



**Les marchés internationaux de l'eau :
exportations d'eau douce et marché des
infrastructures et services urbains**

Série sur les enjeux internationaux de l'eau

Ministère des Relations internationales du Québec

Juin 1999

Québec ■■■

Ce document a été réalisé par le :

- **MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES**
Direction générale de la planification et des politiques
Édifice Hector-Fabre
525, boulevard René-Lévesque-Est, 2^e étage
Québec (Québec) G1R 5R9

Sous la supervision de :

- Régine Lavoie

Recherche et rédaction :

- Karel Mayrand

Révision linguistique

- Louise Bergeron
- Renée Larochelle

Ce document est disponible sur le site Internet du ministère des Relations internationales (www.mri.gouv.qc.ca) à la Direction des communications du ministère.

Note

Ce document présente de façon synthétique deux marchés dans le secteur de l'eau. Dans un premier temps, le marché de l'eau douce est présenté à l'exclusion de l'eau embouteillée. Le cadre légal entourant les exportations d'eau douce en fonction des ententes commerciales internationales est présenté, notamment en ce qui concerne l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA). Dans un deuxième temps, le marché mondial des infrastructures et des services de l'eau est présenté. On y dresse un tableau sommaire des besoins mondiaux et des perspectives d'investissement pour les prochaines décennies. La structure de ces marchés est présentée sommairement, de même que quelques-unes des possibilités de financement.



Table des matières

I. À la source des marchés de l'eau	page 1
II. Les marchés de l'eau en vrac	2
Coûts et alternatives	
Les marchés internationaux	
Le marché nord-américain	
Le droit commercial relatif à l'eau	
III. Le marché mondial des infrastructures et des services d'eau	7
La croissance du marché mondial	
Le défi du financement	
Les services privés	
Structure du marché	
Vers de nouvelles pratiques	
IV. Éléments de réflexion	13

I. À la source des marchés de l'eau

La ministre française de l'environnement, Madame Corinne Lepage, déclarait au début de la décennie que « *l'eau deviendra le marché de demain* ». Cette déclaration fait écho à de nombreuses autres depuis une vingtaine d'années, qui annoncent l'éclosion d'un marché de l'or bleu qui pourrait s'avérer le pétrole du XXI^e siècle. Ce marché a deux axes : la vente d'eau embouteillée ou en vrac et la réalisation de projets d'infrastructures et de services d'eau potable et d'assainissement en milieu urbain. Les deux marchés sont liés à un ensemble de facteurs communs qu'il convient de décrire sommairement d'entrée de jeu.

Population, consommation et rareté

D'abord, la consommation d'eau a été multipliée par 7 au XX^e siècle, soutenue par une croissance effrénée de la population mondiale qui a été multipliée par 4 au cours de la même période. Ce faisant, la rareté de la ressource s'est fait sentir dans de nombreuses régions du monde, dont le Moyen-Orient, l'Asie centrale, l'Inde, l'Afrique subsaharienne et le Maghreb. Les Nations unies estiment que 2 milliards de personnes dans 80 pays vivent actuellement des situations de contrainte hydrique modérée à grave. On anticipe une croissance de 45 % de la population mondiale d'ici 2025, ce qui entraînera des pressions additionnelles sur les ressources en eau douce de la planète. En 2025, les deux tiers de la population mondiale se retrouvera en situation de contrainte hydrique modérée à grave, ce qui suscitera la recherche de nouvelles sources d'approvisionnement locales ou internationales.

Villes, infrastructures et services

La croissance de la population mondiale, au cours des 25 prochaines années, sera d'abord et avant tout un phénomène urbain. En effet, 90 % de la croissance de la population mondiale sera urbanisée, portant la population totale des villes du globe à 4,7 milliards d'habitants. Ceci entraînera des pressions importantes sur les ressources en eau douce, en termes de consommation et de pollution. Actuellement, 1,4 milliard de personnes n'ont pas accès à des services d'eau potable et près de 3 milliards n'ont pas accès à des services d'assainissement. Ces services devront rejoindre 5 milliards de personnes en 2025, ce qui crée des besoins énormes au plan des infrastructures et des technologies. Le financement et la gestion de ces services font aussi l'objet de développements importants qui voient s'ouvrir de nouveaux marchés.

Vers de nouvelles approches

L'apparition de ces nouveaux marchés entraîne de nombreux questionnements relatifs à l'applicabilité du droit commercial international dans le secteur de l'eau. D'autre part, le financement des projets d'infrastructures dans les pays en développement constitue un défi de taille qui requiert l'élaboration de nouvelles approches. La gestion privée des services d'eau soulève, quant à elle, une série de préoccupations qui nécessitent le développement de modèles et pratiques assurant l'efficacité des services tout en protégeant l'intérêt public, particulièrement les couches sociales défavorisées. Ces questionnements seront abordés dans les pages qui suivent.

II. Les marchés de l'eau en vrac

1. Coûts et alternatives

La rareté croissante des ressources en eau douce, dans diverses régions de la planète, pousse plusieurs consommateurs à se tourner vers des sources d'approvisionnement alternatives. Parmi celles-ci, on retrouve l'eau de mer désalinisée, l'eau recyclée, les eaux usées et les importations étrangères. La plupart de ces alternatives ne sont encore utilisées que de façon marginale, en raison des coûts prohibitifs qu'elles impliquent, mais des percées sont tout de même effectuées dans un certain nombre de pays.

Par exemple, Israël récupère et traite 70 % de ses eaux usées pour les utiliser en agriculture. Cette pratique est également appliquée dans plusieurs pays d'Afrique, du Moyen-Orient et aux États-Unis. La désalinisation constitue également une alternative de plus en plus utilisée par les pays bénéficiant de ressources énergétiques abondantes et à bon marché. Mais, malgré une capacité installée de 18 millions de mètres cubes par jour en 1997, cette filière ne progresse que très lentement, en raison des coûts qu'elle implique. Dix pays produisent 80% de l'eau désalinisée dans le monde.

