

Gouvernance de l'eau :

Quel mode choisir et à quels impacts s'attendre?

Rapport final du projet de recherche
présenté au Bureau de la consommation
d'Industrie Canada

par

 **l'union**
des consommateurs

août 2005

Rapport de recherche publié par :



1000 rue Amherst, bureau 300
Montréal (Québec) H2L 3K5

Téléphone : (514) 521-6820
Sans frais : 1 888 521-6820
Télécopieur : (514) 521-0736

union@consommateur.qc.ca
www.consommateur.qc.ca/union

Membres de l'Union des consommateurs

- ACEF Abitibi-Témiscamingue
- ACEF Estrie
- ACEF de l'Est de Montréal
- ACEF de l'Île-Jésus
- ACEF du Nord de Montréal
- ACEF du Grand-Portage
- ACEF de Lanaudière
- ACEF Montérégie-est
- ACEF Rive-Sud de Québec
- Membres individuels

L'Union des consommateurs est membre de l'Internationale des consommateurs (IC), une fédération regroupant 250 membres en provenance de 115 pays.

Rédaction du rapport

- Mounir Gouja et
- Marc-Antoine Fleury (chapitre 4)

avec la collaboration

- du comité Énergie

Direction de rédaction

- Me Marcel Boucher

ISBN : 2-923405-05-6

Cette recherche a été rendue possible grâce au soutien financier d'Industrie Canada.

Pour faciliter la lecture du texte et éviter la redondance systématique, nous avons choisi d'utiliser le masculin générique pour désigner les deux genres.

© Union des consommateurs

TABLE DES MATIÈRES

L'UNION DES CONSOMMATEURS, la force d'un réseau	4
INTRODUCTION	5
CHAPITRE I PORTRAIT GÉNÉRAL DU SECTEUR DE L'EAU AU CANADA.....	7
1.1 Usages.....	8
1.2 Propriété de l'eau : commune ou privée	12
1.3 Statut de l'eau : un droit ou une marchandise?	14
1.4 Conclusion	18
CHAPITRE 2 GESTION DU PATRIMOINE COLLECTIF	19
2.1 Approche sectorielle de gestion de l'eau	20
2.2 Approche de gestion des ressources d'eau par bassin versant.....	24
2.3 Gestion des ressources d'eau au Canada.....	27
2.4 Gestion concertée de l'eau par bassin versant.....	34
2.5 Conclusion	40
CHAPITRE 3 GESTION DES INFRASTRUCTURES DES SERVICES D'EAU.....	41
3.1 Les différents modes de gestion des services de l'eau	41
3.2 Conclusion	51
CHAPITRE 4 LA TARIFICATION COMME INSTRUMENT DE GESTION	52
4.1 Survol de la tarification	54
4.2 Conclusion	66
RECOMMANDATIONS	68
MÉDIAGRAPHIE	73

L'UNION DES CONSOMMATEURS, la force d'un réseau

L'Union des consommateurs est un organisme sans but lucratif qui regroupe neuf (9) ACEF, le Regroupement des consommateurs d'assurances ainsi que des membres individuels.

La mission de l'Union des consommateurs est de représenter et défendre les consommateurs, en prenant en compte de façon particulière les intérêts des ménages à revenu modeste. Les interventions de l'Union des consommateurs s'articulent autour des valeurs chères à ses membres soit, la solidarité, l'équité et la justice sociale, ainsi que l'amélioration des conditions de vie des consommateurs aux plans économique, social, politique et environnemental.

La structure de l'Union des consommateurs lui permet de maintenir une vision large des enjeux de consommation tout en développant une expertise pointue dans certains secteurs d'intervention, notamment par ses travaux de recherche sur les nouvelles problématiques auxquelles les consommateurs doivent faire face ; ses actions, de portée nationale, sont alimentées et légitimées par le travail sur le terrain et l'enracinement des associations membres dans leur communauté.

L'Union des consommateurs agit principalement sur la scène nationale, en représentant les intérêts des consommateurs auprès de diverses instances, politiques, réglementaires et judiciaires, et sur la place publique. Parmi ses dossiers privilégiés de recherche, d'action et de représentation, mentionnons le budget familial et l'endettement ; l'énergie ; les questions liées à la téléphonie, la radiodiffusion, la télédistribution et l'inforoute ; la santé, l'alimentation et les biotechnologies ; les produits et services financiers ainsi que les politiques sociales et fiscales.

Finalement, dans le contexte de la globalisation des marchés, l'Union des consommateurs travaille en collaboration avec plusieurs groupes de consommateurs du Canada-anglais et de l'étranger. Elle est membre de l'Organisation internationale des consommateurs (OIC) organisme reconnu notamment par les Nations-Unies.

- Ses principaux domaines d'expertise sont :
- Agroalimentaire
- Budget, crédit et endettement
- Énergie
- Produits et services financiers
- Politiques sociales et fiscales
- Santé
- Télécommunications, radiodiffusion et inforoute

INTRODUCTION

L'année 2003 a été décrétée par l'ONU «Année mondiale de l'eau». La même année, l'eau a fait l'objet des préoccupations du G8 lors de la réunion des ministres chargés de l'environnement. L'événement majeur sur le plan international fut, sans contredit, le troisième «Forum mondial de l'eau» à Kyoto.

Les enjeux mondiaux qui alimentent ces dernières années les discussions sur l'eau à tous les échelons (local régional, national et international) nous ont conduit à proposer au Bureau de la consommation le présent projet de recherche. Les préoccupations de l'ensemble des consommateurs canadiens portent sur des modes de gouvernance de l'eau, c'est-à-dire les systèmes juridiques, politiques et socioéconomiques utilisés pour réguler le développement et la gestion des ressources et infrastructures d'eau. La recherche s'est penchée sur des questions de prélèvements massifs d'eau, d'approvisionnement et d'allocation des ressources, de gestion des services et infrastructures d'eau dans les grandes villes canadiennes.

Toutes ces préoccupations trouvent leurs fondements dans les problèmes liés à l'alimentation en eau potable, tant en milieu rural qu'en milieu urbain. Les ressources d'eau sont susceptibles d'être exploitées pour la consommation humaine mais aussi et surtout pour les besoins des secteurs agricoles et industriels. Les coûts des services de l'eau ne cessent de croître, notamment en raison des coûts de gestion et d'entretien des réseaux auxquels s'ajoutent des coûts d'investissement dans les projets d'assainissement des eaux résiduaires urbaines (raccordement, collecte, épuration, etc.).

Cette recherche se proposait d'étudier les différents modes de gouvernance de l'eau (prélèvements massifs de la ressource et gestion des services hydriques) et d'en évaluer les impacts sur l'accès, la qualité et les réserves d'eau. Les résultats de cette recherche devaient permettre à l'Union des consommateurs de développer son expertise sur les questions qui alimentent le débat actuel : le droit à l'eau, la gestion du patrimoine d'eau, l'intervention des opérateurs privés dans la distribution d'eau, la tarification de l'eau, etc.

Dans un premier temps, le rapport trace un portrait général du secteur de l'eau au Canada : l'allocation de l'eau entre les différents secteurs économiques, ses différents modes de propriété ainsi que le statut qui peut lui être accordé.

Le deuxième chapitre traite de la gestion du patrimoine collectif des ressources d'eau, examinant l'approche sectorielle et l'approche concertée par bassin versant. Dans l'optique d'une gouvernance durable des ressources d'eau, ce chapitre tente d'identifier les écueils à éviter dans l'approche concertée.

Le troisième chapitre porte les différents modes de gestion des infrastructures et services de l'eau, gestion directe ou déléguée. Nous y étudions aussi les causes et conséquences du désengagement du secteur public au profit des acteurs du privé.

Le quatrième et dernier chapitre porte sur la tarification de l'eau comme instrument de gestion. Nous ferons un survol des principes et des pratiques de la tarification de l'eau ainsi que des critères définissant une «bonne» politique de tarification. Le chapitre se penche particulièrement la possible efficacité de l'application d'une tarification volumétrique aux secteurs résidentiel et

autres. Après l'étude de différents modèles de structures tarifaires possibles selon les secteurs, nous regarderons plus en détails quels pourraient être les modèles applicables au Canada.

Enfin nous tirons nos conclusions de cette vaste recherche et proposons nos recommandations.

CHAPITRE I PORTRAIT GÉNÉRAL DU SECTEUR DE L'EAU AU CANADA

Usage, propriété et statut

Le Canada dispose d'environ 7 % des réserves d'eau douce renouvelables de la planète et 20 % des ressources mondiales en eau douce, y compris les eaux contenues dans les glaciers et les calottes polaires. Ce patrimoine d'eau douce est menacé dans sa qualité aussi bien que dans sa quantité. On y détecte, en effet, et cela s'applique à tous les lacs et pour toutes les profondeurs, de fortes concentrations de substances chimiques nocives comme les dioxines, les biphényles polychlorurés, les furannes, le mercure, le plomb et même des déchets radioactifs rejetés par les centrales nucléaires. Ces substances, issues des résidus industriels et urbains, se sont accumulées dans les lacs depuis le milieu du siècle passé et contaminent directement les nappes phréatiques.

Le potentiel d'eau douce des Grands Lacs est également menacé par le manque de renouvellement et par l'augmentation de la consommation. L'étendue et la profondeur de ces lacs sont telles que les précipitations ne permettent de renouveler que 1% de leur volume total. Par ailleurs, l'épuisement des eaux souterraines qui alimentent près de 50% du volume d'eau des lacs du côté américain et 20% du côté canadien, contribue lui aussi à la perte d'eau dans ces lacs. On rapporte que le lac Supérieur, par exemple, est à son plus bas niveau depuis 1926 et que les Grands Lacs pourraient voir leur niveau baisser d'un mètre au cours du prochain siècle en raison des changements climatiques¹.

Au fil des dernières décennies, la croissance démographique au Canada, combinée avec l'urbanisation accrue et l'extension des activités économiques ont contribué à l'augmentation des prélèvements d'eau (de 36,7 à 44,8 milliards de m³ entre 1981 et 1996). On s'attend à ce que cette tendance se maintienne dans l'avenir car la population canadienne devant probablement augmenter de 6 millions d'habitants au cours des 25 prochaines années². En 2001, 80% de cette population vivait dans des zones urbaines, contre 75% en 1976³.

Cette croissance accentuera fortement les sollicitations subies par des systèmes de distribution d'eau déjà surchargés. Beaucoup d'agglomérations et de villes canadiennes possèdent des réseaux d'eau peu fiables et connaissent déjà de fréquentes interruptions de l'approvisionnement et altérations de leurs eaux.

En outre, la qualité des services fournis par les systèmes existants est en train de se dégrader, principalement en raison de la croissance démographique et de l'urbanisation rapides, des coûts élevés des investissements d'infrastructure et de la diminution des ressources publiques disponibles pour résoudre les problèmes d'eau dans les zones urbaines. À cela s'ajoutent des problèmes liés à l'inefficacité de la conception des réseaux et de leur exploitation.

¹ Barlow M. et Clarke T. : L'Or bleu , éd. Boréal, 2002.

² ONU : World Population Prospects, 2000 and 2002.

³ Statistiques Canada : L'activité humaine et l'environnement 2000.

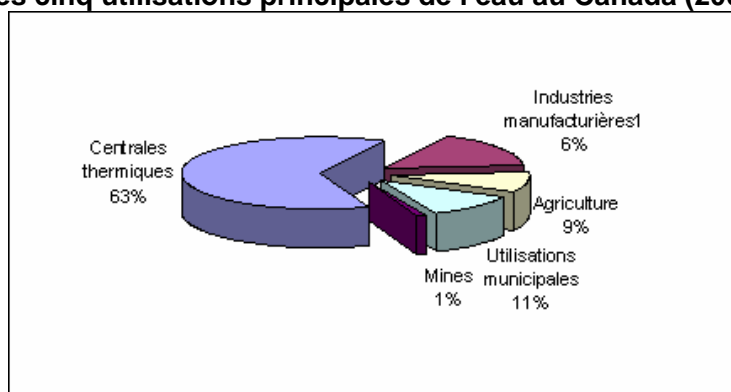
1.1 USAGES

Les utilisations de l'eau au Canada

Les statistiques de 1996, dernière estimation disponible, montrent que l'utilisation brute⁴ d'eau au Canada représentait 65 682 millions de mètres cubes d'eau, soit un prélèvement⁵ de 44 873 millions de mètres cubes et une recirculation⁶ de 20 807 millions de mètres cubes pour les utilisations industrielles. Environ 10 % du prélèvement était consommé (surtout par les utilisations industrielles et l'agriculture), alors que le reste était évacué dans les milieux récepteurs⁷.

Les prélèvements d'eau douce ont sensiblement augmenté au cours des dernières décennies, en partie suite aux pressions démographiques croissantes mais aussi en raison de l'augmentation notable de l'utilisation d'eau par habitant. Les prélèvements d'eau à l'échelle du Canada ont augmenté de 22% sur la période 1981-1996, alors que la population canadienne n'a augmenté que de 16% sur la même période. Dans la figure 1, on définit cinq utilisations principales de l'eau douce :

Figure 1
Les cinq utilisations principales de l'eau au Canada (2000)⁸



La filière thermique de l'industrie électrique

La production d'énergie thermique, secteur industriel qui comprend les centrales thermiques classiques et les centrales nucléaires, a tiré au Canada, en 1996, 63 % du prélèvement d'eau

⁴ L'utilisation brute de l'eau représente la quantité d'eau totale utilisée par un secteur ou par un usage. Normalement, celle-ci devrait correspondre au prélèvement d'eau, sauf que de plus en plus d'utilisateurs (spécialement les industries) réutilisent la même eau une ou plusieurs fois. La différence entre l'utilisation brute de l'eau et le prélèvement correspond à la quantité d'eau recirculée, ce qui peut s'exprimer en termes de taux de recyclage, soit le nombre de recirculations. Ce taux indique le degré d'efficacité d'une utilisation particulière.

⁵ Le prélèvement, tel que défini par Environnement Canada sur son site web, est la quantité tirée d'une source pour une activité particulière au cours d'une période donnée. L'évacuation, quant à elle, est définie par la partie de l'eau prélevée qui est retournée à sa source ou à proximité de celle-ci. La consommation correspond à la différence qui existe entre le prélèvement et l'évacuation. http://www.ec.gc.ca/water/fr/info/pubs/fs/f_FSA4.htm#withdraw (visitée le 20 août 2004)

⁶ La quantité en recirculation est celle utilisée plus d'une fois dans une application industrielle.

⁷ Statistique Canada : L'activité humaine et l'environnement, Statistiques annuelles 2003.

⁸ Site Internet de l'Atlas du Canada, :

http://atlas.gc.ca/site/francais/maps/freshwater/consumption/wateruse_principal.gif/image_view (visitée le 03 février 2005)

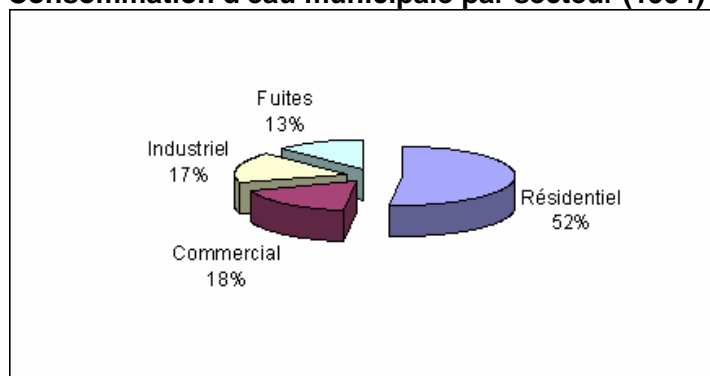
total⁹. Après les combustibles, l'eau est la ressource la plus importante utilisée dans la production à grande échelle d'énergie thermique. La production d'un kilowattheure d'énergie électrique exige 140 litres d'eau pour les centrales à combustibles fossiles et 205 litres pour celles à énergie nucléaire. Une partie de l'eau est convertie en vapeur qui sert à entraîner l'alternateur pour produire de l'électricité. La plus grande partie de l'eau utilisée sert toutefois strictement au refroidissement des condenseurs.

Les municipalités

Au Canada, près de la totalité de l'eau utilisée par les systèmes municipaux est prélevée dans des lacs et des rivières (eau de surface), le reste (12 % du total) provenant des eaux souterraines¹⁰. Il existe d'importants écarts entre les provinces en matière de source de prélèvement (eau de surface vs eau souterraine). Alors que certaines provinces dépendent principalement, voire exclusivement, des eaux souterraines (Nouveau-Brunswick (73%), Saskatchewan (66%), (Île-du-Prince-Édouard 100%), d'autres tirent leurs ressources d'une plus grande proportion des eaux de surface (Terre-Neuve-et-Labrador (75%), Alberta (70%))¹¹.

Dans les villes, l'eau est utilisée pour répondre aux besoins des secteurs résidentiel, commercial et institutionnel :

Figure 2
Consommation d'eau municipale par secteur (1994)¹²



⁹ Statistique Canada : L'activité humaine et l'environnement, Statistiques annuelle 2003.

¹⁰ Ressources Naturelles Canada, page Web de l'Atlas du Canada sistré le 29 avril 2005 : <http://atlas.gc.ca/site/francais/maps/freshwater/consumption/domestic>

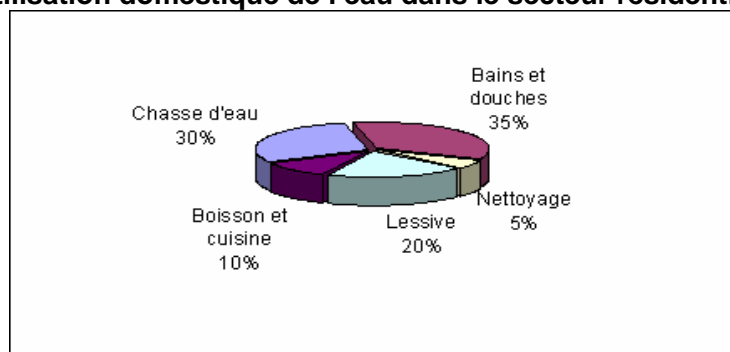
¹¹ Statistique Canada : L'activité humaine et l'environnement, Statistiques annuelle 2003.

¹² Source : Canada. Environnement Canada. L'eau en milieu urbain : Consommation d'eau et traitement des eaux usées par les municipalités. Ottawa. 2001. In <http://atlas.gc.ca>

Le secteur résidentiel

Dans le secteur résidentiel, avec une consommation moyenne de 343 litres par jour et par habitant, le Canada se situe au second rang des pays de l'OCDE, après les États-Unis (382 l/h/j), des plus grands consommateurs d'eau. Suivent, l'Italie (250 l/h/j), la Suède (200 l/h/j) et la France (150 l/h/j). Environ les deux tiers de la quantité totale de l'eau utilisée pour des fins domestiques au Canada l'est pour les bains et douches (35%) et pour les chasses d'eau (30%).

Figure 3
Utilisation domestique de l'eau dans le secteur résidentiel¹³



Le prix de l'eau, quoiqu'il varie considérablement suivant les régions, est généralement faible au Canada, comparativement à celui qui est imposé ailleurs. Selon Environnement Canada, l'utilisateur résidentiel d'eau (prenant pour base une consommation moyenne de 25 000 litres par mois) paie en moyenne 1,14 \$ par 1 000 litres. Au cours des dernières années, ce prix a augmenté de façon importante; il s'élevait à environ 82 cents par 1 000 litres en 1991. Sur le plan national, le prix comprend actuellement une portion consacrée au traitement des eaux usées, qui est évaluée à environ 39 %.

Le montant de la facture résidentielle mensuelle au Canada varie entre 15\$ et 90\$. Les prix les plus bas se retrouvent au Québec, à Terre-Neuve et en Colombie-Britannique, et les plus élevés dans les Prairies et dans le Nord¹⁴.

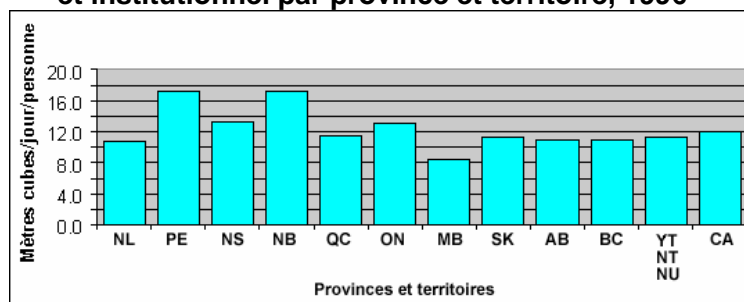
¹³ Source: Environnement Canada. L'eau en milieu urbain : Consommation d'eau et traitement des eaux usées par les municipalités. Série nationale d'indicateurs environnementaux. Bulletin EDE numéro 2001-1. Ottawa. 2001. In <http://atlas.gc.ca>

¹⁴ Données de Ressources Naturelles Canada publiées sur le site Internet de l'Atlas du Canada : page web suivante visitée le 03 février 2005 : <http://atlas.gc.ca/site/francais/maps/freshwater/consumption/domestic/1>

Les secteurs commercial et institutionnel

Après le secteur résidentiel, les secteurs commercial et institutionnel sont les plus gros consommateurs d'eau municipale¹⁵. Les taux d'utilisation par habitant sont les plus élevés à l'Île-du-Prince-Édouard et au Nouveau-Brunswick, et les plus bas sont au Manitoba.

Figure 4
Consommation d'eau par personne dans le secteur commercial et institutionnel par province et territoire, 1996¹⁶



Le secteur industriel

Le secteur industriel¹⁷ absorbe environ 17 % de la consommation totale d'eau adressée aux réseaux d'eau des municipalités. En 1996, l'industrie manufacturière était responsable à elle seule de 14 % des prélèvements d'eau¹⁸. Les trois principaux utilisateurs de l'industrie étaient alors les secteurs du papier et des produits connexes, des métaux de base et des produits chimiques.

L'eau est utilisée dans l'industrie manufacturière comme matière première, liquide de refroidissement, solvant, moyen de transport et comme source d'énergie. Une automobile qui sort de la chaîne de montage aura nécessité au moins 120 000 litres d'eau, soit 80 000 pour la production de la tonne d'acier qui entre dans sa construction et 40 000 de plus pour la fabrication proprement dite. Il faut en outre de nombreux milliers de litres d'eau pour fabriquer les composantes de plastique, de verre et de tissus qui entreront dans le produit fini.

L'agriculture

L'agriculture représentait en 1996 la quatrième plus grande utilisation de l'eau au Canada, totalisant 9 % des prélèvements totaux¹⁹ (voir figure 1). L'eau est prélevée pour l'irrigation (95 %) et pour l'abreuvement du bétail (5 %)²⁰. Si l'irrigation est nécessaire principalement dans les régions les plus sèches du Canada, comme les régions sud de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, de la Saskatchewan et du Manitoba, elle est aussi pratiquée en Ontario et dans les

¹⁵ Les consommateurs du secteur commercial et institutionnel sont les établissements publics comme les organismes gouvernementaux, les écoles et les hôpitaux. Cette catégorie englobe également les immeubles d'habitation, qui sont généralement la propriété d'entreprises.

¹⁶ Source : Canada. Environnement Canada. L'eau en milieu urbain : Consommation d'eau et traitement des eaux usées par les municipalités. Ottawa. 2001. In <http://atlas.gc.ca>

¹⁷ Environnement Canada définit ainsi le secteur industriel qu'il inclut dans ses statistiques: les industries branchées aux réserves municipales d'eau. Plusieurs industries ont leur propre système d'approvisionnement en eau; elles ne sont pas incluses dans cette base de données (Ressources Naturelles Canada, page Web visitée le 29 avril 2005: <http://atlas.gc.ca/site/francais/learningresources/glossary/results.html?term=Consommation%20industrielle%20en%20eau>).

¹⁸ Statistique Canada : L'activité humaine et l'environnement, Statistiques annuelle 2003.

¹⁹ Statistique Canada : L'activité humaine et l'environnement, Statistiques annuelle 2003.

²⁰ Statistique Canada : L'activité humaine et l'environnement, Statistiques annuelle 2003.

Maritimes pour le contrôle du gel. Comme une grande quantité de l'eau prélevée s'évapore, seule une petite partie retourne à sa source. Il s'agit donc d'une utilisation à consommation élevée.

L'industrie minière

Cette catégorie comprend l'exploitation des mines de métaux ainsi que l'extraction des minerais non métalliques et celle du charbon. L'industrie minière utilise l'eau pour séparer le minerai du roc, refroidir les foreuses, laver le minerai au cours de la production et évacuer les résidus.

Même si l'industrie minière n'effectuait qu'environ 1,0 % de tous les prélèvements d'eau en 1996, certaines de ses nouvelles utilisations de l'eau, particulièrement dans le développement de la production pétrolière, constituent ce que certains qualifient de véritable gâchis. Pour renforcer le débit du pétrole et du gaz extraits, les compagnies pétrolières ont foré en Alberta en 2001 des milliers de puits dans lesquels elles ont puisé depuis près de 230 milliards de litres d'eau. Cette quantité d'eau prélevée suffirait à desservir en eau la ville d'Edmonton ou celle de Calgary durant deux ans. Ce mode d'extraction par inondation, utilisé par l'industrie pétrolière compte pour 60 % du pompage des nappes souterraines dans la zone pétrolière de l'Alberta²¹.

Conclusion

Devant l'ampleur des prélèvements d'eau, qui peut mener à l'épuisement des ressources d'eau par les différents secteurs de l'économie, il appert clairement que des réponses doivent être apportées aux questions des modes de propriété et de gestion de l'eau. À qui appartiennent les ressources d'eau, qui doit prendre en charge leur préservation et comment?

