'a pu être dissoute l'ancienne SNDE. La Région bruxelloise ne fut pas concernée directement par la dissolution de la SNDE, puisque l'intercommunale active sur son territoire y assurait à la fois l'établissement, l'exploitation et le développement de services et d'installations de production, de traitement, de transport et de distribution d'eau depuis sa constitution, en 1891.

Les sociétés régionales sont sous le contrôle juridique de leur gouvernement régional respectif et sont constituées sous la forme de sociétés coopératives associant la Région, les provinces, certaines communes et certaines autres institutions publiques telles que les intercommunales ou les Centres publics d'aide sociale. Dans le cas de la SWDE, il existe une possibilité statutaire de participation du secteur privé qui n'a à ce jour pas été concrétisée. De plus, si cette possibilité devait être utilisée, les partenaires publics devraient conserver la majorité des voix dans les différents organes de gestion et de contrôle de la société. Par ailleurs, des entités distinctes qui disposent d'une certaine autonomie technique et comptable ont été créées au sein de chaque société en vue de permettre une gestion décentralisée des réseaux de distribution. Les réseaux appartiennent aux sociétés, mais les communes interviennent directement dans les investissements importants sur leur territoire, sous la forme d'une souscription à une augmentation de capital. Si un tarif sur base des coûts d'exploitation est conseillé par la société aux communes, sa fixation dépend en dernier ressort de ces dernières.

La VMW associe la Région flamande et les provinces d'Anvers, du Brabant flamand, du Limbourg et de Flandres occidentale et orientale, et elle dessert 176 communes, soit environ 2 380 000 habitants, la SWDE 184 communes, soit environ 1 500 000 habitants.

Alors qu'en Flandre on observe une participation de plus en plus marquée du secteur privé, via la constitution d'intercommunales mixtes ou le système de la concession (cf. infra), la politique actuelle du gouvernement wallon s'oriente vers une centralisation des activités de production et de distribution d'eau dans les mains de la SWDE. Cette politique est menée notamment par la reprise de réseaux communaux, ou en constituant des intercommunales dont la SWDE assure la gestion. La SWDE est le premier producteur et distributeur d'eau en Wallonie (44,8 % de la population wallonne). Cette société est largement décentralisée sur le plan de la distribution. Elle se compose en effet d'une cinquantaine de services locaux de distribution regroupant de 1 à 24 communes. Elle est principalement active en zone rurale. Outre ses fonctions dans la production, l'adduction, le traitement des eaux et la maintenance des ouvrages, sa mission consiste également à commercialiser l'eau pour le compte de la Région wallonne

4.2.2 Les intercommunales

Les intercommunales sont des institutions de droit public créées par les communes, qui s'associent pour satisfaire des besoins communaux spécifiques.

En ce qui concerne la distribution de l'eau, il existe 8 intercommunales en Région flamande, 20 en Région wallonne et 1 en Région bruxelloise.

Différents cas de figure peuvent être distingués suivant le mode d'exploitation.

Il existe, d'une part, les intercommunales qui assurent entièrement et pour leur compte propre à la fois la production et la distribution de l'eau. Elles possèdent leurs installations, financent elles-mêmes les investissements et fixent leurs tarifs. Ces dispositions ne sont toutefois nullement obligatoires. Le tarif peut toujours être fixé différemment par la commune, qui devra alors, le cas échéant, couvrir le déficit d'exploitation. L'Intercommunale Vennootschap Antwerpse Waterwerken-AWW, l'Intercommunale Drinkwatermij Provincie Antwerpen-PIPDA et la Compagnie Intercommunale Liégeoise des Eaux-CILE appartiennent à cette catégorie. Cette dernière est l'intercommunale la plus importante de la Région wallonne, elle dessert 16,5 % de sa population dans 24 communes de l'agglomération liégeoise.

D'autre part, certaines intercommunales assurent la production en leur nom propre, tandis que la distribution est opérée au nom des communes ou directement par les communes sous forme

de régie. Les communes restent propriétaires de leur installation et déterminent le prix de vente au consommateur. Dans certains cas, les communes se sont regroupées en une intercommunale de production distincte de l'intercommunale ou de la société de production, telle que l'Intercommunale Bruxelloise de Distribution d'Eau. Dans ce cas, les associés restent parfois propriétaires des installations de distribution et ne font qu'en céder l'usage à l'intercommunale. Certaines intercommunales en Wallonie sont également gérées par la société régionale de distribution d'eau, la SWDE. Il en est ainsi de l'«Intercommunale de Distribution d'eau de Mons-La Louvière-IDEML», qui associe, outre les villes concernées, la SWDE, l'intercommunale de développement économique de cette région, l'IDEA, et des organismes financiers à caractère public. L'IDEML est propriétaire du réseau qu'elle couvre et est gérée par la SWDE, qui assure également l'exploitation du réseau. Cette intercommunale coquille vide touche 5,2 % de la population wallonne.

Jusqu'à récemment, les intercommunales présentes dans ce secteur étaient de type «pur», c'est-à-dire qu'elles n'associaient que des partenaires de droit public. En 1988, la première intercommunale mixte vit le jour dans la périphérie flamande de Bruxelles. Il s'agit de l'Intercommunale voor Waterbedeling in Vlaams Brabant-IMVB. En plus des communes concernées, on y retrouvait la Compagnie Intercommunale Bruxelloise des Eaux-CIBE et la société Aquinter. Cette société est elle-même une émanation de la société Tractebel, passée depuis lors sous le giron du groupe français Suez et de la société Lyonnaise des Eaux. Ces deux sociétés avaient, en vue de pénétrer le marché belge de l'eau, créé cette filiale commune (contrôlée à parts égales par Tractebel et la Lyonnaise).

Dans le cas de l'IMVB, Aquinter participe au capital social et est le gestionnaire contractuel de l'intercommunale en vertu d'un contrat de gestion établi avec les communes. Aquinter décide des nouveaux investissements, apporte les fonds nécessaires et établit les comptes annuels. Elle n'effectue cependant aucune tâche commerciale ou technique, et ne compte qu'un personnel réduit. Un second contrat de sous-traitance a été passé entre Aquinter et la Compagnie Intercommunale Bruxelloise des Eaux pour l'exploitation technique et commerciale du réseau. L'IMVB dessert actuellement 13 communes de la périphérie bruxelloise.

Suite à la politique dite «d'ancrage» du gouvernement flamand, Aquinter s'était vu refuser, en 1990, l'acquisition d'une participation dans Aquafin, filiale de la GIMV (holding public du gouvernement flamand - Société régionale flamande d'investissement) spécialisée dans l'épuration des eaux; de plus, Aquinter a été écartée de nouveaux marchés pour la distribution d'eau potable en Flandre.

4.2.3 Les régies communales

Dans certaines villes ou communes, la production et/ou la distribution d'eau sont assurées par une régie communale. Ces «entreprises» disposent d'une autonomie technique et financière, mais n'ont pas de personnalité juridique propre. Dans certains cas, l'exploitation de ces «entreprises» est assurée sous forme de concession (cf. infra), notamment par la société Electrabel (société présente dans la plupart des intercommunales mixtes de distribution de gaz et d'électricité et faisant partie du groupe Suez par le biais de la société Tractebel). Elles ne sont dans ce cas que des coquilles vides. Dans le secteur de l'eau, il existe 18 régies communales en Flandre et 7 en Wallonie. Dans le cas flamand, la plus importante est celle de la ville de Gand, dont l'exploitation est cependant assurée par la société Electrabel. Les Régies communales des villes d'Oostende et de Blankenberge ont elles aussi fait l'objet de concession à la société Electrabel. En Wallonie, la plus importante est la Régie des eaux de Charleroi. Cette dernière dessert 4,8 % de la population wallonne. Elle est à la fois productrice et distributrice d'eau et propriétaire du réseau qu'elle exploite.

Notons enfin que depuis les modifications récentes de la loi communale intervenue en 1995, il est maintenant possible de créer des régies communales autonomes dotées de la personnalité juridique pour les services à caractère commercial ou industriel, dont fait partie l'approvisionnement en eau.

4.2.4 Les services communaux

Ces services font directement partie des services généraux de la commune et ne disposent d'aucune autonomie financière. Toutes les décisions sont prises par l'autorité communale. C'est surtout en Région wallonne que l'on rencontre cette formule (environ 80 communes). Cela tient à des raisons historiques et naturelles, la Wallonie étant truffée de petits captages, facilement exploitables par une petite commune et pouvant alimenter un nombre plus ou moins grand d'habitants. De surcroît, comme le souligne Evrard (1993), le développement économique de la Wallonie au début du siècle a permis une mise en place et une extension des réseaux de distribution plus rapides qu'en Flandre. Dans cette Région, il n'existe plus que trois services communaux dont un, celui de Dondermonde, fait l'objet d'une concession à Aquinter. Dans ce dernier cas, c'est cependant l'intercommunale pure TMVW qui assure l'exploitation du réseau par un contrat particulier qui la lie à Aquinter.

4.2.5 Les concessions

Il s'agit d'un contrat administratif dont la caractéristique spécifique est qu'il est en partie à caractère contractuel et en partie à caractère réglementaire. L'autorité concédante peut donc en changer les conditions ou y mettre fin de manière unilatérale.

Ce système tombé en désuétude au fil du temps semble retrouver une certaine vigueur. Pour beaucoup, ces concessions ne sont cependant qu'une étape vers la création de sociétés intercommunales mixtes.

La Wallonie ne connaît que deux cas de concessions, l'un à Malmédy, où la ville a concédé le service de distribution d'eau à la société Electrabel, l'autre à Tournai, où le réseau de l'ancienne régie communale a été concédé à la même société Electrabel. Notons que, dans ce dernier cas, l'autre partie du réseau est exploitée par la SWDE.

Le système de la concession est cependant de plus en plus utilisé en Flandre. L'exemple le plus important est celui, déjà mentionné, de la régie des eaux de la ville de Gand, dont la gestion et l'exploitation furent concédées à la société privée EBES, qui reprit à l'époque non seulement la distribution d'eau, mais également la distribution de gaz et d'électricité de la régie gantoise. Cette société fusionna par la suite avec une autre société privée présente dans le même secteur, pour former ce qui allait devenir Electrabel.

4.2.6 Les conventions particulières

Il s'agit d'un système proche de la concession, qui permet à certaines communes ou intercommunales de charger, pour leur compte, des sociétés privées ou d'autres intercommunales de la gestion de la distribution d'eau. À titre d'exemple de convention avec un partenaire public, on peut reprendre l'exemple mentionné plus haut de l'IDEMPL : les villes qui la constituent, Mons et La Louvière, ont confié l'exploitation de l'intercommunale à la SWDE pour la distribution, les installations de production étant quant à elles propriété de la SWDE. Jusqu'à il y a peu, la ville d'Arlon avait conclu avec Electrabel une convention pour le relevé simultané des compteurs d'eau, de gaz et d'électricité. Lors de la reprise du réseau de distribution par la SWDE, en 1992, cette convention lui fut également transférée.

Notons que le seul groupe privé qui exploite à ce jour des réseaux de distribution d'eau est la société Electrabel. Elle dessert environ 130 000 abonnés. Elle effectue également le relevé et la facturation dans un certain nombre de communes. Sa part de marché par rapport au secteur public reste cependant totalement marginale.

4.3 Assainissement

L'assainissement est une responsabilité communale. Cependant, les Régions sont devenues, depuis les années 1980, responsables du financement, de la réalisation et de l'exploitation des collecteurs et des stations d'épuration. La Région wallonne a confié cette tâche à 8 intercommunales.

4.4 Gestion de la ressource

La politique de l'eau en Belgique est du ressort des trois Régions que comprend ce pays. Ce découpage ne correspond en rien à celui des bassins versants, qui en outre dépassent les frontières du territoire national. Les deux principaux fleuves, la Meuse et l'Escaut, et leurs affluents trouvent naissance en France et ont leur embouchure aux Pays-Bas. La Wallonie se situe en amont de la Flandre, elle-même à l'amont des Pays-Bas. Ces éléments politico-géographiques rendent la gestion de la ressource particulièrement complexe.

Depuis les différentes réformes de l'État intervenues au cours des années 1980, ce sont les Régions qui doivent intégrer dans leur législation respective les directives européennes relatives au traitement des eaux résiduaires et à la protection des eaux contre la pollution par les nitrates (91/676), et la protection des eaux souterraines.

La Région wallonne a ainsi transposé la directive 91/676 par l'arrêté du 5 mai 1994, qui définit la procédure de classement en zone vulnérable. Un code de bonnes pratiques agricoles, dont l'application est obligatoire en zone vulnérable, a également été élaboré à l'intention des agriculteurs. Plus récemment, en 1995, elle a publié deux arrêtés imposant de collecter et d'épurer les eaux urbaines résiduaires.

4.5 Mode de financement

Afin de financer la politique de protection des eaux souterraines, la Région wallonne a mis en place une taxe de 3 BEF par m³ d'eau captée. Les recettes de cette redevance sont estimées à 1,1 milliard de BEF et sont affectées à un fonds créé en vue d'assurer la gestion, la production, la prévention et la surveillance des eaux potabilisables.

Une taxe de 8 BEF par m³ d'eau potable prélevé sur la distribution publique et destiné à un usage domestique et une taxe de 360 BEF par unité de charge polluante pour les eaux industrielles usées sont perçues dans le cadre du décret du 30 avril 1990, instituant une taxe

sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques. Le produit de cette taxe sert à assurer le financement de la collecte et de l'épuration collective.

Le prix demandé par les distributeurs, communes ou organismes varie dans des proportions assez importantes, du simple au quadruple, entre 14 BEF et 60 BEF par m³, avec une moyenne nationale de 48 BEF par m³.

Notons cependant que, d'une manière générale, quel que soit le distributeur, toute proposition d'augmentation du prix de l'eau doit être soumise à l'approbation de la commission des prix du ministère des Affaires économiques. Les tarifs observés sont donc le fruit d'un compromis entre les desiderata des communes et des producteurs d'eau et les objectifs de l'État.

L'eau est facturée au volume. La facture comprend en Région wallonne, outre le volume d'eau consommé, les taxes de prélèvement et de déversement, soit 11 BEF par m³ consommé, la TVA (6 %) et la location du compteur. En Région bruxelloise intervient, outre le volume d'eau, la location du compteur et la TVA, une taxe de 16 BEF par m³. Il faut en outre remarquer que la taxe wallonne de prélèvement intervient également implicitement dans le prix, car la majeure partie de l'eau consommée en région bruxelloise provient de la région wallonne, et intervient par le fait même dans les coûts de production.

Une étude de 1988 de H.-J. Gathon tend à montrer, sur la base d'un échantillon, qu'au cours de la période couverte par l'analyse la tarification était principalement influencée par son coût, et dans une certaine mesure par la santé financière de la commune. Selon cette étude, les communes en bonne santé financière et à capacité fiscale élevée tarifaient leur eau à prix moindre que les autres communes. Il est également apparu que les communes sous-traitant à des tiers la distribution de l'eau sur leur territoire tarifaient leur eau à prix moindre que les communes qui s'acquittaient elles-mêmes de cette tâche. D'après cette même étude, la distribution par la SNDE présentait une efficacité plus grande que celle qui était assurée par les régies, les services communaux et les intercommunales.