Désalinisation	
Capacité installée par pays	
Arabie Saoudite	5 006 194 m ³ /jour
États-Unis	2 779 000 m ³ /jour
Émirats Arabes Unis	2 134 233 m ³ /jour
Koweït	1 284 327 m ³ /jour
Libye	638 377 m ³ /jour
Japon	637 900 m ³ /jour
Qatar	560 764 m ³ /jour
Espagne	492 824 m ³ /jour
Italie	483 668 m ³ /jour
Iran	423 427 m ³ /jour

Source : Gleick, P., 1998

Le recours aux importations d'eau douce constitue une solution dont les coûts doivent être mesurés en fonction des autres alternatives disponibles. Dans la plupart des cas, les coûts du recyclage et de la désalinisation sont inférieurs à des importations sur de longues distances. De plus, l'importation d'eau douce requiert la construction d'infrastructures portuaires en haute mer ainsi que d'usines de traitement et de systèmes d'acheminement, dont les coûts peuvent s'avérer prohibitifs pour plusieurs pays en développement.

2. Les marchés internationaux

Les contraintes techniques et financières, associées aux importations d'eau douce, ainsi que la présence sur le marché intérieur d'alternatives à des coûts comparables constituent des facteurs qui freinent le développement d'un marché structuré de l'eau douce à l'échelle mondiale. Ainsi, les cas recensés d'exportation d'eau potable desservent des communautés ou des entreprises qui ne bénéficient pas d'alternatives valables à des coûts comparables et qui ont les ressources financières pour défrayer les coûts de l'achat de la ressource.

Exportation par navire-citerne

Des navires-citernes modifiés peuvent transporter de grandes quantités d'eau douce sur de longues distances. Cette pratique est utilisée de manière intermittente au Japon, à Taïwan, en Corée et dans plusieurs îles grecques et des Bahamas dans des situations

d'urgence. Toutefois, les coûts du transport par navire-citerne sur de longues distances rendent cette option peu avantageuse, si on la compare avec la désalinisation.

Des exemples d'exportations sur de longues périodes existent également, mais il s'agit encore de situations exceptionnelles. Ainsi, une usine des Bermudes s'approvisionne systématiquement en eau de procédé à même le fleuve Hudson, à New York. Le groupe Global Water Corporation de Vancouver exporte, quant à lui, 18,2 milliards de gallons d'eau douce par année à une usine d'embouteillage en Chine. La compagnie puise son eau au Blue Lake, en Alaska. Une compagnie américaine a conclu une entente similaire avec la ville d'Anchorage, en Alaska, pour exporter l'eau de cette ville vers la Chine pour un usage industriel.

D'autres projets d'exportation par navire-citerne ont été élaborés au cours des dernières années. Nova Group Ltd. projetait l'exportation de 3 milliards de litres d'eau prélevée dans le lac Supérieur vers divers marchés d'Asie. Après avoir donné l'aval au projet, l'Ontario a retiré la permission qu'elle avait accordée, craignant de créer un précédent permettant aux entreprises américaines de prélever l'eau des Grands Lacs. Le groupe McCurdy projette d'exporter 52 milliards de litres prélevés dans le lac Gisborne à Terre-Neuve. Le projet fait actuellement l'objet d'une évaluation d'impacts environnementaux.

Finalement, la Turquie a développé un projet d'approvisionnement en eau sur la rivière Manavgat qui comprend le développement d'installations de transbordement d'eau, en vue de son exportation par navire-citerne ou par membrane flottante. Les installations permettront le transbordement de 250 000 mètres cubes d'eau par jour pour un total annuel pouvant atteindre 1,9 million de mètres cubes. Les marchés d'exportation visés sont situés dans le bassin de la Méditerranée et de la mer Rouge.

Exportation par membrane flottante

L'une des techniques de transport de l'eau les plus prometteuses au plan commercial est celle du transport par membrane flottante. Cette technologie semble être sur le point de franchir l'étape de la viabilité commerciale, bien qu'aucune étude systématique n'ait été réalisée à son sujet. Les premiers contrats d'exportation de ce type ont été conclus à la fin de 1997 en Turquie et en Grèce.

Un premier contrat implique la compagnie Aquarius Water Trading & Transportation Ltd. et implique la vente et le transport de la Grèce à l'Île d'Aegina, en mer Égée, de 290 000 mètres cubes d'eau à des tarifs variant de 1,20 \$ à 1,50 \$ du mètre cube. L'eau n'est transportée que sur une distance de 20 kilomètres. Aquarius estime à 200 millions de tonnes le marché de l'eau dans les îles grecques qui disposent de ressources financières importantes issues de l'industrie du tourisme, pour soutenir des importations massives d'eau potable.

Un second contrat a été conclu en Turquie et implique la compagnie norvégienne Nordic Water Supply Company. Le projet, démarré en 1997, consiste à transporter annuellement 7 millions de mètres cubes d'eau de la Turquie à l'Île de Chypre, à un tarif de 0,55 \$ le mètre cube. On vise le transport de 75 000 mètres cubes par jour sur une distance

d'environ 100 kilomètres. L'Espagne et les Îles Fidji se sont montrés intéressés à conclure des ententes d'approvisionnement similaire sur leurs territoires.

Deux compagnies nord-américaines, Spragg Waterbags de Californie et Medusa Corporation de Calgary, poursuivent leurs efforts en vue de développer un modèle d'exportation par membrane flottante qui pourrait être viable. Spragg Waterbags vise le marché du Moyen-Orient et de l'Ouest américain. Quant à Medusa Corporation, ses activités se concentrent autour du développement de membranes plus volumineuses permettant de réaliser des économies d'échelle.