1.2 PROPRIÉTÉ DE L'EAU : COMMUNE OU PRIVÉE

L'eau est considérée depuis les anciens temps comme une «res communis» (chose commune). On la considère aussi comme une «res nullius», une chose qui n'appartient à personne, un bien sans maître. Dans le droit romain, les Res Communis sont les biens qui ne peuvent être gérés et protégés que par la communauté. Les « res communis omnium » constituent un patrimoine commun, un patrimoine sur lequel chacun a des droits et des devoirs. Les « res communis » sont soustraites à l'appropriation parce qu'ils sont affectés au service public (Res Publicae) ou plus généralement à tout le genre humain (Res universitatum). Elles définissent ce qui retourne de la raison humaine, de la même façon que les Res Sacrae, les Res Religiosae ou les Res Sanctae retournent de la raison divine : les choses sacrées (Res sacrae) sont hors commerce et ne peuvent être aliénées.

Personne, pas même l'État, ne peut s'accaparer ces biens communs. L'État, sans en être propriétaire, peut toutefois, dans l'intérêt public, fixer les limites et les conditions de leur usage.

« Il faut aussi définir ce que l'on entend par "bien commun". En droit international, on l'entend au sens de "res nullius" (une chose qui n'appartient à personne, comme la haute mer) ou de "res communis" (une chose qui appartient à tous, comme le spectre des fréquences

²¹ André Bouthillier : « L'eau et les traités commerciaux », article publié sur le site internet de la Coalition Eau-Secours, : http://www.eausecours.org/dossier_format_acrobat/Trait%C3%A9s%20Commerciaux/2004_08_01_douzemythesfr.pdf (visitée le 01 février 2005)

électromagnétiques)? La catégorie de "res publica" en tant qu'elle s'oppose à la "res privata" peut aussi s'appliquer. »²²

Puisque l'eau ne peut appartenir à personne mais que tous en ont besoin pour leur survie, la communauté dans son ensemble doit en être en même temps bénéficiaire et responsable de cette ressource.

Il est clair que, depuis quelques années, une prise de conscience et un désir de solidarité se concrétisent de plus en plus à tous les échelons, local, régional, national et international au sujet de l'eau, qui se manifestent notamment dans :

- Les dispositions des lois sur l'eau permettant l'ajustement et le réajustement sans indemnisation des droits d'eau en cours de jouissance, notamment en cas de pénurie;
- Les dispositions sanctionnant par la caducité le non-usage d'un droit de jouissance²³;
- Les dispositions législatives visant la planification hydraulique et, en particulier, celles visant les transferts d'eau d'un bassin à un autre, accompagnées de mesures visant à concilier les intérêts en jeu et à concrétiser le souci de solidarité²⁴;
- La mise en place, de concert avec les parties intéressées, de plans de gestion des ressources à l'échelle des bassins ou sous-bassins;
- La gestion des ressources menacées d'épuisement ou de contamination par les utilisateurs eux-mêmes²⁵.

Plusieurs facteurs entrent en ligne de compte dans la mise en œuvre des droits relatifs à l'eau.

- Le facteur géographique : l'étendue du territoire administratif (municipalité, province/État, pays) et de ses bassins hydrographiques;
- Le facteur climatique : l'abondance ou la rareté de l'eau;
- Le facteur juridique : les concepts juridiques applicables à la propriété de l'eau.

L'eau, selon le concept applicable, sera un bien privé, laissant à l'entreprise privée toutes les prérogatives sur la ressource, ou sera considérée comme un bien public, propriété de l'ensemble de la population, géré par l'État. Cette conception reste la plus répandue, la Grande-Bretagne allant même jusqu'à interdire catégoriquement l'appropriation de l'eau, même par l'État. Pour ce qui est de la gestion, elle pourra être, selon le statut accordé à la ressource elle-même, privée ou publique. On trouve aussi beaucoup de systèmes de gestion hybrides, une gestion à la fois publique et privée qui rend obligatoire l'obtention d'un permis d'exploitation pour l'utilisation des eaux.

Le facteur juridique apparaît comme un facteur déterminant dans la question du statut et de la propriété de l'eau.

Le droit romain a fortement influencé la législation actuelle des pays européens relativement à la gestion de l'eau. Les utilisations privées et publiques de l'eau sont toutes deux reconnues. La Belgique, l'Italie, la France et d'autres pays de tradition civiliste reconnaissent la propriété publique des eaux navigables ou des eaux dont l'utilisation relève d'un intérêt public et l'obtention d'un permis ou d'une concession pour leur utilisation est obligatoire. L'utilisation des

²² Quéau, Philippe, *Du Bien Commun Mondial à l'âge de l'Information*, Unesco ; (en ligne) www.2100.org/conf_queau1.html (page visitée le 13 avril 2005)

²³ Cette pratique d'application des dispositions a été utilisée en France dans différentes occasions.

²⁴ Par exemple, le traité des eaux limitrophe autorise les prélèvements massifs pour des raisons humanitaires, par exemple.

²⁵ Voir les expériences des ZIP au Québec.

eaux privées ne requiert par contre aucune intervention de l'administration, bien qu'elles restent soumises à des règles statutaires, servitudes ou droits de passage. De même, le propriétaire d'un fonds est également le propriétaire des eaux souterraines, qu'il peut aussi utiliser selon son bon gré. Plusieurs pays civilistes ont toutefois, par voie législative, apporté des réformes en vue d'une meilleure gestion de l'eau; l'Italie et la France, par exemple, ont inclus dans le domaine public toutes leurs ressources hydrographiques, y compris les nappes phréatiques, entraînant de ce fait la nécessité d'une autorisation administrative préalable pour leur utilisation.

Le Canada, tout comme l'Angleterre, les États-Unis, l'Australie et certains pays d'Afrique et d'Asie, est influencé par la tradition de « **Common Law** », issue d'Angleterre, qui prévoit que l'eau est un bien public (res communis), qui appartient à tous. Il ne peut de ce fait exister de droit de propriété sur les eaux courantes, sur les fleuves. De plus, la rareté de l'eau nécessitant l'administration publique de cette ressource afin d'en contrôler toutes les utilisations. La plupart des pays influencés par le *Common Law* ont mis en place des systèmes de permis.

De même, au Québec, la Politique Nationale de l'Eau, annoncée en 2002, insiste sur le fait que l'eau est « *une richesse de la société québécoise faisant partie intégrante du patrimoine collectif*²⁶ ». L'eau, de surface ou souterraine, est considérée par le Code civil du Québec comme une « *chose commune*²⁷, *sous réserve des droits d'utilisation ou des droits limités d'appropriation qui peuvent être reconnus* ». ²⁸

1.3 STATUT DE L'EAU : UN DROIT OU UNE MARCHANDISE?

L'eau, en tant que ressource essentielle et vitale à l'être humain et à son environnement, n'a commencé à se forger et à s'approprier un statut précis et clair qu'au cours de ces toutes dernières années et ce dans le cadre des forums nationaux et internationaux sur les thèmes de l'eau et de l'environnement. Depuis l'ouverture du secteur de l'eau aux opérateurs privés et l'inclusion de l'eau dans l'ordre du jour des débats sur le libre échange, les associations de citoyens et de consommateurs ainsi que les groupes environnementaux ont alimenté des grands débats sur le statut de l'eau : un droit ou une marchandise.

Restructuration du secteur de l'eau et remise en question du droit à l'eau

La mondialisation et l'ouverture du secteur de l'eau et de la gestion des infrastructures hydriques au secteur privé font surgir de nouvelles problématiques concernant la propriété de l'eau, son statut et son mode de gestion. Ces problématiques soulèvent à leur tour des préoccupations auprès des consommateurs, surtout depuis que des grandes entreprises spécialisées dans la gestion des infrastructures hydriques commencent à voir dans l'eau une nouvelle opportunité d'affaires et une source de profit jusque-là ignorée. Le contrôle sur les systèmes d'eau passe par la marchandisation de l'eau, la privatisation des réseaux et l'intégration oligopolistique mondiale entre les divers secteurs: eau de réseau, eau en bouteille et traitement des eaux.

²⁶ Gouvernement du Québec : L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau, 2002, p.5.

²⁷ Le Petit Robert1 définit une chose comme un objet unique, un bien, un patrimoine. Les choses communes ne sont pas susceptibles d'appropriation individuelle.

²⁸ Gouvernement du Québec : L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau, 2002, faits saillants, p.5.

Marchandisation de l'eau

Une dizaine de firmes multinationales, parmi lesquelles les françaises Vivendi-Générale des eaux, Suez-Lyonnaise des eaux, l'américaine Bechtel et la britannique Thames Water, propriété de l'Allemand RWE, dominent actuellement l'industrie de l'eau. La majorité d'entre elles sont également fournisseurs d'autres services publics et promoteurs d'infrastructures publiques.

Ces « majeures » de l'eau, ne détenant que 5 à 10% des concessions sur l'eau dans le monde, récoltent annuellement 200 milliards de dollars de son exploitation. Dans les années 90, les sociétés européennes (Vivendi, Suez et Thames Water) géraient des réseaux de distribution d'eau potable dans au moins 56 pays. Si l'on ajoute les services sanitaires, ce sont alors plus de 100 pays dans lesquels ces compagnies mènent leurs affaires. Les deux géants français détiennent actuellement de 50 à 70 % des contrats sur l'eau dans le monde²⁹.

Des organisations internationales visant à promouvoir une meilleure gestion des ressources en eau, comme le Conseil Mondial de l'eau (World Water Council) et le Partenariat Mondial de l'Eau (Global Water Partnership) ont été mises sur pied, dans lesquelles les entreprises privées sont représentées (par le président de Suez et par de hauts responsables de Vivendi). Le monde des affaires et de la finance est évidemment très présent dans ces organismes, par l'intermédiaire des conseillers-experts qui, dans la plupart des cas, sont liés aux multinationales de l'eau. Le capital privé est ainsi solidement installé dans les sphères de recommandation et décision³⁰. Cette présence n'a toutefois pas empêché le virage idéologique majeur du Conseil mondial de l'eau, en 2004, qui l'a amené à troquer sa philosophie de l'eau, « marchandise », au profit d'une logique de droit fondamental, défendue jusqu'ici par les organisations citoyennes un peu partout dans le monde.³¹

Le concept de l'eau considérée comme marchandise reste pourtant bien présent. Plusieurs municipalités à travers le monde ont déjà privatisé tout ou une partie de leurs systèmes d'infrastructures d'eau³². Fortune Magazine classe l'eau comme l'une des plus importantes opportunités d'affaires au monde : « [Water is] one of the world's great business opportunities. It promises to be to the 21st century what oil was to the 20th . [. . .] The liquid everybody needs [. . .] is going private, creating one of the world's great business opportunities³³ ».

Le droit à l'eau comme droit humain fondamental

Il semble difficile de concilier la privatisation de l'industrie de l'eau et la reconnaissance du droit à l'eau comme droit fondamental que revendiquent les consommateurs et les mouvements citoyens. En effet, la privatisation réfère d'abord à la notion de profit qui va s'appliquer à une ressource qui, par nature, est déterminante pour la vie humaine et pour l'équilibre de l'écosystème. Avec la privatisation, le prix de l'eau sera dicté, dans le meilleur des cas, par les coûts du distributeur; les considérations humaines, la capacité de paiement et de conservation des eaux ne faisant pas partie des préoccupations prioritaires des entreprises privées.

²⁹ Source : Un dossier de l'UN/HABITAT présenté au 3^{ème} Forum Mondial sur l'eau de mars 2003, rapportée par Consumers International dans ses fiches techniques sur l'eau.

³⁰ Riccardo Petrella : « La nouvelle « conquête de l'eau » », Le Monde Diplomatique, mars 2000.

³¹ Francoeur, Louis-George, Virage à 180° du Conseil mondial de l'eau, in Le Devoir, 22 mars 2004 (en ligne) <http://www.ledevoir.com/2004/03/22/50438.html> (page consultée le 21 avril 2005)

³² Atlanta, Berlin, Buenos Aires, Bolivia, Casablanca, Charleston, Chattanooga, Ghana, Houston, Jacksonville, Jersey City, Lexington, New Orleans, Peoria, Ontario, San Francisco et d'autres. <http://www.fact-index.com/c/co/corporatization.html>

³³ Shawn Tully : « Water, Water Everywhere », 5/15/2000. Article publié sur le site de Fortune à la page suite visitée le 29 août 2004 : <http://www.fortune.com/fortune/investing/articles/0,15114,368262,00.html>

La notion de droit à l'eau est déjà bien développée. C'est « le droit pour toute personne, quel que soit son niveau économique, de disposer d'une quantité minimale d'eau de bonne qualité qui soit suffisante pour la vie et la santé. (...) partie intégrante du droit à alimentation: l'accès à l'eau potable salubre et propre et à l'eau d'irrigation de base doit être mis en œuvre en application de l'obligation de respecter, de protéger et de donner effet au droit à l'alimentation. »³⁴ « Le droit à l'eau est un droit économique et social qui ne saurait être dissocié des droits de l'homme déjà reconnus »³⁵. « Le droit à l'eau garantit à chaque être humain de disposer pour son usage personnel et domestique d'une eau abordable, en quantité suffisante, de qualité acceptable et à laquelle il peut facilement accéder. »³⁶

Le droit à l'eau est un droit complexe puisqu'il doit viser à la fois :

- un bien (l'eau) et un service (de prélèvement, de traitement, de distribution, de collecte et d'épuration);
- un bien qui a une incidence sur l'alimentation et sur la santé individuelle et collective;
- un contrat passé entre le producteur-distributeur qui est le prestataire et la municipalité ou collectivité locale qui est le client;
- un contrat qui existe entre le prestataire et l'utilisateur-consommateur.

Depuis la fin des années 90, le droit à l'eau a fait l'objet d'un grand débat dans plusieurs forums nationaux et internationaux (par exemple : la Commission économique pour l'Europe des Nations unies a adopté à Londres le Protocole sur l'eau et la santé (1999); le Conseil européen du droit de l'environnement (CEDE) a adopté, la même année, la Déclaration de Madère sur la gestion durable des ressources en eau). Une position, bien que controversée, a été adoptée lors du 2^{ème} Forum mondial de l'eau à LA HAYE en mars 2000 lors duquel se sont tenus des débats avant tout idéologiques, basés sur une opposition entre les conceptions civique et marchande de l'eau; l'eau, « droit fondamental » de l'homme ou l'eau « besoin humain de base » et, donc, « bien économique ». La déclaration commune finale du Forum prône « l'accès à des ressources en eau saines et suffisantes pour satisfaire les besoins des populations. »³⁷ Refusant de reconnaître l'eau comme faisant partie des Droits humains, les participants ne sont parvenus à s'entendre que sur une déclaration qui découle du sens commun, qui reconnaît lapidairement que l'eau est « indispensable à la vie ».

L'objectif recherché par le texte de la déclaration ne réussit pas, néanmoins, à apporter une réponse à la question fondamentale du statut de l'eau. Les mesures de solidarité envers les plus défavorisés pour qu'ils puissent avoir accès à l'eau ne font toujours pas de l'accès à l'eau un droit. Inclure l'eau dans la catégorie des biens ou services publics permet, certes, d'assurer une certaine égalité entre les usagers du service public, d'opérer un contrôle sur la tarification et d'éviter les abus de monopole mais n'assure pas nécessairement le droit à l'eau puisque cette inclusion n'implique pas nécessairement qu'on ne peut pas refuser l'accès à l'eau. La

³⁴ Le droit à l'alimentation; MARS, Commission des droits de l'Homme, Jean Ziegler défend le droit à l'eau, 2003 (en ligne) http://www.aidh.org/alimentation/actu03/03drt_eau.htm (page consultée le 21 avril 2005)

³⁵ Smets, Henri, *Le droit de chacun à l'eau*, Smets, Conseil Européen du Droit de l'Environnement (en ligne) http://cartel.oieau.fr/a_propos/snets_01.pdf (page consultée le 21 avril 2005)

³⁶ Observation générale sur le droit à l'eau adoptée portant sur le Pacte relatif aux droits économiques et culturels (CESCR) du Comité des Nations Unies pour les droits économiques, sociaux et culturels, novembre 2002; Cité sur le site officiel de l'Année internationale de l'eau douce 2003; *Faits et Chiffres: L'accès à l'eau, un droit de l'homme* (en ligne) http://www.wateryear2003.org/fr/ev.php-URL_ID=4087&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (page consultée le 21 avril 2005)

³⁷ Vision Mondiale de l'eau, Chapitre 1 : Enoncé des points saillants de la Vision (Site Internet du Conseil Mondial de l'eau, visité le 01 mai 2005) : http://www.worldwatercouncil.org/Vision/Table_content_vf.shtml

reconnaissance d'un droit à l'eau impliquerait une obligation pour la société d'offrir l'eau à ses membres. Cette reconnaissance demeure donc nécessaire.

Le Canada, s'opposant à cette logique, a préféré adopter une autre position. En 2002, lors d'un vote à la Commission des Nations Unies sur les droits humains (CNUDH), le Canada été le seul pays à ne pas se rallier à une résolution visant à nommer un rapporteur spécial dans le but d'analyser la relation entre la jouissance de droits économiques, sociaux et culturels et la promotion de la réalisation du droit à l'eau pour consommation et besoins sanitaires (37 pour, 1 contre et 15 abstentions). La représentante canadienne qui s'est objectée à la nomination et au mandat d'un tel rapporteur, avait même affirmé que « le Canada n'acceptait pas l'existence du droit à l'eau pour consommation et besoins sanitaires³⁸ ». Pourtant, à Genève un an plus tard, le rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation a souligné que la reconnaissance du droit à l'eau est indissociable du droit à l'alimentation. Le représentant canadien a appuyé la résolution de la CNUDH sur le droit à la nourriture tout en réaffirmant que « le Canada n'accepte pas la notion de l'existence d'un droit à l'eau³⁹ »

« Dans la *législation internationale relative aux droits de l'homme*, l'eau est protégée implicitement et explicitement comme droit de l'homme. Dans la Déclaration Universelle des Droits de l'homme de 1948 et dans les deux Pactes internationaux de 1966 concernant respectivement les droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR), et les droits civils et politiques (ICCPR), l'eau n'est pas mentionnée explicitement, mais elle est considérée comme une composante intégrale d'autres droits reconnus, tels les droits à la vie, à un niveau de vie suffisant, à la santé, au logement et à la nourriture. »⁴⁰

Le mouvement international qui lutte pour faire reconnaître le droit à l'eau a quelques avancées à son actif : Le Protocole de Londres sur l'eau et la santé de 1999 (article 5, principes et orientations) prévoit l'accès de tous à l'eau, y compris pour les plus défavorisés. La convention des Nations Unies sur la non discrimination à l'égard des femmes (Article 14-h) et celle sur la protection des enfants prévoit aussi le droit à l'eau (Article 24-c).

Dans une Résolution 1997/18 des Nations Unies, la Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et la protection des minorités affirmait : « [...] the right of each woman, man and child to access to drinking water supply and sanitation services in order to live in dignity, security and peace. »⁴¹

Au Québec, en vertu de la Politique Nationale de l'Eau et du statut accordée à l'eau comme « chose commune », le gouvernement se voit attribuer « le devoir d'assurer à tous les membres de la collectivité le droit d'accès à l'eau pour répondre à leurs besoins fondamentaux et de faire prévaloir ce droit essentiel sur d'autres usages⁴² » (nos soulignés).

Dans plusieurs pays où l'accès à l'eau est reconnu comme un droit, les distributeurs d'eau n'ont pas le droit de couper d'eau. En Angleterre, où l'industrie de l'eau est privatisée, le droit de couper l'eau est aboli depuis 1999. L'exemple du système de Flandres, en Belgique, est devenu

³⁸ Pierre Lecrec : « Le Canada nie le droit humain à l'eau », 2004, article publié en date du 18 mars 2004 sur le site Internet de PlaneteBleu à la page web : http://eau.apinc.org/article.php3?id_article=158 visitée le 20 septembre 2004.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ **Organisation mondiale de la Santé** : Article thématique - L'eau, la santé et les droits de l'homme (en ligne) <http://www.worldwaterday.org/wwday/2001/lqfr/thematic/hmnrighs.html> (page consultée le 21 avril 2005)

⁴¹ Site Internet de Human Right Interest, page visitée le 03 février 2005 : <http://www.hri.ca/forthecord1997/documentation/subcommission/e-cn4-sub2-res-1997-18.htm>

⁴² Gouvernement du Québec : L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau, faits saillants, 2002,

un modèle d'application du droit à l'eau. Chaque personne d'une famille à Flandres a, en effet, droit à 40 litres d'eau par jour. Au delà de ce volume de base, les consommateurs doivent payer l'eau.

Dans d'autres pays, y compris ceux où les compteurs d'eau sont utilisés, le « droit de couper » dont bénéficient plusieurs distributeurs d'eau perd du terrain. Aussi bien dans des pays en développement, comme le Mexique, que dans des pays occidentaux comme la France, l'Allemagne ou l'Espagne, on évolue vers l'idée que, pour recouvrer les créances dues sur les factures d'eau impayées, des mesures de recouvrement autres que par la coupure doivent être entreprises⁴³.

Les mesures de solidarité introduites ici et là pour alléger le fardeau de la facture d'eau demeurent néanmoins loin des attentes des consommateurs qui cherchent à faire de l'accès à l'eau un droit fondamental pour chaque consommateur plutôt qu'une faveur concédée aux plus démunis.

1.4 CONCLUSION

Il est difficile de comprendre cette réticence à reconnaître le droit à l'eau. D'autres droits socioéconomiques, (le droit à la santé, à l'éducation, etc) ont été reconnus malgré les investissements nécessaires à leur mise en œuvre. La réponse institutionnelle à ces droits est apportée par la mise en place des services publics de l'éducation nationale, de la santé publique, des logements sociaux ou des offices d'HLM. C'est donc toute la mise en question de services publics qui était à l'origine de la marchandisation de l'eau comme à la marchandisation des logements, de la santé, de l'éducation, etc.

De par sa spécificité, en tant que ressource fragile, primordiale pour la vie, non inépuisable et non remplaçable, il est inconcevable que le rythme actuel des prélèvements des ressources d'eau, l'intensité de la pollution et le degré de la monopolisation soient maintenus. Il est également inconcevable d'envisager qu'une telle source de vie puisse se voir transformée en une simple marchandise et source de profit. Le droit à l'eau est un droit naturel et fondamental de par son lien direct avec le droit à la vie, dont elle dépend et non un simple objet de transactions marchandes. Les consommateurs, premiers concernés par l'eau, doivent être impliqués dans la gestion de l'eau et dans les processus de prise de décision au sujet de son mode de propriété, de son rythme d'utilisation et de son allocation à ses différents usages dans le respect des valeurs fondamentales de notre société. C'est l'objectif même de la gouvernance de l'eau qui sera étudiée dans les chapitres qui suivent.

⁴³ En France, par exemple, l'eau ne peut être coupée à une famille qui a un nourrisson ou une personne dépendante à charge.

CHAPITRE 2 GESTION DU PATRIMOINE COLLECTIF

La gouvernance de l'eau s'exerce à deux niveaux : au niveau des prélèvements pour assurer une gestion efficace de l'eau en tant que ressource naturelle faisant partie intégrante de l'écosystème naturel, et au niveau des infrastructures des services hydriques. Le premier niveau vise plus particulièrement la protection de la qualité et de la quantité du patrimoine hydrique dans une approche d'intérêt général et de développement durable (protection des ressources d'eau superficielles et souterraines contre l'épuisement et la dégradation de la qualité). Quant au deuxième niveau, il concerne la gestion des systèmes d'infrastructures, la fourniture d'eau aux clients finaux et le recouvrement des coûts des services (traitement et distribution de l'eau douce, collecte et épuration des eaux usées).

Le statut de bien collectif et de ressource naturelle fragile et limitée attribué à l'eau présuppose la mise en œuvre d'un système qui permettra d'assurer une répartition équitable de cette ressource et le maintien d'une qualité acceptable. Cette notion de bien collectif est donc à la base de l'existence des politiques publiques dans le secteur de l'environnement, en général, et de l'eau, en particulier.

Les cours d'eau, les lacs et les nappes phréatiques, ont toujours joué un rôle primordial dans la vie sociale et économique des populations. En effet, au fil du temps, ils ont été voies de transport et pourvoyeurs de matières premières, d'eau potable et d'énergie. Il n'est donc pas surprenant de constater la multitude d'usages qui y sont liés et qui en dépendent. C'est le cas pour les activités socioéconomiques liées aux domaines industriel, agricole, municipal, récréo-touristique, ou pour les pêcheries, la production hydroélectrique et la navigation commerciale. De plus, en tant que milieux de vie, les lacs et les cours d'eau accueillent une grande diversité d'espèces animales et florales.

Cependant, si les eaux souterraines et de surface ont constitué un facteur prépondérant dans l'amélioration du niveau de vie des peuples en général et des canadiens en particulier, elles ont été, en contrepartie, grandement affectées par l'urbanisation des régions et l'industrialisation des économies qui sont à l'origine des prélèvements massifs et de la détérioration de la qualité de cette ressource. La gouvernance de cette ressource vise ainsi à gérer les impacts sur l'eau des activités humaines. Le fait que le mode de planification traditionnel de cette ressource n'a pas réussi à préserver à des niveaux satisfaisants sa qualité et sa quantité et à instaurer une équité entre les différents usages qui y sont liés fait aujourd'hui l'unanimité. Il est de plus en plus évident que les systèmes de gestion prédominants dans les pays développés ne favorisent pas la résolution de ces problèmes, contribuant plutôt à les créer et à les entretenir.