4.6 Le cas de Bruxelles

La Région de Bruxelles-capitale représente 9,4 % de la population (occupant 0,5 % du territoire national). En 1994, elle a enregistré une consommation de 66 688 932 m³, dont 58 020 145 m³ ont été comptabilisés aux compteurs des abonnés. La différence provient notamment des fuites du réseau et des volumes utilisés pour le nettoyage des voiries et par le service d'incendie.

La société CIBE, qui assure la production d'eau pour la région bruxelloise notamment, mais aussi pour des communes de la périphérie faisant partie des deux autres Régions, a produit 139 037 044 m³ en 1994, dont 66 688 932 m³ étaient destinés à la Région de Bruxelles-capitale, 59 393 763 m³ à la Région flamande et 12 955 349 m³ à la Région wallonne. La répartition de la production pour la même période s'opérait quant à elle comme suit : 136 286 419 m³ provenaient de la Région wallonne, 2 337 919 m³ de la Région de Bruxelles-Capitale et 211 124 m³ de la Région flamande.

La Compagnie intercommunale Bruxelloise des Eaux-CIBE, qui trouve son origine en 1891, est l'une des premières «intercommunales» ayant vu le jour en Belgique, bien avant la loi de 1922 qui autorisa les communes à s'associer pour générer et exploiter en commun tout service d'intérêt communal bien déterminé.

Outre son activité de production et d'adduction, la CIBE exerce également un rôle dans l'exploitation de réseaux de distribution. Jusqu'en 1989, les prestations de ce type ont été fournies sous forme de conventions bilatérales avec chacune des communes associées. Depuis lors, le processus de régionalisation a contribué à la création et au développement d'intercommunales de distribution regroupant des communes associées selon leur Région d'appartenance. En 1994, 32 des 38 communes associées avaient rejoint l'une de ces intercommunales.

Les 19 communes que compte la Région de Bruxelles-Capitale ont ainsi conclu un accord en 1988 en vue de constituer l'IBDE, qui assure la gestion de la distribution de l'eau en lieu et place des communes. Un second accord est simultanément intervenu entre l'IBDE et la CIBE pour que cette dernière continue à assurer l'exploitation des activités de distribution dans les faits. Le changement par rapport à la situation antérieure est toutefois minime. Auparavant, chaque commune de la région gérait la distribution d'eau sur son territoire et sous-traitait l'exploitation du réseau à la CIBE. Aujourd'hui, la tâche de gestionnaire incombe à l'IBDE, qui, en regroupant les 19 communes, devient le seul interlocuteur de la CIBE.

Parallèlement naissaient l'Intercommunale voor Waterbedeling in Vlaams-Brabant-IWVB, dont le gestionnaire est la société Aquinter, qui a elle-même confié l'exploitation à la CIBE, et l'Intercommunale des Eaux du Centre du Brabant Wallon-ICBW, qui a également confié la tâche d'exploitation à la CIBE.

5. France

5.1 Introduction

La France est, parmi les différents pays européens étudiés, celui dont les ressources en eau sont les plus importantes⁷. Elle dispose en effet d'une ressource potentielle de 3600 m³ par habitant et par an. 6,1 km³ par an sont prélevés pour alimenter les réseaux de distribution.

L'une des caractéristiques principales de la situation française est l'existence de **grands groupes privés qui assurent la construction des équipements, mais aussi leur gestion déléguée**. Ce type de formule représente un peu moins de 80 % de la population desservie, les 20 % restants étant assurés par le secteur public. Il touche également, mais dans une moindre mesure, le secteur de l'assainissement. Les groupes présents dans les secteurs de la distribution et de l'assainissement le sont en général aussi dans d'autres services urbains.

Les agences de bassin (ou agences de l'eau) sont l'autre caractéristique originale du système français de gestion de l'eau. Ce sont des institutions qui apportent de l'aide financière, notamment aux collectivités locales en vue d'améliorer leur réseau.

5.2 Approvisionnement et distribution en eau potable

Ce sont les 36 400 communes qui sont responsables des services d'eau. Cet émiettement explique que les communes aient par ailleurs créé de nombreux syndicats intercommunaux pour assurer une gestion plus efficace des réseaux. Les services d'eau ont ainsi été l'un des premiers motifs de coopération intercommunale.

On compte aujourd'hui 15 500 services d'eau, dont l'échelle minimale est celle de la municipalité. On compte encore beaucoup de petits réseaux municipaux, principalement dans les communes rurales, mais la majorité des municipalités sont regroupées dans des syndicats intercommunaux. On recense ainsi environ 13 500 communes isolées et 2000 syndicats intercommunaux.

Les différentes communes ont la possibilité de réaliser elles-mêmes les services d'eau, soit au niveau de régies communales, soit au niveau d'un syndicat intercommunal. Les communes ou

⁷ Pour cette section sur la France, on a particulièrement eu recours aux ouvrages suivants : Barraqué, 1993; Desmars, 1993; Fierro, 1996 et Raymundie, 1885

les syndicats intercommunaux ont également la possibilité de déléguer cette tâche, ainsi qu'une série d'autres, au secteur privé. Ce schéma connaît de nombreuses formes d'application qui sont regroupées sous le terme générique de gestion déléguée. Si les collectivités disposent d'une totale liberté contractuelle et peuvent donc conclure une infinité de types de contrats différents avec des entreprises, quatre grandes formules de gestion déléguée sont utilisées dans la pratique : la concession, l'affermage, la gérance et la régie intéressée. Il existe aussi quelques sociétés d'économie mixte, notamment en Alsace.

La concession est le mode de gestion dans lequel le concessionnaire est chargé de construire un équipement et de le gérer à ses risques et périls en se rémunérant auprès des usagers. Dans le système de l'affermage, la collectivité confie un équipement déjà construit et la charge d'assurer la gestion du service moyennant des redevances directement perçues sur l'usager. Dans le cas de la régie intéressée, la collectivité confie un équipement à un régisseur et charge celui-ci de le gérer moyennant une rémunération calculée en fonction des résultats. Enfin, dans le schéma de la gérance, le gérant est chargé de faire fonctionner un équipement moyennant une rémunération forfaitaire.

Les deux premières formules sont celles qui sont le plus couramment employées. La frontière entre elles tend toutefois à s'estomper. Il est en effet très fréquent que des délégataires exploitent des services dont une partie des équipements leur a été remise par la collectivité alors qu'une autre partie a été financée et construite par eux-mêmes. On est alors en présence d'une situation intermédiaire entre la concession et l'affermage.

Soulignons que dans tous les cas de figure, contrairement à ce qui existe notamment en Grande-Bretagne, la municipalité reste toujours le propriétaire des équipements, même si le délégataire les a entièrement financés.

La gestion déléguée, qui recouvre les différentes modalités (concession, affermage, gérance et régie intéressée) que nous venons d'évoquer, est la formule la plus largement employée. Elle concerne près de 80 % de la population et des volumes d'eau vendus et près de 60 % des services. Cette formule connaît une progression par rapport à la gestion publique directe. Ce secteur a connu une forte vague de concentrations qui a conduit à la seule présence sur ce marché de quatre groupes, dont deux se taillent la part du lion. La Générale des eaux est la plus importante, avec plus de 40 % de l'ensemble des abonnés. Elle représente à elle seule plus de la moitié du marché privé. Le deuxième, la Lyonnaise des eaux, occupe près de 25 % du marché hexagonal. Le troisième, la SAUR, filiale du groupe Bouygues, contrôle 10 % de la population et 8,2 % du volume et est surtout présent dans de petites communes rurales ou de

petites villes. Quatrièmement, la CISE, ancienne filiale du groupe Saint-Gobain-Pont-à-Mousson passée récemment à son tour dans le giron du groupe Bouygues, distribue 4,4 % du volume d'eau. En réalité, il n'existe donc plus à ce jour que trois groupes présents sur ce marché.

Il faut remarquer, comme le souligne Barraqué (1995), que beaucoup de communes n'ont pas vraiment choisi de déléguer leurs services d'eau ou leurs stations d'épuration aux sociétés privées.

«Le plus souvent, ce n'est pas une idéologie libérale qui conduit à déléguer au secteur privé, mais la difficulté à faire face à de gros investissements pour la modernisation ou la réhabilitation des réseaux, notamment parce que la comptabilité publique n'a pas toujours pris l'habitude de faire des provisions pour le renouvellement des investissements. C'est ainsi que la Ville de Paris a confié la gestion des réseaux de distribution d'eau à la Générale pour la rive droite, et la Lyonnaise pour la rive gauche, car elle devait faire face à d'importants travaux de modernisation» (Barraqué, 1995 : 119).

Entre 1985 et 1987, la ville a conservé la production, le transport et la responsabilité de l'exploitation. Ces tâches furent concédées par la suite à la Société Anonyme de Gestion des Eaux de Paris, société d'économie mixte contrôlée à 70 % par la ville de Paris, 14 % par la Générale des Eaux, et 14 % par la Lyonnaise des Eaux. La ville continue cependant à assurer le contrôle de la qualité de l'eau.

Souvent, une série d'avantages à caractère financier a été mise de l'avant par les différents groupes en vue de convaincre les collectivités locales d'adopter la formule de la gestion déléguée.

Jusqu'au milieu des années 1970, les collectivités locales devaient adopter le système de la délégation pour récupérer la TVA sur les investissements. Cette disposition discriminatoire par rapport à l'exploitation en régie a été abolie depuis lors, mais elle a largement contribué, lorsqu'elle était en vigueur, au développement de la gestion déléguée.

La pratique des droits d'entrée, particulièrement développée au cours des années 1980, a elle aussi largement contribué au succès de la gestion déléguée. Celle-ci consistait, au moment de la signature du contrat, dans le versement d'une forte somme par le délégataire à la collectivité concédante ou encore dans la construction à titre gracieux d'équipements culturels ou sportifs, de parkings... Cette pratique a été interdite par la loi visant à prévenir les pratiques de corruption.

Si la formule de la gestion déléguée recouvre une partie de plus en plus importante du marché des services d'eau, elle est cependant loin de faire l'unanimité. La Cour des comptes a récemment publié un rapport très sévère sur les services de gestion des eaux. La Cour souligne notamment que la délégation est souvent détournée de son objet pour devenir une technique élaborée de financement du budget principal, défavorable à l'utilisateur-contribuable. De surcroît, la situation est marquée par une concurrence plus qu'imparfaite et par une asymétrie d'information entre la collectivité et le délégataire (dotées d'une expertise insuffisante, les municipalités ont du mal à contrôler le délégataire) qui conduisent souvent à une pérennisation des situations acquises.

La gestion publique directe reste néanmoins une formule dont l'importance n'est pas à négliger. Elle concerne encore 43 % des services, mais seulement 22 % de la population et moins de 19 % des volumes d'eau vendus. Le plus grand service en régie est le syndicat des eaux du Nord, qui dessert la plupart des communes de ce département. Cette formule concerne surtout de petits réseaux ruraux.

5.3 Assainissement

Historiquement, les réseaux d'égout ont été gérés en régie directe par les communes et financés par l'impôt. Actuellement, on tend de plus en plus à en confier la gestion au secteur privé, notamment aux distributeurs d'eau. Ces derniers gèrent près de 50 % de la population raccordée, dans le tiers des communes qui disposent d'un réseau. Cette tendance est accentuée par l'inclusion du service dans la facture d'eau, motivée par la recherche d'un financement par les usagers au prix coûtant.

5.4 Gestion de la ressource. Les agences de bassin ou agences de l'eau

L'approche française de la préservation de la qualité de l'eau et de la lutte contre la pollution ne prétend pas contraindre le pollueur mais l'inciter à réduire les atteintes qu'il porte à la ressource de l'eau.

La loi du 16 décembre 1964 qui mis en place les agences de bassin s'articulait autour de grands principes : le bassin versant hydrographique comme unité de gestion de la ressource en eau; la concertation sur la politique de l'eau entre les usagers du bassin; la mise en place du principe usager-payeur et pollueur-payeur.

Ce système s'articule autour de grandes institutions, le Comité de bassin, le Conseil d'administration, l'Agence de l'eau. Le territoire français a été découpé en six entités de bassin⁸ : l'Adour-Garonne (84), l'Artois-Picardie (66), le Loire-Bretagne, le Rhin-Meuse (61), le Rhône-Méditerranée-Corse (107) et le Seine-Normandie (103). Selon B. Barraqué (1995), ce découpage en bassins versants a permis de trouver un équilibre entre la recherche d'un territoire approprié pour la gestion efficace de la ressource et le respect du principe constitutionnel de l'égalité des citoyens devant la loi et devant l'impôt.

Le Comité de bassin est le lieu où s'élabore la politique du bassin, tant pour les eaux souterraines que pour les eaux superficielles. Il adopte le programme quinquennal général des agences. Il est composé de représentants d'élus, d'usagers (les industries consommatrices d'eau, les distributeurs, les associations de protection de la nature, les pêcheurs, les agriculteurs), de socioprofessionnels désignés par le comité économique et social de chacune des Régions du Bassin, des représentants de l'administration publique et des Préfets. La majorité des sièges est dès lors détenue par des représentants des usagers de l'eau (élus représentant les consommateurs de leur circonscription et usagers).

Le Conseil d'administration constitue l'exécutif du système. Il est composé de 26 membres : 24 représentants élus par le comité de bassin (8 représentants des élus, 8 des usagers et 8 de l'administration), 1 représentant du personnel de l'Agence de l'eau et un président nommé par le gouvernement.

L'Agence de l'eau est l'organe d'exécution des deux instances précédentes. Il s'agit d'un établissement public doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle dispose d'un personnel significatif. À titre d'exemple, l'Agence de bassin Seine-Normandie, la plus importante, compte 350 personnes. Les compétences des Agences sont techniques et financières. Elles n'ont aucun pouvoir en matière de police des eaux. Les Agences disposent d'un certain nombre d'outils économiques pour mettre en oeuvre la politique élaborée par le comité de bassin.

Elles sont premièrement autorisées à prélever auprès de l'ensemble des consommateurs d'eau deux types de redevances : des redevances de prélèvement d'eau basées sur le volume d'eau extrait des eaux souterraines ou superficielles et des redevances de pollution basées sur le poids de pollution rejeté. Deuxièmement, au principe de la redevance pollueur-payeur est

⁸ Le chiffre entre parenthèses indique le nombre total de représentants siégeant au comité de bassin (cf. infra).

adjoint un volet d'aides (et de primes) visant à inciter à l'épuration. Les aides sont effectuées pour deux tiers sous forme de subventions et pour un tiers sous forme de prêt à taux d'intérêt préférentiel. Les agences financent par exemple des barrages-réservoirs, des usines de traitement de l'eau potable, des stations d'épuration.

Les primes constituent le troisième outil économique des agences. L'Agence prélève chez les particuliers une redevance correspondant à la pollution forfaitaire de chaque habitant et elle verse, en contrepartie, aux collectivités qui exploitent des stations d'épuration une prime fonction de la pollution épurée et qui permet à ces collectivités d'alléger les frais d'exploitation. Les industries n'ont pour leur part qu'à payer la différence entre la pollution produite et la pollution épurée. Ces primes en faveur de l'épuration ont pris une grande importance dans les budgets des Agences. En 1994, elles ont par exemple représenté 46 % du budget de l'Agence Seine-Normandie.