3. Le marché nord-américain

On parle depuis déjà plus de 30 ans de projets d'exportation et de déviations d'eau douce à l'échelle nord-américaine. Plusieurs projets ont été développés au cours des décennies, sans se concrétiser. Dans les années 1960, un premier projet de diversion des eaux canadiennes proposait de détourner les rivières Mackenzie, Yukon, Athabasca, Peace et Fraser vers les prairies, l'Ouest américain et le Mexique. Le projet Grand Canal prévoyait la construction d'un canal qui acheminerait l'eau de la Baie James vers le bassin des Grands Lacs. Ce transfert interbassin visait à satisfaire la demande grandissante des villes du Middle-West et du Sud-Ouest américain, par l'acheminement d'eau par pipeline. De la même manière, le projet North American Waters Master Plan (NAWAMP) proposait d'acheminer par pipeline l'eau du lac Ontario vers la ville de New York.

Plus récemment, la Colombie britannique a accordé des permis d'exportation d'eau douce à six compagnies, alors qu'une sécheresse sévissait en Californie au milieu des années 1980. La pénurie d'eau à ce moment justifiait les coûts de transport exorbitants associés à ces exportations. Ces permis ont récemment été retirés sous la pression du public et un moratoire a été établi sur l'exportation d'eau. Une compagnie californienne, Sun Belt Water inc., poursuit la province pour 100 millions de dollars aux termes du chapitre 11 de l'ALENA. La compagnie était sur le point d'exporter de l'eau douce prélevée en Colombie britannique vers Santa Barbara, au sud de la Californie.

Plusieurs villes frontalières vendent leur eau potable à des villes américaines situées à proximité de la frontière, sans soulever de controverse. C'est le cas de la ville de Coutts, en Alberta, qui achemine annuellement sept millions de gallons d'eau potable prélevée à même ses installations vers la ville de Sweetgrass, au Montana. La ville retire un revenu de 17 000 \$ de ses exportations d'eau. Certaines villes tirent également leur eau de retraits ou de dérivation de cours d'eau frontaliers.

La demande nord-américaine en eau douce se retrouve au sud-ouest du continent où sévissent des pénuries importantes reliées au développement économique et à la croissance démographique. Ainsi, la Californie a vu sa consommation d'eau douce augmenter de 41,5 %, entre 1980 et l'an 2000. La consommation d'eau du Texas s'est accrue de 42 % au cours de la même période, celle de la Floride de 58,2 % et celle de l'Arizona de 70 %.

Cette croissance de la consommation d'eau dans le Sud-Ouest américain entraîne des pressions importantes sur les ressources en eau, qui poussent ces États riches à développer de nouvelles sources d'approvisionnement. La Californie fait déjà usage d'usines de désalinisation et on fonde beaucoup d'espoir sur la réduction des coûts de production de l'eau désalinisée. L'importation en provenance d'autres États est pratique courante et les importations de l'étranger ne sont pas exclues dans l'éventail des solutions envisagées. Cependant, ces États font pour l'instant largement appel à des alternatives moins coûteuses que l'importation d'eau.

4. Le droit commercial relatif à l'eau

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

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

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

La nécessité d'appliquer des restrictions similaires sur le marché intérieur entraîne des contraintes importantes pour l'État qui applique ces restrictions. De plus, la justification de restrictions, reposant sur des considérations environnementales, peut se heurter à l'incertitude scientifique quant aux impacts d'un projet sur l'environnement. Un État peut dans ce cas faire appel au principe de précaution qui veut que, même en l'absence de certitude scientifique absolue concernant les impacts négatifs d'un projet sur l'environnement ou la santé publique, la prudence justifie l'arrêt du projet. L'application de ce principe est toutefois soumise à interprétation. La production de preuves scientifiques est donc essentielle à la justification de mesures restrictives. À cet égard, l'ALÉNA est plus ouvert que l'OMC, puisqu'il inverse le fardeau de la preuve en favorisant le maintien d'une restriction de nature environnementale dans un cas de contestation (articles 723.6 et 914.4), plutôt que l'inverse.

La stratégie canadienne sur l'exportation d'eau douce

Une déclaration commune du Mexique, des États-Unis et du Canada, à l'issue des négociations sur l'ALÉNA en 1993, mentionnait que : « *À moins d'être vendue dans le commerce et de devenir ainsi une marchandise ou un produit, l'eau sous toutes ses formes échappe entièrement aux dispositions de tout accord commercial, y compris de l'ALÉNA* ». Cette déclaration fait craindre au Canada que la réalisation d'un seul projet d'exportation par citerne crée un précédent qui ferait de l'eau une marchandise commerciale soumise aux dispositions ci-haut mentionnées. Afin d'éviter un tel précédent, le gouvernement canadien a élaboré une stratégie en trois volets.

Stratégie canadienne sur l'exportation d'eau douce

- Modification de la Loi du Traité des eaux limitrophes internationales, de manière à accorder au gouvernement fédéral un pouvoir de réglementation afin de prévenir les prélèvements d'eau à grande échelle dans les eaux frontalières, notamment dans les Grands Lacs.
- Renvoi conjoint – avec les États-Unis – à la Commission mixte internationale (CMI) pour étudier les effets de la consommation, du détournement et du prélèvement d'eau, y compris à des fins d'exportation, dans les eaux limitrophes. La CMI fera des recommandations relatives à la gestion et à la protection des eaux transfrontalières aux gouvernements du Canada et des États-Unis.
- Proposition visant à élaborer, de concert avec les provinces et les territoires, un accord pancanadien sur les prélèvements d'eau à grande échelle pour protéger les bassins hydrographiques du Canada. Il est demandé aux provinces et territoires qui ne l'ont pas déjà fait d'imposer un moratoire sur les prélèvements d'eau à grande échelle, jusqu'à ce que l'accord soit élaboré.

Le gouvernement canadien s'approprie donc le droit, aux termes du Traité des eaux limitrophes internationales de 1909, d'intervenir lorsque des projets seront susceptibles d'altérer le niveau et le débit des cours d'eau limitrophes (et plus particulièrement des Grands Lacs). Ainsi, le gouvernement canadien se réserve le droit d'interdire, par règlement, les prélèvements d'eau à grande échelle dans les eaux limitrophes, si ceux-ci ont des effets cumulatifs sur les ressources en eau frontalières.