Dans ce chapitre, nous expliquerons, dans une première étape, l'approche sectorielle, dominante, de gestion des ressources hydriques et nous tenterons d'en identifier les limites. Dans une deuxième étape, nous présenterons l'approche de gestion par bassin versant comme alternative en essor. Dans une troisième section, nous ferons une analyse critique de la stratégie canadienne de gestion et de protection des ressources d'eau et, finalement, nous établirons un bilan de l'approche concertée de gestion de l'eau par bassin versant.

2.1 APPROCHE SECTORIELLE DE GESTION DE L'EAU

L'approche sectorielle de gestion de l'eau est basée sur une perception des différents usages de l'eau comme éléments distincts. Ainsi, même si dans la réalité chaque usage a un effet sur l'autre et que chaque modification sur un aspect du système hydrique entraîne une série d'autres changements, cette corrélation n'est pas prise en compte dans le cadre de l'approche sectorielle.

Origine de l'approche

Pour bien comprendre l'origine de cette approche de gestion de l'eau, il est nécessaire d'embrasser le contexte sociopolitique dans lequel elle s'insérait.

Il est important de rappeler qu'avant le début des années 70, les canadiens se souciaient assez peu des questions environnementales. L'eau apparaissait comme une ressource disponible en quantité illimitée et l'impact des diverses activités humaines sur sa qualité ne semblait pas préoccupant. Cependant, à partir de 1970, les revendications et les pressions exercées par les associations de consommateurs et les groupes de protection de l'environnement vont commencer à porter fruit et de nombreuses lois sur l'eau et l'environnement commencent à voir le jour dans les juridictions provinciales aussi bien que fédérales⁴⁴.

Au Québec, par exemple, la gestion de l'eau retient particulièrement l'attention du gouvernement, car cette ressource constitue, avec les forêts, l'un de ses principaux moteurs socioéconomiques. Le ministère québécois de l'environnement lance donc, en 1978, le Programme d'assainissement des eaux du Québec (PAEQ) pour améliorer ou conserver la qualité des eaux, ce qui devait répondre aux besoins de la population, et pour obtenir ou maintenir des milieux aquatiques équilibrés.

Le PAEQ distinguait trois champs d'activités humaines comme principaux responsables des dommages causés à l'environnement aquatique, soit les secteurs industriel, municipal et agricole.

L'approche sectorielle de gestion de l'eau, suivie par la plupart des pays développés, tire son origine du courant de pensée « rationnel ». Ce courant de pensée s'inscrit à l'intérieur d'un vaste mouvement international de modernisation, ayant débuté vers 1930, dans lequel la plupart des gouvernements des pays développés ont décidé de centraliser leurs politiques publiques, privilégiant l'échelon national, plutôt que les niveaux régional et local.

Au Québec, par exemple, entre 1960 et 1970, le développement était pensé, organisé et géré par le gouvernement, le cadre institutionnel et légal élaboré pour une gestion de l'eau par secteurs d'activités et pour une régulation des activités humaines. L'idéologie sous jacente à cette approche de gestion, défendue par le gouvernement de l'époque, ressort clairement de cet extrait du rapport de la Commission d'étude sur les problèmes juridiques de l'eau de 1975:

⁴⁴ La Loi sur les ressources en eau du Canada (promulguée le 30 septembre 1970) établit le cadre de coopération avec les provinces et les territoires en vue de la conservation, de la mise en valeur et de l'utilisation des ressources en eau du Canada.

« Le législateur s'est en effet préoccupé non pas de l'eau mais des usages de celle-ci. En conséquence, l'administration s'est développée suivant la même approche sectorielle, refusant de reconnaître à l'eau le statut de ressource. [...] Plus que l'idéologie politique, c'est la situation de rareté ou d'abondance qui très souvent différencie le type d'administration qu'on applique à l'eau. Là où l'eau se fait rare, l'État depuis longtemps se préoccupe de la gérer soigneusement. En situation d'abondance, c'est le contraire qui se produit le plus souvent. Il n'existe alors aucune préoccupation pour l'eau, l'usage seul faisant objet de réglementation »⁴⁵.

Historiquement, le droit de l'eau est fondé sur un ensemble de lois relevant de compétences spécifiques aux divers usages auxquels est liée, directement ou indirectement, l'eau. L'eau a été gérée, et continue de l'être dans plusieurs juridictions, par la mise en place d'une multitude de lois sectorielles dont les responsables sont éparpillés dans plusieurs ministères et administrations de chacun des paliers de gouvernement impliqués.

Par exemple, au niveau fédéral, une vingtaine d'institutions gouvernementales ont un rôle à jouer dans la gestion de l'eau, alors qu'au niveau provincial, le Québec, par exemple, compte une dizaine d'institutions impliquées. À ces gestionnaires s'ajoute le réseau des municipalités et des municipalités régionales de comté (MRC). Ce réseau fort complexe d'intervenants s'appuie sur un enchevêtrement d'instruments légaux développés par chacun des paliers de gouvernement (voir plus loin). À chacun de ces échelons, on peut compter au moins une dizaine de lois ayant trait à la gestion de l'eau auxquelles s'ajoutent les règlements, les politiques ou les directives⁴⁶.

⁴⁵ Québec - Ministère des richesses naturelles, 1975 : Rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau., p. 40

⁴⁶ Girard, Jean-François, Yves Corriveau, Sven Deimann, Laurent Gémar, Mariève Rodrigue et Hervé Pageot, 1999 : La gestion de l'eau au Québec : aspects juridiques et institutionnels, Montréal : Centre québécois du droit de l'environnement.

Tableau 1
Lois, traités et accords internationaux, fédéraux, provinciaux et territoriaux relatifs à l'eau, 2003

Secteur de compétence	Lois
Canada – États-Unis	Traité des eaux limitrophes internationales; Convention et protocole concernant le lac des Bois; Convention du lac à la Pluie; Traité de la dérivation des eaux de la rivière Niagara; Traité et protocole concernant le fleuve Columbia; Traité de la rivière Skagit; Projet de la voie maritime du Saint-Laurent; Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs; Accord sur l'approvisionnement en eau et la protection contre les crues dans le bassin de la rivière Souris
Fédéral	Loi sur les ressources en eau du Canada; Loi sur les pêches; Loi sur les terres territoriales; Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques; Loi canadienne sur la protection de l'environnement; Loi sur la protection des eaux navigables; Loi sur la marine marchande du Canada; Loi et règlements sur la protection des pêcheries côtières; Loi du Traité des eaux limitrophes internationales; Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau; Loi sur les chemins de fer; Loi sur les eaux du Yukon; Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest; Loi sur les eaux du Nunavut et le Tribunal des droits de surface du Nunavut
Terre-Neuve-et-Labrador	Aquaculture Act; Waters Protection Act; Well Drilling Act
Île-du-Prince-Édouard	Municipalities Act; Water and Sewerage Act
Nouvelle-Écosse	Environment Act; Water Resources Agreement Act; Irish Moss Act; Parks Development Act; Towns Act; Aquaculture Act
Nouveau-Brunswick	Loi sur la mousse d'Irlande; Loi sur le contrôle des pesticides; Loi sur l'aquaculture; Loi sur l'assainissement de l'eau; Loi sur le drainage des terres agricoles
Québec	Loi sur la qualité de l'environnement; Loi sur le régime des eaux; Loi sur les pêcheries et l'aquaculture commerciale; Loi sur les mines
Ontario	Loi sur le drainage; Loi sur les services publics; Loi sur la protection de l'environnement; Loi sur les ressources en eau de l'Ontario; Loi sur le contrôle des transferts d'eau; Loi sur le drainage au moyen de tuyaux
Manitoba	Loi sur les commissions d'approvisionnement en eau; Loi et règlements sur les droits d'utilisation de l'eau; Loi sur l'aménagement hydraulique; Loi sur l'énergie hydraulique
Saskatchewan	Water Resources Management Act; Water Appeal Board Act; Ground Water Conservation Act; Water Corporation Act; Drainage Act
Alberta	Clean Water Act; Water Act; Water Resources Commission Act; Drainage Districts Act and Regulations; Environmental Protection and Enhancement Act; Hydro and Electric Energy Act
Colombie-Britannique	Water Act and Regulation; Water Protection Act; Water Utility Act; Drainage Ditch and Dyke Act; Dyke Maintenance Act; Dyking Authority Act; Fisheries Act; Health Act; Libby Dam Reservoir Act; Riverbank Protection Act; Flood Relief Act and Regulations
Territoire du Yukon	Loi sur l'environnement; Loi municipale; Loi sur les accords relatifs à la pêche du poisson en eau douce
Territoires du Nord-Ouest	Loi sur les accords en matière de ressources hydrauliques; Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce; Loi sur la protection de l'environnement
Nunavut	Loi sur les accords en matière de ressources hydrauliques; Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce; Loi sur la protection de l'environnement; Loi sur les droits en matière d'environnement; Loi sur les parcs territoriaux

Source : Statistique Canada : L'activité humaine et l'environnement – Statistiques annuelles 2003.

Les limites de l'approche sectorielle

La gestion sectorielle s'appuie sur une conception traditionnelle de l'État qui, en faisant respecter la loi, est perçue comme le garant de l'intérêt général⁴⁷. Cependant, plusieurs études démontrent que cette conception du rôle du gouvernement dans la protection du patrimoine collectif en ressources d'eau n'est que théorique⁴⁸. En pratique, malgré l'apparence d'une structure institutionnelle et de règles plutôt fixes et rigides, la gestion des ressources d'eau et de l'environnement passe par la négociation entre plusieurs groupes d'acteurs. Plus souvent qu'autrement, le système en place est contourné et laisse une grande marge de manœuvre aux groupes sociaux qu'il veut réguler.

Ces interactions et négociations entre gestionnaires des ressources d'eau et les différents groupes en présence ne sont pas sans conséquence. Plusieurs études démontrent que les décisions en matière de prélèvement et d'utilisation des ressources hydriques sont le fruit de l'imbrication de plusieurs logiques différentes, qui s'affrontent⁴⁹. On pourrait imaginer que la confrontation entre les différents points de vue a des effets bénéfiques sur le niveau des réserves et la qualité des ressources d'eau. Ce n'est malheureusement pas le cas dans le processus décisionnel inhérent à la gestion sectorielle, où la négociation qui accompagne la gestion des ressources d'eau est principalement de type mono-acteur. Ce type de négociation s'établit lorsqu'une seule partie, disposant d'une forte légitimité, impose sa propre conception et politique de l'eau. Cette partie détient une autorité légale et ses décisions devraient traduire l'intérêt général de la majorité. Pour arriver à ses fins, elle cherche à se saisir des problèmes et à arbitrer les logiques divergentes de plusieurs groupes d'acteurs par le biais des langages formalisés (économiques, techniques et réglementaires) dont elle dispose⁵⁰.

Dans ce type d'organisation, le processus décisionnel est caractérisé par les restrictions au nombre et au type des acteurs qui y sont conviés, ainsi que par l'absence de procédures permettant l'intégration de nouveaux acteurs. Il s'ensuit une négociation officieuse ou discrète avec des défenseurs d'intérêts privés, qui se caractérise par le silence gardé sur les échanges survenus entre les acteurs. Les acteurs impliqués dans ce mode de gestion des ressources hydriques sont généralement restreints d'une part aux fonctionnaires des différents paliers de gouvernement comme les services de l'eau des municipalités, le ministère de l'environnement, les ministères des ressources naturelles, les ministères de la santé, etc., et, d'autre part, aux plus importants acteurs économiques utilisateurs d'eau, comme les producteurs d'électricité et les associations professionnelles agricoles et industrielles les plus puissantes.

Dans ce genre de négociation, la majorité des acteurs se trouvent exclus du processus décisionnel et dans la plupart des cas, ce type de processus décisionnel est voué à l'échec, car incapable de prendre en compte et de concilier les intérêts de toutes les parties concernées.

L'application du mode de gestion sectoriel de l'eau se traduit par des incohérences et des limites dues au fait que chaque gestionnaire planifie l'utilisation de l'eau selon ses propres

⁴⁷ Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis, 1998 : « Le bien commun comme construit territorial: identités d'action et procédures ». *Politix*, no 42 (deuxième trimestre).

⁴⁸ Marion Galle, 1993 : « La régulation conflictuelle des pollutions », *Natures, Sciences, Sociétés*, vol. 1, no 2, p. 118-127; Pierre Lascoumes, 1994 : *L'éco-pouvoir : environnement et politiques*, éd. La Découverte, Paris.; Laurent Lepage, 1997 : « Note sur l'administration de l'environnement ». In *L'état administrateur: modes et émergences*, sous la dir. de Pierre T. Tremblay, p. 403-418. Sainte-Foy (Qué.) : Presses de l'Université du Québec.;

⁴⁹ Lascoumes, Pierre, et Jean-Pierre Le Bourhis, 1998 : « Les politiques de l'eau: enjeux et problématiques », *Regards sur l'actualité*, vol. 241 (mai), p. 33-41.; voir aussi Galle (1993).

⁵⁰ Pierre Lascoumes et Jean-Pierre Le Bourhis, 1998 : « Le bien commun comme construit territorial: identités d'action et procédures », *Politix*, no 42 (deuxième trimestre).

orientations, sans se préoccuper des impacts éventuels sur les autres usages de l'eau. Ces impacts sont multiples tant d'un point de vue écologique et économique que social.

En raison des prélèvements massifs, des rejets sans contrôle rigoureux, de l'absence de vision à long terme dans la planification des usages de l'eau et de concertation entre les différents acteurs impliqués dans la gestion de l'eau, ce mode de gestion sectoriel s'est traduit durant la dernière décennie par :

- une détérioration générale du niveau et de la qualité des ressources d'eau partout où ce mode de gestion est dominant;
- l'apparition des conflits entre les divers gestionnaires et usagers puisqu'une inégalité au niveau du partage de l'utilisation de l'eau est apparue;
- la viabilité de certains usages s'est vue affectée par d'autres usages prédominants;
- un cloisonnement des différentes administrations, qui génère une attitude de méfiance et empêche la coopération nécessaire pour résoudre les problématiques complexes liées à l'eau.

2.2 APPROCHE DE GESTION DES RESSOURCES D'EAU PAR BASSIN VERSANT

Face aux limites de l'approche sectorielle, une approche holiste, appelée aussi écosystémique, de gestion de l'eau commence depuis quelques années à faire ses preuves. Il s'agit d'une gestion concertée, dite aussi négociée ou intégrée, ou écosystémique, par bassin versant. En effet, peu importe où l'on se trouve sur le continent, nous vivons toujours à l'intérieur d'un bassin versant qui inclut à la fois l'eau, l'air, la terre et le milieu humain, la gestion par bassin versant permet une meilleure gestion d'ensemble du territoire.

Qu'est-ce qu'un bassin versant?

Le bassin versant représente l'ensemble d'un territoire drainé par un cours d'eau et ses affluents. Il ne tient pas nécessairement compte des divisions administratives ou politiques. Son contour est délimité par la ligne de partage des eaux qui passe par les différents sommets et qui détermine la direction de l'écoulement des eaux de surface. En aval, sa limite est définie par son exutoire.⁵¹

Qu'est-ce que la gestion intégrée de l'eau par bassin versant?

Une gestion intégrée de l'eau doit tenir compte de tout ce qui se passe dans le bassin versant, incluant autant les activités naturelles que les activités humaines. En ce sens, les sols, la végétation, les animaux et les êtres humains font partie d'un bassin versant.⁵²

Caractéristiques de l'approche

La gestion par bassin versant, basée sur la notion de développement durable, prend en compte la complexité des interactions entre les caractéristiques environnementales, sociales, politiques et économiques liées à l'eau. La complexité entourant plus précisément la gestion de l'eau est liée à trois facteurs:

⁵¹ Regroupement des associations pour la protection de l'environnement des lacs et des cours d'eau de l'Estrie et du haut bassin de la rivière Saint-François; *Les bassins versants* (en ligne) <http://www.rappel.qc.ca/EAbassins.html> (page consultée le 21 avril 2005)

⁵² Développement durable, Environnement et Parcs du Québec : *La gestion intégrée de l'eau par bassin versant* (en ligne) <http://www.menv.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/> (page consultée le 21 avril 2005)

1. la multitude des acteurs qui sont impliqués, directement ou indirectement dans la gestion et l'utilisation des ressources d'eau;
2. l'incertitude des connaissances scientifiques qui rend non opérationnelle l'application des routines traditionnelles de gestion de l'eau aussi bien aux prélèvements qu'à l'utilisation et aux rejets;
3. le caractère systémique de l'eau qui rend inopérante l'utilisation exclusive des approches organisationnelles et scientifiques traditionnelles, approches qui visent d'ailleurs à décomposer les questions abordées en problèmes simples et séquentiels.

La gestion par bassin versant veut prendre en compte cette complexité et intégrer les composantes qui faisaient défaut à l'approche de gestion sectorielle, plus particulièrement la diversité des acteurs impliqués et la reconnaissance du savoir local requis lors du processus décisionnel.

L'approche par bassin versant est un mode de gestion qui fait appel à l'implication de tous les acteurs et intervenants dans le secteur de l'eau que ce soit au niveau local, régional, public ou privé. L'ensemble des usagers de l'eau et des gestionnaires, qu'ils soient du domaine social, économique, scientifique ou environnemental ainsi que les citoyens, sont invités, dans ce mode de gestion des ressources, à s'engager afin de préserver les multiples usages de l'eau, tout en assurant la disponibilité d'une eau de qualité et en quantité suffisantes pour les générations futures. La gestion par bassin versant vise la concertation et la responsabilisation des acteurs et des usagers de l'eau.

Contrairement à l'approche sectorielle, l'approche par bassin versant a pour limites la géographie naturelle du territoire. Le bassin versant se définit comme l'ensemble du territoire drainé par un cours d'eau principal et ses tributaires. Les limites de ce territoire se nomment les lignes de partage des eaux et dépendent généralement du relief.

La gestion de l'eau selon cette approche tient compte de l'ensemble des usages de l'eau à l'échelle du bassin versant et permet la concertation entre tous les usagers de l'eau, de manière à satisfaire les besoins, les intérêts et les préoccupations de chacun en matière d'eau et de favoriser la mise en œuvre de solutions efficaces pour le bien-être de tous les consommateurs et utilisateurs de cette ressource.

L'acteur principal de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant est l'organisme de bassin. Ce type d'organisme est formé de représentants de tous les acteurs de l'eau d'un bassin versant tels que les municipalités régionales de comté (MRC), les municipalités, les usagers, les groupes environnementaux et les citoyens. Des représentants gouvernementaux y siègent mais sans droit de vote. Les organismes de bassin sont en fait des tables de concertation et de planification. Leur mandat premier est d'élaborer un plan directeur de l'eau (PDE) présentant un portrait et un diagnostic du bassin versant, les enjeux, les orientations et les objectifs à atteindre ainsi qu'un plan d'action qui sera concrétisé par la signature de contrats de bassin.⁵³

Les organismes (ou comités) de bassin doivent tenir des consultations publiques pour connaître les enjeux qui préoccupent les consommateurs et les orientations que les citoyens souhaitent suivre.

⁵³ Développement durable, Environnement et Parcs du Québec : *La gestion intégrée de l'eau par bassin versant* (en ligne) <http://www.menv.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/> (page consultée le 21 avril 2005)

Application de l'approche de gestion des ressources d'eau par bassin versant

Le mode de gestion de l'eau par bassin versant a fait ses preuves dans plusieurs pays et régions. L'Angleterre, l'Espagne, la Belgique, les pays d'Europe du Nord, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande ont tous expérimenté une approche axée sur la gestion par bassin versant et commencé à l'adopter.

Aux États-Unis, l'Environmental Protection Agency (EPA) s'occupe de la gestion de l'eau par bassins versants grâce à son programme Watershed Protection Approach qui définit une méthodologie générale pour la gestion de l'eau. Des lois comme le Clean Water Act et le Clean Water Action Plan servent de cadres mis en place par des initiatives des États et des communautés. L'État fédéral investit beaucoup pour la réalisation des plans de gestion des bassins versants et la tendance pour les prochaines années va clairement dans le même sens.

De l'autre côté de l'atlantique, la France, a créé depuis 1964 des Agences de l'Eau qui couvrent l'ensemble du territoire, divisé en 6 grands bassins versants. Par les aides financières qu'elles attribuent et par les redevances qu'elles perçoivent, ces agences jouent un rôle de coordination et de concertation à l'intérieur des principaux bassins versants, mais aussi un rôle de conciliation entre le développement des activités économiques et la préservation du patrimoine d'eau. Ces agences se sont montrées efficaces dans la résolution de conflits transfrontaliers entre les intervenants, ainsi que dans l'élaboration de plans d'action pour la restauration et la dépollution des bassins versants. La loi du 3 janvier 1992, qui s'appuie sur un principe de gestion globale de la ressource en eau considérée comme un patrimoine, vise la modernisation du cadre institutionnel par la création d'une Direction de l'eau au sein du ministère de l'Environnement en tant qu'organe exécutif des décisions dans le domaine de l'eau et par la mise en place de Directions régionales de l'Environnement.

En Belgique, dans la région de Wallonie, la gestion de l'eau prend la forme de contrats de rivière. La démarche repose sur un double principe de gestion intégrée du cours d'eau et de participation de tous les acteurs concernés à un processus consensuel de gouvernance de la ressource.

À l'échelle de l'Union Européenne, la Commission de Bruxelles prépare actuellement un projet de directive qui s'appuie sur une politique environnementale axée sur l'eau qui s'écoule par l'intermédiaire des bassins versants, en tenant compte de l'interaction naturelle entre les eaux souterraines et les eaux de surface.

Au Canada, après des années d'études et d'expériences diverses, le gouvernement fédéral est aussi en voie de moderniser son système traditionnel de gestion des ressources d'eau pour s'orienter vers l'approche par bassin versant. Parmi ces expériences, on peut citer un premier modèle mis en œuvre dans la région des Grands Lacs, les « Areas of concern » (AOC), et un deuxième modèle pour la zone québécoise du fleuve Saint-Laurent, le Plan d'action Saint-Laurent. Ces deux programmes visent à protéger et à récupérer les usages de ces deux étendues d'eau selon une approche écosystémique.

En Colombie-Britannique, la gestion locale de l'eau et du territoire s'effectue aussi par bassin versant. Ainsi, l'eau de Vancouver provient entièrement de trois bassins versants gérés par la ville.

Au Québec, le gouvernement a donné au Comité de bassin de la rivière Chaudière (COBARIC) le mandat d'établir un modèle de gestion de l'eau par bassin versant. Ce projet pilote regroupe

les intervenants des milieux gouvernementaux, des industries et du domaine de l'environnement.

2.3 GESTION DES RESSOURCES D'EAU AU CANADA

La gestion des ressources hydriques au Canada relève principalement des provinces mais le gouvernement fédéral possède, lui aussi, certains pouvoirs législatifs à l'égard de la navigation, des pêches, des terres fédérales et des eaux partagées avec les États-Unis. Pour leur part, les gouvernements territoriaux sont appelés à jouer un rôle de plus en plus important à l'égard de l'eau compte tenu des responsabilités grandissantes qu'ils assument en matière de gestion des ressources hydriques.

Palier fédéral

Le gouvernement fédéral a un pouvoir de législation en ce qui a trait aux cours d'eau interprovinciaux et internationaux, aux pêcheries et à la navigation. Ses interventions sont liées, par exemple, à :

- la Loi du Traité des eaux limitrophes internationales ;
- la Loi de mise en œuvre de l'Accord de libre-échange nord-américain, qui énonce la position fédérale canadienne quant à la non application de l'ALENA à l'eau ;
- le transport des polluants atmosphériques (Accord Canada—États-Unis sur la qualité de l'air et Stratégie pancanadienne sur les émissions acidifiantes) ;
- les normes sur l'exportation, la navigation et la gestion des pêches ;
- la protection de certaines espèces aquatiques.

Palier provincial/territorial

Les provinces gèrent les ressources en eau qui se trouvent exclusivement à l'intérieur de leurs frontières. Les territoires assumeront à l'avenir un nombre accru de responsabilités en ce qui a trait à la gestion de l'eau. Les provinces réglementent presque tous les aspects de la demande et des approvisionnements en eau, de la lutte antipollution, de la production d'hydroélectricité et de l'irrigation. Elles sont également chargées d'assurer un approvisionnement sûr en eau potable, de surveiller les infrastructures municipales d'approvisionnement en eau et d'égouts et de réaliser les grands travaux d'irrigation.

Comme les ressources naturelles, l'énergie et le développement économique sont de compétence provinciale, ce sont également les provinces qui possèdent ou exploitent la plupart des installations de régularisation ou qui autorisent les travaux de mise en valeur de l'eau.

Palier municipal

Les municipalités gèrent les infrastructures de traitement et de distribution de l'eau. De plus, elles planifient, financent et contrôlent les opérations liées à ces activités et les réalisent conformément à la réglementation en place dans la province ou sur le territoire.

La stratégie fédérale de gestion des ressources d'eau

Le gouvernement fédéral préconise une approche intégrée à la gestion des ressources en eau qui permettrait de satisfaire équitablement et efficacement à la demande croissante d'eau de qualité. Cette approche est déjà appliquée, conjointement par le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires, à la gestion des ressources en eau des grands bassins hydrographiques.