Les Agences de l'eau ont permis d'améliorer la desserte en eau potable, mais c'est surtout au niveau de la création de station d'épuration que leur action fut sensible. Cependant, l'amélioration de la qualité des rejets des collectivités fut moins spectaculaire. La dépollution industrielle a connu de son côté une amélioration sensible. Le bilan de la dépollution des activités agricoles est quant à lui nettement plus mitigé (Paoli et Rieu, 1992).

Il semble enfin que le dispositif français a gagné en efficacité avec le virage pris il y a cinq ans, vers une gestion mieux ancrée au niveau local, par la mise en place progressive des «schémas d'aménagement des eaux», les SAGE (Buller, 1996). Il s'agit essentiellement de faire en sorte que la préoccupation de l'eau soit intégrée à la planification territoriale au niveau local. Déjà en 1996, on comptait 28 des 71 SAGE prévus dont la fonction principale est de favoriser la concertation au niveau local, dans le respect des «Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux», les SDAGE définis au niveau de l'agence de l'eau (régionale).

5.5 Modes de financement

La politique de l'eau est globalement financée par ses usagers. Les services d'eau et d'assainissement doivent être gérés séparément et sur des budgets distincts du budget général des communes. Les dépenses doivent être équilibrées par les recettes. Les services d'assainissement et d'eau potable doivent être facturés proportionnellement au volume d'eau prélevé, les forfaits ne sont donc plus admis par la loi. Une contribution du budget général au budget de l'assainissement est toutefois autorisée s'il n'existe pas de réseau séparé pour la gestion de la pluie.

Quel que soit le mode de gestion choisi, le prix de l'eau doit avoir été approuvé par le maire.

Le prix de l'eau comprend cinq grandes composantes : la fourniture d'eau représente 50 %, l'assainissement des eaux usées 31 %, les redevances de bassin 12,5 % et la TVA 5,5 %, et enfin 1 % est alloué au Fonds national pour le développement des adductions d'eau. Ce fonds sert à étendre les réseaux d'eau potable et, de plus en plus, les réseaux d'assainissement aux zones rurales.

Le prix moyen de l'eau tournait en 1993 autour de 11 FRF par m³. Si la grande majorité des consommateurs paient l'eau entre 5 FRF et 18 FRF le m³, la gamme des prix s'étend sur un intervalle relativement large, compris entre moins de 4 FRF le m³ et près de 40 FRF le m³. Dans l'ensemble, les prix sont plus élevés en milieu rural qu'en milieu urbain, et plus élevés en gestion déléguée qu'en régie.

6. Royaume-Uni

6.1 Introduction

Tant à ce qui a trait à la disponibilité de la ressource qu'au mode de gestion, la situation du Royaume-Uni est très variable selon les différents pays qui le composent (l'Angleterre, le Pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord).

Il faut tout d'abord se débarrasser d'un préjugé tenace : si le temps y est souvent maussade et s'il y pleut fréquemment, il ne pleut pas beaucoup et le Royaume-Uni manque d'eau. Pas de grandes montagnes, ni de grands fleuves, pas de nappes aquifères importantes. La ressource disponible par habitant est correcte en Écosse ou en Irlande du Nord, faiblement peuplées, mais l'eau est plus rare en Angleterre et au Pays de Galles, qui sont très densément peuplés. «La concentration des services a donc été beaucoup plus forte, même avant la régionalisation intervenue en 1973» (Barraqué, 1995 : 258).

6.2 Approvisionnement, distribution de l'eau potable et assainissement

En Irlande du Nord, le ministère de l'Environnement (de Londres) est depuis longtemps et encore aujourd'hui le seul acteur dans le domaine de l'eau.

L'Écosse a connu un mouvement de concentration, entre 1968 et 1975, où ce qui était fait par plusieurs centaines de communes a été confié à douze conseils régionaux, qui sont encore aujourd'hui les seuls acteurs dans le domaine de l'eau.

Alors que l'Écosse et l'Irlande du Nord sont encore servies par des opérateurs publics, l'Angleterre et le Pays de Galles sont desservis par des compagnies entièrement privées qui possèdent en propre toutes les infrastructures, cas unique parmi les pays que nous étudions ici, et probablement cas unique au monde.

Le portrait a beaucoup plus changé au cours des dernières années puisqu'au début de 1939, les collectivités locales assuraient la presque totalité de la distribution d'eau, mais aussi les deux tiers de l'électricité et le tiers du gaz (Stocker, 1995 : 63). Les années 1930 puis l'après-guerre, avec la construction du Welfare State, allaient être marqués par une série de fusions municipales (en 1945), de concentrations et de nationalisations; elles restreignirent l'action des municipalités dans les multiples domaines où elles étaient impliquées (électricité, gaz, hôpitaux) et l'eau finit par leur échapper complètement (Barraqué, 1995 : 264). Ce fut d'abord par la création d'instances publiques supra-locales (County Councils et Districts), qui prirent la place des municipalités, et à la veille de la réforme de 1973, il restait 157 exploitants de réseaux (pour l'essentiel publics), 29 agences de rivières et 1393 agences d'assainissement (Drouet, 1995b). En 1973, le gouvernement travailliste créa dix Water Authorities (publiques) qui prirent en charge l'ensemble des opérations liées à l'eau mais aussi la responsabilité de veiller à la qualité des eaux. À cet égard, dans la mesure où les Water Authorities opéraient des usines d'assainissement insuffisamment performantes et même polluantes, certains remettaient en question leur compétence pour jouer en même temps les deux rôles «du garde-chasse et du braconnier».

Le Water Act de 1983 amena le désengagement du ministère de l'Environnement pour ce qui concernait la planification d'ensemble et réduisit encore le rôle des collectivités locales qui conservaient une certaine influence au niveau des agences de bassin.

En 1988, le gouvernement conservateur mettait en place la National River Authority, qui allait désormais exercer le contrôle en matière d'environnement, et l'Office of Water Services (OFWAT), qui se voyait confier le mandat de contrôler les prix et la qualité du service des futures compagnies.

Le Water Act de 1989 amena la vente pure et simple des actifs des dix Water Authorities à dix compagnies privées opérant les services de distribution et d'assainissement. La petite histoire

de cette privatisation est faite de rebondissements (Richardson *et al.*, 1992) : le gouvernement conservateur avait déjà essuyé un échec lors d'une première tentative, en 1984, et certains députés conservateurs et même certains ministres du gouvernement n'étaient pas chauds à l'idée d'affronter la grogne populaire, qui se manifestait, notamment, contre cette réforme (Ernst, 1994), mais aussi contre la Poll Tax (Le Gallès, 1990).

Deux ans auparavant, le gouvernement avait enclenché la transformation de 29 petites *statutory water companies* pour en faire de banales compagnies par actions; ces compagnies privées avaient échappé aux anciennes vagues de municipalisation, puis à la nationalisation de 1973, qui avait formé les dix Water Authorities. Après des fusions au sein de ces 29, il en existe encore 21 qui n'assurent que la distribution d'eau (*Water Only*) et leur contrôle a souvent été acquis par l'un ou l'autre des trois grands groupes français (Drouet, 1987 : 38) : ensemble, elles fournissent environ le quart du volume d'eau consommé en Angleterre et au Pays de Galles.

On a fait plusieurs critiques difficilement contestables sur le choix politique de privatiser et sur la manière de procéder (Ernst, 1994; Lauzon *et al.*, 1996). Ainsi, la vente des actifs n'a probablement pas été aussi payante qu'elle aurait pu l'être. Contrairement aux vœux de créer un actionnariat «populaire», le fait est que la propriété s'est rapidement concentrée dans les mains d'un petit nombre de gros actionnaires. Face aux pauvres qui ne peuvent pas payer, les compagnies ont fait preuve d'une insensibilité qui fait froid dans le dos; etc.

Par contre, on se trompe parfois lorsqu'on reproche aux compagnies privées britanniques d'avoir beaucoup diminué leurs investissements au cours des dernières années (Lauzon *et al.*, 1996 : 8-9). C'est un fait que le rythme des investissements s'est nettement ralenti. Mais s'il fallait leur reprocher leur politique d'investissement, ce serait pour avoir investi trop et trop rapidement dans les premières années qui ont suivi la privatisation. Il faut comprendre que les compagnies ont tout intérêt à investir puisqu'elles y gagnent deux fois. En effet, les travaux sont souvent exécutés par une filiale de leur groupe, et pas à perte; ensuite, ces nouveaux investissements leur permettent de justifier une demande de hausse de tarifs. C'est vraisemblablement la difficulté croissante d'obtenir des hausses de tarifs, à cause des pressions politiques croissantes, qui explique le ralentissement des investissements des compagnies.

En Angleterre et au Pays de Galles, l'Office of Water Services (OFWAT) contrôle les prix et la qualité du service des compagnies privées. Le mandat de contrôle est cependant plus facile à donner qu'à réaliser, et le cas britannique est largement responsable du redéveloppement

d'une importante littérature sur le phénomène de «capture» du régulateur : «L'État [...] est confronté à des asymétries d'information et n'est souvent pas armé pour assumer correctement son rôle». (Kraemer, 1995 : 89). En effet, les compagnies sont bien outillées pour donner au régulateur les informations qui les avantagent, et celui-ci a peine à s'y retrouver. Par ailleurs, les compagnies développent des stratégies multi-sectorielles qui leur permettent de transférer les profits sur des activités non régulées (Kraemer, 1995 : 92).

Inversement, ces compagnies sont parfois acquises par des entreprises qui les insèrent dans une logique de groupe. Ainsi, la société Scottish Power, en plus de fournir de l'électricité et du gaz dans le sud de l'Écosse, contrôle Scottish Telecom, ainsi que deux distributeurs d'eau d'Angleterre et du Pays de Galles qui desservent 1,3 million de clients, à quoi s'ajoute... une chaîne de supermarchés (Scottish Power, 1997).

6.3 Gestion de la ressource

En Angleterre et au Pays de Galles, les dix Water Authorities (aujourd'hui délestées de leurs actifs productifs, vendus aux Water Companies) exerçaient le contrôle en matière d'environnement et de gestion de la ressource entre 1973 et 1989. Depuis, ce rôle est assumé par la National River Authority devenue, en avril 1996, l'Environment Agency; dans les faits, son action est régionalisée sur la base des dix régions des ex-RWA.

Depuis cinq ans, on a commencé à mettre en place des outils d'intervention et surtout de consultation et de concertation à l'échelle locale, les Catchment Management Plans (CMP); les premiers bilans concernant ces nouveaux CMP s'avèrent positifs (Buller, 1996). Un peu comme les SAGE français, les CMP visent à faire en sorte que les instances locales, chargées de la planification du territoire, intègrent mieux les considérations ayant trait à l'eau.

6.4 Modes de financement

Une taxe assise sur la valeur foncière assure encore l'essentiel du financement de l'eau, mais ce sera déjà de l'histoire ancienne d'ici deux à trois ans : le Royaume-Uni se met finalement au compteur d'eau.

La tarification au compteur n'en est qu'à ses débuts au Royaume-Uni, mais déjà les nouvelles compagnies ont innové, en reprenant ce qui existait déjà pour le gaz et pour l'électricité. En effet, parallèlement à des compteurs conventionnels, elles ont parfois plutôt installé des

compteurs qui ne fonctionnent que si le service est payé à l'avance : il faut alimenter le compteur avec une carte à puce que l'on a préalablement achetée, comme les cartes d'appels téléphoniques prépayés.

«[Ces] compteurs avec paiement d'avance aident les services à éviter les dettes, les impayés et les interruptions de service. Ils peuvent aussi permettre aux consommateurs de planifier leurs dépenses. Cependant, l'inquiétude majeure vient de la quantité de consommateurs à bas revenus ou de groupes vulnérables qui se déconnectent d'eux-mêmes pour des raisons économiques. Ce comportement ne donne lieu à aucune surveillance et il n'y a aucune agence qui puisse fournir des données sur la fréquence et la durée de la non-consommation. La technologie du pré-paiement s'étend déjà de l'électricité au gaz et à l'eau et là, on craint de plus en plus qu'elle puisse créer un danger de maladies ou d'atteintes à la santé» (Marvin, 1994 : 26; voir également Lister, 1995 et Ernst, 1994).

7. États-Unis

7.1 Introduction

Aux États-Unis, le secteur de l'eau présente un portrait bigarré et foisonnant d'institutions et d'acteurs qui interviennent à différentes échelles en poursuivant des intérêts parfois divergents (Ellison, 1995; Heilman *et al.*, 1994; Ringquist, 1995), et ce dans un vaste pays où les conditions d'approvisionnement en eau varient tout autant. Dans ce pays, l'eau c'est massivement l'affaire du secteur public et d'abord et avant tout des municipalités.

7.2 Approvisionnement et distribution de l'eau potable

7.2.1 Fragmentation des opérations et multiplicité des associations

La responsabilité des opérations est très émiettée, beaucoup plus pour l'eau que pour tout autre service public, et davantage pour l'eau potable que pour les eaux usées.

«L'État de Washington par exemple est desservi par 12 compagnies distributrices de gaz naturel, 25 compagnies de téléphone, 50 compagnies d'électricité, 500 entités gestionnaires pour l'assainissement et plus de 4000 pour l'eau [pour une population d'un peu moins de 5 millions]. La création d'agences de district intégrant les réseaux

d'agglomérations importantes est resté un phénomène limité à la Californie du Sud et à quelques grandes villes comme Miami et Détroit» (Drouet, 1987 : 14).

Faisant un peu le contrepoids de cet émiettement, l'eau, aux États-Unis, il y a également un incroyable réseau de collaboration et d'associations plus ou moins directement impliquées dans les opérations courantes.

On retrouve certes de semblables organisation dans la plupart des pays et dans la plupart des industries, mais probablement jamais autant que dans l'industrie de l'eau aux États-Unis. Cependant, la pléthore des lieux de concertation ne compense toutefois pas la poussée des forces qui rendent difficile l'établissement d'une politique de l'eau concertée et cohérente (Heilman *et al.*, 1994).

Ce n'est pourtant pas parce que les acteurs manquent d'occasion de se rencontrer.

Assez souvent, de nos jours, les opérateurs locaux et les représentants d'industries, de chambres de commerce, d'associations de citoyens, de consommateurs, d'écologistes, etc. se réunissent sur la base des bassins versants pour se concerter de façon plus ou moins formelle; ils le font également à l'échelle de comtés et de régions au sein des États, au niveau de chacun des États, bien sûr, et des regroupements d'États, et enfin au niveau national.

Les opérateurs publics d'un côté, les coopératives d'un autre et les entreprises privées d'un autre encore sont souvent aussi membres d'associations qui regroupent la plupart des intervenants du même type, encore une fois sur la base des comtés, des régions, des États — comme la Minnesota Municipal Utilities Association —, des regroupements d'États et de la fédération. Pas sectaire l'Association of California Water Agencies (1997), incidemment divisée en dix régions qui ont chacune leur propre agenda : en plus de ses membres de plein droit, qui sont des agences publiques, elle compte de nombreux membres associés incluant des coopératives et autres opérateurs sans but lucratif, et même des centaines d'entreprises privées travaillant dans cette industrie.