La Commission mixte internationale est saisie de la question des détournements ou retraits massifs dans les eaux frontalières. Elle a d'ailleurs entrepris des consultations publiques à ce sujet. Plus précisément, la CMI doit aborder les questions suivantes :

Questions faisant l'objet du renvoi à la CMI

1. Les demandes actuelles et futures en eau pour fins de consommation.
2. Les déviations actuelles et potentielles d'eau vers et à l'extérieur des bassins transfrontaliers, incluant les prélèvements d'eau pour d'éventuelles exportations.
3. Les effets cumulatifs des déviations actuelles et potentielles d'eau vers et à l'extérieur des bassins transfrontaliers, incluant les prélèvements d'eau pour d'éventuelles exportations.
4. Les lois, règlements et politiques gouvernementales qui s'appliquent à la conservation des ressources en eau à l'intérieur des bassins transfrontaliers.

Quant au troisième volet de la stratégie, deux provinces seulement (Alberta et Colombie britannique) appliquent actuellement un moratoire sur les prélèvements d'eau à grande échelle. L'Ontario est en voie d'adopter un tel moratoire. L'accord pancanadien sur les prélèvements d'eau à grande échelle n'en est qu'à l'étape des discussions préliminaires.

III. Le marché mondial des infrastructures et des services d'eau

1. Croissance du marché mondial

En 1995, la Terre comptait 321 villes de plus d'un million d'habitants et 15 mégapoles de 10 à 20 millions d'habitants. La même année, un milliard de citadins n'avaient pas accès à l'eau potable et 2 milliards de personnes n'avaient pas accès à des services d'assainissement. On anticipe que ces nombres doubleront d'ici 2025. Ainsi, pour que les régions à taux d'urbanisation élevé puissent maintenir le niveau actuel de leurs services d'alimentation en eau et d'assainissement, il faut envisager des investissements s'élevant à plus de 1 % du PNB d'ici 2025.

Les besoins en terme d'amélioration et de mise à niveau des services seront également importants. On estime actuellement que 50 % de l'eau potable des systèmes d'alimentation des pays en développement est perdue en raison de fuites. Les coûts reliés à ces pertes sont de l'ordre de 10 milliards de dollars américains par année.

Globalement, la Banque mondiale évalue entre 600 et 800 milliards de dollars les sommes qui devront être investies à l'échelle mondiale au cours de la prochaine décennie pour la réparation et l'amélioration des systèmes d'alimentation en eau. Il s'agirait, en fait, de doubler le niveau d'investissements actuel qui est d'environ 26 milliards par année dans ce secteur pour les pays en développement. De plus, le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) estime que les gouvernements d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine devraient investir 2,1 milliards par année pour étendre le service aux populations non desservies. En Chine seulement, la Banque mondiale estime que 2000 nouvelles unités de traitement de l'eau sont requises pour un total de 40 milliards de dollars.

En Amérique latine, les secteurs de l'eau potable et de l'assainissement représentent 51 % du marché environnemental du continent, ce qui constitue des investissements annuels de 12 milliards par année, dont 2 milliards au Mexique seulement. Le marché mexicain des services environnementaux devrait atteindre 6,5 milliards en 2001, doublant par rapport à sa valeur en 1995. La moitié de ce marché se situe dans les services d'eau.

La frontière américano-mexicaine

Dix millions de personnes vivent le long de la frontière entre les États-Unis et le Mexique, population qui doit doubler d'ici 30 ans. Trente pour cent de la population de cette région n'a pas accès aux services de base. Les investissements requis des 2 côtés de la frontière seront de l'ordre de 8 à 10 milliards pour les 10 prochaines années. La Banque nord-américaine de développement (NADBANK) et le Border Environmental Cooperation Commission (BECC) ont été créés par les 2 pays pour faire face à cette problématique.

Les pays industrialisés investissent, quant à eux, plus de 500 milliards de dollars par année dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement. Les investissements supplémentaires requis pour la mise à niveau des infrastructures s'élèvent à 400 milliards, sur une période de 10 ans. La conversion des fonds consacrés au financement de nouvelles infrastructures, en fonds destinés à leur réfection et à leur mise à niveau, constitue un défi de taille pour les prochaines décennies.

2. Le défi du financement

L'ampleur des besoins de capitaux dans le secteur de l'eau potable et de l'assainissement nécessite le soutien intensif des institutions multilatérales de financement pour la réalisation de projets dans les pays en développement. En plus d'offrir du financement, ces institutions offrent un soutien technique, un soutien aux réformes des modes de gestion des services d'eau et une aide pour l'élaboration de montages financiers appropriés.

Plus de 350 projets ont reçu l'approbation d'une institution financière internationale dans le secteur de l'eau, pour un financement total de 90 milliards. À elle seule, la Banque mondiale a approuvé plus de 150 projets dans ce secteur pour la période 1998-2003, dans plus de 50 pays. La Banque mondiale investit 2,5 milliards par année dans ce secteur. De son côté, la Banque interaméricaine de développement a approuvé 41 projets d'assainissement d'une valeur totale de 5,8 milliards pour 1999-2000, ce qui représente une augmentation considérable de son financement dans ce secteur.

Outre les banques régionales de développement qu'on retrouve sur chaque continent et qui supportent les projets publics, d'autres institutions supportent l'implication du secteur privé. C'est le cas de l'International Finance Corporation (IFC), organisation faisant partie du groupe de la Banque mondiale. L'IFC est la plus grande source de financement multilatérale exclusivement privée. Elle agit comme catalyseur d'investissements privés en donnant un support technique et en assumant une partie des risques financiers avec les promoteurs de projets qui ne sont pas soutenus par des garanties gouvernementales. L'IFC a investi 1,9 milliard sur 1700 projets dans 125

Institutions multilatérales de financement

- ◆ Banque mondiale
- ◆ Banque interaméricaine de développement
- ◆ Banque africaine de développement
- ◆ Banque asiatique de développement
- ◆ Banque européenne de développement.
- ◆ Banque nord-américaine de développement
- ◆ International Finance Corporation
- ◆ Inter-american Finance Corporation
- ◆ Multi-Lateral Investment Fund