Les mesures que le gouvernement fédéral compte prendre afin de respecter son engagement de planifier de façon intégrée et durable la mise en valeur et la gestion des eaux et des ressources connexes sont les suivantes:

«

- adhérer à la planification intégrée des ressources en eau qui relèvent de sa compétence, et de celles dont la compétence est partagée en vertu d'ententes fédérales-provinciales-territoriales, de manière à bien tenir compte de toutes les valeurs;
- encourager, à l'échelle des bassins hydrographiques ou d'une autre unité spatiale appropriée, l'intégration des plans et des objectifs de gestion des eaux dans ceux des autres secteurs dépendant des ressources naturelles – pêches, forêts, faune, mines, énergie hydroélectrique et agriculture – afin de souligner l'unité des phénomènes naturels et leur relation avec les utilisations et les utilisateurs de l'eau dans cette unité spatiale;
- établir des critères d'évaluation, basés sur une appréciation des valeurs associées à l'eau et aux ressources connexes, et les appliquer à tous les projets parrainés par le gouvernement fédéral, pour voir à ce qu'ils respectent les buts du gouvernement en matière de gestion des eaux;
- veiller à ce que tous les grands projets nationaux et internationaux de développement reliés à l'eau, subventionnés ou entrepris par le gouvernement fédéral ou encore réalisés sur ses terres, soient assujettis au Processus fédéral d'évaluation et d'examen en matière d'environnement afin d'en relever les effets préjudiciables sur l'environnement et les incidences socio-économiques et de les atténuer dans la mesure du possible;
- voir à la participation ou à la collaboration de tous les organismes de coordination et de réglementation concernés;
- encourager et appuyer la consultation et la participation du public au processus de planification intégrée. »⁵⁴

Le problème des prélèvements massifs

Pour protéger les ressources d'eau soumises à sa juridiction, le gouvernement fédéral a adopté une stratégie (la Stratégie) qui consiste à interdire les prélèvements massifs dans la partie canadienne des eaux limitrophes des grands bassins fluviaux (principalement les Grands Lacs), notamment à des fins d'exportation. Cette Stratégie s'inscrit dans le cadre des modifications apportées à la Loi du Traité des eaux limitrophes internationales adopté par le Parlement en 1911. La Loi modifiée est entrée en vigueur le 9 décembre 2003. En plus d'interdire le prélèvement d'eaux limitrophes de leurs bassins hydrographiques, cette Loi modifiée demande une licence du ministre des Affaires étrangères pour les projets relatifs à l'eau prévus dans les eaux limitrophes, comme les barrages, les digues ou autres obstructions qui ont une incidence sur le niveau ou le débit des eaux s'écoulant du côté américain de la frontière canado-américaine.

Le Traité des eaux limitrophes internationales, prévoit des mécanismes aidant les signataires à éviter ou à résoudre les différends, principalement en ce qui concerne la quantité et la qualité de l'eau le long de la frontière canado-américaine. C'est en vertu de ce Traité que la Commission mixte internationale (CMI) a été créée, devant laquelle le Canada et les Etats-Unis, dans une démarche uniforme pour les deux pays, ont convenu de déposer un renvoi conjoint de la question des prélèvements massifs, y compris à des fins d'exportation, des eaux des Grands Lacs.

⁵⁴ Site Internet d'Environnement Canada, page web suivante visitée le 13 février 2005 : http://www.ec.gc.ca/water/fr/info/pubs/fedpol/f_fedpol.htm#5.3

C'est en 1999 que des audiences publiques ont eu lieu dans quatre villes canadiennes et quatre villes américaines impliquant des citoyens et organisations s'intéressant au dossier. La CMI a également consulté les provinces et les territoires intéressés puis, en 2000, elle a présenté aux gouvernements canadien et américain un rapport final sur la protection des eaux des Grands Lacs.

Parmi les recommandations figurant dans le Rapport final, la Commission indique que les gouvernements « ne devraient pas autoriser la mise en œuvre d'une proposition d'extraction d'eau dans le bassin des Grands Lacs à moins que le promoteur puisse démontrer qu'elle ne menace aucunement l'intégrité de l'écosystème du bassin des Grands Lacs »⁵⁵. La CMI recommande en outre l'application de critères stricts, notamment que les effets cumulatifs éventuels d'un prélèvement proposé fassent l'objet d'un examen exhaustif, de façon qu'il n'y ait pas de « perte nette » dans la zone de prélèvement et que l'eau extraite soit restituée dans des conditions qui protègent la qualité de la ressource et empêchent l'introduction d'espèces exotiques envahissantes dans les Grands Lacs. L'application de ces critères empêcherait de façon efficace tout prélèvement massif ou à grande distance de l'eau du bassin des Grands Lacs.

En novembre 1999, le Conseil canadien des ministres de l'environnement a examiné le projet d'accord pancanadien et toutes les instances, mis à part le Québec, ont convenu d'un objectif commun, à savoir qu'on interdirait les prélèvements massifs d'eau dans les principaux bassins hydrographiques du Canada. Le fait que toutes les provinces aient adopté ou sont en voie d'élaborer des mesures législatives ou des politiques en ce sens confirme que les prélèvements massifs et l'exportation d'eau ne seront pas envisageables dans un avenir rapproché.

La plupart des provinces se sont dotées de lois, de règlements et de politiques en matière d'eau, d'environnement et de santé qui viennent compléter les exigences fédérales se rattachant à l'utilisation et à la protection de l'eau.

Le problème de l'eau dans les accords commerciaux

Pour compléter le portrait de la stratégie canadienne de protection de ses eaux il importe de la situer aussi par rapport aux accords commerciaux signés par le Canada avec ses partenaires commerciaux. En Amérique du Nord, pendant que la population canadienne s'inquiète des risques que font peser les accords commerciaux du type de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) sur ses ressources en eau, les grandes firmes oeuvrant dans le secteur de l'eau attendent probablement le jour où elles pourront enfin organiser le commerce mondial de l'eau comme celui du pétrole ou du bois, rivalisant pour exploiter commercialement la pénurie d'eau qui sévit dans plusieurs régions du monde.

La position ambiguë du gouvernement fédéral

Pris entre ces deux aspirations, le gouvernement fédéral demeure dans une position ambiguë : il se déclare déterminé à protéger ses eaux - comme le souhaite la grande majorité de ses concitoyens - mais, par ailleurs, tout aussi décidé à faire ouvrir les marchés des Amériques aux nombreuses firmes canadiennes qui opèrent dans ce secteur⁵⁶.

⁵⁵ PROTECTION OF THE WATERS OF THE GREAT LAKES - Final Report to the Governments of Canada and the United States . Rapport publié sur le site Internet d'Environnement Canada à la page web suivante visitée le 23 février 2005 : http://www.ec.gc.ca/water/fr/manage/removal/f_FAQ.htm#2

⁵⁶ À l'été 2001, on apprenait qu'Ottawa commandait une étude qui allait lui permettre d'évaluer combien l'eau pourrait lui rapporter (voir le site Internet de Radio Canada à la page web suivante visitée le 23 février 2005 : <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/dossiers/eau/canada.html>).

La position officielle du gouvernement fédéral, qui s'oppose à l'exportation massive de l'eau, a reçu en février 1999 l'appui de la chambre des communes qui a voté de façon presque unanime en faveur d'un moratoire immédiat de l'exportation de l'eau. La législation promise interdisant l'exportation massive de l'eau n'a cependant jamais vu le jour et l'ALÉNA fut signé par le gouvernement Chrétien sans aucun changement en ce qui concerne le commerce de l'eau, et ce malgré les promesses lancées par le parti libéral pendant sa campagne électorale de 1993, et en 1988 par le gouvernement Mulroney, qui voulaient rassurer les canadiens que l'Accord de libre échange (ALÉ) et plus tard l'ALÉNA ne remettraient pas en cause le contrôle du Canada sur son eau⁵⁷.

Aux yeux du gouvernement fédéral, la Stratégie canadienne interdisant les prélèvements massifs de l'eau dans son état naturel (p. ex., les cours d'eau et les lacs) n'est pas assujettie aux accords commerciaux internationaux, puisqu'aucune disposition des ententes de l'ALÉNA ni de l'OMC n'oblige le Canada à exploiter son eau à des fins commerciales ou à l'exporter sous quelque forme que ce soit.

Applicabilité des règles de l'OMC à l'eau

Il faut reconnaître qu'il n'existe pas à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) de règles spécifiques à l'eau douce, quoique aucune disposition n'exclut l'eau des règles d'application générale de l'Organisation. Dès lors, toutes les règles de l'OMC sont potentiellement applicables et pertinentes pour tous les aspects entourant le commerce de l'eau douce (en bouteille, en vrac ou autrement)⁵⁸.

De façon générale, il est interdit aux pays membres de l'OMC de favoriser les industries nationales ou de favoriser les importations en provenance d'un pays plutôt que d'un autre. Toutefois le GATT, par son article XX, permet à un pays membre de l'OMC de refuser les importations de marchandise en provenance d'un autre pays membre ou de refuser que soit exportée toute marchandise si cela est nécessaire pour la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux.

L'article XX permet également aux pays membres de l'OMC de mettre en place toute forme de réglementation se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationale. Ceci veut dire que les pays membres de l'OMC peuvent réglementer de façon très serrée les importations et exportations de l'eau douce et même en interdire le commerce pour autant qu'aucune discrimination ne favorise la production nationale ou le commerce en provenance et ou à destination d'un pays plutôt que d'un autre. Les pays membres de l'OMC ont donc une grande latitude sur la façon dont ils entendent réglementer la gestion de l'eau douce dans leurs pays.

Applicabilité de l'ALÉNA à l'eau

L'ALÉNA impose cependant à ses membres des contraintes beaucoup plus sévères que celles de l'OMC: en vertu de son chapitre XI, les investisseurs, désormais dotés du statut de sujets de

⁵⁷ Voir Sylvie Paquerot et Emilie Revil. : « Mise à l'encan de l'eau du Canada », Le Monde diplomatique, avril 2001, page 8.

⁵⁸ Le principe premier de l'OMC est celui interdisant la discrimination et les entraves au commerce non justifiées. Les règles de l'OMC visent l'accroissement de l'accès aux marchés, l'interdiction de la discrimination qui favoriserait les marchandises ou services nationaux ou en provenance d'un pays spécifique au détriment de certaines importations, la loyauté dans les échanges et le respect des droits afférents à la propriété intellectuelle tout en reconnaissant l'existence de situations exceptionnelles.

droit international jusque-là réservé aux Etats, peuvent poursuivre directement les gouvernements. Ainsi, lorsque l'un d'entre eux s'estime victime d'une discrimination, il peut entamer des poursuites contre les pouvoirs publics au titre de l'obligation de traitement national. (C'est aussi ce que prévoyait l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) élaboré dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), qui fut abandonné en 1998.) Ce chapitre XI (1) permet de « sécuriser » le commerce de l'eau à plus d'un titre. D'abord, si les autorités canadiennes choisissent de réserver les prélèvements massifs d'eau à des compagnies privées canadiennes, elles pourraient être poursuivies par les sociétés des autres pays parties à l'ALENA en vue d'obtenir des compensations.

Il faut d'ailleurs signaler que les dérogations prévues à l'article XX de l'Accord général sur le commerce des services (GATT), prédécesseur de l'OMC, ne s'appliquent pas dans le cadre du chapitre XI de l'ALENA, qui régit ainsi l'ensemble des ressources hydriques, y compris les droits d'accès à l'eau dans son état naturel.

Comme toute législation interdisant le commerce de l'eau enclencherait les dispositions et les clauses de l'Accord qui défendent aux gouvernements de bannir le commerce de l'eau, l'exercice du contrôle espéré par le Canada sur son eau se retrouve ainsi et de fait compromis⁵⁹. Le gouvernement fédéral se retrouvant dans cette situation délicate n'a d'autre choix que d'interdire légalement l'exportation de l'eau et, à défaut, de maintenir sa Stratégie interdisant le prélèvement massif des eaux de leurs bassins hydrographiques.

Enfin, disposition, elle aussi, unique en son genre, le principe du traitement proportionnel, inscrit dans l'ALENA, signifie qu'une fois commencée l'exportation de l'eau, toute restriction que le gouvernement canadien voudrait y apporter devrait être assortie de restrictions identiques au plan intérieur. (art. 315). Dans l'éventualité de l'extension de telles clauses à la ZLEA, le gouvernement canadien, comme ceux de tous les autres pays des Amériques, perdrait même le droit de décider de ne pas exporter son eau. Dans les faits, une fois entrée dans le commerce, l'eau est soustraite au principe de la « souveraineté permanente sur les ressources naturelles ». Par exemple, si une province décide d'autoriser la commercialisation d'une eau qui tombe sous sa juridiction, le gouvernement fédéral ne peut aucunement en empêcher l'exportation puisque toutes les eaux ne sont pas sous sa juridiction. Présentement, toutes les provinces sont contre l'exportation. Mais certaines provinces comme Terre-Neuve et le Québec ont d'ores et déjà affirmé publiquement qu'elles songeraient à exporter l'eau de leur province.

La gestion des ressources d'eau au Québec

Réglementation de l'exploitation des ressources

L'exploitation des ressources d'eau au Québec est soumise à des réglementations et nécessite des permis et autorisations délivrés par les autorités compétentes.

a) Pour les eaux de surface, c'est-à-dire aux abords ou dans un lac, un cours d'eau, un marais, un marécage, une tourbière, sont notamment requises :

- une autorisation en vertu de l'article 128.7 de la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune (L.R.Q., c.C-61.1); et
- un certificat d'autorisation en vertu de l'article 22 de la Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c.Q-2).

⁵⁹ Il se trouve que la compagnie californienne Sun Belt poursuit actuellement Ottawa parce qu'elle n'a pu procéder à des exportations massives vers la Californie, et aurait perdu ainsi d'importants bénéfices.

L'exploitation des milieux aquatiques, humides ou riverains est susceptible d'être soumise à une autorisation de la Société de la faune et des parcs du Québec ainsi qu'un certificat d'autorisation du ministère de l'Environnement.

Certaines activités réalisées dans ces milieux à des fins privées qui exigent un permis municipal en vertu de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables peuvent aussi nécessiter une autorisation de la Société de la faune et des parcs du Québec en vertu de la Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune.

b) Pour les eaux souterraines, le Règlement sur le captage des eaux souterraines, entré en vigueur le 15 juin 2002, constitue la référence pour tout projet d'aménagement ou de réaménagement d'ouvrages de captage. Il s'applique aussi aux ouvrages existants⁶⁰. Le Règlement a pour objet :

- de favoriser la protection des eaux souterraines destinées à la consommation humaine;
- de régir le captage des eaux souterraines pour empêcher qu'il nuise au voisinage, notamment par l'abaissement de la nappe phréatique ou par la diminution de la pression artésienne;
- de prévenir le puisage de l'eau en quantité abusive compte tenu de sa disponibilité;
- de minimiser les répercussions négatives du captage sur les cours et plans d'eau, sur les personnes qui ont droit à leur utilisation ainsi que sur les écosystèmes qui leur sont associés.

Le règlement établit les normes relatives à la construction des forages, à l'aménagement et à la localisation des ouvrages de captage, à l'établissement d'aires de protection et à l'encadrement des activités agricoles. Il définit les mécanismes d'autorisation du ministre dans le cas des captages d'importance et sa tarification. Il prévoit également une réglementation particulière aux territoires des Îles-de-la-Madeleine et de Ville Mercier, de Saint-Isidore, de Sainte-Martine et de Saint-Urbain-Premier.

Les articles du Règlement s'appliquent aux différents captages en fonction du débit d'exploitation, de l'utilisation de l'eau et du nombre de personnes alimentées, lorsque l'eau captée est destinée à la consommation humaine :

- Tout projet de captage d'eau souterraine d'une capacité supérieure à 75 m³/jour ou dont l'eau est destinée à alimenter plus de 20 personnes ou encore à être distribuée, vendue ou utilisée comme eau de source ou eau minérale est soumis à l'autorisation du ministre.
- Des normes de construction sont établies pour les captages qui ne sont pas soumis à l'autorisation du ministre. Ces normes peuvent représenter les conditions minimales à respecter dans le cas des projets soumis pour autorisation.

La nouvelle politique de l'eau

En avril 1998, le gouvernement a imposé un moratoire sur l'octroi de nouveaux permis d'exploitation pour éviter que tout propriétaire terrien puisse vendre librement son eau et mettre

⁶⁰ Le Règlement sur le captage des eaux souterraines est entré en vigueur le 15 juin 2002 en ce qui concerne les spécifications propres aux forages, les dispositions particulières aux activités agricoles et aux aires de protection immédiate, les dispositions concernant la région de Ville Mercier et l'inventaire des captages d'importance. Les dispositions concernant la demande d'autorisation du ministre, sa tarification et les normes de construction pour les autres ouvrages de captage sont entrées en vigueur le 15 juin 2003. Cependant, les dispositions relatives à l'établissement des plans de localisation de l'aire d'alimentation, des aires de protection bactériologique et virologique, l'inventaire des activités dans ces aires et l'évaluation de la vulnérabilité des eaux souterraines entreront en vigueur le 15 juin 2006 (Source : Site Internet du Ministère de l'environnement du Québec; page web suivante visitée le 4 octobre 2004) : <http://www.menv.gouv.qc.ca/eau/souterraines/index.htm>).

ainsi en danger le patrimoine collectif de cette ressource. Moins d'un an plus tard, cependant, le moratoire a été levé. Depuis, plusieurs permis auraient été accordés⁶¹. Un moratoire sur l'exportation de l'eau potable en vrac a été imposé en 1999 puis, en 2001, l'Assemblée nationale a adopté la Loi 58 qui venait interdire l'exportation de l'eau potable et rendre permanent ce moratoire sur toute exportation massive d'eau, par camion ou bateau citerne, ou par canal de dérivation⁶².

La Loi prévoit que le ministre de l'environnement doit, tous les 5 ans, faire rapport au gouvernement sur l'application de la loi. Le gouvernement en place cherchant par tous les moyens à trouver de nouvelles sources de revenus, le nouveau ministre de l'Environnement a annoncé son intention de changer la Loi pour autoriser les exportations de masse de l'eau potable et imposer une redevance aux grands utilisateurs d'eau, notamment aux municipalités⁶³, aux embouteilleurs et au secteur industriel⁶⁴.

La croissance rapide du secteur de l'embouteillage⁶⁵ soulève depuis des années des préoccupations et des questions relatives à la sécurité de l'approvisionnement en eau et à l'absence de contrôles sur l'utilisation de la nappe souterraine dans certaines villes québécoises. Dans la municipalité de Franklin, par exemple, les citoyens ont formé un comité en vue de s'opposer à un nouveau projet d'embouteillage. On rapporte qu'un projet analogue situé près de Mirabel a nui à la quantité et à la qualité de l'eau utilisée par 85 % des gens qui vivent dans un rayon de huit kilomètres du puits commercial.

En juin 2000, à la suite du dépôt du rapport de la Commission sur la gestion de l'eau, tenue sous l'égide du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, le gouvernement a adopté le cadre général d'orientation de la première Politique de l'eau du Québec (la Politique), qui comporte trois enjeux principaux.⁶⁶

Le premier enjeu : le statut accordé à l'eau comme « chose commune » et la reconnaissance de l'eau et de ses infrastructures comme patrimoine collectif implique que « l'État a la responsabilité de réglementer les usages de l'eau, d'établir les choix de son utilisation ainsi que d'en préserver la qualité et la quantité dans l'intérêt général⁶⁷ ».

⁶¹ Jacques Dufresne : « L'eau: quand un gouvernement s'en lave les mains! », article publié sur le site web de l'Encyclopédie de L'Agora, à la page suivante visitée le 4 octobre 2004 : http://agora.qc.ca/reftext.nsf/Documents/Eau--Leau_quand_un_gouvernement_sen_lave_les_mains_par_Jacques_Dufresne

⁶² L'exportation de l'eau souterraine ou de l'eau de source dans des contenants de moins de 20 litres restera cependant permise.

⁶³ La taxe de un cent par mètre cube d'eau représente, selon le gouvernement, une contribution de 6 à 7 \$ par année par résidence. Les recettes seront allouées, selon le ministre Mulcair, au financement des organismes de gestion des bassins versants (« Redevance sur l'eau : Thomas Mulcair confirme ses intentions » : Article publié par Presse Canadienne, Québec sur le Site Internet de Cyberpresse visité le 7 décembre 2004 : http://www.cyberpresse.ca/actualites/article/article_complet.php?path=/actualites/article/01/1,63,0,122004,856298.php).

⁶⁴ Joceline Richer : « Mulcair persiste et signe – Le ministre de l'Environnement a fait son nid : le Québec doit exporter son eau en vrac », Le Devoir, vendredi 18 juin 2004.

⁶⁵ L'industrie de l'embouteillage de l'eau au Québec est en plein essor; elle emploie directement et indirectement 5000 personnes et génère des ventes de 75 millions de dollars par année (voir le site Internet de Agriculture et Agroalimentaire Canada, http://res2.agr.gc.ca/publications/hw/03d_f.htm, page visitée le 21 octobre 2004.

⁶⁶ Le rapport de la Commission est le résultat des larges consultations et débats publics. Il est publié sur le site Web du BAPE à la page suivante visitée le 13 septembre 2004 : <http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/eau-chapitres.htm>

⁶⁷ Ibid. p.5.

Le deuxième enjeu : assurer la protection de la santé publique et des écosystèmes aquatiques. Le gouvernement a adopté un règlement sur la qualité de l'eau potable et un autre sur le captage des eaux souterraines dans le but de resserrer les normes et d'améliorer la qualité de l'eau potable consommée au Québec et de maintenir les écosystèmes.

Le troisième enjeu : la gestion intégrée de l'eau par la coordination des actions entre le gouvernement et les instances locales et régionales. L'approche de gestion adoptée se veut plus globale, tenant compte du cumul des impacts sur le milieu des actions et projets relatifs à l'eau, dans le respect du développement durable et des valeurs des Québécois et des Québécoises. Dans cette perspective de gestion intégrée, un Ministre d'État à l'environnement et à l'eau a été désigné en vue d'assurer la cohérence de toute action gouvernementale concernant l'eau et les écosystèmes. Dans sa Politique, le gouvernement a exprimé sa volonté de « *faire participer les citoyens et les citoyennes, de façon beaucoup plus grande, à la gestion de cet important patrimoine collectif. Ceux-ci sont appelés à jouer un rôle plus marqué dans la gestion de l'eau, notamment dans la gestion intégrée par bassin versant, dans la gestion intégrée du Saint-Laurent ou en tant que membres d'organismes ou comme participants aux consultations ou aux actions réalisées sous l'égide de ceux-ci*⁶⁸ ».

Afin de mettre en place la gestion intégrée de l'eau par bassin versant (GIEBV), le gouvernement du Québec a reconnu comme étant prioritaires 33 cours d'eau pour lesquels il existe des problématiques reconnues d'assainissement et de conflits d'usage. Pour ces bassins versants, le gouvernement s'est engagé à soutenir financièrement et techniquement des organisations de bassin. Ainsi, 33 organismes de bassin versant sont formés.

Par ailleurs, le Regroupement des organisations de bassin versant du Québec (ROBVQ), un organisme à but non lucratif créé en novembre 2001, a été reconnu par le ministère de l'Environnement du Québec comme interlocuteur privilégié pour la mise en place de la GIEBV au Québec. Bien que le ROBVQ ait comme mandat principal de regrouper les organismes de bassin versant du Québec et de les représenter auprès des instances gouvernementales, il a également comme mandat de faire connaître ce mode de gestion de l'eau au Québec et tout particulièrement auprès des organismes concernés.

2.4 GESTION CONCERTÉE DE L'EAU PAR BASSIN VERSANT

Les avantages de l'approche

On note plusieurs avantages liés à une gestion concertée de l'eau par bassin versant :

- Confinement à l'intérieur des bassins versants des problèmes de pollution de l'eau dont ils sont issus, ce qui entraîne une responsabilisation des usagers et des gestionnaires qui y évoluent;
- Protection et restauration de l'environnement;
- Établissement de consensus, règlement des conflits, meilleure communication et participation des acteurs dans un travail en partenariat;
- Meilleure évaluation des priorités d'action en termes de restauration, de dépollution et d'aménagement du territoire;
- Amélioration de la qualité de vie et meilleure protection de la santé humaine;
- Gain de temps et d'argent, incluant une meilleure utilisation des fonds publics et privés;
- Utilisation plus efficace du territoire;
- Efficacité accrue lors de la mise en œuvre et de la coordination des programmes d'action;

⁶⁸ Gouvernement du Québec : L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau, faits saillants, 2002, p.6.

- Création d'un sentiment d'appartenance partagé entre les différentes sections du bassin versant;
- Opportunité pour les citoyens de participer à la solution de problèmes liés aux ressources en eau;
- Démarche compatible avec le développement durable.

L'approche par Bassin versant semble donc être le mode de gestion de l'eau idéal, puisqu'elle allie à la fois l'implication de tous les usagers publics, institutionnels et industriels, l'existence d'un pouvoir de gestion autonome et le renforcement du pouvoir décisionnel régional en matière de priorité de développement économique. Dans ce mode de gestion, le gouvernement et ses administrations joueraient des rôles d'observation et d'appui vis-à-vis des organismes de gestion.

Les limites de l'approche

Cette approche présente cependant des limites et cache des pièges qu'il faut à tout prix éviter. Il est en effet possible d'identifier certains obstacles qui limitent l'application efficace de la gestion concertée de l'eau. La prise en compte de ces limites devrait permettre une adaptation de ce mode de gestion avant la généralisation de son application à l'échelle nationale, afin d'assurer une meilleure gestion de l'eau. Ces limites sont résumées dans les points suivants.

L'inégalité du rapport de force entre les différents acteurs

Un des principes fondamentaux de la gestion intégrée de l'environnement consiste à engager, dans le processus décisionnel, un maximum d'acteurs concernés, de manière à refléter l'ensemble de la société. La composition du conseil d'administration d'un organisme de bassin versant doit donc être largement représentative des différents secteurs et acteurs intervenant sur son territoire, sans qu'aucun de ces secteurs ne se trouve en position de dominance. Cependant, cette intégration du maximum d'acteurs concernés par l'eau et l'environnement, représentatifs de la société, rencontre plusieurs obstacles.