Ces diverses associations se dédoublent généralement pour l'eau potable et les eaux usées, sans oublier celles qui portent une attention particulière aux eaux pluviales, aux eaux de lac, aux estuaires, aux marais, aux marais salés, etc.

Parallèlement, on se regroupe aussi sur la base d'affinités et de similitudes : les petits opérateurs d'un côté, les plus gros de l'autre, sur la base des comtés, des régions...

Tous ces multiples réseaux locaux se regroupent à leur tour au niveau supérieur, comme le regroupement des agences de bassin à l'échelle d'un État, par exemple la Minnesota Association of Watershed Districts, et ainsi de suite jusqu'à l'association nationale. On a alors l'Association of Metropolitan Water Agencies, qui regroupe les grands services d'eau municipaux, mais également, parallèlement, l'Association of Metropolitan Sewerage Agencies.

Il faut encore compter les regroupements qui se veulent fédérateurs et transversaux, comme l'American Water Works Association (qui paraît quand même étroitement spécialisée par rapport à l'American Public Works Association). Puis les associations professionnelles plus ou moins spécialisées qui se regroupent au national, puis se déclinent en «chapitres» pour les États, les ingénieurs (toutes pratiques confondues d'abord, mais aussi les ingénieurs civils, ceux qui interviennent sur l'eau, ceux qui spécialisent dans les eaux usées, etc.), les chimistes, les biologistes, les administrateurs, les comptables, les avocats, les syndicats et les élus impliqués sur la base des comtés, des régions... N'oublions pas, au sein de chaque association, les caucus, les comités spéciaux...

Lorsqu'on se rend compte avec stupeur que pour ainsi dire toutes ces instances ont leur congrès annuel et leur bulletin de liaison irrégulomadaire, voire leur revue spécialisée, on mesure l'ampleur d'une revue de la littérature sur l'eau !

7.2.2 Le poids du secteur public et les *water & power*

Aux États-Unis, l'eau potable est essentiellement — et presque exclusivement pour ce qui est des eaux usées — une affaire gérée plus ou moins directement par les municipalités. Le secteur privé ne compte pour 5 % ou 6 % du chiffre d'affaires (Shanker et Rodman, 1996; Valiron, 1991 : 403), ce qui est étonnant, puisque les partenariats entre le privé et le public ne sont pourtant pas rares dans ce pays, au contraire (Fainstein et Fainstein, 1994).

Cela n'empêche pas certaines entreprises privées d'atteindre des volumes respectables : en additionnant 20 réseaux distincts, la California Water Service Company (1997) dessert 39 municipalités et près de 1,5 million de consommateurs (avec des tarifs qui varient considérablement d'une municipalité à l'autre et entre secteurs d'une même municipalité); dans ce même État, du côté public, l'Association of California Water Agencies affirme que les agences publiques qui en sont membres fournissent 90 % des volumes consommés (Association of California Water Agencies, 1997). Sans compter qu'une part des 10 % restant est assurée par des coopératives, des associations d'usagers et autres organismes à but non lucratif.

Les réseaux d'eau, c'est le plus souvent la tâche d'un service municipal; très souvent, cependant, le traitement de l'eau potable et/ou l'assainissement des eaux usées sont confiés à des sociétés paramunicipales; c'est presque toujours le cas lorsque plus d'une municipalité est impliquée. Dans certains cas, un organisme régional agit comme un grossiste vis-à-vis des agences locales, par exemple le Metropolitan Water District of Southern California.

Par ailleurs, il arrive fréquemment que l'entité qui gère l'eau s'occupe également de l'électricité et/ou du gaz : ce sont les *water & power utilities*. Elles ont souvent été municipalisées au tournant du siècle.

7.2.3 Le débat sur le rôle des secteur privé et public

Sans que cela mobilise l'opinion publique, les milieux spécialisés de l'eau entretiennent un débat animé sur le rôle que devraient jouer les secteurs privé et public; à preuve certains échanges plutôt vifs qui ont cours dans le journal de l'*American Water Works Association* (Hoffbuhr, 1996; Isaacson, 1996; Schroeder, 1996). Ce n'est pas étonnant dans un pays comme les États-Unis, massivement servi par des entreprises publiques mais traversé par des courants idéologiques qui décrient le rôle des gouvernements et favorisent l'entreprise privée.

7.2.3.1 La critique de l'interfinancement

Une avenue de critique contre les entreprises municipales de *Water & Power* tient au fait que les municipalités en profitent pour se livrer, sans pudeur aucune, à ce qui est en voie de devenir un péché mortel, l'interfinancement; on peut parler de «péché», tant il est manifeste qu'en cette matière les jugements portés ne procèdent habituellement pas d'une démarche rationnelle mais découlent de positions idéologiques, presque religieuses. L'interfinancement, c'est effectivement ce que font les municipalités américaines — et c'est également ce que pratiquent, on l'a vu, les ateliers municipaux allemands, mais aussi les municipalités canadiennes qui opèrent un *Water & Power* et les huit municipalités québécoises qui distribuent l'électricité : les profits tirés d'une opération rentable, que ce soit pour le gaz, l'électricité ou l'eau, servent à éponger les pertes des services déficitaires. Souvent même, et c'est jugé encore plus répréhensible par les détracteurs de ce système, les profits réalisés par les *utilities* permettent de diminuer les impôts locaux. Un peu comme si le garde-chasse et le braconnier étaient de mèche pour se partager le butin.

Toutefois, une recherche empirique récente portant sur 147 municipalités conclut que, tout compte fait, l'interfinancement est tout à fait avantageux pour les contribuables (Stumm et Khan, 1996).

7.2.3.2 Performances comparées des secteurs privé et public

On tente parfois de comparer globalement la performance des secteurs public et privé. Boyer et Patry (1996 : 34 et ss.) recensent six études américaines publiées entre 1976 et 1989 : quatre d'entre elles concluent à un avantage du privé sur le public, une à un avantage du public sur le privé et la dernière à aucune différence significative. Pour leur part, Boyer et Patry concluent ainsi :

«En somme, et bien que certains résultats soient contradictoires, il nous apparaît plausible d'affirmer que l'évidence empirique favorise l'hypothèse d'une supériorité de la production privée sur la production publiques (Boyer et Patry, 1996 : 57).

Dans leur étude terminée en février 1996, Boyer et Patry auraient peut-être eu avantage à compléter leur revue de la littérature et à tenir compte des études publiées depuis 1989 : ils se seraient rendu compte que plusieurs études plus contemporaines comportent des «résultats contradictoires» et que, de nos jours, on en vient généralement à la conclusion qu'entre le privé et le public, il n'y a pas d'avantage marqué (Lambert *et al.*, 1993; Gathon et Pestieau, 1996), en tout cas, il ne se dégage pas de solution miracle ni d'évidence qui crèverait les yeux, ni d'un côté, ni de l'autre.

«[...] The evidence of greater efficiency and effectiveness through privatization or contracting-out of public services remains slim [...]» (Batley, 1996 : 723; voir également Wolf, 1993).

Ainsi, selon une autre étude, en moyenne, les entreprises publiques d'eau seraient plus efficaces que leurs homologues privées, c'est-à-dire que les publiques opèrent à meilleur coût; cela étant, les écart types sont grands et les distributions autour des moyennes laissent voir une forte dispersion (Bhattacharyya *et al.*, 1994). Un an plus tard, des chercheurs de la même équipe reprécisaient que cette supériorité des entreprises publiques était vraie pour les réseaux de très grande taille mais que les privées étaient plus performantes pour des réseaux de taille moyenne (Bhattacharyya *et al.*, 1995).

Plutôt que de continuer un stérile décompte des études pour et contre, dont le bilan est certes beaucoup plus contrasté que celui que dressent Boyer et Patry, il vaut certes mieux observer la pratique et chercher à voir comment les acteurs américains évaluent, en tenant compte de leur situation spécifique, les avantages et les inconvénients de l'une et l'autre options : car, à moins de croire qu'ils sont tous sourds et aveugles et de mauvaise foi, on peut penser que ces centaines de décisions de changer et ces milliers de décisions de ne pas changer témoignent

de la difficulté de départager clairement les avantages et les inconvénients du privé et du public.

7.2.3.3 L'évolution de l'importance relative du privé et du public

Dans les faits, la ligne de partage entre privé et public ne se déplace que très lentement et... dans les deux sens : certaines opérations publiques deviennent privées et, inversement, on observe des transferts du privé vers le public. Dans un article intitulé «Privatizing infrastructure options for municipal water systems», paru dans un numéro du *Journal of the American Water Works Association* largement consacré à un tour d'horizon des débats sur la privatisation un peu partout dans le monde, Haarmeyer écrit en toutes lettres :

«There is no trend in the United States for ownership of municipal water supply facilities to be taken over by private firms as took place in Britain. Instead, what often occurs is municipalization or condemnation, in which a local government takes ownership control of a private water supply company» (Haarmeyer, 1994 : 51).

Peut-on être plus limpide ? Certes, l'article date déjà de mars 1994, et les choses peuvent avoir évolué. Voyons voir. Il est clair que le débat agite les milieux spécialisés de l'eau : les partisans de chacune des deux options concurrentes clairomnent leurs victoires et escamotent leurs reculs. C'est ainsi que l'on fait parfois grand cas de la privatisation (un contrat de 20 ans, renouvelable) de l'usine de traitement des eaux usées de Franklin, Ohio; il faut savoir que cette usine dessert, en comptant la population de Franklin et celle de ses voisines, un grand total de 22 000 personnes... et on en fait deux pages d'un important périodique spécialisé (Coxson, 1996) : cela donne une idée de l'ampleur somme toute très restreinte des mouvements de privatisation. D'ailleurs, neuf mois plus tard, en octobre dernier (ce qui devrait refléter assez bien l'état actuel du débat), le même journal publie dans ses premières pages un court texte intitulé «To Privatize or Not to Privatize ?». On y fait état de deux nouvelles lois adoptées au New Jersey au début de 1996, qui vont faciliter le passage au privé, et on note que déjà, au cours de la première année... deux (!) contrats ont été donnés à des entreprises privées. Le même paragraphe continue en mentionnant que, «on the other side of the privatization coin», la ville de Toledo, Ohio (qui est légèrement plus importante que Franklin, Ohio), a fait le chemin en sens inverse : voulant diminuer les coûts, on a lancé un appel d'offres pour lequel on a reçu sept propositions, et on a octroyé le contrat à la gagnante, une proposition conjointe du service municipal et du syndicat de ses employés (*Government Finance Review*, 1996b).

7.2.3.4 Des raisons de privatiser

Qu'est-ce qui amène un gouvernement local à envisager la privatisation ? On dit souvent que ce sont des problèmes de financement, mais encore ? On lit, dans un périodique voué tout

entier à célébrer la marche triomphante de la privatisation des services publics, que dans le cas du St. Louis Metropolitan Sewer District (MSD), c'est à cause de l'état pitoyable du réseau; or, cet état pitoyable découle d'une incapacité à obtenir des financements de long terme; or, ce «lack of access to capital stems from MSD's inability to obtain rate increases over the past 15 years» (*Privatization Watch*, 1996 : 1-2). Les contribuables refusent de voter une hausse de tarif ? Qu'à cela ne tienne, se disent les politiciens impuissants et désabusés. Ils votent contre mais ils devront payer leur dû à une entreprise privée qui ne leur demandera pas leur avis. On constate donc que, dans ce cas, on n'envisage pas la privatisation parce qu'elle apparaît comme la meilleure solution, la plus avantageuse, ce qui serait une bonne raison, mais plutôt pour une bien mauvaise raison : la privatisation est une solution de dernier recours pour des administrateurs publics incapables de convaincre leurs électeurs et contribuables d'accepter une hausse de tarifs qui permettrait de lever les fonds nécessaires.

Le manque de soutien populaire, la faiblesse du leadership des autorités publiques, leur incapacité à communiquer, le «déficit démocratique» comme on dirait outre-Atlantique, semblent dans ce cas à la base d'un scénario de privatisation. L'argument de la prétendue meilleure performance du privé n'est même pas utilisé. Le relatif recul du secteur public local n'est finalement que le symptôme de la décrépitude de la démocratie locale aux États-Unis.

À l'inverse, les «success stories» publiques soulignent l'importance cruciale de l'appui populaire, qui n'est pas acquis d'avance et qui doit constamment être gagné (Dalton, 1991; Funnye, 1991).

7.2.3.5 Les petits réseaux

Parallèlement au débat sur le rôle des secteurs public et privé, les petits réseaux d'eau constituent un des sujets majeurs de discussion et ce thème suscite déjà des interventions concertées entre l'EPA fédérale et certains États : il y aurait 187 000 services d'eau dont 95 % desservent 3300 personnes ou moins. En Georgie, par exemple, 63 % des réseaux alimentent moins de 100 ménages (Jordan *et al.*, 1996). Ces petits réseaux seraient vraiment trop petits pour faire face aux changements, notamment en matière de conformité par rapport aux nouvelles normes qui apparaissent et qui apparaîtront; les très petits réseaux seraient assez bien gérés mais mal financés et plus ou moins capables de lever les sommes nécessaires pour de nouveaux investissements (Klase, 1995).

Or, ces petits réseaux sont le plus souvent privés, ou plutôt, non municipaux : l'entreprise privée, en bonne et due forme, y côtoie des coopératives, des associations de propriétaires et des sociétés sans but lucratif. Le secteur privé opère 64 % des réseaux d'eau potable

desservant 3300 personnes et moins⁹ et ces petits réseaux comptent pour 83 % du nombre total des réseaux (Haarmeyer, 1994 : 44). On peut donc s'attendre à ce que, à la faveur de fusions ou d'absorptions, la proportion de réseaux privés diminue encore. D'ailleurs, on trouve ces temps-ci des articles qui expliquent les avantages et les inconvénients de l'achat des réseaux d'eau privés par les municipalités et qui conseillent celles-ci sur les meilleures stratégies à utiliser (Cloud, 1994; Kucera, 1994).

7.2.3.6 Des raisons de municipaliser

L'avantage du privé n'est pas évident et les relations entre la municipalité et le concessionnaire privé ne sont pas toujours harmonieuses : c'est ce qui explique les mouvements de municipalisation. À la suite du texte cité plus haut, Haarmeyer poursuivait ainsi :

«For example, as a result of ongoing disputes over water rates, JWP Inc. announced in 1992 its plans to sell its two subsidiaries [...] possibly to a newly formed public water authority [... La principale filiale qui sera ainsi municipalisée] which serves 118 000 households in Queens, N.Y., is the state's largest private water utility and has been an acquisition target of New York City. The rate disputes arose because the two private utility rates compare unfavorably with nearby municipal utilities» (Haarmeyer, 1994 : 51).

Incidemment, cela n'est pas sans rappeler que la plupart des services d'eau aujourd'hui opérés par le secteur public l'ont d'abord été par le privé, la plupart des municipalisations ayant eu lieu au XIXe siècle; c'est le cas notamment en Amérique du Nord, où les municipalités ont dû prendre la relève d'un secteur privé inefficace, cher et peu respectueux des contrats, notamment en ce qui a trait à la qualité et aux tarifs pratiqués.