La NADBANK et le BECC

Les États-Unis et le Mexique ont créé en 1995 la Banque nord-américaine de développement (NADBANK) et le Border Environmental Cooperation Commission (BECC). Ces deux institutions doivent supporter techniquement et financièrement les communautés qui veulent se doter d'infrastructures et de services d'eau dans un rayon de 100 km de la frontière américano-mexicaine. La NADBANK a investi 175 millions de dollars depuis 1995. On vise des investissements totaux d'un milliard de dollars pour les 10 prochaines années. Afin d'atteindre cet objectif, les 2 organisations entendent favoriser la participation du secteur privé.

pays depuis sa création, en 1956. Au cours des dernières années, l'IFC a joué un rôle central dans les projets d'investissements privés à Buenos Aires, en Argentine, à Limeira au Brésil et à Puerto Vallarta, au Mexique. L'institution peut également agir à titre de conseillère, même si elle ne participe pas directement au financement d'un projet.

Le Multi-Lateral Investment Fund, créé en 1993, a une mission similaire de promotion des investissements privés en Amérique latine. L'institution a financé 118 projets pour un montant de 224 millions de dollars, au cours de ses 4 premières années d'existence. L'Inter-American Investment Corporation joue un rôle similaire en ce qui concerne les petites et moyennes entreprises latino-américaines.

3. Les services privés

Le financement gouvernemental et celui des institutions multilatérales de financement ne suffisent pas à assurer un développement d'infrastructures répondant aux besoins des populations urbaines de par le monde. En conséquence, les villes des pays développés et des pays en développement ont de plus en plus recours aux services de consortiums privés, afin de financer le développement d'infrastructures et d'assumer leur gestion.

Les années 1990 ont vu le développement d'un marché mondial des services privés d'eau potable et d'assainissement en milieu urbain. En 1996, il y avait 75 partenariats publics-privés en cours dans le monde. La création de ces partenariats tend à s'accélérer depuis lors. Plusieurs projets majeurs ont été réalisés dans le monde au cours des dernières années.

Privatisation des services dans les années 1990

- | | |
|---------------------|----------------|
| - Manille | - Budapest |
| - Cordoba | - Casablanca |
| - Djakarta | - Cancún |
| - Potsdam | - La Paz |
| - Indianapolis | - Milwaukee |
| - Tianjiang | - Moscou |
| - Ho Chi Minh Ville | - Buenos Aires |
| - Limeira | - Sofia |
| - Atlanta | - Limeira |
| - Amman | - Santiago |

La transaction la plus importante à avoir été réalisée à ce jour est constituée de deux concessions distinctes qui ont été faites à Manille, pour une somme totale de 7,5 milliards. L'une de ces 2 concessions implique un consortium formé d'une entreprise philippine, de Bechtel (États-Unis) et de United Utilities (Royaume-Uni). La seconde est contrôlée par une entreprise conjointe formée d'une entreprise philippine et de la Lyonnaise des eaux (France). Une autre concession majeure a été donnée à la Lyonnaise des eaux par la ville de Buenos Aires, en 1993. Cette concession comprend une promesse d'investissements de 4 milliards de dollars sur une période de 30 ans.

À une échelle plus restreinte, la ville de Limeira, au Brésil, a accordé une concession de 30 ans à un consortium étranger pour ses services d'eau potable et d'assainissement, d'une valeur totale de 120 millions. Un premier projet privé d'acheminement d'eau potable a été approuvé à Tiripur, en Inde. Le projet, d'une valeur de 200 millions, vise à approvisionner en eau les industries de la région. Il sera développé par un consortium formé de Bechtel et de Larsen & Toubro. La ville d'Amman, en Jordanie, a conclu un contrat de 5 ans avec la Lyonnaise des eaux pour la gestion des services d'eau potable et

d'assainissement de la ville. Ce dernier projet implique une participation financière de la Banque mondiale à hauteur de 55 millions de dollars.

La liste de ces projets est trop longue pour être énumérée en détail. Dans certains cas, les consortiums reçoivent des concessions à long terme assorties d'engagements en matière d'investissements et d'améliorations à apporter aux services. Dans d'autres cas, le contrat donné au consortium privé se limite à la construction d'une usine ou d'un réseau d'infrastructures que le constructeur gère pour une période donnée, durant laquelle les infrastructures doivent être remises aux autorités publiques. Ce dernier type d'entente est nommé BOT (Build-operate-transfer).

Dans presque tous les cas, le consortium privé obtient un contrat du type BOT ou une concession assortie d'engagements d'investissements qui nécessitent un apport financier important. C'est pourquoi les grands groupes internationaux détiennent une longueur d'avance sur les autres compagnies dans ce marché. En effet, ceux-ci disposent aisément d'un capital suffisant à la réalisation de ces investissements et sont financièrement assez solides pour attendre un retour sur leur capital sur une période pouvant s'étendre jusqu'à 30 ans.

4. Structure du marché

Les contraintes financières associées aux services d'eau potable et d'assainissement des eaux urbaines ont contribué à la formation d'un oligopole mondial des services d'eau, qui s'articule autour de quelques grands groupes mondiaux français, britanniques et américains. L'expansion de ces groupes au plan international est reliée à l'expertise développée dans ces trois pays où le secteur privé joue un rôle central, bien qu'il soit moins important aux États-Unis qu'en France ou au Royaume-Uni.

En effet, la France a délégué à de grands groupes privés la gestion de ses services d'eau à la fin du XIX^e siècle. Les entreprises françaises desservent 85 % de la population du pays en eau potable et assurent l'assainissement des eaux usées, pour 35 % de la population française. Au Royaume-Uni, on a confié à 22 entreprises l'acheminement d'eau potable et à 10 entreprises l'assainissement des eaux usées lors d'une privatisation des services amorcée à la fin des années 1980. À l'opposé, aux États-Unis, 85 % de la population est toujours desservie par des systèmes publics mais on note depuis quelques années une tendance à la privatisation, alors qu'on a vu se former plusieurs groupes d'envergure majeure.