Dans un processus décisionnel impliquant plusieurs acteurs sociaux, deux actions contradictoires, mais essentielles à une saine arène politique, doivent cohabiter. Il faut, d'abord, dissocier les intérêts pour assurer l'indépendance de l'organisme et, parallèlement, rallier les intérêts par des négociations et des compromis, pour empêcher que le processus soit dominé par l'un ou l'autre des groupes d'acteurs.

Quatre obstacles ont été déjà identifiés, dans le cadre des expériences de gestion par bassin versant en France⁶⁹ et au Québec avec les comités ZIP⁷⁰ (zones d'intervention prioritaire):

- La première difficulté réside dans l'incertitude reliée à la classification des représentants. En effet, il arrive fréquemment que des représentants appartiennent simultanément à plusieurs secteurs;
- Deuxièmement, il y a l'incertitude reliée au nombre de représentants de chaque groupe qui participent au processus. En effet, même si un organisme de gestion réserve un certain nombre de sièges à un secteur, cela ne signifie pas pour autant que tous ces sièges sont comblés;

⁶⁹ Latour, Bruno, et Jean-Pierre Le Bourhis. 1995. *Donnez-moi de la bonne politique et je vous donnerai de la bonne eau...* Rapport sur la mise en place des Commissions Locales de l'Eau. Paris : École Nationale Supérieure des Mines de Paris, Centre de Sociologie de l'Innovation.

⁷⁰ Priscilla Gareau : « Analyse organisationnelle d'une expérience de gestion intégrée de l'eau et de participation publique le programme zones d'intervention prioritaire (zip) », Mémoire de la maîtrise en sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal, décembre 2000.

- Troisièmement, des groupes d'acteurs peuvent être sur-représentés dans l'organisme de gestion, car le mandataire d'un groupe donné peut défendre implicitement la position d'un autre groupe;
- Quatrièmement, les acteurs impliqués dans les processus de concertation ou de négociation ont rarement un rapport de force équivalent. Ceci représente en fait l'obstacle majeur.

Au vu de ces obstacles, le rôle du gouvernement dans les organismes de gestion ne doit pas se limiter à celui d'observateur, surtout quand le fonctionnement et l'équilibre démocratique au sein de ces structures se trouvent menacés, particulièrement quand trop de pouvoir est donné aux experts et, par leur intermédiaire, à certains acteurs utilisateurs d'eau ou firmes privées de captage, seuls capables de retenir leurs services. Les expériences récentes de Franklin⁷¹, de Barnston-Ouest⁷² et de Mirabel⁷³ montrent clairement que des organismes locaux de bassins ne sont absolument pas en mesure de négocier avec des groupes puissants. Ce phénomène a également été observé en Europe où la régionalisation et l'adoption d'une gestion concertée de l'eau par bassin versant ont simplement déplacé le pouvoir vers les ingénieurs de l'eau, soutenus par les industriels⁷⁴. Le gouvernement devrait donc offrir aux collectivités locales et régionales tout le soutien et les ressources dont elles ont besoin pour représenter et défendre adéquatement leurs intérêts et leurs principes.

Le poids des groupes communautaires

Les expériences des organismes de gestion des ressources d'eau montrent que tous les acteurs n'ont pas les mêmes capacités de mobilisation ni les mêmes prédispositions à la participation aux processus menant à la prise de décision sur les questions de l'eau. Le déséquilibre est encore plus important entre les acteurs provenant du milieu communautaire (sociaux et environnementaux) et les acteurs ayant davantage de poids politique et économique, soit ceux qui représentent les milieux industriel et gouvernemental⁷⁵. Cette situation s'explique en grande partie par le sous-financement dont souffrent les groupes communautaires, notamment ceux dont les objectifs ne cadrent pas avec les critères gouvernementaux, et qui utilisent plus souvent comme moyen d'action les moyens de pression et d'opposition que la concertation.

Il en résulte que l'esprit critique des groupes communautaires se trouve dans plusieurs cas entravé par les nécessités diplomatiques du partenariat avec les autres acteurs économiques. Des études révèlent que les groupes communautaires intégrés dans les organismes de gestion ont dû limiter de façon significative leurs actions trop politiques ou trop délicates, et donc atténuer considérablement la portée contestataire et subversive de leurs actions pour pouvoir

⁷¹ LISE DOLBEC, «La saga de Franklin», L'Agora, vol 6, no 2, mars-avril 1999, p. 14-17.

⁷² Louise Doucet-Saïto : « Les sources Alaska », Document publié sur Internet à la page suivante visitée le 28 février 2005 : <http://www.cmcc.muse.digital.ca>

⁷³ Gilles Verrier : «L'eau: quand un gouvernement s'en lave les mains», L'Agora, vol 6, no 2, mars-avril 1999.

⁷⁴ Barraqué, Bernard. 1995. « Les politiques de l'eau en Europe ». Revue française de science politique, vol. 45, no 3, p. 420-453.

⁷⁵ Voir à ce sujet :

Priscilla Gareau : « Analyse organisationnelle d'une expérience de gestion intégrée de l'eau et de participation publique le programme zones d'intervention prioritaire (zip) », Mémoire de la maîtrise en sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal, décembre 2000.

Bélanger, Paul R., et Benoît Lévesque. 1992. « Le mouvement populaire et communautaire: de la revendication au partenariat (1963-1992) ». In Le Québec en jeu. Comprendre les grands défis, sous la dir. de Gérard Daigle avec la collaboration de Guy Rocher, p. 713-747, Montréal : Presses de l'Université de Montréal.

Vaillancourt, Jean-Guy. 1982. « Évolution, diversité et spécificité des associations écologiques québécoises : de la contre-culture et du conservationnisme à l'environnementalisme et à l'écosocialisme ». Sociologie et Sociétés, vol. 13, no 1, p. 81-98.

bénéficiaire du financement du gouvernement et continuer à participer au processus de concertation sur la politique de l'eau⁷⁶.

C'est ce qui ressort, par exemple, des analyses réalisées sur l'expérience du programme de protection et de récupération des usages du fleuve Saint-Laurent. Les groupes communautaires qui participent parmi les acteurs locaux à la gestion du fleuve Saint-Laurent dans le cadre du Plan d'Action Saint-Laurent (PASL), ont dû limiter leurs actions à la sensibilisation de la population et à l'aménagement du territoire, comme la création de frayères, l'aménagement des berges et la protection de sites de reproduction pour la sauvagine. Cependant, aucun projet de réduction des trois grandes sources de contamination du fleuve, soit les activités industrielles, agricoles et municipales, n'a pu faire partie de leur plan d'action jusqu'à ce jour⁷⁷.

Selon ce qui aurait été constaté au Québec et dans plusieurs pays européens et États américains ainsi que dans les «Area of concern» (AOC), dans la région des Grands Lacs, un phénomène d'institutionnalisation de la protection de l'environnement et de l'action collective au niveau local accompagne ainsi dans bien des cas la mise en place d'une gestion concertée.

Lourdeur du processus de concertation et éloignement des objectifs

Depuis une dizaine d'années, la concertation est devenue le moyen privilégié par les gouvernements pour interagir avec les acteurs sociaux. En matière d'eau et d'environnement, ce moyen est défendu par les instances gouvernementales, les acteurs économiques et une majorité de groupes sociaux et environnementaux. Une forte proportion d'organismes à vocation environnementale a troqué l'opposition pour la concertation afin de faire avancer la cause environnementale⁷⁸.

Mais, en matière de protection de l'eau, ce moyen privilégié pour rassembler à la même table des acteurs très différents amène-t-il vraiment une amélioration si on le compare au modèle traditionnel de gestion des ressources d'eau?

Le processus décisionnel des organismes de gestion est caractérisé par les contradictions qui résultent du rassemblement d'acteurs aux intérêts bien souvent divergents. Bien que la recherche du consensus soit au cœur du processus, l'ensemble de la procédure se distingue par son caractère conflictuel. Pour pallier à cette ambiguïté, les acteurs ont mis sur pied un système informel de concertation afin de faciliter leur coopération. Cependant, cette recherche du consensus à tout prix est souvent stérile, les membres consacrant davantage d'énergie au processus décisionnel qu'à l'action.

Si on attend le consensus pour passer à l'action, peu de projets de protection des eaux sont susceptibles de se concrétiser; en présence d'acteurs si nombreux, ce type de processus peut facilement avorter et ne conduire qu'au statu quo. C'est ce phénomène qui a été observé dans

⁷⁶ Hamel, Pierre. 1997. « Démocratie locale et gouvernementalité : portée et limites des innovations institutionnelles en matière de débat public ». In *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, sous la dir. de Michel Gariépy et Michel Marié, p. 403-423. Paris et Montréal: L'Harmattan.

⁷⁷ Priscilla Gareau (2000), Bélanger et Lévesque (1992) et Vaillancourt (1982) op. cit.

⁷⁸ Dunlap, Riley E., et Angela G. Mertig, 1992 : « The evolution of the U.S. environmental movement from 1970 to 1990 : an overview ». In *American environmentalism: the U.S. environmental movement: 1970-1990*, sous la dir. De Riley E. Dunlap et Angela G. Mertig, p. 1-10. Philadelphia : Taylor & Francis.

Voir aussi Laurent Lepage, 1997 : « Note sur l'administration de l'environnement ». In *L'état administrateur: modes et émergences*, sous la dir. de Pierre T. Tremblay, p. 403-418. Sainte-Foy (Qué.): Presses de l'Université du Québec.

le programme « Area of Concern » pour la gestion des Grands Lacs et dans les comités de bassin versant mis sur pied aux États-Unis⁷⁹.

Plus souvent qu'autrement, le processus même de concertation en vient à prendre plus d'importance que l'objectif premier de protection de l'eau. On a également constaté que, bien que propre en théorie à faciliter la coopération entre les acteurs, le recours à la concertation comme moyen principal d'interaction, entraîne un évitement des conflits et l'exclusion des membres dont les positions sont plus radicales.

La perte de vision nationale par la gestion régionale de l'eau

L'émergence d'un modèle de gestion concertée, basé sur l'unité territoriale du bassin versant, est associée d'une part à l'avancement des connaissances scientifiques, mais aussi au contexte sociopolitique de la décentralisation des pouvoirs de l'État. En Europe, ce phénomène est connu depuis plus d'une quinzaine d'années, alors qu'au Canada, hormis la gestion des eaux limitrophes des Grands Lacs, cette régionalisation et ses impacts commencent tout juste à se faire sentir dans les provinces.

L'application du principe de subsidiarité qu'entraîne la gestion concertée a pour effet une redistribution du partage des responsabilités en matière de protection de l'eau. Au Québec, par exemple, le gouvernement a délégué à certaines instances régionales, qu'il a mises en place au cours des dernières années, plusieurs responsabilités qu'il assumait auparavant. Dans cette vague de décentralisation, des comités Zone d'intervention prioritaire (ZIP) ont été reconnus par le gouvernement (le pendant des AOC), pour jouer un rôle dans la gestion de la portion du fleuve Saint-Laurent qui traverse leur région⁸⁰.

Le plan d'action et de réhabilitation écologique (PARE) de chaque comité ZIP est considéré comme un instrument privilégié pour concrétiser les efforts de protection du fleuve Saint-Laurent à un niveau régional. Bien que les projets inclus dans les différents PARE devraient refléter l'ensemble des préoccupations environnementales des citoyens d'une région, les consultations publiques qui servent à les recueillir ne reçoivent qu'un faible taux de participation⁸¹. Le PARE ne reflète donc pas nécessairement l'ensemble des problématiques environnementales d'une région donnée. De plus, le niveau de vulgarisation des informations scientifiques diffusées et le temps accordé aux intervenants lors de ces séances sont inadéquats pour favoriser chez un public profane une décision éclairée sur des problématiques aussi complexes. À l'instar des AOC ontariens et américains, la mobilisation des acteurs locaux dans chaque comité ZIP demeure très variable d'un territoire à l'autre, ce qui a des répercussions évidentes sur les PARE.

Ce phénomène sous-entend que l'élaboration d'une vision nationale des problématiques environnementales de certains bassins versants demeure indispensable pour assurer la protection du patrimoine hydrique et la récupération de ses usages.

⁷⁹ Audrey M. Armour, 1990. « Public participation in remedial action planning ». In *Public participation and Remedial Action Plans: an overview of approaches, activities and issues arising from RAP coordinator's forums*, sous la dir. de International Joint Commission, Great Lakes Regional Office, Societal committee of the Great Lakes Science Advisory Board, p. 5-7. Windsor (Ontario). Voir aussi : Griffin, C.B. 1999. « Watershed councils : an emerging form of public participation in naturel resource management ». *Journal of the american water resources association*, vol. 35, no 3, p. 505-518.

⁸⁰ Jean Burton, 1997 : « Le Saint-Laurent et les grands fleuves du monde ». In *Vivo*, vol. 17, no 1, p. 8-11.

⁸¹ Priscilla Gareau : « Analyse organisationnelle d'une expérience de gestion intégrée de l'eau et de participation publique le programme zones d'intervention prioritaire (zip) », Mémoire de la maîtrise en sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal, décembre 2000.

La gestion régionale des problématiques reliées à l'eau présente donc certains risques, particulièrement dans le cas de certains bassins versants de vastes étendues, risques qui ont été identifiés en France et dans d'autres provinces canadiennes. La gestion locale ou régionale incite en effet chaque territoire à se doter de politiques fondées sur des problématiques spécifiques, parfois sans se préoccuper des objectifs communs nationaux. Malgré l'importance d'une gestion régionale, la gestion de l'eau n'en demeure pas moins une question d'intérêt national puisque, plus souvent qu'autrement, les problématiques débordent les frontières locales.

Pour obtenir davantage de cohérence et d'unité d'action, le gouvernement ne doit pas se priver des ressources qui lui permettent d'imposer une certaine vision qui tienne compte de l'intérêt général. La gestion et la protection de certains bassins versants doivent être planifiées de concert aux échelons national, régional et local, selon les besoins, pour assurer que les actions soient planifiées à partir d'une vision à long terme.

Pour éviter des situations fâcheuses, il semble bien que l'État ait encore un rôle déterminant à jouer dans la promotion et l'encadrement des politiques de l'eau. Vu les enjeux politiques, les intérêts en présence et les arbitrages nécessaires, il lui revient d'assurer dans l'intérêt collectif une répartition équitable de la ressource hydrique et le maintien d'une qualité minimale.

Les trois échelons politiques de gestion de l'eau doivent donc cohabiter, puisque le fait de généraliser un modèle de gestion qui privilégie le niveau régional au détriment du niveau national risquerait d'avoir des effets aussi néfastes sur le niveau et la qualité des réserves d'eau que l'ancienne approche de gestion de l'eau.

Les limites associées à la procédure de gestion axée sur la science

L'analyse des bassins versants démontre que les questions scientifiques ont une importance primordiale dans ce mode de gestion, mais c'est également cette place accordée à la science qui fait souvent obstacle à la mise en œuvre des politiques de l'eau.

Le premier problème soulevé est lié à la libre circulation des informations scientifiques et à leur accessibilité. Il est important de rappeler que la production des connaissances scientifiques est le fait d'experts travaillant pour les gouvernements et pour les industriels. Ces connaissances, servant de référence lors des consultations publiques et lors des discussions entre les acteurs des organismes de gestion portant sur la politique de l'eau, ne sont utilisées que sporadiquement par les acteurs, car elles ne conviennent pas à leurs besoins. Plusieurs des informations nécessaires à la mise en œuvre des stratégies, considérées comme prioritaires par la population locale lors des consultations publiques, ne sont pas incluses dans les documents scientifiques présentés. Ainsi, un des principes de la gestion concertée par bassin versant, celui de l'intégration du savoir local, ne se concrétise pas dans la réalité.

Le manque de vulgarisation des informations scientifiques est la deuxième raison soulevée par les acteurs pour expliquer la sous-utilisation des données fournies par l'appareil gouvernemental⁸². En effet, le gouvernement ne semble pas avoir tenu compte du fait que les organismes de gestion rassemblent des acteurs ayant des niveaux de connaissance et de spécialisation très inégaux. Alors que certains des acteurs sont des experts en environnement, d'autres sont des profanes en la matière, dont l'incapacité de comprendre le jargon scientifique employé entraîne naturellement l'exclusion.

⁸² Priscilla Gareau (2000), op. cit..

2.5 CONCLUSION

Les ressources d'eau douce, limitées en volume et fragiles par leur nature, ont été grandement affectées par les prélèvements massifs et la pollution due aux rejets industriels et municipaux et à l'usage des produits chimiques dans le secteur agricole. L'approche sectorielle de gestion de l'eau, basée sur des composantes et des usages de la ressource qui sont traités distinctement les uns des autres, a prouvé son inefficacité tout au long des décennies passées.

Le mode de gestion traditionnel n'a pas réussi à conserver un niveau satisfaisant de la qualité et de la quantité des ressources d'eau et a causé une inéquité entre les différents usages. En outre, le processus décisionnel, qui exclut plusieurs groupes communautaires et acteurs économiques concernés par ces ressources, donne lieu à des politiques qui sont souvent vouées à l'échec. L'eau ne peut plus donc être gérée par la simple mise en place d'une multitude de lois sectorielles appliquées par des administrations séparées.

L'approche de gestion intégrée par bassin versant se présente comme une alternative viable pour la gestion et la planification des prélèvements massifs d'eau. Cette approche prend en compte la complexité des interactions entre les caractéristiques environnementales, sociales, politiques et économiques reliées à l'eau. Elle permet également d'intégrer les composantes qui faisaient défaut à l'approche de gestion sectorielle, en impliquant notamment au processus décisionnel un nombre plus important d'acteurs impliqués et en faisant place au savoir local.

Cependant, cette approche présente elle aussi des limites et cache des pièges qu'il faut à tout prix éviter. On a pu identifier, en effet, certains obstacles qui limitent l'application efficace de la gestion concertée de l'eau : l'inégalité du rapport de force entre les acteurs impliqués dans le processus décisionnel, la lourdeur du processus de concertation, la perte d'une vision nationale due à la gestion régionale, voire locale, des ressources d'eau et, enfin, les obstacles associés à une procédure axée sur des données scientifiques non vulgarisées. Il est donc essentiel, pour assurer une meilleure gestion de l'eau, de prendre en compte ces limites afin de permettre une meilleure adaptation de ce mode de gestion avant sa généralisation à l'échelle nationale.

Le choix de l'approche à suivre pour protéger les ressources d'eau et son adaptation aux contextes socioéconomique, politique et environnemental n'est qu'un des nombreux défis qui se présentent pour assurer la sécurité à long terme des ressources en eau au Canada. La gestion durable des infrastructures de traitement, d'épuration, de distribution et d'évacuation face à l'augmentation de la demande et de l'utilisation représente en effet des enjeux aussi complexes que ceux de la gestion des réserves d'eau dans leurs bassins naturels.

CHAPITRE 3 GESTION DES INFRASTRUCTURES DES SERVICES D'EAU

Nous avons distingué précédemment deux dimensions principales de la gestion de l'eau : l'eau en tant que ressource naturelle, partie intégrante de l'écosystème naturel, et l'eau en tant qu'élément essentiel des services d'eau, qui requièrent d'énormes infrastructures. La première dimension comprend le prélèvement d'eau et son affectation aux utilisations concurrentes (industrie, agriculture, distribution d'eau municipale, fins écologiques, esthétiques et récréatives) aussi bien que la protection des réserves d'eau superficielles et souterraines contre la dégradation. La seconde dimension, qui fait l'objet du présent chapitre, concerne l'investissement, l'exploitation et la gestion des infrastructures et la fourniture des services d'eau aux clients finals (traitement et distribution d'eau potable, collecte et traitement des eaux usées).

La gestion des services de l'eau ne peut être étudiée en faisant abstraction du cadre réglementaire qui réfère à la structure et au mode de propriété des infrastructures de production et de distribution. Que ces infrastructures soient propriété du secteur public ou du secteur privé, que leur exploitation relève directement des municipalités ou qu'elle soit déléguée à des firmes privées qui y rechercheront un profit, la façon de gérer les comptes des services de l'eau n'est pas toujours la même. Les différences se reflètent généralement sur l'état des réseaux, sur le niveau des prix et des redevances appliqués à l'eau, mais aussi sur la qualité du service.

Dans ce chapitre, nous présenterons dans une première section les différents modes de gestion des services de l'eau. Dans la deuxième section, nous passons à travers les arguments invoqués à l'appui du mouvement actuel de désengagement du secteur public vis-à-vis des services de l'eau.

3.1 LES DIFFÉRENTS MODES DE GESTION DES SERVICES DE L'EAU

Pour gérer les services de l'eau, les municipalités ont généralement le choix entre deux modes principaux de gestion : la gestion directe ou la gestion déléguée. Chacun de ces deux modes présente par ailleurs plusieurs variantes :

La gestion directe ou régie

La forme traditionnelle de gestion publique directe, municipale ou supramunicipale, des services d'eau constitue depuis longtemps la règle et on la retrouve encore dans presque tous les pays, y compris dans ceux où le secteur privé commence à prendre des parts de marché dans la distribution et la filtration de l'eau.

Avec ce mode de gestion des systèmes d'infrastructures d'eau, les municipalités conservent la maîtrise totale du service de distribution et d'assainissement des eaux, après en avoir financé les ouvrages. Même aux États-Unis, économie la plus libérale au monde, 95% des services de l'eau sont gérés par le secteur public; municipalité ou coopératives⁸³.

Peu importe le degré d'autonomie de cette régie par rapport à l'ensemble du budget municipal, il revient en définitive à la municipalité d'assurer l'équilibre budgétaire du service. Elle détermine

⁸³ Jean Philippe Fortin : « Après deux ans, la politique de l'eau stagne », La Presse du lundi 22 novembre 2004.

en conséquence le coût du service à l'utilisateur (assainissement, distribution). Doivent être couverts non seulement les frais de gestion, mais aussi les charges relatives au financement des ouvrages, charges d'emprunt ou autofinancement.

Pour faire face à leurs responsabilités en la matière, les municipalités, quelle que soit leur taille, ont intérêt à se doter d'un budget spécifique, qui individualise toutes les opérations financières du service et fournisse les informations comptables, les éléments de coût et de revient et les indicateurs de gestion nécessaires.

Les municipalités plus importantes, ou les groupements de municipalités, créeront souvent une régie autonome, établissement public spécialisé, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, ou une société d'économie mixte.

Dans le cadre d'une régie directe, ces solutions présentent une série d'avantage résultant d'une plus grande autonomie en matière d'organisation, de planification et de financement. De plus, dans la mesure où le développement urbain étend souvent les services aux territoires de plusieurs municipalités, il peut être statutairement ou contractuellement plus facile de gérer ainsi un service inter municipal.

Par ailleurs, la gestion commune des services d'eau et d'assainissement présente elle-même de nombreux avantages :

- économies d'échelle pour certaines activités;
- techniques de gestions voisines;
- meilleure coordination;
- souplesse accrue dans la gestion du personnel.
-

L'importance de ces avantages varie selon la taille de l'agglomération concernée et trouvent leurs limites au delà de certains seuils d'étendue ou de complexité des réseaux.

La gestion déléguée

La délégation de la gestion des systèmes d'infrastructures d'eau (distribution et assainissement) est une notion d'origine française⁸⁴. Mais, dans la majorité des municipalités qui l'ont adoptée, sous l'appellation de PPP (partenariat public-privé), elle est aujourd'hui associée, d'une part, à la liberté de choix qu'a donnée aux municipalités la décentralisation des pouvoirs publics des années 80 et 90 et, d'autre part, à l'émergence de l'idéologie néolibérale. Ce mode de gestion suit, en effet, la tendance qui se développe pour tous les réseaux d'infrastructure (chemin de fer, télécommunication, électricité, gaz, etc.) et qui consiste à dissocier, d'une part, la propriété des installations, qui reste dans le domaine public et continue à faire l'objet d'une gestion patrimoniale traditionnelle et, d'autre part, l'exploitation des dites installations, qui fera l'objet de dispositions susceptibles de mieux mobiliser les capacités techniques et financières du secteur

⁸⁴ C'est à Paris que la première installation de distribution d'eau potable a vu le jour au XVII^e siècle, sous forme de concession : un « seigneur » de la pompe de la samaritaine était chargé de l'exploiter pour distribuer l'eau à des fontaines. Sa rémunération se faisait non pas sur les usagers mais sur des droits et il s'était vu concéder le droit de percevoir la taxe sur les vins qui entraient dans Paris. Il existe donc une très ancienne tradition de concession en France sur la base de laquelle s'est développée toute l'expérience de l'industrie de l'eau en France et dans plusieurs autres pays. Aujourd'hui, la place de ce mode de gestion de l'eau est importante en France puisque trois quarts des Français (en chiffre de population) reçoivent l'eau d'une entreprise privée en gestion déléguée, au sens large du terme. Le groupe Vivendi détient environ deux tiers de ce marché et la Lyonnaise des Eaux l'autre tiers. Plus tard, sous la monarchie de Juillet, la Lyonnaise des Eaux et la Générale des Eaux ont été créées et ont obtenu leurs premiers contrats de concession de Biarritz et de Paris respectivement.

privé dans un cadre contractuel.