7.2.3.7 La concurrence entre le privé et le public

L'appel d'offres remporté à Toledo par le service municipal en compétition avec des entreprises privées n'a rien d'exceptionnel (Hamel, 1996). Dans des cas qui ne concernent toutefois pas l'eau, mais plus généralement les travaux publics, on pourrait citer, en exemple de services municipaux qui décrochent la majorité des contrats offerts à la compétition, des villes américaines importantes comme Phoenix (Flanagan et Perkins, 1995) ou Indianapolis (Gilbert, 1996)¹⁰, mais également des cas québécois (Hamel et Guénette, 1994) et même britanniques !

⁹ Le privé opère également plus 19 % des réseaux alimentant entre 3300 et 10 000 personnes et 13 % des plus gros réseaux (Haarmeyer, 1994 : 44) : en fait, le privé opère 13 % des plus petits d'entre les plus gros réseaux puisque, au total, le privé n'opère guère plus que 5 % ou 6 % du volume global.

¹⁰ Cette pratique au goût du jour pourrait éventuellement se répandre aux États-Unis, et certains se mettent en frais de l'expliquer aux élus que la chose tenterait (Martin, 1996).

En effet, ailleurs que dans le secteur de l'eau, qui n'était de toute façon plus de compétence municipale, le gouvernement britannique a imposé aux gouvernements locaux d'Angleterre et du pays de Galles de «mettre sur le marché» bon nombre de services publics locaux et de faire concourir les fonctionnaires municipaux et le privé pour déterminer qui rendrait tel ou tel service (Patterson et Pinch, 1995; Stocker, 1995). Les fonctionnaires britanniques doivent donc emporter le contrat pour conserver leur emploi; sinon, ils peuvent toujours espérer se faire embaucher par l'entrepreneur privé qui vient d'obtenir le contrat, avec des conditions de travail, disons donc, différentes. De façon assez étonnante, il n'y a pas eu, au pays de Madame Thatcher, de raz de marée en faveur du privé. Dans le secteur où il a obtenu la meilleure performance, celui de l'entretien des immeubles, le privé a décroché 47 % des contrats, soit tout de même moins que les 53 % obtenus par les employés publics; même là, la valeur des contrats empochés par le privé n'atteint que 20 % de la valeur totale des contrats octroyés pour l'entretien des immeubles. Dans tous les autres cas (cueillette des ordures ménagères, entretien des véhicules, etc.), la proportion du nombre de contrats qui sont allés au privé est inférieure à 28 %, et la valeur des contrats est toujours proportionnellement moindre. Comme dans tous les cas de privatisation, on constate une concentration des contrats privés aux mains des plus gros joueurs. Cette bonne performance des employés publics n'a été possible qu'au prix d'une réorganisation du travail et, souvent, d'une réduction des effectifs. Celle-ci ne concerne pas toujours directement les emplois de première ligne, du moins si on se fie aux exemples américains et québécois : souvent, s'il y a coupure, c'est au niveau de l'encadrement intermédiaire (contremaîtres). À la lumière de ces expériences concrètes récentes, on peut même faire l'hypothèse raisonnable que si le gouvernement conservateur britannique, partisan de la libre concurrence, avait procédé à un appel d'offres ouvert à la compétition, bon nombre des propositions retenues auraient émané... des employés du secteur public.

7.2.3.8 La défense du «*Municipal Utility Advantage*»

Non seulement le secteur public ne semble pas perdre du terrain, mais encore les services municipaux donnent plutôt l'impression d'avoir retrouvé une force et un dynamisme qui s'étaient peut-être estompés : on voit défiler en effet une série de «success stories» (comme celle décrite par Barnett-Moore et Overly, 1996). Ou encore, en s'appuyant sur le volet énergie, on met de l'avant le *Municipal Utility Advantage* (MMUA, 1997) : on se livre à d'avantageuses comparaisons de prix¹¹, on insiste sur le contrôle local, le *Community Ownership*, la défense de

¹¹ Ce sport est davantage pratiqué pour les tarifs d'électricité, où la qualité du produit est plus standard : on apprenait récemment que les tarifs les moins élevés sont pratiqués par les coopératives, suivies par les municipalités, et que les entreprises privées (*investor-owned utilities*) sont les plus chères (*Government Finance Review*, 1996a).

l'intérêt public, la fiabilité du service et — en avouant candidement son crime d'interfinancement — on souligne que les *utilities* reversent des profits aux municipalités.

7.3 Assainissement

Le secteur public est déjà solidement implanté dans l'eau potable et on ne s'étonnera pas que la quasi-totalité des services d'assainissement soient publics, surtout si l'on sait que c'est en bonne partie une conséquence de l'intervention fédérale : les derniers services privés avaient presque tous disparus dans les années 1980, où un généreux programme de subvention fédéral était réservé aux réseaux publics (Drouet, 1987 : 10).

7.4 Gestion de la ressource

En général, les États-Unis ne manquent pas d'eau, mais certains États présentent des situations souvent critiques : les 60 % du territoire qui sont à l'ouest ne reçoivent que 25 % du volume total de précipitations (Miller, 1991). Il faut également savoir que l'agriculture absorbe 80 % du total de l'eau consommée aux États-Unis et que 90 % des surfaces irriguées se trouvent dans 17 États de l'ouest.

Le gouvernement fédéral est directement intervenu dans des projets nécessaires à 20 % des surfaces irriguées, et cette proportion passe au tiers en Californie, l'État de l'ouest qui compte le plus de surfaces irriguées (Rao, 1988 : 83). Diverses agences fédérales, mais plus particulièrement le *Bureau of Reclamation* dans l'ouest et la *Tennessee Valley Authority* dans l'est, ont été très lourdement impliquées dans le développement d'ouvrages facilitant l'accès à la ressource; ils étaient les outils privilégiés de l'intervention du gouvernement fédéral, qui, par leur entremise, initiait, subventionnait et parfois même conduisait directement les travaux (Heilman *et al.*, 1994). Dans un contexte de recul relatif des dépenses du gouvernement fédéral, l'action des agences fédérales prend désormais des dimensions un peu plus modestes, mais toujours importantes.

Dès 1902, le *Reclamation Act* avait créé un fonds destiné à soutenir les projets d'adduction et d'irrigation dans l'ouest, ce fonds était alimenté par une partie du produit de la vente des terres publiques (Rao, 1988 : 84). Les années soixante furent les grandes années des programmes à frais partagés entre les divers paliers de gouvernement; au cours de cette période, la part du fédéral allait de 50 à 80 % pour les travaux d'irrigation et atteignait 30 % pour les travaux sur les réseaux municipaux.

Depuis, les années 1970 et 1980 ont vu la montée de l'intervention des États, qui sont venus compenser en partie le retrait du fédéral, de sorte que maintenant, le portrait est encore beaucoup plus varié d'un État à l'autre : de responsabilité exclusivement locale au Delaware et en Iowa, le développement de la ressource repose sur l'État au New Jersey (Rao, 1988 : 86-87). Plusieurs États ont créé des fonds spécifiquement dédiés au développement de la ressource avec des redevances, des taxes ou des prélèvements divers puisés à même l'exploitation des ressources naturelles ou, parfois, à même les tarifs récoltés auprès des abonnés des services d'aqueduc municipaux.

Dans tous les cas, comme ces travaux sont d'abord et avant tout destinés à l'agriculture, on estime que les agriculteurs bénéficient de subventions indirectes tellement importantes qu'ils ne paient plus que 20 %, en moyenne, des coûts de la ressource (Rao, 1988 : 91).

L'agence fédérale Environmental Protection Agency (EPA) s'occupe de la qualité de l'eau, mais la plupart des États y consacrent des énergies réelles, de même que les comtés et les municipalités.

Ces dernières années, le principe des agences de bassin est devenu très à la mode aux États-Unis. Dès 1994, le Council of Planning Librarians lui avait consacré un numéro de sa très populaire collection de bibliographies thématiques (Stoner *et al.*, 1994). En fait, l'EPA fait depuis déjà cinq ans la promotion du concept de *watershed* (EPA, 1997b : 1). Elle a soutenu l'an dernier un gros congrès «à l'américaine» ayant pour thème Watershed '96 (EPA, 1997a) : 80 ateliers, 340 présentateurs et animateurs et 1800 «enthusiastic participants» se sont réunis à Baltimore. Mais en ces temps de restriction des argents fédéraux, l'EPA compte sur le partenariat pour y suppléer et offre tout de même un soutien technique et financier (modeste). Fort heureusement, de nombreux intervenants, comme l'Association of Metropolitan Water Agencies (AMWA, 1997 : 1), emboîtent le pas, poussés dans cette direction par l'amendement de 1996 apporté au Safe Drinking Water Act, qui met l'accent sur la protection des sources d'eau potable.

Les *Watershed Districts* existent parfois depuis déjà quelques années. C'est le cas au Minnesota, où la législature de l'État les a autorisés dès 1955, et on y compte 42 agences de bassin. Chaque agence est formée à la demande des autorités locales. Chacune est dirigée par un conseil de gestion dont les membres sont nommés par les commissaires des comtés qui en font partie (Minnesota Association of Watershed Districts Inc., 1997).

7.5 Modes de financement

Le financement de l'eau au compteur est pratique courante depuis longtemps, mais il a pris plus d'importance depuis qu'existe le mouvement pour diminuer ou plafonner les impôts fonciers, dont les plus célèbres manifestations furent la Proposition 13 en Californie et la Proposition 2 ½ au Massachusetts.

La plupart des systèmes de financement marient une foule de sources de revenus, dont la tarification au volume. Certaines municipalités appliquent un tarif mensuel lié à la présence de gicleurs de protection contre les incendies; ce tarif varie selon le diamètre de l'entrée. Certaines villes qui éprouvent des problèmes d'approvisionnement font varier les tarifs selon la saison (Phoenix, 1997). Dans quelques villes, on prélève une taxe spécifiquement destinée à couvrir les frais de collecte et de traitement des eaux pluviales; cette taxe est alors souvent fonction de l'imperméabilisation de chaque lot : on calcule la proportion occupée par des bâtiments ou pavée. Certaines villes accordent un dégrèvement d'impôt si les drains pluviaux ne sont pas raccordés à l'égout mais dirigés vers des puits secs.

L'Association of Metropolitan Sewerage Agencies regroupe les 158 plus importants services municipaux d'assainissement. Les 110 agences (desservant une population de 86 millions) qui ont répondu à son enquête de 1993, tirent un peu plus de la moitié de leur revenus d'une forme ou une autre de «user charge», le reste provenant directement d'impôts spéciaux ou de transferts en provenance des municipalités, des États ou du gouvernement fédéral. Ces revenus venant des usagers ne sont pas tous assimilables à de la tarification et ils sont généralement combinés à d'autres formes de revenus.

Ainsi, 3 des agences répondantes appliquent une taxe forfaitaire (*flat rate*) et 6 autres une taxe forfaitaire tout en bénéficiant d'un autre impôt (assiette variable); 48 autres prélèvent une taxe forfaitaire mais également un tarif au volume, 3 autres conjuguent une taxe forfaitaire, un tarif au volume et un impôt, 2 autres associent un tarif au volume et un impôt, et 29 agences ne comptent que sur un tarif au volume¹² (Association of Metropolitan Sewerage Agencies, 1994 :27).

Le record de la sophistication des structures tarifaires est probablement détenu par l'Orange Water and Sewer Authority (1997), qui dessert le sud du comté d'Orange, en Caroline du Nord, et dont la carte des tarifs fait... 17 pages !

¹² On aura peut-être remarqué que le total des agences ayant fourni une réponse à cette question est de 91 sur les 100 qui ont renvoyé le questionnaire (sur les 158 membres de l'Association).

8. Canada

Nous accorderons moins d'attention à nos voisins canadiens, pour deux raisons.

Premièrement, il n'existe pas beaucoup d'articles ou de livres portant sur la gestion et le financement de l'eau au Canada; s'ils existent, ils sont déjà anciens ou à diffusion relativement restreinte, que ce soit intentionnel ou pas : en tout cas, on n'en trouve guère de traces dans les répertoires internationaux, qui accordent d'abord leur attention, il est vrai, aux productions américaines. Or, pour plusieurs raisons, il n'était pas possible dans le cadre du présent travail de procéder autrement que par recherche bibliographique, ce qui signifie, dans le cas du Canada, que ce sera forcément bref.

Deuxièmement, en autant que la maigre littérature nous permette d'en juger, le cas canadien, tout comme le cas québécois au demeurant, est une application du modèle de régulation anglo-saxon dans sa variante américaine; il nous semble en effet que les exemples canadiens ne se distinguent pas outre mesure des exemples américains. En fait, les seules vraies particularités canadiennes (et québécoises) tiennent souvent à nos singulières relations fédérales-provinciales, notamment en ce qui concerne la protection de l'environnement, et il n'est peut-être pas absolument essentiel de noircir quelques lignes de plus sur ce sujet.

8.1 *Les water and power*

Tout comme aux États-Unis, la gestion de l'eau au Canada est avant tout l'affaire des municipalités, qui opèrent les réseaux directement ou via une société paramunicipale. Ces sociétés paramunicipales sont parfois également des *water & power*, responsables du gaz (comme à Kitchener, en Ontario, où les informations sur les tarifs d'eau sont sur la page Web de la Kitchener Utilities, dont le sigle représente la flamme bleue caractéristique de la combustion du gaz naturel¹³), ou de l'électricité, ce qui est beaucoup plus fréquent, comme à London, en Ontario, où la page Web de la municipalité sur les tarifs d'eau précise que la source des informations est l'Hydro Electric Commission (London, 1997), ou comme à Edmonton, en Alberta.

¹³ Incidemment, on y apprend que «Kitchener Utilities, a division of the Public Works Department at the City of Kitchener, is the only remaining city owned natural gaz supplier in Ontario» (Kitchener Utilities, 1997).

Dans ce dernier cas, l'eau est fournie par Aqualta, une filiale de la société EPCOR, qui se présente comme suit (nous respectons leur calligraphie) :

«a DYNAMIC organization with an **EXCITING FUTURE**. EPCOR is the parent company of three **VITAL** subsidiaries : **Edmonton Power, Aqualta and Eltec** and is owned by the city of Edmonton» (EPCOR, 1997a).

Fondée il y a 90 ans, Aqualta fournit l'eau à Edmonton même, ainsi que dans 40 villes avoisinantes, dans un rayon de 100 km; elle se présente comme le troisième plus important opérateur de réseaux d'eau au Canada.

8.2 L'absence d'un mouvement ou même de tendance vers la privatisation de l'eau

Le débat sur la privatisation de l'eau au Canada semble connaître le même cheminement qu'au sud; il n'y a sans doute là pas grand chose d'étonnant tellement sont étroites les relations de chaque côté de la frontière, notamment via les organisations professionnelles «internationales» dont le membership n'est souvent qu'américain et canadien.

Certes, on met en exergue le cas d'Hamilton-Wentworth (Reason Foundation, 1996 : 62). Mais on oublie opportunément de citer les contre-exemples comme celui de Calgary; mais il est vrai que la décision de ne pas changer n'apparaît pas spontanément comme une nouvelle sensationnelle ou même digne de mention. Ainsi, il y a un an et demi, le conseil municipal de Calgary a discuté publiquement, à deux ou trois reprises, d'une proposition faite par une importante firme de consultants : on offrait à la Ville de faire une étude exploratoire sur l'à-propos d'une forme ou une autre de privatisation de ses services d'eau. Le conseil municipal a jugé qu'il ne valait même pas la peine de payer pour fouiller une question qu'ils ne se posaient pas (information confirmée par téléphone avec divers intervenants locaux). Mais les rumeurs de débat sur la privatisation ont perduré jusqu'à maintenant. En fait de changement, Calgary est plutôt en voie de transformer son service de distribution électrique pour lui donner l'allure de EPCOR, de la Ville d'Edmonton.