Un marché dominé par les groupes français

Les groupes français dominent le marché des services d'eau à l'échelle mondiale. À titre d'exemple, en 1996, 23 contrats sur les 75 actifs dans le monde impliquaient la Lyonnaise des eaux et la Générale des eaux (groupe Vivendi), les 2 plus grandes sociétés françaises. Les 2 entreprises desservent plus de 70 millions de clients chacune à travers le monde.

Suez Lyonnaise des eaux, née de la fusion en 1997 de la compagnie de Suez et de la Lyonnaise des eaux, est le premier fournisseur mondial de services d'eau potable et d'assainissement, avec un chiffre d'affaires de 55 milliards de dollars. Elle est la compagnie qui a connu le plus de succès à l'échelle mondiale au cours des cinq dernières années. En 1997-1998, la Lyonnaise des eaux a récolté 14 contrats de services majeurs à travers le monde. Elle détient des capitaux ou contrôle les compagnies suivantes : General Water Works, JMM Operational Services et United Water Services (États-Unis), Essex & Suffolk, Lyonnaise UK, Northumbrian Water Group et North-East Water (Royaume-Uni).

**Suez-Lyonnaise des eaux
dans le monde**

- Argentine
- Belgique
- Chine
- Espagne
- Hong Kong
- Italie
- Malaisie
- République tchèque
- Australie
- Bulgarie
- Allemagne
- Roumanie
- Indonésie
- Lituanie
- Hongrie

Le groupe Vivendi (Générale des eaux) est l'autre géant français des services d'eau. Vivendi a un chiffre d'affaires de 100 milliards de francs français et emploie 117 000 personnes. Le groupe a 2 600 filiales qui emploient 221 000 personnes en 1996. La compagnie est présente dans 90 pays. Elle a fait l'acquisition de plusieurs firmes américaines au cours des dernières années, dont Metcalf & Eddy Services et Wheelabrator. Le groupe a récemment fait l'acquisition du premier fournisseur américain de services d'eau, U.S. Filter, au coût de 6,2 milliards de dollars américains. U.S. Filter employait 28 000 personnes dans 14 pays avant la transaction et avait un chiffre d'affaires annuel de 6 milliards. Elle desservait 7 millions de personnes et opérait 4 000 réseaux et installations de traitement en Amérique du Nord seulement. Cette transaction fait du groupe Vivendi le premier fournisseur privé de services aux États-Unis.

La fusion de la Société d'aménagement urbain et rural (SAUR) et de LA Compagnie internationale de services et d'environnement (CISE) au sein du Groupe Bouygues a créé un autre géant français dans le domaine. Le groupe Bouygues dessert 34 millions de personnes et a 100 000 employés dans 80 pays. Les activités internationales constituent 37 % du chiffre d'affaires de ce groupe, dont l'essentiel du marché se situe en Afrique francophone. Le groupe a obtenu un contrat de concession majeur à Mendoza, en Argentine, en 1998, en collaboration avec ENRON (États-Unis).

Les groupes américains et britanniques

Les groupes américains et britanniques se sont également lancés sur le marché international, souvent en partenariat avec des groupes français. Les groupes les plus actifs au plan international sont Severn-Trent, Anglian Company, Thames Water (Royaume-Uni), Bechtel et American Water Works Company (États-Unis). Les compagnies américaines ont généralement plus de difficultés à percer le marché international en raison de l'éclatement du marché américain ce qui rend difficile la formation de groupes dominants.

L'absence de groupes américains dominants provoque des acquisitions de firmes américaines par les groupes français et britanniques, ce qui tend à renforcer la concentration du marché au détriment de la compétition. L'effervescence du marché

américain en matière de fusions et d'acquisitions au cours des dernières années s'explique notamment par le fait que 186 contrats de services d'une valeur totale de 19,3 milliards de dollars ont été attribués entre 1985 et 1998. On s'attend à une recrudescence des délégations de services au secteur privé aux États-Unis, ce qui pourrait faire de ce pays l'un des principaux marchés mondiaux au cours de la prochaine décennie. Le groupe américain ENRON, mieux connu pour ses activités dans le secteur de l'énergie, tente de se positionner sur le marché des services d'eau en faisant l'acquisition d'entreprises de taille moyenne comme Wessex Water du Royaume-Uni.

5. Vers de nouvelles pratiques

Le développement d'un marché oligopolistique, dominé par quelques grands groupes, soulève plusieurs questions reliées à la concentration du marché, aux pratiques commerciales et à la qualité des services offerts. En premier lieu, la vague de fusions et d'acquisitions, qui a balayé les années 1990, renforce la concentration du marché entre les mains de quelques géants et empêche l'entrée de nouveaux joueurs qui renforceraient la compétition au bénéfice des villes clientes.

Cette concentration soulève également la question des pratiques commerciales. On a recensé de nombreuses irrégularités dans l'attribution de contrats à de grandes firmes privées, incluant de nombreux cas de corruption. Les transactions sont rarement conclues à la suite des appels d'offre, mais sont plutôt consécutives aux processus initiés par les consortiums privés aux termes desquels la population est informée des transactions effectuées. Ces pratiques ne permettent pas l'exercice du jeu de la concurrence et les transactions sont régulièrement conclues en contournant les règles démocratiques qui devraient s'appliquer en pareils cas.

Finalement, l'absence de concurrence réelle et la conclusion de contrats de concession, ne donnant pas aux autorités publiques les leviers nécessaires au contrôle et au maintien de la qualité du service, constituent des facteurs à la source de plusieurs situations problématiques dans les villes où les services d'eau potable et d'assainissement ont été délégués au secteur privé. Dans plusieurs cas, les services se dégradent ou les marges de profit du gestionnaire sont démesurées sans que les autorités publiques ne puissent intervenir. Les obligations des entreprises contractantes doivent donc être claires, les possibilités de résiliation du contrat réelles et la procédure de renouvellement doit être ouverte à la compétition. Il s'agit là de conditions essentielles à la réalisation des obligations contenues dans les contrats.

