

La gestion des infrastructures et des services d'eau

Allocution prononcée par :
Antoine Laporte

dans le cadre de la :
Consultation publique
sur la gestion de l'eau au Québec

Bureau d'audiences
publiques sur l'environnement

Montréal, le 17 juin 1999

La gestion des infrastructures et des services d'eau

L'état actuel de la situation, en ce qui a trait à l'exploitation des services des eaux au Québec, découle d'une longue évolution qui a reconnu dans les faits que ceux-ci demeurent auprès des populations desservies les services les plus essentiels qui soient. À la faveur du développement urbain qu'a connu le Québec dans la foulée de la Révolution industrielle, et des problèmes environnementaux qui en ont découlé, nous avons assisté depuis plus d'un siècle à une municipalisation systématique des systèmes d'alimentation en eau potable. Au fil des décennies la démocratisation desdits services ont permis à la population de s'en approprier et d'influer sur leur développement et leur exploitation. En fait l'approvisionnement d'un bassin de population en eau potable de qualité et en quantité suffisante est le premier gage de santé publique. La collecte adéquate des eaux résiduaires et leur traitement avant rejet dans le milieu environnant soulagent les écosystèmes et se faisant jouent un rôle non négligeable directement ou indirectement en ce qui a trait à la salubrité publique.

La gestion des infrastructures et des services d'eau

La population du Québec en général considère, à juste titre, que les services des eaux est une extension de leur première richesse naturelle et collectivement comme une ressource patrimoniale. Cette conception est d'autant plus renforcée que leur quotidien a été et demeure façonné par les multiples usages de l'eau. Les élus, dont la tâche première est d'assurer que les préoccupations de leurs commettants se traduisent par des mesures qui respectent leur volonté, sont sensibles à cette perception qui est très répandue dans la société. Les édiles municipaux, à qui revient la responsabilité première de desservir la population en services des eaux et qui œuvrent à ce titre, perçoivent très bien de façon globale que celle-ci est satisfaite de l'état actuelle de la situation.

La gestion des infrastructures et des services d'eau

La privatisation des services des eaux est apparue au Québec dans la foulée du *Programme d'assainissement des eaux du Québec* qui a été inauguré à la fin des années soixante-dix. Ce programme tablait alors sur un thème rentable politiquement, l'environnement, pour combler le retard qu'accusait la province par rapport à ses voisins au niveau de la dépollution des cours d'eau par le biais de l'assainissement des rejets municipaux. En investissant des milliards de dollars dans ce domaine, en un laps de temps défini, le gouvernement voulait développer ainsi une industrie québécoise de l'assainissement des eaux ; cette expertise pouvant être par la suite exportée à l'étranger. Dans cette perspective l'exploitation privée permettait alors de boucler la boucle en assurant la livraison d'ouvrages selon le principe du clé en main qui est très populaire dans les pays où la main d'œuvre spécialisée fait défaut. Néanmoins malgré l'impulsion donnée par le programme et propre à favoriser cette approche au cours des vingt dernières années, la privatisation n'a connu qu'un succès mitigé au Québec. Ainsi les firmes n'ont récolté qu'une portion de l'exploitation des stations d'assainissement des eaux et sont toujours virtuellement absente du domaine de la production d'eau potable. Donc malgré un contexte très favorable à son implantation, alors que les différents paliers de gouvernement subventionnaient la totalité des investissements, la privatisation n'a pas connu le développement escompté.

La gestion des infrastructures et des services d'eau

Plus récemment nous avons assisté à la reprise en mains de l'exploitation de plusieurs installations de traitement des eaux usées par les municipalités concernées. Ce phénomène qui continue sur sa lancée traduit un certain ressac envers l'entreprise privée et tranche avec l'engouement pour cette dernière connue suite au démarrage du *Programme d'assainissement des eaux du Québec*. Dans plusieurs cas des investissements importants voire même majeurs ont dû être effectués pour redonner aux stations leur pleine capacité de fonctionnement. En fait la pérennité des équipements doit être prise en compte si l'on veut conserver les acquis attribués à grands frais par les programmes d'infrastructures gouvernementaux.

La gestion des infrastructures et des services d'eau

En aucun temps l'expérience de la privatisation au Québec n'a permis de démontrer que les objectifs de qualité, qu'imposent la réglementation en ce domaine, étaient mieux atteints par le privé que par l'exploitant public. En fait les principaux intrants (main-d'œuvre, énergies, réactifs, etc.) qui permettent à l'entreprise d'exploiter une station entrent tout naturellement en compétition avec leur marge de profit. En outre l'optimisation du fonctionnement des filières de traitement des eaux usées se traduit généralement par l'apport de boues supplémentaires qui augmentent les coûts de transports et de disposition de ces sous-produits. L'expérience de l'Angleterre à ce chapitre est éloquente. La privatisation de leurs services des eaux a été suivie d'une dégradation des infrastructures de collecte et de traitement des eaux usées. Il en a résulté évidemment des effets négatifs sur les écosystèmes soumis à ces rejets.