La principale justification avancée pour expliquer le passage à ce mode de gestion des services de l'eau est que ce mode de gestion incite les municipalités à rechercher des solutions qui peuvent leur procurer la souplesse nécessaire pour faire face plus efficacement à leurs responsabilités en matière de gestion des services urbains. Les adeptes de ce mode de gestion prétendent que, dans un domaine aussi délicat que l'eau et l'environnement qui, de plus en plus, nécessite des compétences variées, une qualification de haut niveau et une solide expérience, il est souhaitable de faire appel aux meilleurs professionnels, plus au fait des derniers progrès de la technique et de l'ingénierie financière. C'est ainsi que les municipalités et les économies locales et nationales pourraient bénéficier de l'efficacité, de la souplesse et de la rapidité d'action qui caractériseraient l'entreprise privée.

Dans ce mode de gestion, la municipalité confie à une entreprise privée le soin de gérer le service, « à ses risques et périls », moyennant la perception auprès des usagers d'une rémunération contractuellement fixée. Dans certains pays, on voit également apparaître des formes de délégation à des personnes publiques, notamment dans le secteur de l'assainissement. En France, le Conseil d'État a posé en 2000 le principe selon lequel un établissement public pouvait se présenter comme candidat à une délégation de service public. Aujourd'hui, certains syndicats mixtes se portent candidats lors de la délégation de service public d'une municipalité tierce.

La délégation est un mode de gestion qui regroupe la concession et l'affermage ainsi que quelques autres modes voisins inconnus, mais qui exclut, par exemple, la gérance, considérée comme un marché public compte tenu du mode de rémunération utilisé.

La concession

La concession des services d'eau est le mode de gestion dominant en France pour ce qui est de la distribution. 75% des réseaux publics de distribution d'eau empruntent cette forme, contre seulement un tiers environ des services d'évacuation des eaux usées. Ce mode de gestion se développe rapidement en Espagne (les concessions visent déjà 40% de la population) et au Portugal (où dix concessions ont déjà été attribuées). Des projets du même ordre sont activement étudiés en Hongrie et en Pologne.

Les contrats de concession prévoient des durées très longues, s'étalant sur des décennies. La firme concessionnaire finance les ouvrages du service puis les exploite jusqu'à la fin de la concession; elle les remet alors gratuitement à la municipalité. La rémunération couvre non seulement les frais de gestion mais aussi les charges financières relatives aux investissements. Dans les pays en développement, ce type de contrat est généralement utilisé lorsqu'il s'agit de créer un service ex nihilo ou lorsque le système en place est dans un état tel que l'essentiel des infrastructures doit être remplacé.

L'affermage

Dans la gestion par affermage, le fermier reçoit de la municipalité les ouvrages qu'elle a fait réaliser à ses frais et les exploite jusqu'à la fin de l'affermage; il les remet alors en bon état à la municipalité. Sa rémunération couvre exclusivement ses frais d'exploitation. De son côté, la municipalité, qui a financé le coût des ouvrages, couvre les charges correspondantes grâce à une « surtaxe » appliquée sur le prix du mètre cube d'eau et encaissée par le fermier en même temps que sa propre rémunération pour être remise à la municipalité.

Ce mode de gestion entraîne un partenariat beaucoup plus limité que la concession, seuls les investissements d'entretien et de renouvellement incombent au fermier, alors que la charge des investissements de renforcement et d'élargissement du réseau repose sur la municipalité.

Tout le problème consiste alors à faire la part des choses entre ce qui relève du bon entretien (y compris les gros investissements d'entretien et de renouvellement), qui est à la charge du fermier, et ce qui constitue un investissement neuf, pour cause de meilleure politique environnementale, par exemple, qui relève normalement de la municipalité. Les juristes et les ingénieurs des systèmes d'eau lient en permanence ce problème à la difficulté de distinguer entre petit entretien et gros entretien (qui correspond au renouvellement), distinction elle-même liée à la notion de durée de vie normale ou anormale du réseau. Pour mesurer l'importance de cette question, il faut garder à l'esprit que le déficit d'entretien entraîne des investissements supplémentaires de renouvellement.

Les autres modes de gestion déléguée

Outre les modes de gestion définis ci-dessus, existe d'autres formules plus ou moins pratiquées peuvent avoir une certaine importance :

- **Corporatisme** : Le corporatisme maintient le statut de service public des services de l'eau, tout en conférant une plus ou moins grande autonomie sur plusieurs aspects de leur gouvernance à des entités indépendantes.
- **Privatisation** : On ne retrouve la privatisation complète et le désinvestissement total du secteur public qu'en Angleterre et au Chili; le mode de gestion adopté par la République tchèque s'approche de la privatisation complète. Notons cependant que, malgré ce mode de gestion, la tarification de l'eau reste soumise à la réglementation publique.
- **Gestion déléguée** : Avec la gestion déléguée, on note de plus en plus de contrats qui sont à mi-chemin entre la concession et l'affermage : l'exploitant reçoit de la municipalité les infrastructures du service en l'état, à charge par lui de financer les ouvrages complémentaires nécessaires (par exemple, amélioration du traitement de l'eau potable ou de l'épuration des eaux usées); il exploite ensuite l'ensemble des infrastructures comme s'il en était concessionnaire;
- **Gestion directe** : la gestion directe connaît des variantes qui l'éloignent de la régie classique décrite plus haut. La régie intéressée ou l'entreprise privée participeront à la gestion, mais avec partage des risques financiers. Ou encore la société d'économie mixte : si cette société reste majoritairement publique, les risques liés à l'exploitation sont alors assumés par la municipalité.

Le corporatisme des services de l'eau : Parallèlement au mouvement de restructuration de l'industrie de l'eau enregistré dans plusieurs pays, certains services des eaux qui sont restés sous le régime public, ont progressivement acquis une plus grande liberté sur les plans de la gestion, du statut juridique et de l'accès aux ressources financières. En Nouvelle-Zélande, pratiquement toutes les municipalités ont créé des entités commerciales (Local Authority Trading Enterprises, LATE) chargées d'assurer la prestation des services. En Finlande, près de la moitié des municipalités ont créé (ou prévoient le faire) des compagnies de distribution des eaux dont elles seront propriétaires, semblables à celles qui existent depuis longtemps en Allemagne, ainsi que dans certaines régions de l'Autriche, de la Suisse, de la France et de l'Italie. Le gouvernement du Royaume-Uni a mis en place en Écosse, en 1995, trois autorités publiques, dont il a désigné les membres, chargées de reprendre le rôle de prestataires de services relatifs à l'eau, de neuf conseils régionaux et trois conseils insulaires auparavant gérés par des représentants des municipalités. Ces nouvelles Autorités ont été encouragées à rechercher sur le marché privé le financement nécessaire à leurs investissements.

Le désinvestissement total du secteur public vis-à-vis des services de l'eau se fait par la privatisation des services, tel que pratiquée en Angleterre et au pays de Galles depuis 1989, ou par la concession illimitée tel qu'appliquée au Chili depuis 2001. Dans le premier cas, par voie de **privatisation**, les dix grandes compagnies sont alors passées aux mains du secteur privé, rejoignant les rangs d'une vingtaine de compagnie privées de taille plus modeste déjà responsables de 20% de l'approvisionnement en eau potable. L'Office of Water Services (OFWAT), responsable de la réglementation de l'industrie de l'eau a été créé pour contrôler, entre autre, le prix de l'eau facturée aux consommateurs. Dans le deuxième cas, une **concession illimitée** a été attribuée par le gouvernement chilien à la filiale locale du groupe Suez, Aguas Andinas, qui a été appelée à gérer la distribution de l'eau et le traitement des eaux usées pour 6,2 millions d'habitants, soit 40% de la population locale de la région métropolitaine de Santiago. La concession attribuée à Aguas Andinas est assujettie à un contrôle public de la qualité des services fournis, du montant des investissements et de la politique tarifaire du groupe, renégociée à tous les cinq ans.

Dans la **régie intéressée et la gérance**, la municipalité conserve à sa charge la construction et le renouvellement des ouvrages et garde la direction et la responsabilité du service pour lequel elle fixe les tarifs. Dans ces deux cas l'opérateur privé est rémunéré non pas directement par les usagers mais par la municipalité. En **régie intéressée**, l'opérateur privé est rémunéré par une prime fixe, à laquelle s'ajoutent une prime de productivité et, éventuellement, une part des bénéfices. En **gérance**, la rémunération de l'opérateur privé (le gérant) est proportionnelle à certains paramètres physiques : nombre de mètres cubes pompés ou traités, nombre d'usagers, etc. Les travaux d'entretien sont rémunérés à la pièce, par projet.

Dans le **système de prestation de services**, qui ne constitue pas à proprement parler un mode spécifique de gestion de service public, l'exploitant fait appel à un opérateur privé, prestataire de service, qui lui apporte une aide technique ou administrative bien définie. La mise à la disposition des services publics de personnel en assistance technique, par exemple, peut être classée dans cette catégorie.

Comme le montre le tableau 2, les conventions qui entraînent la responsabilisation maximale de l'opérateur privé sont la concession et l'affermage, dans lesquels l'opérateur travaille « à ses risques et périls ». Dans les autres formes de contrat, l'opérateur privé n'agit pas entièrement « à ses risques et périls » puisqu'il est rémunéré pour des tâches spécifiques et que sa rémunération intervient à titre de dépense au compte d'exploitation « eau » de la municipalité, à charge pour celle-ci de l'équilibrer.

Tableau 2
Caractérisation des différents modes de gestion des services de l'eau

	Concession	Affermage	Régie intéressée	Gérance	Prestations
Financement des infrastructures	privé	public	public	public	public
Financement du fonds de roulement	privé	privé	public	public	public
Fixation des tarifs perçus des usagers	Pouvoirs publics (contrat)	Pouvoirs publics (contrat)	public	public	public
Lien contractuel des usagers	privé	privé	régisseur	public	public
Rémunération de l'opérateur privé	tarif	tarif	0% des dépenses + prime productivité	forfait selon paramètres phys.	selon contrat
Charges de la municipalité	surtaxe	surtaxe	recettes	recettes	recettes
Responsabilité de l'opérateur privé	très forte	forte	moyenne	moyenne	faible
Engagement financier de l'opérateur privé	très fort	fort	moyen	moyen	faible

Au Canada, les services d'eau relèvent principalement des municipalités qui sont propriétaires de plusieurs infrastructures liées à l'eau potable et aux eaux usées. Les municipalités planifient, financent, entretiennent et contrôlent la plupart des activités relatives à ces services. Les autres paliers gouvernementaux peuvent participer financièrement à la mise en place et à la réfection des infrastructures de services d'eau et contribuer à l'atteinte d'objectifs d'accessibilité et d'assainissement des eaux. Le palier provincial encadre l'exercice des responsabilités des municipalités en matière de gestion de l'eau.

Au Québec, la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, le Code municipal du Québec et la Loi sur les cités et villes contiennent des dispositions qui donnent mandat aux autorités locales et régionales de répondre aux besoins en eau. Dans sa nouvelle politique de l'eau, il reconnaît que les infrastructures nécessaires à l'approvisionnement, au traitement, à la distribution et à l'épuration de l'eau font partie du patrimoine et demeurent impérativement de propriété publique, tout comme le contrôle des services d'eau⁸⁵.

Avec l'arrivée au pouvoir du parti libéral en 2003, une nouvelle doctrine néolibérale en matière de gestion de l'eau s'est installée au Québec. Deux projets de lois ouvrent la porte à une gestion déléguée dans le secteur de l'eau au Québec qui permettrait le transfert de propriété et, donc, la privatisation. Le projet de loi 61, adopté sous le bâillon en décembre 2004 et qui entrera en vigueur par décret du gouvernement, prévoit la création de l'Agence des partenariats public-privé. Ce projet de loi, pièce maîtresse de la réingénierie de l'État promise par le Parti libéral, vise une restructuration sans précédent de l'État québécois, forçant la privatisation de nombreux secteurs d'activité. Le projet de loi 62 (sous étude), *Loi sur les compétences municipales*, place les instances municipales au premier rang des organismes publics mis à contribution dans la « réingénierie » de l'État, en permettant aux villes de signer des contrats

⁸⁵ Gouvernement du Québec, 2002, op. cit. p. 19

exclusifs de construction et d'exploitation d'ouvrages divers (réseaux d'aqueduc et d'égout, travaux d'alimentation en eau ou d'assainissement) d'une durée allant jusqu'à 25 ans. La transformation des règles de financement entraîne donc la possibilité d'un changement de contrôle, de gestion et de propriété des infrastructures.

La simple gestion déléguée des infrastructures d'eau n'est pas nouvelle au Québec, puisqu'en 1996, 13% des usines d'épuration des eaux usées étaient déjà sous gestion privée et 77% des contrats avaient été accordés à des filiales des trois grandes sociétés françaises; la Lyonnaise des eaux, la Générale des eaux, et le groupe Bouygues. On ne comptait par contre qu'une dizaine d'usines de filtration (eau potable) sous gestion privée sur plus de 500 postes ou usines au Québec⁸⁶

Les motifs et les conséquences du désengagement du secteur public

Plusieurs expériences de privatisation ou de gestion déléguée des services de l'eau ont déjà été tentées. Nous analyserons ici les justifications du besoin et les effets de la remise de l'eau entre les mains des firmes multinationales ou de leurs filiales.

Le mythe du financement

Le principal argument souvent évoqué pour justifier les politiques de désengagement du secteur public (État ou municipalité) des services de l'eau est le manque de ressources financières nécessaires aux nouveaux investissements d'entretien et de rénovation des infrastructures d'eau. En général, quand une municipalité fait appel à un opérateur privé, c'est parce qu'elle constate ou qu'elle envisage des problèmes d'entretien et de renouvellement de ses infrastructures. Des études ont cependant démontré qu'une meilleure tenue de la comptabilité dans les services d'eau de certaines municipalités qui gèrent leur eau en régie directe et qui appliquent un amortissement de leurs infrastructures, voire, sous d'autres noms, des provisions de renouvellement, permet d'éviter ces problèmes de financement⁸⁷.

L'expérience tend pourtant à démontrer qu'en privatisant ces services, la situation financière de l'ancien propriétaire public ne peut que s'aggraver. En effet, le gouvernement britannique a dû déboursier l'équivalent de 9,5 milliards de dollars du fait de la privatisation⁸⁸.

Il semble que, contrairement à ce que certains peuvent prétendre, les services d'eau ne coûteraient pas moins chers aux consommateurs si les investissements (entretien et actifs nouveaux) étaient financés par des concessionnaires privés. La dette n'apparaît plus dans les livres comptables des administrations publiques, mais dans ceux des entreprises privées (c'est le financement hors bilan, dans le jargon des comptables); les coûts plus élevés de la dette, supportés par ces entreprises qui ne bénéficient pas des taux préférentiels dont peuvent se

⁸⁶ Léo-Paul Lauzon, François Patnaude et Martin Poirier : « La ruée vers l'eau », In Léo-Paul Lauzon : Privatisations : L'autre point de vue, L'Aut Journal et Chaire d'études socio-économiques

⁸⁷ En France, depuis que l'instruction M49 de 1994 est entrée en application, le prix des services de l'eau gérés en régie directe a pu augmenter pour assurer l'entretien et le renouvellement des infrastructures. Cette instruction relative à la comptabilité des services d'eau et d'assainissement impose l'équilibre des budgets des services d'eau ainsi que leur individualisation dans un budget annexe. Elle précise que «la commune (la municipalité) ou l'organisme de regroupement a l'obligation d'ouvrir un budget annexe isolant les immobilisations, les dettes et les créances, les amortissements budgétaires et les relations financières avec le fermier ».

⁸⁸ Léo-Paul Lauzon, François Patnaude et Martin Poirier : « La privatisation de l'eau au Québec 1^{ère} partie :les expériences dans le monde », Caire socioéconomique de l'UQAM, 1996.

prévaloir les autorités publiques⁸⁹, seront tout de même intégralement à la charge des consommateurs.

De plus, contrairement aux entreprises privées, qui empruntent et remboursent en devises, les frais financiers liés aux emprunts publics sont généralement exprimés en monnaie nationale, ce qui préserve les ressources en devises du pays. De plus, les frais étant générateurs d'impôts pour les gouvernements, les taux d'intérêt réels sur leurs emprunts se trouvent à être beaucoup moins élevés que ceux que doivent payer les opérateurs privés et qui devront en bout de ligne être assumés par les consommateurs.

L'efficacité du secteur privé

On entend souvent dire que le secteur public est mal géré, sans que les critiques ne précisent toutefois si la source du problème se trouve dans le statut même de ce secteur ou dans le mode de gestion qu'il emprunte. La preuve existe pourtant que certains services publics ne connaissent aucun problème de gestion, lorsqu'ils sont soumis à des procédures de contrôle et de régulation efficaces; on peut citer en exemple les services publics de l'électricité, du gaz, et des télécommunications, réglementés par des instances de régulation indépendantes. Le statut public de ces services garantit bien souvent la prise en compte de l'intérêt général pour une planification d'avant garde et de long terme dans une approche multidimensionnelle et multisectorielle de développement durable.

Le plus bas niveau des prix qu'entraînerait, nous promet-on, la prise en charge par le secteur privé ne peut être considéré comme un critère de bonne gestion. Les problèmes majeurs qui font surface à moyen et à long terme sont souvent le résultat des bas prix à court terme des services publics privatisés. Dans le cas spécifique des services de l'eau, il n'existe aucun exemple qui appuierait quelque prétention à l'effet que la délégation de la gestion ou la privatisation de la propriété des infrastructures d'eau entraîne une diminution des tarifs ou une amélioration de l'accès à l'eau. Au contraire, les hausses des coûts et des tarifs qui résultent de la privatisation et la dégradation de la qualité du service ont fait l'objet de plusieurs cas bien médiatisés. En Angleterre, par exemple, le prix des services de l'eau a augmenté en moyenne de 11,6% par année suite à la privatisation des plus grandes compagnies d'eau; l'augmentation cumulée sur les quatre premières années de privatisation est évaluée à 55%. Devant ces augmentations du prix de l'eau, le nombre de coupures pour non paiement de facture a triplé, passant de 7 273 à 21 586 en un an seulement, soit entre 1991 et 1992⁹⁰.

Les expériences de privatisation des services de l'eau dans les pays en développement font état de conséquences plus graves encore. L'expérience de Cochabamba, en Bolivie, est très révélatrice: après la privatisation, les conditions de service se sont détériorées de façon alarmante, particulièrement dans les quartiers pauvres de la ville où la compagnie, une filiale de Bechtel, après avoir augmenté de 150% les tarifs de l'eau, avait menacé de couper les utilisateurs qui se trouvaient incapables de payer leur facture. Excédés par le fait de devoir souvent consacrer près de la moitié de leurs revenus à leur facture d'eau, les habitants de

⁸⁹ Les municipalités peuvent se refinancer à des taux préférentiels variant autour de 5 et 6% (5,67 à 6,75% pour dernières obligations émises par la Ville de Montréal, 4,8% pour les \$12 millions d'emprunts obtenus récemment par la Ville de Saguenay au Québec et 6% pour les emprunts de la ville de Moncton). Par contre, les multinationales de l'eau comme SNC/Lavalin et Vivendi/Veola se refinancent respectivement à des taux 9% et 10% Source : Coalition Eau Secours : « les partenariats public-privé : une supercherie pour privatiser les services publics », décembre 2004.

⁹⁰ Léo-Paul Lauzon, François Patenaude et Martin Poirier : « La privatisation de l'eau au Québec 1^{ère} partie : les expériences dans le monde », Chaire socioéconomique de l'UQAM, 1996.

Cochabamba sont sortis dans les rues, causant des émeutes. En 2000, le soulèvement populaire a finalement obligé le gouvernement à annuler le contrat de privatisation⁹¹.

La concession d'eau dans la Maldonado en Uruguay, opérée par une filiale de la Suez, a elle aussi provoqué une augmentation brutale des tarifs. Alors que les services publics dans la majeure partie de l'Uruguay facturent un taux fixe de 3 \$US, ceux de la Suez sont montés jusqu'à \$70. Sur un peu plus d'une décennie, les tarifs ont augmenté dans la franchise de Aguas de la Costa à un rythme 7 fois supérieur à ceux du reste du pays⁹².

Prétendre que l'opérateur privé aurait à assumer « à ses risques et périls » la gestion des services de l'eau n'est en réalité qu'un souhait un peu naïf. Nombreux sont les cas où les fermiers et partenaires privés ne parviennent pas à honorer leurs engagements en terme de prix, de qualité de service ou d'entretien des infrastructures. Les dépassements de coûts à la réalisation des projets sont très fréquents dans les services publics en général⁹³ et dans le secteur de l'eau en particulier. Les coûts supplémentaires sont souvent liés au fait que, pour emporter le contrat, les opérateurs privés font des soumissions trop basses, les contrats permettant de facturer en sus les supposés imprévus.

Pour ce qui est des investissements prévus, les entreprises y trouvent parfois matière à économies. On peut citer l'exemple de quatre des six plus grandes compagnies d'eau britanniques privatisées qui n'ont pas respecté les règles de l'OFWAT quant au réinvestissement qu'elles étaient tenues de faire sur leurs installations et leurs réseaux. En 1995, quatre de ces compagnies ont déboursé 1 milliard \$ de moins que ce qu'elles devaient investir en vertu de ces règles.

À Atlanta, Georgie, le Conseil Municipal de la ville a attribué en 1998 pour 20 ans à la United Water Services la gestion déléguée des services de l'eau⁹⁴, le plus important contrat jamais signé aux Etats-Unis dans le domaine de l'eau potable. La compagnie privée avait en vertu de ce contrat la responsabilité de la rénovation et de l'entretien des infrastructures hydriques. La compagnie, sans faire aucune des réparations prévues, a continué à fournir à même les infrastructures préexistantes, une eau de qualité douteuse, souvent dangereuse. En 2003, le conseil municipal d'Atlanta, en Géorgie aux Etats-Unis a résilié son contrat après "des plaintes qui gagnaient en amplitude au sujet de la faible qualité des services et de la saleté de l'eau"⁹⁵. La compagnie a accepté de bon gré cette résiliation, prétextant qu'elle ne connaissait pas l'état de la situation au moment de l'acceptation du contrat. La Ville d'Atlanta se retrouve tout de

⁹¹ « Les ondes de choc à l'OMC : l'industrie globale des eaux essaie de submerger les intérêts nationaux », article publié sur le site Internet des amis de la terre à la page suivante, visitée le 21 mars 2005 : <http://www.foei.org/fr/trade/tidalwave.html>

⁹² Agencia de Información Solidaria « Uruguay : la démocratie de l'eau », article publié sur le site Internet suivant visité le 21 mars 2005 : http://hns-info.net/article.php3?id_article=5013

⁹³ Citons, par exemple, les dépassements de coûts faramineux, en dépit des contrats, du métro de Laval au Québec, un trou énorme avant même que les pelles mécaniques se mettent à l'œuvre. Autre exemple : le projet du registre des armes à feu à Ottawa qui, parti d'un budget de 2\$ millions, prévoit maintenant atteindre les 2\$ milliards sans aucune certitude sur l'efficacité de la mesure.

⁹⁴ United Water Services est filiale à 50/50 de Suez Lyonnaise des Eaux et de United Water Resources (UWR), elle-même détenue à 28% par Suez Lyonnaise des Eaux. L'ensemble formé par UWR et UWS, dessert sous la marque United Water 7,1 millions d'habitants (eau et assainissement) dans 19 Etats américains (Communiqué de presse publié sur le site web de Waternunc la page suivante visitée le 17 janvier 2005 : <http://www.waternunc.com/fr/lyonn11.htm>)

⁹⁵ « Les ondes de choc à l'OMC : l'industrie globale des eaux essaie de submerger les intérêts nationaux », article publié sur le site Internet des amis de la terre à la page suivante, visitée le 21 mars 2005 : <http://www.foei.org/fr/trade/tidalwave.html>

même, 4 ans plus tard, avec des réparations encore plus importantes à faire et tout un service à remettre sur pied.

Au Chili, l'une filiale du groupe Suez a obtenu une concession illimitée des services de l'eau de la région métropolitaine de Santiago (6.200.000 habitants, soit 40% de la population locale) avec un engagement relativement à la prise en charge du traitement des eaux usées dans cette zone à forte concentration urbaine. Si la compagnie, Aguas Andinas, a bien rempli sa mission, et dans un temps record, c'est au prix d'une contamination des zones périphériques au site de traitement par les mauvaises odeurs et suite à un dépassement de 25% des coûts des investissements⁹⁶.

Les profits tirés des services de l'eau par les compagnies privées

Le secteur privé ne s'impliquera dans la gestion de l'eau qu'en vue d'en tirer un profit, qui représentera un coût pour la collectivité. Ce sont donc les consommateurs qui, en bout de ligne, payeront ce profit privé à même les tarifs d'eau. L'exemple de la privatisation des compagnies publiques d'eau en Grande Bretagne illustre bien les conséquences financières que peut entraîner la présence des compagnies privées dans ce service public. Des analyses comptables démontrent que, de 1992 à 1996, six compagnies privées britanniques de traitement et de distribution d'eau ont gardé leur marge bénéficiaire nette après impôts à au moins 23%; c'est-à-dire que sur chaque dollar de revenu des ventes, les actionnaires réalisent au moins 23 ¢ de profit net. Grâce à ces rendements exceptionnels, les bénéfices nets des six plus grandes compagnies d'eau sont passés de 3,8 milliards \$ en 1992 à 5,4 milliards en 1996, soit une augmentation de 42% en 4 ans.