De même, interrogés sur l'existence ou non de débat sur la privatisation de l'eau dans leur ville ou ailleurs dans leur coin de continent, les gens du cabinet du maire et de la direction des travaux publics de Vancouver ont semblé étonnés : à leur connaissance, il n'en est nulle part question.

8.3 La gestion de la ressource

De même que le concept de bassin fait des adeptes au sud de la frontière, EPCOR, la société mère d'Aqualta, se préoccupe de son bassin versant et consacre à sa description quelques pages de son site Web (EPCOR, 1997b).

Le concept de *watershed* est mis en pratique depuis 1980 en Colombie-Britannique. Il s'applique toutefois d'abord et avant tout en relation avec la gestion de la forêt; les bassins formellement reconnus et protégés doivent avoir 50 % de leur territoire sur des terres de la Couronne (British Columbia, 1997).

C'est sans doute en Ontario que le recours à une forme de gestion par bassin est la plus ancienne. Créés au lendemain de la guerre, une trentaine de *Conservation Authorities* intervienne pour coordonner l'intervention des intervenants pour préserver la ressource.

8.4 Mode de financement

Dans l'ensemble, le financement des services d'eau au Canada est semblable à ce que connaissons au Québec. En effet, pour l'essentiel, il repose sur l'impôt foncier général ainsi que parfois des taxes foncières ou des taxes forfaitaires, ce que certains considèrent, de façon erronée, comme une forme de tarification, alors que pour l'eau, la tarification implique forcément l'utilisation de compteurs (voir l'annexe). Contrairement à ce qui se fait aux États-Unis, la tarification au compteur est très peu répandue au Canada.

9. Travaux cités

- Association of California Water Agencies. (1997). <http://www.acwanet.com/aboutacwa/index.html>
- AMWA (Association of Metropolitan Water Agencies). (1997). *AMWA Source Water and Watershed Resource Page*, <http://www.cais.com/water/watershed.html#documents>
- Association of Metropolitan Sewerage Agencies. (1994). «A national survey of municipal wastewater management financing», *Government Finance Review*, vol. 10, n° 6, p. 25-28.
- Barnett-Moore, Jerri, et R. Keith Overly. (1996). «A utility financial policy : guiding forecasts of long-term capital financing needs», *Government Finance Review*, vol. 12, n° 3, p. 7-11.
- Barraqué, Bernard. (1993). *La ville et le génie de l'environnement*, Paris : Presses de l'ENPC.
- Barraqué, Bernard. (1995). *Les politiques de l'eau en Europe*, Paris : La Découverte, coll. «Recherches», 303 p.

- Batley, Richard. (1996). «Public-private relationships and performance in service provision», *Urban Studies*, vol. 33, n° 4-5, p. 723-751
- Bhattacharyya, Arunava, Elliott Parker et Kambiz Raffiee. (1994). «An examination of the effect of ownership on the relative efficiency of public and private water utilities», *Land Economics*, vol. 70, p. 197-209.
- Bhattacharyya, Arunava, Thomas R. Harris, Rangesan Narayan et Kambiz Raffiee. (1995). «Specification and estimation of the effect of ownership on the economic efficiency of the water utilities», *Regional Science and Urban Economics*, vol. 25, p. 759-784.
- Boudry, Valica. (1996). «Iowa City considering on percent local sales tax to defray water rate increases», *Icon*, [http ://www.jeonet.com/ic...s/1996/01-25-96/News.html](http://www.jeonet.com/ic...s/1996/01-25-96/News.html)
- Boyer, Marcel, et Michel Patry, avec la collaboration de Jocelyn Martel. (1996). *L'impartition du traitement de l'eau*, étude réalisée à la demande du Service des finances et du contrôle de la Ville de Montréal (et diffusée en annexe au Livre vert sur *La gestion de l'eau à Montréal*), Montréal : Cirano, 59 p.
- British Columbia. (1997). *Community Watersheds, History and Definition*, British Columbia Ministry of Environment, Lands and Parks, [http ://wt.www.env.gov.bc.ca/wat/cws/history.html](http://wt.www.env.gov.bc.ca/wat/cws/history.html)
- Buller, H. (1996). «Towards sustainable water management. Catchment planning in France and Britain», *Land Use Policy*, vol. 13, n° 4, p. 289-302.
- Cabinet du Ministre de l'Environnement, des Ressources naturelles et de l'Agriculture pour la région wallonne. (1994). *L'eau, une ressource essentielle à préserver*.
- California Water Service Company (1997). [http ://www.calwater.com/index.shtml](http://www.calwater.com/index.shtml)
- C.I.B.E. (1994), Rapport d'activité, Bruxelles.
- Cloud, Thomas A. (1994). «When a city buys a utility», *Water Engineering and Management*, vol. 141, n° 10, p. 24-26.
- Coxson, Samuel L. (1996). «Privatizing wastewater treatment in Franklin, Ohio», *Gouvernement Finance Review*, vol. 12, n° 1, p. 36-37.
- Dalton, Frank E. (1991). «Public involvement and public support in the urban water management field», in Rosen et Keating, 1991 : 3-8.
- Deming, J. L. (1992). «Establishing an income based discount program», *Journal of the New England Water Works*, vol. 106, n° 3, p. 203-205.
- Department of Environmental Protection. (1997). *Water Management Districts*, [http ://www.dep.state.fl.us/org/water.html](http://www.dep.state.fl.us/org/water.html)
- Desmars, M. (1995), «Gestion déléguée de la distribution d'eau potable : le point de vue d'une association de collectivités», Fédération nationales des collectivités concédantes et régies, note ronéotypée.
- Draper Aden Associates. (1995). *1995 Virginia Water and Sewer Rate Survey*, [http ://www.daem.com/daa/wsr1995.htm](http://www.daem.com/daa/wsr1995.htm)
- Drouet, Dominique (1987). «Les États-Unis changent de cap» et «Le Royaume-Uni de restructuration en restructuration», in *L'industrie de l'eau dans le monde*, Paris : Presses de l'École nationale des Ponts et Chaussées, p. 3-23 et p. 25-39.

- Drouet, Dominique (1995a). «Le Royaume-Uni» in Le Duc, Michel, et al. (1995). *Services publics de réseau et Europe. Les exemples de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie et du Royaume-Uni (fer, route et eau-assainissement)*, Paris : La Documentation française, 180 p., p. 63-73.
- Drouet, Dominique (1995b). «Les réseaux d'eau et d'assainissement» in Le Duc, Michel, et al. (1995). *Services publics de réseau et Europe. Les exemples de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie et du Royaume-Uni (fer, route et eau-assainissement)*, Paris : La Documentation française, 180 p., p. 161-174.
- EPA. (1997a). *Watershed '96 Online Highlights*, <http://www.epa.gov/docs/OWOW/watershed/w96.html>
- EPA. (1997b). *The Watershed Approach*, <http://www.epa.gov/docs/OWOW/watershed/wa1.html>
- Ellison, Brian A. (1995). «Autonomy in action : bureaucratic competition among functional rivals in Denver water politics», *Policy Studies Review*, vol. 14, n° 1-2, p. 25-48.
- EPCOR. (1997a). <http://www.aqualta.com/epcor/pages/index.html>
- EPCOR. (1997b). *Watershed Protection*, <http://www.aqualta.com/epcor/pages/envcom7.html>
- Ernst, John. (1994). *Whose Utility ? The Social Impact of Public Utility Privatization and Regulation in Britain*, Buckingham : Open University Press, x et 225 p.
- Evrard, O. (1993). «Le secteur de la distribution de l'eau en Belgique», *CIRIEC Working Paper 93/11*.
- Fainstein, Norman et Susan Fainstein. (1994). «Le partenariat public-privé dans le développement économique aux États-Unis», in Werner Heinz (éditeur), *Partenariats public-privé dans l'aménagement urbain*, Paris : L'Harmattan, p. 33-69.
- Fierro, A. (1996). *Histoire et dictionnaire de Paris*, Paris, Robert Laffont.
- Flanagan, Jim, et Susan Perkins (1995). «Public/private competition in the city of Phoenix, Arizona», *Government Finance Review* (June), p. 7-12.
- Funnys, Chester. (1991). «Where are we going ?», in Rosen et Keating, 1991 : 9-14.
- Gaffikin, Frank, et Berney Warf. (1993). «Urban policy and the post-Keynesian state in the United Kingdom and the United States», *International Journal of Urban and Regional Research*, p. 67-84.
- Gathon, Henry-Jean. (1988). «La distribution de l'eau en Belgique : prix, coût et efficacité», *Cahiers économiques de Bruxelles*, no 119, p. 371-384.
- Gathon, Henry-Jean et Pierre Pestieau. (1996). «La performance des entreprises publiques. Une question de propriété ou de concurrence ?», *La revue économique*, n° 6, p.1225-1238
- Gilbert, Marc. (1996). «La privatisation a une ville», *L'Actualité*, 15 juin : 30-36.
- Government Finance Review*. (1996a). «To privatize or not to privatize ?», vol. 12, n° 5, p. 4.
- Groupe Système Urbain. (1973). «Étude de la structure de la consommation résidentielle en eau potable (sélection des points de mesure). Projet Sainte-Foy», INRS-Eau, *Rapport scientifique* n° 14, 69 p., 4 annexes.
- Haarmeyer, David. (1994). «Privatizing infrastructure options for municipal water systems», *Journal of the American Water Works Association*, vol. 86, n° 3, p. 42 et ss.
- Hamel, Pierre J. (1996). «La concurrence entre le privé et le public. Faire de nécessité vertu», in Sylvie Paquerot (dir.). *L'État aux orties ? Mondialisation de l'économie et rôle de l'État*, actes du

colloque *L'état de l'économie et la tentation de faire... l'économie de l'État*, organisé par le Syndicat de la fonction publique du Québec, Montréal : Éditions Écosociété, 282 p., p. 174-179.

- Hamel, Pierre J., et Nancy Guénette. (1994). «La concurrence entre le privé et le public», dans Marcel Miramond et Thierry Prost (dir.), *La vétusté des infrastructures urbaines*. Actes du colloque tenu dans le cadre des Sixièmes Entretiens Jacques-Cartier, Lyon (décembre 1993), 362 p., p. 191-212.
- Hansen, Lars Gårn. (1996). «Water and energy price impacts on residential water demand in Copenhagen», *Land Economics*, vol. 72, n° 1, p. 66-79.
- Heilman, John G., Gerald W. Johnson, John C. Morris et Laurence J. O'Toole, Jr. (1994). «Water policy networks in the United States», *Environmental Politics*, vol. 3, n° 4, p. 80-109.
- Hoffbuhr, Jack W. (1996). «Can we talk ?», *Journal of the American Water Works Association*, vol. 88, n° 9, p. 6.
- Isaacson, Peter A. (1996) «Letter to the Editor», *Journal of the American Water Works Association*, vol. 88, n° 9, p. 4.
- Jordan, Jeffrey L., Harvey J. Witt et James R. Wilson. (1996). «Modeling water utility financial performance», *Water Resources Bulletin*, vol. 32, n° 1, p. 137 et ss.
- Kitchener Utilities. (1997) http://www.oceta.on.ca/c...ner/Kitchener_works.html
- Klase, Kenneth A. (1995). «Assessing the financial performance of water and wastewater utilities and its implications : the case of West Virginia municipalities and public service districts», *Public Administration Quarterly*, vol. 19, n° 3, p. 321-341.
- Kraemer, Andreas R. (1993). «Querverbund-La gestion transversale des services publics en Allemagne», in Barraqué (dir.) (1993) : 197-204.
- Kraemer, Andreas R. (1994). «Paying for water and sewerage in Germany», in Association pour la semaine internationale de l'eau à Marseille, *Hydrotop 94*, vol. 1, p. 98-105, Marseille.
- Kraemer, Andreas R. (1995). «Les modes de gestion : public et privé», *Les politiques publiques de l'eau dans l'Union Européenne. L'expérience des pays membres d'Eurowater*, Actes du Colloque organisé par le Cercle français de l'eau, p. 86-93.
- Kucera, Daniel J. (1994). «Municipal obligations upon acquisition», *Water Engineering and Management*, vol. 141, n° 10, p. 16.
- Lambert, D. K., D. Dichev et K. Raffiee. (1993). «Ownership and sources of inefficiency in the provision of water services», *Water Resources Research WRETAQ*, vol. 29, n° 6, p. 1573-1578.
- Lauzon, Léo-Paul, François Patenaude et Martin Poirier. (1996). *La privatisation de l'eau au Québec. Première partie : les expériences dans le monde*, Montréal : Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM, 71 p. et annexes.
- Lawless, Paul. (1994). «Partenariats public-privé au Royaume-Uni : analyse et critique», in Werner Heinz (éditeur), *Partenariats public-privé dans l'aménagement urbain*, Paris : L'Harmattan, p. 101-133.
- Le Duc, Michel et al. (1995). *Services publics de réseau et Europe. Les exemples de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie et du Royaume-Uni (fer, route et eau-assainissement)*, no 5016, Paris : La Documentation française, 180 p.
- Le Gallès, Patrick. (1990). «La réforme du système fiscal local en Grande-Bretagne : l'enjeu de la Poll Tax», *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 48, p. 108-119.