La gestion des infrastructures et des services d'eau

L'introduction de la privatisation peut se révéler un moyen d'initier une certaine tarification liée aux coûts d'exploitation des ouvrages. Néanmoins il faut ajouter à ceux-ci les frais de capitalisation que la municipalité doit engager pour assumer sa cote part de la réalisation des ouvrages et pour remplacer ou ajouter aux équipements ainsi qu'aux infrastructures afin d'assurer l'intégrité de leur fonctionnement. En outre plusieurs municipalités vont opter pour un contrat d'exploitation basé sur la fourniture de main-d'œuvre seulement qui ne représente qu'une portion des frais globaux d'opération. La mise en place de la tarification requiert une connaissance et une imputabilité sur l'ensemble des coûts encourus, ce qui n'est pas nécessairement l'apanage du privé dont les engagements se limitent strictement aux clauses contractuelles. Au Québec ce sont des municipalités et des regroupements municipaux qui assument un leadership au niveau de la tarification : CUM, CUQ, Sainte-Foy, Repentigny...

La gestion des infrastructures et des services d'eau

De façon générale les coûts que les citoyens paient spécifiquement pour leurs services des eaux est sous-évalué par rapport aux montants engagés à cet égard. C'est donc les autres taxes, principalement la taxe foncière, qui viennent éponger annuellement la différence. Selon ce raisonnement l'application d'une tarification basée sur les coûts réels viendra augmenter la portion du compte de taxes qui lui est afférente. Pour être équitable une diminution équivalente de la taxe foncière devra alors s'exercer. Si la tarification est appliquée en proportion du service fourni et en tenant compte des coûts réels, par le biais d'un compteur par exemple, cela encouragera le consommateur à contrôler sa demande. Cet effet se traduira inévitablement à moyen comme à long terme par des économies d'opération et de capitalisation qui bénéficieront tôt ou tard aux citoyens. Une telle démarche traduit de la part d'une municipalité une préoccupation réelle de saine gestion de ses infrastructures associée à une planification intégrée de son développement.

La gestion des infrastructures et des services d'eau

Le coût des infrastructures de traitement, de distribution d'eau potable et de collecte des eaux usées sont remboursés par le contribuable à même les mécanismes de taxation. Pour cette raison et en vertu de l'attachement qu'éprouvent les gens envers ces biens publics qu'ils considèrent plus que des services essentiels, le transfert de ces infrastructures à l'entreprise privée prêterait certainement à controverse, d'autant plus qu'il serait probablement difficile d'attribuer une valeur précise à ces actifs. En effet, s'il est relativement aisé d'évaluer le coût actualisé d'une station, il en va tout autrement des infrastructures enfouies comme les réseaux d'aqueduc et d'égout.

La gestion des infrastructures et des services d'eau

Les responsabilités légales de l'approvisionnement en eau potable ou la collecte et le traitement des eaux usées incombent avant tout au propriétaire des infrastructures.

Une municipalité, propriétaire d'un service des eaux, peut donc en déléguer l'exploitation à un tiers. Néanmoins elle demeure responsable du service offert afin qu'il se conforme aux normes et usages qui définissent ces types d'activités et ce particulièrement face à ces citoyens. En effet la protection du public exige que la qualité (physique, chimique et bactériologique) ainsi que la quantité (débit et pression) des eaux n'aient pas d'impact négatif au niveau de leur santé (contamination directe ou indirecte), de leur sécurité et de leurs biens (protection incendie et refoulement d'égout). Des responsabilités juridiques attribuées au propriétaire des infrastructures découlent des implications qui peuvent aller jusqu'à influencer sur les taux d'assurance domiciliaire défrayés par les citoyens. En confiant à un tiers l'exploitation de ses installations on risque donc de diminuer l'imputabilité du service offert à la population et ce faisant, l'accès aux recours que celle-ci est en droit d'exercer.

La gestion des infrastructures et des services d'eau

Puisqu'il s'agit de services essentiels pour la population il y aurait évidemment lieu, ne serait-ce que par souci de transparence, qu'une démarche de privatisation passe obligatoirement par un processus de consultation publique. À date, sauf exception, la privatisation en matière de service des eaux n'a jamais fait l'objet d'un quelconque processus de consultation au niveau municipal. En fait beaucoup de contrats ont été octroyés jusqu'ici sur la base de service professionnel. Cette façon de faire, plutôt discrétionnaire, évite le mécanisme de soumission publique qui a toujours été considéré comme un outil privilégié de saine gestion municipale.