Des outils pour favoriser de saines pratiques

La Banque mondiale a développé une série d'outils destinés à soutenir les villes qui désirent déléguer leur service d'eau potable et d'assainissement au secteur privé, dont un coffre à outils pour la privatisation. Cet outil est divisé en trois parties : la sélection d'un modèle de participation du secteur privé, l'élaboration et la mise en œuvre du modèle choisi, et la nature et le champ d'application d'une entente avec le secteur privé. Le guide est élaboré de manière à encadrer les villes dans les diverses étapes menant à la

conclusion d'un contrat et les met en garde contre les erreurs les plus fréquentes. Une liste de ressources disponibles est également offerte dans le document.

La Banque mondiale offre également un soutien technique, dans le cadre des projets qu'elle finance. De manière générale, la Banque mondiale favorise l'adaptation des projets aux conditions locales, le développement de cadres légaux et de réglementation solides, et l'élaboration de grilles tarifaires et de subventions réalistes pour les populations concernées.

Public Service International, un regroupement de fédérations syndicales représentant plus de 20 millions de travailleurs, a lancé un code mondial de l'eau lors de la journée mondiale de l'eau en 1999. Il s'agit d'un ensemble de règles et de normes que les fournisseurs publics et privés s'engagent à respecter sur une base volontaire. Le code contient un ensemble de normes sur la qualité des services ainsi que des règles démocratiques, des normes environnementales et des engagements concernant les conditions de travail des employés. On espère obtenir l'adhésion de grands groupes multinationaux à ce code qui deviendrait ainsi une référence dans l'industrie, ce qui protégerait à la fois les consommateurs, les employés et les villes. À ce jour, seule la compagnie britannique Hyder a signé le code.

IV. Éléments de réflexion

Eau en vrac : des marchés en émergence

Si les marchés de l'eau embouteillée et des infrastructures et services d'eau sont en pleine croissance, le marché de l'eau en vrac semble encore peu développé. En effet, ce commerce n'est actuellement rentable que sur de courtes distances et en quantités limitées. Il n'est viable que dans des régions vivant des situations de pénurie grave et disposant de ressources financières importantes. Les quelques cas recensés ne semblent pas confirmer l'existence d'un marché de l'eau en vrac à l'échelle mondiale ou nord-américaine. Ils suggèrent plutôt l'existence de marchés spécifiques en émergence dont l'avenir est difficile à évaluer, puisqu'il dépend de variables techniques qui influent sur les coûts du transport et des procédés alternatifs.

La demande en eau continuera cependant d'augmenter et il est probable que les régions aux prises avec des pénuries se tourneront de plus en plus vers des sources d'approvisionnement alternatives. L'importation de l'eau entrera alors en compétition avec divers autres procédés tels les mesures d'économie, la réutilisation et le recyclage des eaux usées ainsi que la désalinisation. À coût égal, les problèmes sociopolitiques associés à l'exportation d'eau douce rendront les alternatives locales plus intéressantes pour les régions concernées. De plus, les limites du droit commercial international et les nombreuses divergences d'interprétation ajoutent à l'incertitude qui entoure le développement du marché de l'eau en vrac.

Infrastructures et services : un marché international en expansion

Le marché des infrastructures et des services d'eau potable et d'assainissement est actuellement en pleine croissance dans le monde. Le marché nord-américain et les marchés latino-américain et mexicain constituent les débouchés les plus intéressants pour les entreprises québécoises, dans le contexte d'une libéralisation prochaine des échanges commerciaux à l'échelle de l'hémisphère. Les entreprises québécoises ont d'ailleurs déjà construit un réseau de liens avec les pays d'Amérique latine dans le cadre d'événements comme Americana, le salon des technologies environnementales des Amériques, qui se tient à tous les deux ans à Montréal.

Les entreprises québécoises sont souvent trop petites pour agir comme promoteurs principaux de projets dans des marchés majeurs, comme c'est le cas pour les grands groupes français, américains ou britanniques. En conséquence, il pourrait être souhaitable de se concentrer sur des marchés secondaires ou de s'associer comme fournisseurs dans le cadre de projets financés par des banques de développement ou des grands groupes internationaux. L'augmentation des sommes consacrées au secteur de l'eau par les institutions multilatérales de financement peut constituer un débouché intéressant pour les entreprises québécoises. Ces institutions mettent constamment à jour leurs banques de fournisseurs et, malgré leur expertise, les entreprises canadiennes et québécoises tendent à être sous-représentées dans les listes de fournisseurs de ces organisations. Il s'agit donc d'un réseau important à pénétrer, au moment où les sommes investies sont en pleine croissance.

Documents consultés

Ouvrages et documents

Beecher, J.A. *Privatization, Monopoly and Structured Competition in the Water Industry : is There a Role for Regulation ?* Paper presented at the 1999 annual conference of the American Water Works Association, Chicago, Illinois.

Brown, L, M. Renner et C. Flavin (eds.). *Vital Signs – The Environmental Trends that are Shaping our Future*, Worldwatch Institute, New York, W.W. Norton & Company, 1998.

Esmay, J. *Investing in Development*, International Finance Corporation (The World Bank Group), Paper presented at the Roundtable on Municipal Water, Vancouver, Canada, 15-17 mars 1998.

Gleick, P. H. *The World's Water 1998-1999 – The Biennial Report on Freshwater Resources*, Pacific Institute for Studies in Development, Environment & Security, Washington D.C., Island Press, 1998.

Inventaire exhaustif des ressources mondiales en eau douce, Organisation météorologique mondiale, 1997.

Johnson, P.-M. et A. Beaulieu. *The Environment and NAFTA – Understanding and Implementing the New Continental Law*, Washington, Island Press, 1996.

Lauzon, L., F. Patenaude et M. Poirier. *La privatisation de l'eau au Québec – Première partie : les expériences dans le monde*, Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM, 1996.