- Lister, Ruth. (1995). «Water poverty», *Journal of the Royal Society of Health*, vol. 115, n° 2, p. 80-83.
- London. (1997). *Water Rates - January, 1996*, <http://www.city.london.on.ca/dev/marketin/water.html>
- Maloney, William A., et Jeremy Richardson. (1994). «Water policy-making in England and Wales : policy communities under pressure ?», *Environmental Politics*, vol. 3, n° 4, p. 110.
- Martin, Lawrence L. (1996). *Selecting Services for Public-Private Competition*, Washington, D. C. : International City/Council Management Association, 9 p.
- Marvin, Simon J. (1994). «La disponibilité des services urbains, un enjeu de politique locale», *Flux*, n° 16, p. 23-38.
- Miller, William. (1991). «Competition for water in the west : urban water supply» in Rosen et Keating, 1991 : 105-109.
- Minnesota Association of Watershed Districts Inc. (1997). *What is a Watershed District ?*, <http://www.mnwatershed.org/whatis.html>
- MMUA (Minnesota Municipal Utilities Association). (1997). *The Municipal Advantage et Meet Minnesota's Municipal Utilities*, <http://www.mmua.org/muniadv.html> et <http://www.mmua.org/muniutil.html>
- Mouillart, Michel. (1995). *Consommation d'eau et compteurs individuels. Un éclairage statistique*, Paris : Confédération nationale des administrateurs de biens de Paris et d'Ile-de-France.
- Nelson, J. O. (1992). «Water audit encourages residents to reduce consumption», *Journal of the American Water Works Association*, vol. 84, n° 10, p. 59-64.
- Orange Water and Sewer Authority. (1997). *Rates* <http://www.owasa.org/rates.html#section1>
- Paoli, Dominique, et Thierry Rieu. (1992). «La situation de l'eau en France», *Économie et statistique*, n°s 258-259, p. 95-104.
- Patterson, A., et P. L. Pinch. (1995). «'Hollowing out' the local state : compulsory competitive tendering and the restructuring of British public sector services», *Environment and Planning A*, vol. 27, p. 1437-1461.
- Perron, Doris et Gaétan Lafrance. (1994). «Evolution of residential electricity demand by end-use in Québec, 1979-1989», *Energy Study Review*, Vol. 6, n° 2, p. 164-173.
- Phoenix. (1997). *Water Billing and Rates*, <http://www.ci.phoenix.az.us/WATER/billing.html>
- Privatization Watch. (1996). «Water/wastewater roundup : St. Louis and others look to privatization», p. 1-2.
- Raftelis. (1997). *W&A Inc. Presents : The Raftelis Environmental Consulting Group's 1996 Water and Wastewater Rate Survey*, <http://www.w-a.com/raesurv.htm>
- Rao, P. K. (1988). «Planning and financing water resource development in the United States : a review and policy perspective», *American Journal of Economics and Sociology*, vol. 47, n° 1, p. 81-96.
- Raymundie, O. (1995). *Gestion déléguée des services publics en France et en Europe*, Paris, Le Moniteur.
- Reason Foundation. (1996). *Privatization 1996. A Comprehensive Report on Privatization of Government Assets, Enterprises, and Public Services. Service Contracting. Infrastructure. Public-Sector Trends, «Tenth Annual Report on Privatization»*, Los Angeles : Reason Foundation, 69 p.

- Richardson, Jeremy J., William A. Maloney et Wolfgang Rudig. (1992). «The dynamics of policy change : lobbying and water privatization», *Public Administration*, vol. 70, n° 2, p. 157.
- Ringquist, Evan J. (1995). «Political control and policy impact in EPA's Office of Water Quality», *American Journal of Political Science*, vol. 39, n° 2, p. 336.
- Rosen, Howard, et Ann Durkin Keating. (éditeurs) (1991). *Water and the City : The Next Century*, actes du colloque organisé pour marquer le centenaire du Metropolitan Water Reclamation District of Greater Chicago, Chicago : Public Works Historical Society, xiv et 385 p.
- Schroeder, F. J. (1996). «Letter to the Editor», *Journal of the American Water Works Association*, vol. 88, n° 9, p. 4.
- Scottish Power. (1997). [http ://www.scottishpower...uk/ourbusiness_right.html](http://www.scottishpower...uk/ourbusiness_right.html)
- Shanker, Amy, et Len Rodman. (1996). «Public-private partnerships», *Journal of the American Water Works Association*, vol. 88, n° 4, p. 102 et ss.
- Stevens, T. H., J. Miller et C. Willis. (1992). «Effect of price structure on residential water demand», *Water Resources Bulletin WARBAQ*, vol. 28, n° 4, p. 681-685.
- Stocker, Gerry. (1995). «Grande-Bretagne : le volontarisme politique», in Dominique Lorrain et Gerry Stocker (éditeurs), *La privatisation des services urbains en Europe*, Paris : La Découverte, coll. «Recherches», 218 p., p. 61-80.
- Stoner, Brenda, David Weiss et Greg Lindsey. (1994). *Intergovernmental Approaches to Watershed Management*, CPL Bibliography n° 309, Chicago : Council of Planning Librarians, 46 p.
- Stumm, Theodore J., et Aman Khan. (1996). «Effects of utility enterprise fund subsidization on municipal taxes and expenditures», *State and Local Government Review*, vol. 28, n° 2, p. 103-113.
- The Economist*. (1997). «Will Asian privatisation be waterdown in Manila ?», *The Economist*, 1^{er} février 1997, p. 63-64
- Thompson, Lyke et Michelle Kuenzi. (1995). *The concentration effects of privatization*, communication présentée au 25e congrès de la Urban Affairs Association, Portland, Oregon, 20 p. et annexes.
- Valiron, F (1991). *Gestion des eaux. Coût et prix de l'alimentation en eau et de l'assainissement*, Paris : Presses de l'École nationale des Ponts et chaussées, 487 p.
- Wolf, C. (1993). *Markets or governments*, Cambridge : MIT Press, cité in Thompson et Kuenzi, 1995 : 1.

Annexe La tarification au compteur

Le Québec se distingue nettement des pratiques étrangères dont nous faisons état ici, notamment en matière de mode de financement : au Québec, les compteurs d'eau constituent l'exception plutôt que la règle. Il convient donc d'y consacrer quelques pages.

A.1 Ce que la tarification n'est pas

A.1.1 Tarification et privatisation

Beaucoup trop souvent, dans l'opinion publique, on associe tarification et privatisation — comme si l'un n'allait pas sans l'autre — au point de les confondre. Or, tarification et secteur public vont généralement de pair : en effet, il est probable que la plupart des services d'eau assurés par des entités publiques recourent à la tarification au compteur. Inversement, une entreprise privée n'est pas forcément rémunérée directement par les usagers, facturés au compteur : il y a de nombreux cas où les pouvoirs publics rémunèrent directement une entreprise, à même le fonds consolidé, lui-même alimenté par des impôts de diverses natures, mais sans qu'il y ait de tarification au compteur. Incidemment, au moment de la privatisation de l'eau en Angleterre et au Pays de Galles, il n'y avait pratiquement de compteurs, et les compagnies n'en ont installé que progressivement; encore en 1995, 94 % des utilisateurs n'avaient pas de compteur et payaient encore en proportion de la valeur foncière de leur logement (Barraqué, 1995 : 240).

A.1.2 La tarification et les autres modes de prélèvement

Contrairement à d'autres modes de prélèvement conçus pour financer des biens et services qui sont tout simplement mis à la disposition des consommateurs, une véritable tarification implique qu'il y ait consommation du service ou du bien; il y a donc dans ce cas une mesure directe de la consommation réelle et, pour ce qui est de l'eau, la présence de compteurs.

Cette précision indique bien que certaines municipalités québécoises nomment souvent «tarif» ce qui n'en est pas : l'essentiel tient à l'assiette sur laquelle repose le prélèvement et, pour que le prélèvement soit un tarif, l'assiette doit être la consommation directement mesurée au compteur. Certaines municipalités désignent comme «tarif» ce qui est un impôt ou une taxe

forfaitaire : c'est le cas là où, pour financer l'eau potable, on prélève un montant forfaitaire par logement¹⁴, ou selon le nombre de pièces ou de chambres, ou selon la superficie du logement ou du terrain, ou selon la longueur du front. À proprement parler, on a affaire à un «impôt», plutôt qu'à une «taxe», lorsque le revenu du prélèvement est versé au fonds général; c'est une taxe lorsque ces argents sont versés dans un compte spécifiquement destiné à couvrir les dépenses liées à l'eau : une taxe est un impôt dédié.

Ainsi, la «taxe» montréalaise «d'eau et de services», assise sur la valeur locative des immeubles non résidentiels, n'est pas un tarif, ni une taxe d'ailleurs, mais un impôt, puisque son produit est versé au fonds général.

A.2 Différents modes de tarification

La structure tarifaire peut varier du tout au tout. Assez fréquemment, on applique un tarif binôme : la tarification comporte un volet facturé selon la consommation, mais aussi un coût forfaitaire (une taxe) pour couvrir l'abonnement au service, et le montant de l'abonnement varie souvent selon le diamètre de l'entrée d'eau. Comme les frais fixes liés aux infrastructures sont généralement beaucoup plus importants que les frais variables liés aux opérations, on pourrait s'attendre à ce que l'abonnement représente une part plus lourde mais ce n'est probablement jamais le cas.

Généralement, le tarif s'applique dès le premier mètre cube consommé. Mais assez souvent, l'abonnement donne également droit à un volume d'eau sur lequel on ne paiera pas de tarif. Ce volume «gratuit», très variable, est parfois censé être suffisant pour les besoins essentiels. Se pose alors le problème de la base sur laquelle on octroie ce volume gratuit : si c'est par logement, on avantage les personnes seules au détriment des ménages de plusieurs personnes; si c'est sur la base du nombre de personnes, il faut tenir à jour un registre et nous imaginons mal comment on pourrait faire annuellement un recensement. De toute façon, la mesure exacte des personnes habitant un logement devient presque impossible, même sur une base annuelle, dans la mesure où leur nombre varie grandement, notamment en raison du transit des étudiants; certaines villes québécoises connaissent particulièrement bien cette

¹⁴ Comme cela se pratique encore à plusieurs endroits, notamment à Sainte-Foy, et comme cela se faisait à Montréal pour la «taxe» d'eau résidentielle, de 60\$ par logement au moment de son abolition; cet impôt forfaitaire avait succédé à un impôt assis sur la valeur locative : les ménages payaient en «taxe d'eau» l'équivalent, grosso modo, d'un mois de loyer.

situation : villes moyennes, elles accueillent proportionnellement beaucoup d'étudiants, étant dotées d'une université et d'un gros cégep (Sherbrooke, Trois-Rivières, Rimouski, etc.).

Le tarif peut être fixe, et donc la facture est alors strictement proportionnelle à la consommation. Il peut être progressif, et augmenter d'un palier de consommation à l'autre : tant le m³ pour les premiers 50 m³, tant pour les 50 suivants, et ainsi de suite. On justifie alors souvent cette échelle progressive en expliquant que l'on veut restreindre la consommation excédentaire et faire payer les plus gros consommateurs proportionnellement plus cher. Enfin, le tarif peut être dégressif, de sorte qu'au-delà d'un seuil, de palier en palier, le prix du m³ diminue. Cette méthode semble assez répandue, notamment aux États-Unis, où elle serait majoritaire. D'ailleurs, un tarif dégressif correspond mieux à la réalité des coûts, puisque ce qui coûte cher, ce sont les usines, les réseaux et le branchement; au-delà, il y a un bel exemple d'économie d'échelle.

La façon de percevoir le tarif peut tout changer. Si le redevable n'est pas le consommateur final, autrement dit dans les cas où un seul compteur est installé à l'entrée d'un immeuble comprenant plusieurs logements, on n'a plus affaire à un tarif à proprement parler, mais bien davantage à un «impôt» de répartition entre les occupants d'un immeuble : en effet, le montant à déboursier par chacun n'est pas lié à sa propre consommation, et un locataire absent paie le même montant que tous les autres.

A.3 Raisons invoquées pour recourir à la tarification

On assigne à la tarification deux grands objectifs : un objectif de financement et un objectif de gestion de la demande.

Le premier objectif et probablement le seul qui compte dans les faits, concerne le financement. On cherche tout d'abord à couvrir les dépenses ou du moins, à assurer un financement adéquat de façon efficiente, économiquement sensée mais aussi équitable.

De façon efficiente, en ce sens que les coûts du mode de financement doivent être convenables : il serait ridicule de dépenser plus pour percevoir que ce que l'on reçoit. Sans aller jusque là, il se peut que les coûts de fonctionnement soient disproportionnés ... comme ce serait vraisemblablement le cas dans le cas d'une tarification au compteur de la consommation résidentielle d'eau au Québec.

De façon économiquement sensée également, en ce sens que le mode de financement ne doit pas engendrer de dysfonctionnement : il ne faudrait pas que le financement d'un service incite les usagers à adopter des comportements qui seraient aberrants du point de vue de l'efficacité économique générale.

Ensuite, on vise à répartir les charges équitablement et tout dépend alors de ce qu'on entend par «équitablement».

Une première façon de comprendre «équitablement» est de se référer aux coûts : on répartira alors les charges selon le bénéfice reçu, calculé sur la base des coûts nécessaires pour offrir le service dans chaque cas. On parle alors d'équité «horizontale» : les contribuables qui bénéficient d'un même avantage ou qui occasionnent un même coût sont traités également, ce qui n'est pas un parfait synonyme «d'équitablement».

Une deuxième façon de répartir les charges «équitablement» consiste à le faire selon le principe d'équité «verticale» où la contribution de chacun ne dépend plus de sa consommation mais de sa capacité contributive : indépendamment du volume consommé, le prélèvement sera fonction du revenu ou de la richesse de chacun.

Une tarification au compteur fonctionne généralement selon le principe du bénéfice reçu, donc sans tenir compte des ressources et de la capacité de payer de chacun. Cela peut devenir embêtant si le mode de financement occasionne des coûts ailleurs, par exemple en soins de santé : cela contreviendrait alors au principe d'un mode de financement économiquement sensé. Or, selon une chercheuse britannique, souvent, le coût de l'eau directement facturée à l'utilisateur est tellement élevé, au Royaume-Uni, que l'on y voit resurgir des problèmes de santé publique que l'on croyait disparus avec le XIXe siècle (Lister, 1995). D'ailleurs, c'est un des thèmes que l'on trouve dans la littérature spécialisée : comment établir des structures tarifaires ou des accommodements qui permettent aux pauvres de consommer un minimum vital (Deming, 1992).

A.4 La tarification au compteur vaut-elle la peine ?

L'évaluation d'une politique ou d'un mode de financement peut se faire sur la base des trois critères suivants.

Il faut que ce soit efficient : l'opération doit se faire au moindre coût possible et admissible.

Il faut par ailleurs que ce soit efficace : les objectifs doivent être atteints.

Finalement, il faut que ce soit pertinent : en avons-nous besoin ?

A.4.1 Efficience

Il n'est pas certain que la tarification de l'eau soit efficiente, du moins dans le cas de la consommation résidentielle au Québec : il faudrait voir si les coûts d'installation, de relevé des compteurs, de facturation, de collecte et de perception ne seraient pas démesurés par rapport au prix total. Il faut se rendre que ces coûts sont relativement fixes et qu'ils sont sensiblement les mêmes peu importe la consommation. Or, d'une part, les volumes consommés dans les résidences sont relativement faibles et, d'autre part, le prix de revient de l'eau est et demeurera un des plus faibles au monde. Cela ne serait probablement pas raisonnable du point de vue de l'efficience. En revanche, lorsque l'on fait face à de gros volumes, on pourrait vraisemblablement satisfaire ce principe d'efficience.

A.4.2 Efficacité

La tarification doit être efficace, en ce sens qu'elle devrait permettre d'atteindre les objectifs qui lui sont généralement associés, à savoir un objectif de financement et un objectif de gestion de la demande.

Il faut donc couvrir les dépenses ou du moins, assurer un financement adéquat de façon efficiente, économiquement sensée mais aussi équitable. Nous avons déjà émis des doutes sur certains éléments : dans le cas de la consommation résidentielle, la tarification de l'eau au Québec nous semblerait inefficente, économiquement insensée et inéquitable. Considérons ici seulement l'objectif d'un financement adéquat : il est tout à fait possible de couvrir entièrement les dépenses d'eau avec uniquement des revenus de tarification — bon nombre de services d'eau ailleurs dans le monde sont financés uniquement de cette façon. Ce serait d'ailleurs tout à fait possible au Québec, précisément parce que les coûts de revient sont relativement faibles. Mais il faut se rendre que, ailleurs dans le monde, les coûts sont souvent considérables et qu'une proportion considérable de services d'eau qui se finance par une tarification au volume doivent également recourir à des revenus autres (diverses formes de taxes), afin de ne pas afficher des tarifs prohibitifs. Ce qui nous renvoie aux problèmes de la sous-consommation des pauvres.