La gestion des infrastructures et des services d'eau

Devant le problème que posait la rédaction de contrats pour plusieurs municipalités avec lesquelles elle transigeait, la *Société québécoise d'assainissement des eaux* (SQAE) a mis sur pieds, il y a quelques années, un service conseil permettant d'assister une municipalité dans la rédaction de contrats pouvant lier cette dernière à un exploitant privé. La SQAE offrait en outre à la municipalité désireuse de s'en prévaloir une supervision de l'opération afin de s'assurer que les termes du contrat soient bien suivis. En effet ce n'est pas tout de signer une entente, mais encore faut-il qu'elle soit respectée par les parties alors que bien des aspects techniques découlant de clauses contractuelles peuvent échapper au gestionnaire qui ne connaît pas le domaine en profondeur.

La gestion des infrastructures et des services d'eau

Une des premières choses que l'on apprend lorsque l'on se penche sur l'évolution de l'économie québécoise, c'est qu'elle a encouragé au fil des ans la formation de monopoles. En fait l'économie planétaire tend vers cet aboutissement et au Québec cette démarche ne peut qu'être accélérée par l'étroitesse et l'éloignement des marchés ; ce qui est particulièrement vrai dans le cas des services des eaux. L'exemple de la France, où trois firmes se partagent la majorité du domaine, est éloquent à cet égard. En 1996 les filiales québécoises de ces trois multinationales de l'eau se partageaient déjà plus des trois-quarts du marché occupé par le privé! À moins d'interférer par le biais d'une législation à cet effet avec les mécanismes gouvernant la libre entreprise, on ne peut espérer maintenir une saine compétition très longtemps dans ce secteur.

La gestion des infrastructures et des services d'eau

L'apport des entreprises multinationales, principalement françaises et plus récemment américaines, a caractérisé l'implantation de la privatisation de l'exploitation des stations de traitement des eaux usées découlant du PAEQ. De par leurs moyens financiers énormes ainsi qu'en se joignant à des partenaires d'ici, œuvrant dans le génie conseil ou encore dans la fourniture d'équipements, ils n'ont pas tardé à prendre une longueur d'avance sur leurs concurrents issus de la petite et de la moyenne entreprise locale. L'importation massive de technologie étrangère a bien entendu joué un rôle de catalyseur à ce niveau.

La gestion des infrastructures et des services d'eau

S'il peut exister une différence significative des coûts de la main d'œuvre entre l'exploitant public et son équivalent privé, elle se fait surtout sentir au niveau de l'exploitation des installations de moyenne à grande envergure où la syndicalisation des employés municipaux a apporté des gains significatifs aux travailleurs, particulièrement depuis les quarante dernières années. Cette différence s'atténue singulièrement pour les ouvrages desservant des municipalités de moindre importance où la rémunération n'a pas suivi le même développement. Évidemment des salaires plus élevés et de meilleures conditions de travail attirent les travailleurs les plus compétents et ceux ayant fait le plein d'expérience dans de plus petites municipalités et/ou pour des exploitants privés. Néanmoins lorsque vient le temps de calculer les économies potentielles liées strictement à la main d'œuvre, que l'on prend soin de calculer des effectifs en nombre et de qualité comparables, que l'on y ajoute les frais d'administration, les taxes et un profit raisonnable ainsi que l'impôt applicable sur celui-ci aux calculs du privé, la différence devient très ténue. Si on considère en outre que les travailleurs du privé se syndiqueront à leur tour, en effet ce processus est déjà amorcé présentement, l'augmentation de leur rémunération globale viendra combler le fossé entre les deux options dans un avenir prévisible.

La gestion des infrastructures et des services d'eau

Le discours du privé est grandement orienté sur le fait que globalement il est plus performant que son équivalent public donc être en mesure de faire économiser la municipalité qui a recours à ses services. Ceci présuppose donc qu'en allouant moins de crédits à l'accomplissement de son mandat il réussit non seulement à livrer la marchandise mais aussi à dégager suffisamment de profits pour subsister et croître. Tel que mentionné précédemment une allocation moindre en ressources peut aussi se traduire par un entretien à la baisse des installations, qui tout en générant des économies à court terme, peut obliger la municipalité à réinvestir à moyen terme dans ses infrastructures afin d'en maintenir le rendement. L'exploitant municipal quant à lui n'est pas limité dans ses actions par une série de clauses contractuelles. Il perçoit généralement son rôle de façon élargie en ce domaine, comme pour d'autres, sinon le public se charge généralement de lui rappeler.