En France aussi, l'industrie de l'eau est excessivement lucrative pour Suez, Vivendi et Saur-Bouygues. À titre d'exemple, la Suez, dont les activités liées à la distribution et au traitement de l'eau ne représentent que 25 à 30% des revenus, en tire entre 60 et 70% de ses bénéfices. Dans le cadre des poursuites judiciaires entreprises contre des PDG et des cadres supérieurs de ces trois compagnies, accusés de corruption, les accusés ont reconnu avoir versé des pots-de-vin à des maires, à des députés et à des partis politiques en échange de favoritisme dans l'octroi de contrats publics. Les profits énormes, voire excessifs, qu'apportent l'industrie de l'eau dans ce pays expliquent à eux seuls l'empressement des entreprises à se tailler une part du marché à travers le monde.

Les obligations liées aux accords commerciaux

Les services liés à l'eau douce (gestion de l'eau, de l'assainissement à la distribution) sont couverts par les disciplines de l'OMC. Selon les juristes, ces services liés à l'eau seraient visés par l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS), même si la question des services n'y apparaît pas en tant que telle et que la notion de service public ne fait pas l'objet d'une réflexion spécifique à l'OMC.

Il importe de noter que la charte de l'OMC laisse aux pays membres une grande latitude par rapport à la façon dont ils entendent réglementer la gestion des services de l'eau douce dans leur pays. Les juristes émettent toutefois certaines mises en garde⁹⁷. Attendu qu'il n'y a à ce jour que très peu de contentieux concernant l'AGCS, un accord très complexe et dont plusieurs

⁹⁶ Ingrid Seyman: « *Chili : concession sans limites* », article publié sur le site Internet de PlaneteBleue.net à la page web suivante visitée le 24 janvier 2004 : http://eau.apinc.org/article.php3?id_article=174

⁹⁷ Voir, par exemple, l'intervention de Hélène Ruiz Fabri de l'Université Paris I : « L'Organisation mondiale du commerce et les services publics de l'eau douce », communiquée aux séminaires de droit comparé sur l'eau organisés en partenariat avec l'Académie de l'eau, l'Agence de l'eau Seine-Normandie (AESN) et les Universités Paris I et Paris II, 2000-2002.

dispositions prêtent à interprétation, les nombreuses incertitudes devraient inciter les États à la plus grande vigilance relativement à leurs engagements spécifiques. Il importe de garder à l'esprit que toutes ces questions sont sujettes à négociation. La situation risque donc d'évoluer très vite vers la libéralisation. L'incitation est d'autant plus forte en ce sens que se pose avec acuité dans ce secteur la question du financement. Des négociations possibles entre les pays membres de l'OMC pourraient aboutir à un accord spécifique sur le commerce des services de l'eau douce.

L'ALÉNA impose déjà des contraintes beaucoup plus sévères à ses membres que celles de l'OMC. L'eau n'apparaît pas dans la liste des exclusions qui se trouvent au chapitre sur les services; les services de distribution et d'assainissement seraient donc couverts par l'Accord, et la clause du traitement national s'appliquerait à ces services, comme le spécifie l'article 1202 qui, selon certains juristes, comprendrait également le droit de dispenser ces services au-delà des frontières des pays signataires.

En s'appuyant sur le chapitre XI de l'ALÉNA, les firmes privées spécialisées dans les services d'eau douce pourraient donc entamer des poursuites contre les gouvernements au titre de l'obligation de traitement national. C'est ce que leur procure le statut de sujets de droit international. Si les autorités provinciales ou municipales choisissaient, après ouverture de leur marché, de réserver la gestion de leurs services d'eau à des compagnies privées canadiennes, elles pourraient être poursuivies par les sociétés d'autres pays faisant partis de l'ALÉNA et être tenues de verser des compensations.

3.2 CONCLUSION

Il ressort de la majorité des expériences de privatisation ou de gestion déléguée des services de l'eau que la remise entre les mains des firmes multinationales ou de leurs filiales d'un bien aussi essentiel et délicat que l'eau constitue une erreur, et ce sur plusieurs plans.

La gestion des services de l'eau est l'un des volets les plus délicats de la gouvernance de l'eau. Différents modes de gouvernance des services de l'eau ont été expérimentés dans plusieurs pays parallèlement à la régie directe. La gestion déléguée (au privé) des services de l'eau, qui est en cours d'expérimentation dans plusieurs pays et sous plusieurs formes, a été un échec sous plusieurs aspects (qualité du service détériorée, tarifs plus élevés, profits faramineux, etc.), et cet échec a déjà entraîné à plusieurs endroits le retour à la municipalisation de ces services, un virage qui s'annonce déjà dans plusieurs autres administrations.

CHAPITRE 4 LA TARIFICATION COMME INSTRUMENT DE GESTION

Les menaces actuelles qui touchent aussi bien le droit à l'eau que la durabilité de la ressource et des services connexes justifient une intervention gouvernementale aux différents paliers de ce secteur clé. Dans la plupart des pays développés, et même dans certains pays en développement, un rôle de plus en plus important a été accordé aux instruments économiques dans la recherche d'une gestion durable des services de l'eau. La tarification de l'eau se présente souvent comme solution économique idéale qui permet de donner un signal de prix et comme mesure de financement.

On oublie trop souvent, cependant, que la problématique de l'eau doit être analysée en termes autres que ceux de la simple logique économique : il faut reconnaître et défendre le droit à l'eau. Cet objectif nécessite un mariage des principes sociaux, économiques et environnementaux dans toute politique de tarification de l'eau. Une bonne politique de gestion de l'eau sera d'abord celle qui assure d'abord que tous ont droit à l'eau.

Il est important de préciser dès maintenant ce que l'on entend par « tarification ». En général, le terme tarification est utilisé au sens large, c'est-à-dire qu'il comprend un ensemble de « mesures fiscales » tel un impôt, une taxe ou un tarif permettant de financer un service ou des équipements. Au sens propre, toutefois, 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. »⁹⁸ Dans ce rapport, nous référerons à la « tarification » au sens large plutôt qu'au sens propre. Une « politique de tarification » s'entend donc comme l'élaboration des règles qui président à la détermination et la fixation des mesures fiscales s'appliquant à la ressource « eau » et à la prestation des services connexes.

L'élaboration des politiques de tarification de l'eau intégrant des objectifs sociaux, économiques et environnementaux dépend de l'information disponible sur les besoins et les ressources des usagers. De bonnes estimations des principales variables et relations, concernant par exemple les fonctions de demande et de coût, sont nécessaires en vue d'identifier un niveau et une structure de prix adéquats et d'évaluer leurs effets sur la demande d'eau, sur le recouvrement des coûts et sur l'environnement. Toutefois, les coûts élevés liés à l'information sont souvent évoqués comme entraves à l'élaboration de politiques de tarification de l'eau qui tiennent compte à la fois des objectifs sociaux, économiques et environnementaux.

De plus, l'élaboration d'une politique tarifaire doit tenir compte du fait qu'il existe des tensions entre les objectifs environnementaux et sociaux, comme le mentionne Isabelle Fauconnier, que la résolution de ces tensions a un prix : « [...] the often overlooked tension between environmental requirements and distributional issues is salient in [Saunders and Quinn's] analysis. It comes as no surprise that environmental protection may come at a social price, and it is clear that some off-setting is necessary to compensate this. »⁹⁹

⁹⁸ Pierre J. Hamel et Alain Sterck, « Analyse comparative de la gestion de l'eau dans divers pays, » Rapport remis au Ministère du Conseil exécutif [Gouvernement du Québec], Groupe de recherche sur les infrastructures et les équipements urbains (GRIEU), INRS-Urbanisation, mars 1997, p. 58.

⁹⁹ Isabelle Fauconnier, « The Privatization of Residential Water Supply and Sanitation Services : Social Equity Issues in the California and International Contexts, » *Berkeley Planning Journal* no. 13, p. 65.

Pour pouvoir définir de bonnes politiques de tarification, il importe d'identifier clairement les catégories d'utilisateurs et de connaître aussi bien le volume de leur consommation que les dommages qu'ils sont susceptibles d'apporter aux ressources d'eau. À titre d'exemple, on sait relativement peu de choses, à l'heure actuelle, sur la véritable utilisation de l'eau en agriculture. Il s'agit pourtant d'un secteur où l'eau est utilisée, gaspillée et polluée à grande échelle. En outre, sauf en ce qui concerne les grandes installations industrielles, on mesure rarement la pollution imputable aux rejets d'eau du secteur industriel.

La Banque mondiale a énoncé clairement sa position: « Water pricing is a key way to improve water allocation and encourage conservation. »¹⁰⁰ Si, pour certains secteurs, la tarification peut représenter un mode de financement acceptable, il semble bien, comme nous le verrons en détails plus loin, qu'une politique de tarification de l'eau basée sur le mesurage par compteurs ne saurait être une solution envisageable pour le secteur résidentiel au Canada.

Dans cette partie nous proposons de faire un survol des principes et des pratiques de la tarification de l'eau, des critères à appliquer en vue d'une bonne politique de tarification aux différents modèles existants. Nous analysons plus particulièrement la possible efficacité de l'application d'une tarification volumétrique aux secteurs résidentiel et autres. Nous nous penchons finalement sur les solutions possibles au problème d'accessibilité.

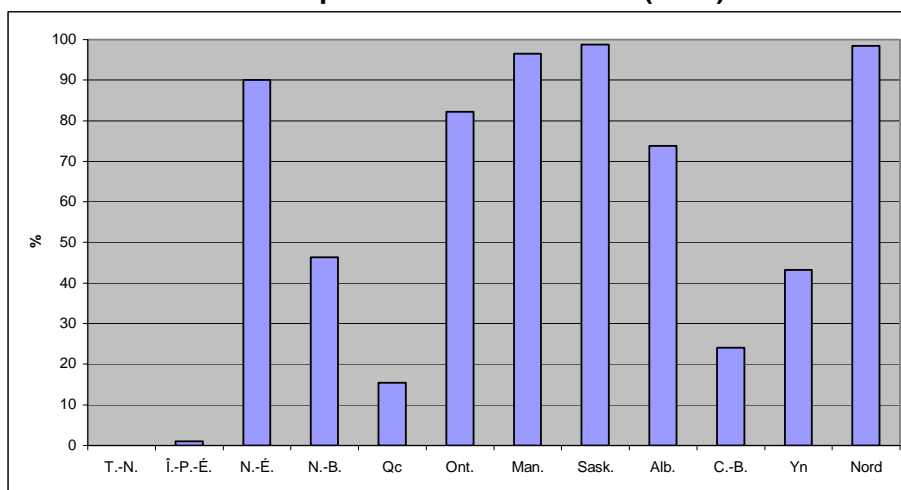
¹⁰⁰ Ariel Dinar et Ashok Subramanian (éd.), *Water Pricing Experiences : An International Perspective*, Working Bank technical Paper no. 386, The World Bank, 1997.

4.1 SURVOL DE LA TARIFICATION

Les dispositifs de mesurage représentent un outil qui permet de mieux connaître les volumes alloués aux différentes utilisations de l'eau et facilitent, le cas échéant, la mise en œuvre de structures de tarification volumétrique adaptées.

La figure 5, ci-dessous, indique, pour l'année 1999, la proportion de foyers munis de compteurs d'eau partout au pays.¹⁰¹ Si quelques territoires atteignent un taux de plus de 90% (Nouvelle-Écosse, Manitoba, Saskatchewan et Territoires du Nord-Ouest), la majorité des provinces enregistrent un taux inférieur à 50%, les plus bas taux d'équipement en compteurs se retrouvant à Terre-Neuve et sur l'Île-du-Prince-Édouard (quasi inexistant) et au Québec (environ 15%).

Figure 5
Taux d'équipement en compteurs résidentiels d'eau
dans les provinces canadiennes (1999)



Au Canada, un peu plus de la moitié des résidences seraient ainsi équipées de compteurs d'eau (56% en 1999). Environnement Canada estime qu'il faudrait installer près de 3,5 millions de compteurs d'eau pour que tous les usagers résidentiels soient facturés selon leur consommation.¹⁰² Selon nos calculs, la proposition des auteurs de l'étude d'Environnement Canada mobiliserait, uniquement pour l'installation de compteurs bas de gamme, une somme d'un demi milliard de dollars, à laquelle il faudrait ajouter par la suite des coûts supplémentaires récurrents d'entretien et d'exploitation.¹⁰³

L'usage généralisé des compteurs est généralement appuyé par les études qui dénoncent l'état des infrastructures actuelles et les sommes que les divers paliers de gouvernement devraient y investir. Selon Infrastructure Canada : « Il se dégage un consensus parmi toutes les études selon lequel il faut investir de toute urgence des milliards de dollars dans l'infrastructure en eau.

¹⁰¹ David Burke, Luis Leigh et Valerie Sexton, *Tarification municipale de l'eau 1991-1999*, Direction de l'économie environnementale, Environnement Canada, 2001.

¹⁰² David Burke *et al.*, *op. cit.*, p. 4.

¹⁰³ Un compteur bas de gamme se vend environ 70 \$ et l'installation en coûte à peu près 90 \$, soit 160 \$ en sus des frais qu'il en coûterait aux propriétaires pour adapter la plomberie de l'immeuble visé.

Au cours des années 90, les estimations en ce qui a trait aux dépenses nécessaires en infrastructure en eau s'élevaient à entre 9 et 19 milliards de dollars par an. Par conséquent, en 2003, le total est probablement supérieur à 10 milliards de dollars par an. »¹⁰⁴ À Montréal, par exemple, on évalue actuellement à 33% la proportion du réseau d'aqueduc qui est périmé et qui exige une réhabilitation à court et moyen terme,¹⁰⁵ les coûts d'entretien du réseau d'eau dépassant même les coûts de fonctionnement alloués à la ressource.

C'est donc à partir de constats alarmant sur l'état des infrastructures en eau et en se basant sur des propositions environnementales visant une gestion plus écologique de la ressource que de nombreux intervenants envisagent la tarification au compteur. D'une part, la tarification servirait à financer les investissements requis en plus, d'autre part, à donner un signal de prix qui permettrait une meilleure utilisation de la ressource. À cela s'ajoute nombre d'études affirmant que l'utilisation de compteurs d'eau constitue une bonne politique tarifaire parce qu'ils permettraient de réduire la consommation d'eau peu importe le secteur (résidentiel, commercial, industriel et institutionnel).

L'évolution observée dans plusieurs pays, y compris au Canada, vers une utilisation accrue de la tarification volumétrique est souvent interprétée comme une évolution vers une répartition plus équitable des coûts parce qu'elle prendrait mieux en compte la consommation réelle des différents usagers. De même, l'évolution vers une utilisation accrue de la tarification progressive par tranches est interprétée comme une tentative de faire peser une plus grande partie de la charge sur les utilisateurs disposant des revenus les plus élevés. Ces deux tendances sont donc vues par certains comme des évolutions dans le sens d'une tarification plus « environnementale ».

Il est surprenant de constater la très grande diversité dans les structures tarifaires qui ont été mises en place dans des centaines de municipalités canadiennes gérant depuis de nombreuses années leurs propres services d'eau. Certaines de ces structures reflètent les directives du *Water Rate Manual* de l'American Water Works Association, tandis que d'autres reflètent le guide de tarification publié par l'Association canadienne des eaux potables et usées. Les divers modes de tarification en vigueur peuvent tout de même se diviser en deux grandes catégories, soit les taxes forfaitaires et les tarifs fondés sur la consommation.

En 1999, 43% de tous les foyers canadiens ayant accès à des services d'eau municipaux étaient assujettis à des taxes forfaitaires. C'est à Terre-Neuve, à l'Île-du-Prince-Édouard, au Nouveau-Brunswick, au Québec, en Colombie-Britannique et au Yukon que les tarifs forfaitaires dans le secteur résidentiel étaient les plus courants. Comme nous l'avons vu dans la figure 5, toutes ces provinces ont un taux de pénétration des compteurs d'eau inférieur à 50%.

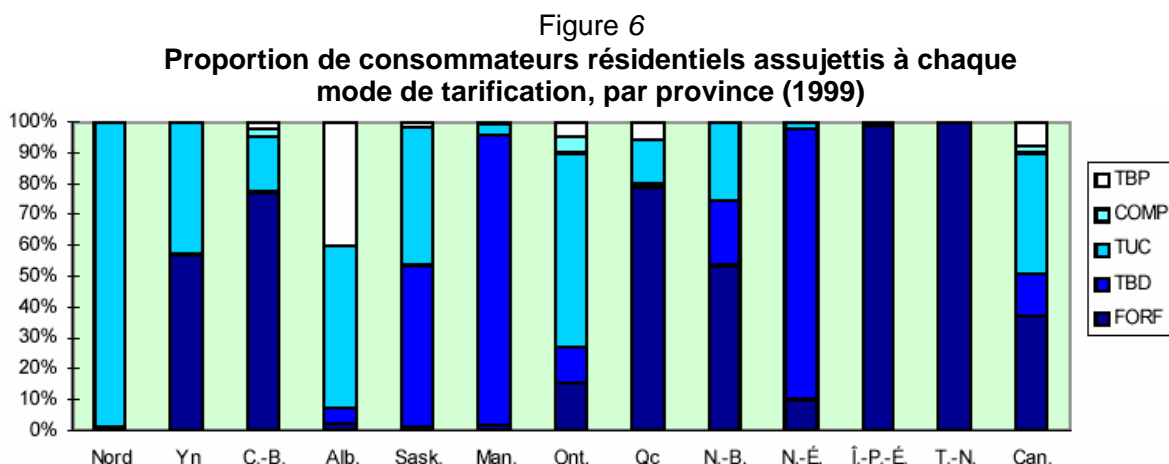
Parmi les différents systèmes de tarification fondée sur la consommation, les modes à tarif unitaire constant (TUC) sont les plus fréquents au Canada. En 1999, ils s'appliquaient à 39% des consommateurs, comparativement à 38%, 37% et 33% lors des années d'enquête antérieures (1996, 1994 et 1991).

Toujours en 1999, les tarifs à blocs dégressifs (TBD) arrivaient en deuxième place, étant facturés à 13% des consommateurs, soit une baisse en regard des années d'enquête

¹⁰⁴ Infrastructure Canada, *L'infrastructure en eau : Recherche pour soutenir le développement de politiques et de programmes*, Recherche et Analyse, Infrastructure Canada, janvier 2004 [En ligne : http://www.infrastructure.gc.ca/research-recherche/rresul/rs/rs07_f.shtml] page visitée le 25 février 2005.

¹⁰⁵ Ville de Montréal, *Étude comportant la collecte d'information et le portrait technique des infrastructures de gestion publique de l'eau, Rapport final*, octobre 2002.

précédentes (14%, 19% et 24%). Comme l'indique la figure 6, en 1999, 9,9% de la population résidentielle devait assumer des tarifs à blocs progressifs (TBP) ou des tarifs complexes, ce qui constitue une diminution par rapport à 1996 (10,4%), mais une hausse en regard de 1994 (6%) et de 1991 (4%).¹⁰⁶



Critères définissant une « bonne » politique de tarification

Comme nous l'avons vu plus haut, on attribue généralement deux grands objectifs à la tarification : il y a le financement et la gestion de la demande (e.g., le signal de prix). Dans le cas du financement, on cherche à couvrir les coûts et dépenses liés à l'exploitation d'un réseau. Selon Collin *et al.*, le financement doit « assurer un financement adéquat de façon efficiente, économiquement sensée, mais aussi équitable. »¹⁰⁷ Au Canada, la notion de financement adéquat est plus facile à réaliser qu'ailleurs étant donné les très faibles coûts d'exploitation des réseaux—mis à part bien sûr le financement des investissements.

Une évaluation préalable des coûts administratifs des nouvelles politiques de tarification est indispensable afin d'assurer que les gains d'efficacité espérés ne soient pas neutralisés par les coûts de mise en œuvre et de gestion de ces politiques. Ces coûts peuvent en effet être particulièrement élevés lorsque des politiques complexes sont envisagées, prévoyant un suivi précis, des compteurs individuels ou l'évaluation d'une large gamme de coûts environnementaux et de la ressource. C'est la notion de financement efficient ou économiquement sensé.

À cet effet, notons que « Henri Didillon, citait l'exemple d'une municipalité qui récoltait à peu près 80 000 000 \$ de taxes foncières avec pour cela trois personnes à la trésorerie et 3 000 000 \$, en taxes spécifiques pour l'eau et les déchets, avec un effectif de sept personnes, soit un rendement per capita 62 fois moindre dans le second cas (Didillon, 1998 : 474). »¹⁰⁸

On se doit d'ajouter qu'une politique de tarification efficace doit prendre en compte les eaux de surface et les eaux souterraines. Il s'agit en effet de limiter les effets négatifs que pourrait avoir

¹⁰⁶ David Burke *et al.*, op. cit., p. 6.

¹⁰⁷ Jean-Pierre Collin *et al.*, « Trois constats sur les infrastructures d'eaux, » Mémoire présenté au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement dans le cadre de la Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, INRS-Urbanisation, novembre 1999. , p. 5.

¹⁰⁸ Jean-Pierre Collin *et al.*, op. cit., p.6.

une tarification pour une de ces sources d'eau au détriment de l'autre.¹⁰⁹ Cela ne veut cependant pas dire que le prix de l'eau doit être identique dans les deux cas. Ainsi, lorsque les ressources en eau souterraine de bonne qualité sont limitées, des prix peu élevés pour les eaux de surface peuvent pousser à leur utilisation à des fins économiques, réservant ainsi les eaux souterraines de bonne qualité pour les ménages et l'approvisionnement en eau potable.

Finalement, une politique tarifaire équitable doit se définir en deux temps. D'une part, elle doit tenir compte de « l'équité horizontale », c'est-à-dire que l'on répartit les coûts selon le bénéfice reçu : « les contribuables qui bénéficient d'un même avantage ou qui occasionnent un même coût sont traités également. »¹¹⁰ D'autre part, l'équité se définit aussi de façon « 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. »¹¹¹

Les différents modèles de structures tarifaires

Les tarifs de l'eau se présentent généralement sous la forme d'une combinaison de plusieurs des éléments suivants ou de tous ces éléments :

- une *redevance*¹¹² *de raccordement*, ponctuelle et (normalement) payable d'avance, perçue pour le raccordement de l'utilisateur au réseau public de distribution d'eau et/ou d'évacuation des eaux usées;
- une *redevance fixe* (*redevance permanente* ou *forfaitaire*), faisant normalement l'objet d'une péréquation pour chaque consommateur (par exemple à l'intérieur d'une catégorie donnée d'utilisateurs ou d'une zone géographique particulière), ou liée à quelques autres caractéristiques de l'utilisateur (diamètre de l'aqueduc, capacité du compteur, etc.).

Lorsqu'il existe un système de mesurage, on peut également trouver les éléments suivants :

- un *prix volumétrique* qui, multiplié par le volume d'eau consommée au cours de la période de facturation, aboutit à la redevance volumétrique pour la période visée. L'efficacité économique et les critères environnementaux donnent ensemble à penser que cet élément devrait, dans l'idéal, permettre un recouvrement de tous les coûts ;
- une *redevance par tranches ou bloc*, définie par les limites inférieure et (sauf pour la tranche la plus haute) supérieure des volumes de consommation. Des prix volumétriques différents peuvent être attachés aux différentes tranches. Si les prix augmentent ou diminuent de manière constante à mesure que la consommation d'eau augmente, on parlera respectivement de tarification *progressive* ou *dégressive par tranches ou blocs*;
- une *redevance minimum*, généralement imposée pour protéger les revenus requis par le service public. Il est important de noter, cependant, que l'existence, dans le tarif, de redevances minimums et/ou d'une part fixe significative atténuée, dans certains cas, la portée du message de conservation et réduit l'intensité du signal. Les tarifs à prédominance forfaitaire émoussent encore davantage l'intensité du signal.

¹⁰⁹ Une application plus stricte des principes économiques et environnementaux dans le cas des eaux de surface pourrait, par exemple, entraîner un surcroît d'utilisation des eaux souterraines et des prélèvements excessifs de ces eaux.

¹¹⁰ Jean-Pierre Collin et al., op. cit., p. 9.

¹¹¹ Jean-Pierre Collin et al., op. cit., p. 10.

¹¹² On appelle *redevance* toute composante de la facture mesurée en unités argent/temps ou en unités monétaires uniquement.

Le secteur résidentiel

De nombreuses études portent sur les possibles effets des changements des prix et des structures tarifaires sur la demande des ménages, qui tendent à conforter la théorie selon laquelle l'augmentation des prix de l'eau à usage domestique, jointe à une évolution vers la tarification volumétrique ou au coût marginal, constituerait pour les ménages une incitation à économiser l'eau. Il subsiste pourtant bon nombre d'incertitudes quant à ces conclusions.

En effet, comme c'est le cas pour la plupart des fonctions de demande, c'est seulement à partir d'un certain seuil de changement dans les niveaux des prix qu'apparaît une réponse élastique dans les niveaux de la consommation. L'amélioration des infrastructures ou l'amélioration de la qualité de l'eau étant souvent associées à une ces augmentations des prix (et des recettes), il peut en fait s'ensuivre une augmentation de la consommation, et ce malgré le niveau plus élevé des prix.

Les études sur l'élasticité-prix de la demande d'eau dans le secteur résidentiel menées dans différents pays développés démontrent que, jusqu'à un certain niveau de prix, la demande en eau des consommateurs reste très peu sensible à ce facteur. Ce n'est donc qu'au delà d'un certain volume de consommation, qui reflète les besoins essentiels en eau et qui n'est donc absolument pas élastique, qu'une structure tarifaire pourrait être susceptible d'envoyer aux consommateurs un signal de prix relativement à la ressource qui soit de nature à les inciter à rationaliser leur utilisation de l'eau.