Looker, N. *Municipal Wastewater Management in Latin America and the Caribbean – A Discussion Paper on Trends, Challenges and the Market*, R.J. Burnside International Limited, Paper presented at the Roundtable on Municipal Water, Vancouver, Canada, 15-17 mars 1998.

Petrella, R. *Le Manifeste de l'eau – Pour un contrat mondial*, Bruxelles, Éditions Labor, 1998.

Rosier, A. *L'exploitation privée dans le domaine de l'eau*, Résumé analytique de la présentation faite à AMERICANA 99, Montréal, RESEAU-Environnement, 1999.

Sabbaghi, A. et N. Spulber. *Economics of Water Resources : From Regulation to Privatization (Second Edition)*, Kluwer Academic Publishers, 1997.

Documents consultés

Ouvrages et documents

Seregeldin, I. *Financing and Managing Water and Wastewater Services : A Global Perspective*, World Bank, Presentation at the AWWA 17th Federal Convention, Melbourne, Mars 1997.

Villeneuve, J.-P., A. Rousseau et S. Duchesne (eds.). *Actes du symposium sur la gestion de l'eau au Québec*, INRS-Eau, 1998.

Water Resources Management – A World Bank Policy Paper, Washington, Banque mondiale, 1993.

Articles et périodiques

Agence France-Presse, « Demain, Journée mondiale de l'eau – Les réserves souterraines sont menacées », dans *La Presse*, 21 mars 1998.

Associated Press & Reuters, « Conférence sur le développement durable – Plus d'un milliard de gens n'ont pas accès à une eau propre », dans *Le Devoir*, 20 mars 1998.

Corruption & Cartels : SAUR & Bouygues, Public Services International Research Unit, 1999.

Demard, H. « Eau : quel est le vrai débat », dans *La Presse*, 28 février 1997, p.B3.

Duffy, A. « Water – The Great Canadian Resource – The Federal Government is Again Promising to Close the Tap on Bulk Exports to the U.S. », dans *The Gazette*, 30 janvier 1999.

Francoeur, L.-G. « Québec songe à exporter son eau malgré l'avis des autres provinces », dans *Le Devoir*, mars 1999.

Gagné, S. « Americana 99 – Un événement majeur en environnement au Québec », dans *Le Devoir*, 20-21 mars 1999.

Hirschfield, S. « Vivendi to Buy U.S. Filter », New York, dans *Reuters*, 23 mars 1999.

La lettre du Réseau, Réseau International des Organismes de Bassin, Nos. 4-7, 1996-1998.

Lauzon, L., F. Patenaude et M. Poirier. « Privatisation de l'eau dans le monde – Les expériences britannique et française, des leçons pour le Québec », dans *Le Devoir*, 5 avril 1997, p.A9.

Documents consultés

Articles et périodiques

Nickerson, C. *Water-Rich Canada Shuts the Spigot*, Boston Globe, 4 mars 1999.

Noël, A. « La privatisation de l'eau a été un désastre à l'étranger », dans *La Presse*, 1^{er} novembre 1996, p.A9.

Progress Report : Water Privatization, « Tomorrow – Global Environmental Business », Vol. VII, No. 5, septembre-octobre 1997, pp. 10-17.

Source Water and Sanitation Weekly, Water Supply and Sanitation Collaborative Council (WSSCC) & IRC International Water and Sanitation Centre, Nos. 1-6, 1999.

Ténière-Buchot, P.-F. *Towards the Development of a World Fund for Water*, World Water Council Newsletter, Vol. 1, No. 2, décembre 1997.

Wills, T. « Some Americans Believe Trade Deals we Signed Give Them a Right to Drain Our Lakes and Rivers », dans *The Gazette*, 18 janvier 1999.

Documents officiels et légaux

Accord de libre-échange nord-américain, 1994.

Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement, 1994.

Commission de coopération environnementale, *Le droit et les politiques de l'environnement en Amérique du Nord – Documents officiels*, Montréal, CCE, 1998.

Commission de coopération environnementale, *Programme d'action nord-américain 1999-2001*, CCE, 1999.

Commission de coopération environnementale, *Communiqué - Les signataires de l'ALÉNA sont sur le point de conclure un accord relatif à l'évaluation des effets environnementaux transfrontaliers*, CCE, 22 février 1999.

Commission mixte internationale, *The IJC and the 21st Century*, CMI, 1997.

Ministère de l'Environnement du Québec, *La gestion de l'eau au Québec – Document de consultation publique*, Québec, mars 1999.

Public Service International, *PSI Water Code of Conduct*, PSI, 1999.

Sites Internet consultés

Banque africaine de développement

<http://www.rapide-pana.com/demo/bad/BADD.htm>

Banque asiatique de développement

<http://www.adb.org>

Banque interaméricaine de développement

<http://www.iadb.org>

Banque Mondiale – Section de l'eau

<http://www-esd.worldbank.org/water>

Banque nord-américaine de développement

<http://www.nadbank.org>

Border Environmental Cooperation Commission

<http://www.cocef.org>

Centre de recherche sur le développement international (CRDI)

<http://www.idrc.ca>

Commission de coopération environnementale

<http://www.ccc.org>

Commission mixte internationale

<http://www.ijc.org>

Conseil mondial de l'eau

<http://www.worldwatercouncil.org>

Global Water Partnership

<http://www.gwp.sida.se/gwp/gwp/welc.html>

IRC International Water & Sanitation Center

<http://www.irc.nl>

International Finance Corporation

<http://www.ifc.org>

Programme des Nations unies pour le développement

<http://www.undp.org>

Public Service International Research Unit

<http://www.psiu.org>

Réseau international des organismes de bassin

<http://www.oieau.fr/riob>

Source Water & Sanitation News

<http://www.wsscc.org/source>

Sustainable Development Gateway

http://sdgateway.net/noframe/en_99.htm

The World's Water

<http://www.worldwater.org>

UNDP-WorldBank Water & Sanitation Program

<http://www.wsp.org>

Water Supply & Sanitation Collaborative Council

<http://www.wsscc.org>