La gestion des infrastructures et des services d'eau

Ce sont les firmes d'ascendance multinationale qui sont les dépositaires des nouvelles technologies. Elles transmettent leur façon de concevoir aux ingénieurs conseils qui intègrent ces notions dans leurs plans et devis. Évidemment la propension de ces sociétés à s'intégrer verticalement les poussent aussi à offrir des services d'exploitation. C'est aussi l'aboutissement visé pour plusieurs concepteurs d'installations qui sont nettement intéressés à prolonger leur implication dans le domaine municipal au même titre. En outre depuis le milieu des années soixante, à la faveur de la refonte scolaire découlant de la *Révolution tranquille*, bon nombre de municipalités se sont dotées d'ingénieurs, de techniciens et d'opérateurs compétents qui assument leur part de responsabilités professionnelles en collaborant au design, à la construction ainsi qu'au démarrage des ouvrages d'assainissement des eaux.

La gestion des infrastructures et des services d'eau

Cet équilibre entre les différents partenaires a permis de doter les municipalités québécoises d'équipements sophistiqués techniquement tout en maintenant une certaine forme de concurrence. En effet il est notoire de retrouver dans une même station des équipements de différentes provenances afin d'assurer un rendement supérieur de l'ensemble. Ce contexte particulier jumelé à l'attribution de contrats de construction par le biais des mécanismes de soumission publique ont été et demeurent les véritables gages d'économies à ce niveau. En outre les partenaires publiques ont la propension à s'échanger leurs informations concernant la conception, le fonctionnement et l'exploitation des ouvrages. La culture du privé n'encourage pas cette façon de faire afin de ne pas perdre ses avantages face à la concurrence.

La gestion des infrastructures et des services d'eau

L'implantation des infrastructures des services des eaux ont été réalisés grâce au financement de différents paliers de gouvernements à des taux et à des conditions qui demeurent inférieurs à ceux que peut obtenir le privé. Il est donc peu plausible que le public gagne à voir ces structures financées par l'entreprise privée en bénéficiant d'une réduction de son compte de taxe conséquente à moins que cette mesure soit associée à un mécanisme quelconque de tarification propre à encourager l'économie de la ressource ; ce qui n'est pas l'apanage du privé. En fait le taux d'endettement de la municipalité est intimement lié à celui de ses citoyens et doit tenir compte de la portion qu'elle confie à des tiers.

La gestion des infrastructures et des services d'eau

Il est primordial que toute municipalité conserve et développe son expertise dans le domaine. L'exemple de la France à cet égard est significatif. En confiant par un mécanisme comme l'affermage ses installations aux multinationales de l'eau, les municipalités ont perdu au fil des ans leur expertise dans ce secteur névralgique. L'absence de concurrence aidant elles sont devenues prisonnières d'un système où le citoyen ne bénéficie plus de la transparence et des recours qui sont le propre de l'administration publique.

La gestion des infrastructures et des services d'eau

Potentiellement l'entreprise privée, au même titre que l'exploitant public par ailleurs, a la capacité de s'adapter à des changements de normes. Néanmoins considérant que l'obligation légale de s'y conformer s'adresse en premier lieu au propriétaire des installations, et que celui-ci est lié sur une base contractuelle avec l'exploitant privé, il est possible que ces nouvelles règles du jeu obligent les deux parties à s'asseoir et à revoir certaines clauses du contrat. Un raffermissement significatif des normes pourrait exiger une allocation de ressources supplémentaires et donc une augmentation des coûts d'exploitation. Si les installations de traitement ne peuvent performer suffisamment bien pour atteindre les seuils exigés ; des investissements devront possiblement être réalisées pour modifier les procédés en conséquence. On peut alors faire face à des modifications majeures des conditions d'exploitation et donc conséquemment à une révision en profondeur sinon une remise en question des termes de l'entente.

La gestion des infrastructures et des services d'eau

À la lumière des arguments énoncés précédemment, il est clair que l'entreprise privée a un rôle à jouer au niveau de l'exploitation de services des eaux au Québec. Néanmoins il est primordial pour le bénéfice du citoyen que celui-ci soit consulté lorsque cette alternative est envisagée au sein de sa municipalité et que la démarche d'impartition retenue affiche la transparence et préserve l'imputabilité qui doivent caractériser toute gestion publique. Afin de maintenir un encadrement souhaitable de la part de la municipalité en évitant à long terme une perte d'expertise à son niveau, tout en comblant les besoins spécifiques à chaque cas, nous favorisons la prestation de services associée à une gérance municipale ou inter municipale (régie) avec des termes ne dépassant pas cinq ans. Cette approche est la plus apte à maintenir une certaine forme de compétition lors de l'attribution de contrats par le biais des soumissions publiques sur une base cyclique. De ce fait il sera possible de garder, voire même de développer, une industrie de l'eau québécoise formée de PME qui sont taillées sur mesure pour ce type d'impartition. Il est aussi primordial que la connaissance et l'expertise se diffusent au sein des exploitants tant privés que publics. À cette fin le gouvernement du Québec doit faciliter la démarche de certification des opérateurs des services des eaux qui s'est étendue à l'échelle du continent et briser notre isolement à cet égard.