Le second objectif, celui de gestion de la demande est sans doute le plus mal atteint par la tarification. En effet, on présume, parce que cela paraît logique, que la tarification de l'eau aura comme impact d'en restreindre la consommation; l'examen des faits nous porte à remettre en question ce postulat important.

On croit souvent démontrer la justesse de ce postulat de l'impact de la tarification sur la consommation en comparant les volumes de consommation selon qu'il y ait ou non tarification. On peut alors procéder de deux façons : on peut comparer globalement les consommations entre pays ou entre villes — et c'est une bien mauvaise façon mais on peut également comparer les consommations de ménages d'un même milieu selon qu'il y ait ou non un compteur pour leur logement et les résultats sont, dans ce cas, pour le moins étonnants.

Il ne sert à rien de comparer globalement les niveaux de consommation de divers pays et les tarifs qui y sont pratiqués afin de voir si la tarification au compteur exerce ou non un impact (c'est ce que font Boyer et Patry, 1996 : 5-6, en se référant à des compilations d'Environnement Canada).

D'une part, les niveaux de consommation et les profils de demande sont profondément différents selon les pays, pour des raisons qui n'ont souvent que peu de choses à voir avec le mode de financement : on pense spontanément aux différences liées aux structures du cadre bâti — normalement, le couple parisien logeant avec un géranium dans une chambre de bonne consomme moins d'eau que le couple nord-américain installé dans une unifamiliale au milieu d'un grand terrain comprenant jardin et pelouse¹⁵ —, aux équipements domestiques — le couple parisien, avec sa douche ou, au mieux son bain-sabot et sa douche-téléphone, prend moins d'eau que le couple nord-américain avec sa grande baignoire ou son bain tourbillon —, aux coûts de l'énergie — la dépense nécessaire pour chauffer l'eau aurait un impact bien plus important que le prix de l'eau elle-même : nous y reviendrons—, aux modes de vie, etc.

D'autre part, «les comparaisons de prix pratiqués dans un même pays ou dans différents pays doivent être maniées avec précaution» (Valiron, 1991 : 251).

Plutôt que de travailler avec des études macroscopiques qui trébuchent sur des variables non pertinentes et ne font que des déductions théoriques, certes logiques, mais non fondées et ne correspondant pas à la réalité, il vaut mieux examiner des recherches empiriques qui cherchent à estimer directement l'impact réel de la présence ou de l'absence d'un compteur, au détriment souvent du sens commun et des préjugés.

«La théorie [marginaliste] s'appuie sur l'hypothèse que la demande en eau est sensible au coût, ce qui n'est pas toujours exact. La pratique montre en effet que cette "élasticité"

¹⁵ L'entretien de la pelouse et du jardin compte pour environ la moitié de la consommation résidentielle en Californie (Association of California Water Agencies, 1997).

est loin d'être la même pour tous les utilisateurs. Assez bonne pour les gros utilisateurs, elle est médiocre pour les petits» (Valiron, 1991 : 215).

La tarification selon l'utilisation serait «assez bonne», assez efficace pour inciter à des économies d'eau pour ce qui est des gros utilisateurs : entreprises industrielles et agricoles, commerces (les petits épiciers, notamment, consommeraient de folles quantités d'eau avec de vieux systèmes de refroidissement non fermés).

Tel n'est pas le cas pour la plupart des petits consommateurs, essentiellement résidentiels. En fait, il semble que la consommation résidentielle soit fortement structurelle. On consommera plus que la moyenne si on possède un jardin, une pelouse, une piscine ou une voiture (à laver). En revanche, la consommation résidentielle serait à peu près stable et pratiquement insensible à la tarification pour tous les autres usages domestiques, à trois exceptions près : une tarification de l'eau induirait une modification des comportements de consommation pour l'eau utilisée à l'extérieur (des maisons avec jardin, piscine, etc.) ainsi que pour l'eau chaude servant à se laver, et elle aurait un impact sur les ménages pauvres, qui réduiraient leur consommation au-delà des seuils souhaitables du point de vue de la santé publique.

A priori, on pourrait croire que le recours à des structures tarifaires sophistiquées, comportant surtout une forte progressivité des taux, serait une avenue intéressante pour inciter les usagers à des consommations moindres, mais la réalité serait tout autre :

«Conventional wisdom suggests that increasing block rate structures promote conservation, but analysis of data from 85 Massachusetts communities does not support this view. Statistical differences related to rate structure were not found in the parameters of the demand equation for the communities studied» (Stevens *et al.*, 1992).

Pour ce qui est de l'impact de la tarification (progressive ou non) sur la consommation, les résultats des recherches empiriques sont encore plus désarçonnants pour la *conventional wisdom*, allant complètement à l'encontre du sens commun. Dans une étude portant sur 367 compteurs installés dans des logements de Pointe-aux-Trembles et relevés de 1962 à 1971, des chercheurs de l'INRS-Eau constatent, quelque peu interloqués, que «la moyenne des consommations est plus grande lorsqu'il y a un compteur par appartement au lieu d'un compteur pour l'ensemble *du bloc*» [de l'immeuble] (Groupe Système Urbain, 1973 : 10).

Dans une étude plus récente et portant sur bien plus grand échantillon, Mouillart (1995) calcule que l'effet compteur est «peu prononcé» et, surtout, qu'il va dans tous les sens. Son étude porte sur 784 immeubles (63 800 logements) de la région parisienne. Une petite moitié des

logements (40 %) n'ont pas de compteur individuel : la consommation est mesurée par une seule entrée avec compteur pour tout l'immeuble, et (en règle générale) la facture est répartie également entre les logements. Un quart des logements (28 %) n'ont qu'un compteur pour l'eau chaude. D'autres ont un compteur individuel d'eau froide (15 %) et les autres ont deux compteurs, un pour l'eau chaude et un pour l'eau froide (17 %). Les résultats sont assez étonnants pour celui qui croirait que les gens consomment moins s'ils sont facturés directement en fonction de la quantité qu'ils utilisent : d'une part, ceux qui ont un compteur d'eau froide consomment moins que la moyenne, mais c'est également le cas de ceux qui... n'ont pas de compteur individuel, ni d'eau chaude ni d'eau froide. L'auteur remarque que la taille et la localisation de l'immeuble jouent beaucoup plus que la présence ou l'absence d'un compteur : sans grand étonnement, on apprend que dans un petit immeuble de banlieue avec jardin, les gens consomment plus que dans un logement d'un immeuble sis au coeur de Paris.

Nuançant légèrement les résultats de Mouillart, Hansen (1996) note lui aussi la très faible élasticité du prix de l'eau¹⁶, mais fait état d'une corrélation un peu moins faible, statistiquement significative en tout cas, en ce qui concerne le prix de l'énergie et la consommation d'eau : le prix de l'eau ne fait pas varier la consommation mais le prix de l'énergie, oui. Qu'est-ce à dire ? Hansen croit que cette relation statistique qu'il observe passe par l'eau chaude; en effet, l'énergie est notamment utilisée pour chauffer l'eau, et si l'énergie est plus chère, les gens prennent plus de douches plus courtes et moins de bains dans une baignoire remplie à ras bord : ils le font pour économiser l'énergie, mais de ce fait ils économisent également l'eau. Or ces deux consommations, d'eau et d'énergie, sont encore plus intimement reliées; Perron et Lafrance (1994) estiment qu'une importante cause de perte de chaleur en hiver provient des volumes d'eau — et même d'eau froide — qui transitent par les maisons : ainsi, lorsque l'on actionne la chasse d'eau (surtout si le débit est inutilement grand) ou si on laisse couler l'eau froide pour la refroidir, on retire l'eau de l'aqueduc à des températures très basses et elle absorbe la chaleur de la maison avant de repartir réchauffer le réseau d'égout. Au point d'ailleurs que la Ville de Montréal jongle avec l'idée de récupérer cette chaleur. Il faudrait peut-être fouiller de ce côté-là dans le cas du Québec : une augmentation des tarifs de l'énergie permettrait d'économiser l'eau¹⁷.

¹⁶ À vrai dire, il calcule même une élasticité positive : plus l'eau est chère, plus les gens en consomment. Mais le coefficient qu'il obtient est si faible qu'il est inutile de lui consacrer plus qu'une note de bas de page.

¹⁷ Incidemment, une augmentation qui porterait les tarifs de l'énergie à des niveaux élevés aurait, en cascade, d'autres effets, pervers ceux-là : dans les années 1970 et 1980, les coûts du chauffage sont devenus tels que les pauvres n'en avaient plus les moyens, causant des problèmes de santé graves

Rappelons que la tarification de la consommation non résidentielle pourrait vraisemblablement s'avérer très efficace : les expériences québécoises démontrent que les utilisateurs industriels et commerciaux sont tout à fait capables de réduire leur consommation, rapidement et sans ennui, si tant est qu'ils aient une incitation à le faire. Il ne faut pas oublier non plus que, contrairement à la tarification de la consommation résidentielle, la tarification du non-résidentiel pourrait être efficiente, c'est-à-dire que les coûts en vaudraient la peine, puisque les volumes mesurés par compteur ne sont pas des quantités négligeables.

Par contre, si on veut réduire la consommation résidentielle, une foule d'interventions, autres que la tarification, sont possibles, plus efficientes et plus efficaces : depuis les campagnes de sensibilisation, en passant par l'incitation à l'utilisation (ou même l'installation aux frais de la municipalité) d'instruments économiseurs d'eau tels que pommeau de douche à débit réduit, aérateur, chasse d'eau améliorée pour les toilettes etc., jusqu'à des mesures réglementaires comme l'interdiction d'arroser certains jours — ou en plein soleil, à cause de la trop forte évaporation — etc. (Nelson, 1992). À titre d'exemple, les États arides du sud-ouest des États-Unis devraient bientôt entrer dans une nouvelle ère en matière d'aménagement paysager : on incitera les propriétaires de pelouse et jardin à s'adapter au climat, en délaissant la pelouse gazonnée, qui sied mieux à la verte Irlande qu'au radieux Nouveau-Mexique, et en favorisant les végétaux autochtones, qui ne requièrent que très peu d'eau.

A.4.3 Pertinence

Finalement, si on examine la pertinence de la tarification au compteur, il faut raisonner par rapport aux besoins : qu'en est-il des besoins de financement, d'une part, et a-t-on besoin de réduire la demande en eau, d'autre part ?

A-t-on besoin de modifier le mode de financement de l'eau au Québec ?

En l'absence de données sûres sur l'état des réseaux, l'hypothèse la plus vraisemblable présentement est que les réseaux sont généralement dans un état presque satisfaisant¹⁸ et que le mode actuel de financement suffit, ou pourrait suffire, à couvrir les coûts de fonctionnement ainsi que les coûts d'infrastructure à court et à long terme. Le mode de financement actuel est donc suffisant.

(Lister, 1995). Plusieurs municipalités américaines ont été amenées à subventionner cette consommation.

¹⁸ Nous faisons allusion à une autre étude en cours, réalisée par le GRIEU (INRS-Urbanisation) pour le compte du ministère des Affaires municipales.

D'ailleurs, les coûts liés à l'installation et à la gestion d'un système de tarification au compteur sont tout à fait disproportionnés par rapport au coût de la ressource, qui est très faible; le mode actuel de financement fondé sur l'impôt foncier ou sur un impôt forfaitaire n'occasionne, lui, aucun coût supplémentaire. Contrairement à la tarification, le mode de financement actuel est efficient.

En outre, le mode de financement actuel ne provoque pas de comportements économiquement insensés, comme la sous-consommation d'eau. Certes, il n'incite pas non plus à restreindre la consommation; mais la tarification de la consommation résidentielle n'aurait vraisemblablement pas beaucoup plus de succès à cet égard.

Reste la question de la répartition équitable des charges et cela, c'est affaire de choix politiques. Si on adopte l'avenue qui consiste à faire payer en fonction du bénéfice reçu, il est probable que la moitié environ des coûts, qui sont fixes, liés aux infrastructures, ne devraient de toute façon pas être facturés en fonction de la consommation. Si on veut respecter ce principe du bénéfice reçu, le système actuel est satisfaisant car les coûts fixes sont théoriquement mieux couverts par un abonnement forfaitaire ou par un impôt (ou une taxe) assis sur la valeur foncière ou sur toute autre assiette adéquate. Par contre, l'autre moitié des coûts, la partie liée au fonctionnement et à l'entretien, devrait, en vertu de ce principe du bénéfice reçu, être financée selon la consommation. Or, ces coûts variables sont très faibles par rapport à ce qu'il en coûterait pour implanter et opérer une tarification au compteur, ce qui ne satisferait pas le critère d'efficience.

On peut au contraire adopter une définition différente de l'équité, qui est d'ailleurs celle qui sous-tend l'essentiel du financement des services publics au Québec, de l'éducation à la santé : celle de l'équité conçue comme la contribution établie, non pas selon la consommation des services, mais en fonction des capacités contributives, les plus mieux lotis payant relativement plus. Dans ce cas, le système actuel est largement préférable à la tarification au compteur¹⁹.

Au-delà des nécessités du financement, a-t-on besoin d'inciter les consommateurs à réduire leur consommation d'eau ?

¹⁹ C'est d'ailleurs le raisonnement d'un conseiller d'Iowa City, qui soutenait la création d'une taxe de vente locale de 1 %, susceptible de générer suffisamment d'argent pour permettre d'éviter la hausse des tarifs d'eau nécessaire au financement d'une nouvelle usine de traitement : il estimait qu'une famille de quatre personnes paierait annuellement 60 \$ en taxe de vente et que cette solution était meilleure que l'augmentation du tarif de l'eau, qui leur coûterait 500 \$ (Boudry, 1996).

Certes, les pertes, le gaspillage et la consommation inutile occasionnent des coûts supplémentaires, tant au niveau du traitement et de la distribution qu'au niveau de l'épuration, où les volumes inutiles d'eau claire diminuent l'efficacité des opérations d'épuration. Cela étant, contrairement à ce qui se passe dans la plupart des pays, ici, la ressource est généralement abondante et de bonne qualité, de sorte que les coûts de traitement sont très faibles; de plus, les installations sont généralement surdimensionnées et disposent d'une capacité plus que suffisante.

Bien sûr, le gaspillage est *écologiquement incorrect* : la quantité supplémentaire d'énergie et de produits utilisés pour le traitement et l'épuration est une perte. C'est donc une situation nuisible pour l'environnement.

La tarification au compteur de la consommation non résidentielle pourrait fort probablement être intéressante, parce qu'efficiente et efficace. Cependant, en ce qui concerne la consommation résidentielle, d'autres stratégies visant à économiser l'eau s'avèrent moins coûteuses que la tarification, moins lourdes et plus efficaces; de plus, elles sont moins pernicieuses en ce qui a trait aux impacts sur les plus pauvres. Par-dessus tout, ces autres stratégies s'avèrent bien plus efficaces, c'est-à-dire qu'elles atteignent l'objectif de réduction de la demande, alors que la tarification n'a que fort peu d'impact souhaitable sur la consommation résidentielle, sans compter ses effets pervers.