Ces études ne semblent toutefois pas tenir compte de l'effet possible sur la consommation des augmentations de tarifs ni ne mentionnent les programmes d'information et d'éducation visant l'économie d'eau qui ont pu accompagner l'installation de compteurs. C'est d'ailleurs le constat auquel en arrivent les chercheurs de l'INRS-Urbanisation : « Lorsque l'on installe des compteurs, on accompagne habituellement l'opération de toute une campagne de sensibilisation et, souvent même, de tout un programme visant à la réduction des quantités consommées, de telle sorte qu'il est souvent impossible de départager l'effet propre des compteurs. »¹¹³

De plus, comme l'indique Henri Smets : « Le signal du prix joue un rôle dans la gestion de la consommation mais il ne faut pas en exagérer l'importance. Il existe en effet de nombreux pays où il n'y a pas de compteurs d'eau et donc aucune incitation à ne pas gaspiller l'eau autre que l'information et les incitations sociales. Ceci montre que le signal d'information sociale est très important pour influencer sur les comportements. Il faut donc renforcer l'information sur le coût de l'eau pour compenser le fait que le signal des prix est insuffisant et que l'eau est apparemment bon marché voire gratuite. »¹¹⁴

Certains auteurs contestent d'ailleurs carrément la relation de cause à effet que d'aucuns établissent entre la facturation volumétrique et le volume d'utilisation de l'eau.

« [L'objectif 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. [...] Pour ce qui est de l'impact de la tarification (progressive ou non) sur la

¹¹³ Jean-Pierre Collin *et al.*, *op. cit.*

¹¹⁴ Henri Smets, « *La sensibilisation aux valeurs liées à l'eau et à la bonne gouvernance : Réglementation sociale d'un bien économique dans un esprit de solidarité,* » *Vertigo* – La revue en sciences de l'environnement, Vol 4, No 3, décembre 2003 [En ligne http://www.vertigo.uqam.ca/vol4no3/actes-colloques/henri_smets.pdf] page visitée le 25 juillet 2005.

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 un 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. (...) 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. »¹¹⁵

Il n'est pas certain que la tarification de l'eau soit efficiente dans le cas de la consommation résidentielle : les coûts d'installation, de relevé des compteurs, de facturation, de collecte et de perception seraient démesurés par rapport au prix total. Ces coûts sont relativement fixes et sont sensiblement les mêmes peu importe la consommation. « Cela ne serait probablement pas raisonnable du point de vue de l'efficacité. En revanche, lorsque l'on fait face à de gros volumes, on pourrait vraisemblablement satisfaire ce principe d'efficacité. » Hamel et Streck ajoutaient : « dans le cas de la consommation résidentielle, la tarification de l'eau [...] nous semblerait inefficace, économiquement insensée et inéquitable. »¹¹⁶

Une telle forme de tarification nécessite par contre l'utilisation de mesures volumétriques qui, comme nous l'avons vu, se révélerait non rentable dans le secteur résidentiel. La rationalisation de la partie de la demande qui peut être considérée comme élastique pourrait certainement se faire par le biais de mesures autres, sur lesquelles nous reviendrons.

Les autres secteurs

La tarification de la consommation non résidentielle pourrait pour sa part s'avérer très efficace. En effet, les expériences démontrent que les utilisateurs CII (commerciaux, industriels et institutionnels) « 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 efficace, c'est-à-dire que les coûts en vaudraient la peine, puisque les volumes mesurés par compteur ne sont pas des quantités négligeables. »¹¹⁷

Il est important de noter que c'est sur la demande des secteurs agricole et industriel que l'application d'une politique de tarification de l'eau efficace aura un impact significatif. Dans le secteur résidentiel, en effet, la tarification risque de ne toucher que les utilisations « extérieures » comme l'arrosage des jardins, les piscines ou le lavage des voitures, les utilisations « intérieures » des ménages n'étant généralement que très faiblement compressibles.

¹¹⁵ Hamel et Sterck, *Analyse comparative de la gestion de l'eau dans divers pays* - Groupe de recherche sur les infrastructures et les équipements urbains (GRIEU) INRS-Urbanisation, 1997 [En ligne http://www.inrs-ucs.uquebec.ca/pdf/rap1997_02.pdf] page visitée le 25 juin 2005.

¹¹⁶ Hamel et Sterck, op. cit., p. 62.

¹¹⁷ Hamel et Sterck, op. cit., p. 66.

Cependant, contrairement à ce que l'on pense, l'inadéquation des politiques de tarification de l'eau est plus marquée pour le secteur agricole que pour le secteur résidentiel. Le recouvrement des coûts économiques des services d'eau dans le secteur agricole et industriel n'est que très partiel. Dans plusieurs pays, les tarifs imposés au secteur de l'agriculture sont beaucoup plus faibles que ceux des autres secteurs, bénéficiant de subventions directes et indirectes en provenance des ménages et du secteur industriel.

« ...l'utilisation de l'eau à des fins agricoles (essentiellement l'irrigation) demeure fortement subventionnée, ce qui encourage une utilisation inefficace de ressources souvent rares. De récents rapports de l'OCDE indiquent que les utilisateurs industriels et domestiques de l'eau paient souvent plus de 100 fois plus que les utilisateurs agricoles. Il faut reconnaître qu'il n'est pas facile d'établir des comparaisons vu la diversité des besoins des usagers en matière de qualité d'eau et de normes de transport. Mais, en dépit de ces réserves, il est évident que les agriculteurs paient sensiblement moins pour les services d'eau que les autres catégories d'utilisateurs, dans la plupart des pays membres de l'OCDE. »¹¹⁸

Une tarification efficace doublée d'une redevance à la pollution de l'eau incite les gros usagers et pollueurs d'eau à rationaliser leur utilisation d'eau et à réduire leurs rejets d'eaux polluées, et particulièrement le secteur de l'agriculture qui est de loin le plus important et le moins efficace des utilisateurs d'eau. Des données montrent que l'on peut s'attendre à certaines adaptations des communautés agricoles et des branches industrielles suite à des augmentations de prix qui résulteraient d'un recouvrement plus strict des coûts des services liés à l'eau.¹¹⁹

Dans le secteur industriel, par exemple, l'élasticité de la demande d'eau en fonction du prix varie entre -0,5 et -1,2.¹²⁰ L'utilisation d'une tarification adéquate comme politique économique de conservation des ressources d'eau permettrait sans aucun doute de réduire les prélèvements excessifs dans les nappes phréatiques et d'améliorer la reconstitution des nappes souterraines, d'augmenter le débit des cours d'eau et d'établir le statut écologique de ces cours d'eau ou des zones humides adjacentes.

Pour les secteurs pour lesquels la tarification volumétrique est envisageable, le prix de l'eau doit être fixé à un niveau suffisamment élevé pour assurer le recouvrement total des coûts globaux.¹²¹ D'une manière générale, il importe de s'assurer que les secteurs les plus polluants et les moins efficaces paient à la fois pour l'eau qu'ils consomment et pour la pollution qu'ils occasionnent. Un recouvrement sectoriel des coûts des services dans le domaine de l'eau est susceptible de réduire considérablement la pression actuelle sur les ressources en eau. Comme les volumes d'eau utilisés (l'utilisation de l'eau par le secteur agricole est aujourd'hui estimée à 70% des prélèvements mondiaux, celle du secteur industriel à 20% des prélèvements mondiaux) et les déchets rejetés par les secteurs agricole et industriel s'additionnent pour mettre en péril les équilibres écologiques, ce qui entraîne aussi des coûts et des risques considérables, il conviendrait d'envisager pour ces secteurs une facturation progressive de la

¹¹⁸ Tom Jones, « La tarification de l'eau, » *L'Observateur OCDE*, avril 2003, p. 11 [en ligne : http://www.observateurocde.org/news/fullstory.php/aid/686/La_tarification_de_l%92eau.html], page visitée le 16 juillet 2005.

¹¹⁹ Commission des communautés européennes, « Tarification et gestion durable des ressources en eau, Communication au conseil, au parlement européen et au comité économique et social, » CCE, Bruxelles, juillet 2000 [En ligne : <http://www.cartel'eau.org/conso-eau/documentation/Com07-2000tarification.pdf>], page visitée le 12 juillet 2005.

¹²⁰ Tate D.M., Renzetti S. et Shaw H.A. : « Instruments économiques pour la gestion de l'eau – Tarification de l'eau dans l'industrie », Étude no 26, Collection des sciences sociales, Environnement Canada, 1992.

¹²¹ Y compris les coûts environnementaux et d'épuisement des ressources.

ressource en eau en fonction du volume consommé aussi bien que du degré de pollution dont ils sont responsables.

Compteurs et accessibilité financière : les exemples à ne pas suivre

Comme l'accès à l'eau est considéré comme un droit humain qui implique que toute personne a droit à un volume minimum d'eau, quels que soient ses revenus, et que les plus démunis doivent continuer à avoir droit à ce volume minimum même quand il n'ont pas les moyens de le payer, il est du devoir de l'ensemble de la société de garantir ce droit à toute personne et d'en couvrir les coûts pour les plus démunis. La question réside donc dans l'allocation du coût social de ce droit à l'eau. Même si cette question commence à faire l'objet d'un débat dans certains pays, elle n'est pas pour autant traitée en termes de « droit à l'eau » mais en terme « d'accessibilité ou d'abordabilité de l'eau », qui n'est à notre avis qu'un corollaire de ce droit.

Les pouvoirs publics et les compagnies des eaux traitent cette question de diverses manières, que l'on peut classer sous deux grandes catégories, selon qu'elles mettent l'accent sur les tarifs eux-mêmes ou sur certaines catégories de ménages. On pourrait utiliser, pour les décrire, les expressions de solutions tarifaires et de solutions par groupe cible.

Les « solutions tarifaires » peuvent prendre la forme de caractérisation d'un tarif (par ex. tarif social), d'amendement au tarif ou d'innovation tarifaire. Pour les « solutions par groupe cible », l'accent est mis sur l'assistance apportée à des ménages ou des groupes spécifiques de ménages. Cette assistance peut être fournie soit par des rabais tarifaires (prix réduits), soit par un soutien au revenu (revenus plus élevés).

Dans les faits, pour les deux groupes de solutions, le financement peut provenir d'organismes publics (locaux, régionaux ou nationaux), encore qu'en pratique l'approche fondée sur les tarifs soit davantage susceptible d'être autofinancée par le service de distribution de l'eau (c'est-à-dire par le biais d'une forme de subvention croisée). Cette subvention croisée peut provenir de secteurs autres que les ménages (industrie et commerce, par exemple), mais peut aussi s'effectuer à l'intérieur du secteur des ménages (par exemple entre les riches et les pauvres).

Solutions tarifaires aux problèmes d'accessibilité

Nous avons identifié trois types de solutions, toutes présentes dans différents pays, aux problèmes de l'accessibilité à l'eau, soit : la caractérisation classique du tarif, la modification du tarif et l'innovation tarifaire. De toutes ces tentatives de solutions, aucune ne répond aux critères d'une « bonne » politique de tarification, puisque, trop souvent, les coûts associés à « mitiger » le problème d'accessibilité requièrent des sommes importantes pour une clientèle limitée, ne répondant pas ainsi au critère d'efficacité présenté plus haut.

Il faut aussi mentionner que, contrairement à une taxe foncière qui se base sur la valeur d'un immeuble, une modulation des tarifs qui serait basée sur les revenus des ménages exige de la part de l'administration des services d'eau une connaissance de variables qui ne sont pas en leur possession, soit les revenus des ménages. Que la preuve des revenus découle d'une déclaration volontaire de la part des ménages ou qu'elle provienne d'un échange d'informations entre différents paliers de gouvernement, l'obligation de dévoilement nous apparaît problématique. La déclaration volontaire exige des ménages à faible revenus une démarche, soit : quémander l'application d'un régime particulier à leur situation économique précaire, qui peut être humiliante et répétitive, puisque les revenus sont susceptibles de changer. La transmission d'informations personnelles entre les paliers de gouvernement devrait, d'après

nous, se limiter aux informations essentielles. La protection des renseignements personnels étant une préoccupation de plus en plus présente, il ne nous semble pas pertinent d'ajouter à une politique de tarification des éléments qui lui sont étrangers et qui exigeraient par les différents paliers de gouvernement une plus grande diffusion de renseignements confidentiels. Il ne nous semble pas souhaitable non plus que les informations personnelles des citoyens soient communiquées à des paliers de l'administration qui ne devraient pas, dans la gestion courante de leurs affaires, avoir accès à ces informations. Il faut aussi considérer que la communication et la protection de ces renseignements personnels auraient aussi un coût que les politiques de tarification devraient à leur tour absorber.

Caractérisation du tarif

Dans certains pays (Italie, Grèce, Espagne, Portugal, Belgique), le tarif progressif par tranches est souvent présenté comme le tarif idéal, qui combine des objectifs en matière de prix abordables et d'efficacité économique (par exemple la combinaison d'un volume d'eau de base forfaitaire gratuit et de prix unitaires élevés pour les utilisations d'eau supérieures à ce volume de base ou à des fins non essentielles) tout en maintenant les recettes à un niveau qui permette de financer les services de l'eau. Ce tarif est considéré comme plus avantageux pour les ménages relativement pauvres, puisqu'il leur permet d'obtenir les « premières tranches » d'eau, c'est-à-dire l'essentiel, à bas prix (parfois même nul). Ce type de tarification est appliqué à Flandres en Belgique où chaque personne a droit à 40 litres d'eau par jour.¹²²

Cependant, la tarification progressive par tranches ne produit pas nécessairement les résultats attendus pour les ménages à faibles revenus. Si la fourchette pour la « première tranche » de consommation est définie de manière relativement étroite, cela peut avoir pour effet de « pousser » la quasi-totalité des ménages de taille moyenne ou supérieure à la moyenne dans des tranches supérieures, plus dispendieuses, de sorte que l'effet social peut être limité par rapport à ce qu'entraînerait un prix volumétrique uniforme, selon la largeur des tranches et le profil de la courbe de progression du prix, puisque des familles nombreuses pourraient devoir utiliser des tranches beaucoup plus dispendieuses et payer un prix volumétrique moyen nettement plus élevé que des ménages plus petits, sans considération des revenus de ces ménages.

C'est donc seulement dans les cas où la première tranche (pour une structure par tranche progressive) ou la redevance minimale (pour une structure comprenant une redevance minimale) couvre une tranche relativement large de consommation « initiale » que ce mode de tarification est susceptible d'atteindre son objectif social.

Modification du tarif

La modification du tarif devrait, de préférence, être envisagée comme un effort destiné à rendre les structures de tarification progressive par tranches plus « amicales » pour les ménages aux revenus inférieurs à la moyenne, mais de taille moyenne ou supérieure à la moyenne. On peut, à cet effet, rapporter soit la redevance fixe, soit une ou plusieurs caractéristiques des tranches à bon marché (taille, prix), aux « besoins » des ménages.

Dans la région flamande, en Belgique, les 15 premiers mètres cubes par an et par membre d'un ménage sont fournis gratuitement depuis le 1^{er} janvier 1997. Cette mesure présente plusieurs avantages: (i) la quantité est suffisamment faible pour garantir que très peu de ménages

¹²² Bernard Barraqué, « Gestion de l'eau : le point de vue d'un spécialiste : Cinq paradoxes dans la politique de l'eau, » *Environnement et Société*, No 25, FUL, 2001 [En ligne : <http://www.cnrs.fr/cw/dossiers/doseau/decouv/mondial/Barraque.html>].

bénéficieront d'un prix zéro pour leur eau ; (ii) elle est « politiquement défendable », puisqu'elle correspond à une certaine utilisation de base (« essentielle ») de l'eau dans le foyer ; et (iii) elle est « équitable », notamment pour des ménages de tailles différentes. Nous croyons savoir que c'est là le seul exemple opérationnel au monde de ce type de tarif, bien qu'une structure semblable ait également été proposée pour l'Angleterre et le Pays de Galles.¹²³

Innovation tarifaire

Dans certaines conditions, il n'existera aucune modification du tarif qui soit susceptible d'intégrer l'ampleur des changements requis et des tarifs totalement nouveaux pourront être nécessaires. On dispose d'un exemple d'innovation tarifaire provenant de Anglian Water au Royaume-Uni.

Anglian Water a introduit des tarifs totalement nouveaux pour répondre aux préoccupations de ceux qui s'opposent (pour des raisons d'équité sociale) à tout passage brusque d'un système de redevances forfaitaires (reposant essentiellement sur la valeur des biens immobiliers) à un système de comptage (et au système associé de tarification volumétrique) qui ne serait pas accompagné d'une entière liberté dans le choix du tarif. Les objections concernaient en particulier les programmes de comptage obligatoire proposés par Anglian. Face à une campagne d'opposition déterminée, Anglian a décidé : (i) de renoncer aux programmes obligatoires, sauf ceux qui visaient les nouveaux logements et l'utilisation de certains appareils de luxe à forte consommation d'eau ; et (ii) d'introduire, sous l'appellation de SoLow, un nouveau tarif sans redevances permanentes, mais comportant un prix volumétrique supérieur d'environ 25% à celui du tarif « normal ». Comme l'illustre le tableau 3, un ménage consommant très peu d'eau (une seule personne, consommant 100 lhj) et utilisant les services d'Anglian pour son approvisionnement en eau et pour l'assainissement, économisait en 1998-99 environ £20 par an en choisissant le tarif SoLow.

Tableau 3
Redevances facturées par Anglian Water aux ménages avec compteur (1998-1999)

		Tarif normal	Tarif SoLow	Tarif Plus 4*
Redevance permanente	(£/an)	36.00		137.00
Prix volumétrique	(£/m3)	2.12	2.62	1.04
Facture annuelle :	36.5 m3/an (100 lhj)	113.39	95.56	175.13
	50.0 m3/an (137 lhj)	142.01	130.90	189.23
	100 m3/an (274 lhj)	248.02	261.80	241.47
	150 m3/an (411 lhj)	354.03	392.70	293.70
	200 m3/an (548 lhj)	460.04	523.60	345.94

Notes :* Les consommateurs bénéficiant de prestations sociales (garantie de ressources, allocation de recherche d'emploi ou crédit familial) peuvent choisir n'importe lequel de ces trois tarifs. Tous les autres consommateurs ont le choix entre le tarif normal et le tarif SoLow.

Bien qu'avantageux pour tous les ménages consommant moins de 72 m³ par an, le tarif SoLow n'était pas particulièrement intéressant pour les ménages de taille moyenne ou supérieure à la moyenne, notamment pour les sans-emploi ou les travailleurs peu rémunérés. C'est donc précisément à l'intention de ces groupes qu'Anglian a introduit, pour 1998-99, le tarif *Plus 4*,

¹²³ P. Herrington, *Climate change and the demand for water*, 1996, HMSO, London.

combinant une redevance permanente élevée et un prix volumétrique réduit. Le tableau 3 montre que les économies annuelles réalisées avec le tarif *Plus 4*, par rapport au tarif normal, passent d'environ £5 à environ £115 lorsque la consommation passe de 100 à 200 m³ par an.

Ce que démontrent ces exemples d'innovation tarifaire qui protègent les intérêts de groupes particuliers bien définis, qu'il s'agisse de ménages à faible revenu, de ménages nombreux, de ménages avec enfants, etc., c'est que, dans chaque cas, il y aura normalement, pour le concepteur de tarif à la recherche d'une structure optimale, un compromis découlant de l'innovation.

Autres solutions aux problèmes d'accessibilité (par groupes cibles)

La garantie de l'accès à l'eau peut aussi être offerte par le biais de subventions accordées par les différents paliers gouvernementaux aux services des eaux (régies ou compagnies) ou par l'aide directe accordée aux consommateurs résidentiels d'eau en général (comme en Irlande¹²⁴ où l'eau est totalement gratuite) ou à ceux qui éprouveraient des difficultés à payer leur facture d'eau.

Parmi les différentes formules utilisées pour aider les consommateurs à faible revenu, on trouve aussi bien des exemples de réduction des prix que des exemples de suppléments de revenu, cette solution étant utilisée dans plusieurs pays développés comme la Belgique, la France¹²⁵, l'Australie et les États-Unis et même dans certains pays en développement¹²⁶.

Ainsi, en France, un dispositif national a été mis en place pour permettre aux familles et aux personnes en situation précaire de demander à bénéficier d'une aide exceptionnelle lorsqu'elles ne peuvent plus faire face à leurs dépenses d'eau¹²⁷. L'aide se présente sous la forme d'une prise en charge financière de toutes ou d'une partie des factures d'eau non acquittées et du maintien de la fourniture de l'eau jusqu'à la décision faisant suite à la demande d'aide des intéressés. Ce dispositif fait l'objet d'une convention nationale entre l'Etat et les distributeurs d'eau. Des conventions sont aussi conclues dans chaque département entre les représentants de l'État, les distributeurs d'eau, les municipalités et, le cas échéant, avec les centres communaux d'action sociale, les organismes de protection sociale et les associations de solidarité¹²⁸.

Aux États-Unis, il existe de nombreux exemples d'aide, sous diverses formes, aux ménages handicapés et à faible revenu, et notamment des remises basées sur le revenu, des rabais calculés en pourcentage des factures d'eau pour certains groupes, des exonérations de la redevance fixe, et des allocations fixes (ou des crédits) sur chaque facture. La plus grande partie de cette aide est financée par les diverses compagnies, encore qu'il puisse arriver que les autorités locales et des organisations locales bénévoles (grâce à des donations) y

¹²⁴ Lorsque l'OCDE a demandé au gouvernement irlandais de faire payer l'eau et d'installer des compteurs, ce dernier a réclamé le droit de maintenir son système et a pu obtenir une dérogation dans le cadre de la nouvelle directive européenne sur l'eau.

¹²⁵ En France, cette solution est aussi appliquée aux personnes vivant avec le revenu minimum de bien-être social et les chômeurs en fin de droit pour le service de téléphone, où l'abonnement est facturé à moitié prix.

¹²⁶ Au Chili, par exemple, où les services de l'eau sont privatisés, les consommateurs les plus pauvres ne paient que 15% de la facture d'eau. La méthode de pourcentage utilisée avec la catégorie des consommateurs pauvres a pour but d'inciter ces consommateurs à ne pas gaspiller la ressource.

¹²⁷ Article 65 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005.

¹²⁸ Dans chaque département se trouve une Commission solidarité eau chargée d'examiner et de statuer sur les demandes d'aide. Elle peut décider d'une prise en charge totale ou partielle de la facture d'eau impayée. La Commission est présidée par le préfet et comprend des représentants de l'ensemble des acteurs concernés (communes, distributeurs d'eau, organismes sociaux, etc.).

participent également¹²⁹. En 2002, une enquête sur les caractéristiques du prix de l'eau aux États-Unis a démontré qu'un peu moins de 7% (4% en 1997) seulement des compagnies couvertes par l'enquête offrent des rabais aux petits consommateurs, et 11% (9% en 1997) des rabais aux consommateurs à faible revenu.¹³⁰

¹²⁹ P. Herrington, *Tarification de l'eau...*, op.cit.

¹³⁰ Raftelis Environmental Consulting Group, Inc, *Water and Wastewater Rate Survey* (2002 et 1998), Raftelis Environmental Consulting Group, Inc.: Charlotte, North Carolina.

4.2 CONCLUSION

Comme on peut le constater, les modes de facturation sont nombreux et dépendent de multiples facteurs, liés en grande partie à la disponibilité de la ressource et aux besoins de financement des systèmes. Le choix d'un mode de financement pour le système canadien devrait obligatoirement, nous semble-t-il, faire au préalable l'objet d'une étude des besoins que ce financement doit combler, de même que des objectifs sociaux qui découlent de nos choix de société.

Les préoccupations sociales, dans les exemples que nous avons étudiés, font l'objet de mesures additionnelles, qui se greffent au système de tarification ou sont établies en parallèle par la fiscalité ou autrement. Il faut garder à l'esprit que plus les systèmes de tarification sont complexes, plus les coûts liés à la gestion augmentent. Les mesures accessoires ou complémentaires qui visent à parer aux iniquités de la tarification ou à en contrer les effets représentent elles aussi des coûts supplémentaires; les gestionnaires de réseau devront appliquer ces coûts sur l'ensemble des utilisateurs, à moins que l'État ne les prenne à sa charge, ajustant les finances publiques en conséquence.

Rappelons que les experts de l'INRS-Urbanisation précisaient « [qu'] 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. 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 modes de vie, etc. »¹³¹

En ce qui a trait à la tarification volumétrique, deux questions semblent pertinentes à priori. Avons-nous besoin, au Canada, de revoir le mode de financement? Avons-nous, d'autre part, besoin de réduire la demande en eau?

Les coûts liés à l'installation et à la gestion d'un système de tarification au compteur dans le secteur résidentiel étant tout à fait disproportionnés par rapport au coût de la ressource, qui est très faible, les tarifications ou redevances forfaitaires n'entraînant aucun frais supplémentaire, nous nous devons de conclure que le mode de financement actuel est adéquat. La tarification forfaitaire n'incite certes pas non à restreindre la consommation; mais, comme nous l'avons vu plus haut, la tarification de la consommation résidentielle n'a pas non plus automatiquement cet effet.

La demande d'eau n'étant élastique qu'au-delà d'un certain point, nous sommes d'avis que l'éducation pourrait jouer un rôle plus grand et plus efficace pour ce qui est de la préservation de la ressource. Pour reprendre les paroles d'Henri Smets : « En mettant les considérations sociales au centre de la gestion de l'eau, il est possible d'induire des comportements qui correspondent à une saine gestion d'une ressource dans un système qui n'exclut pas les plus pauvres. La pression sociale fondée sur le respect des valeurs républicaines, de l'éthique, de la morale, des religions et des traditions devra compenser la faiblesse du signal de prix et le fait que l'eau est un bien à la fois très précieux et très bon marché. À cet effet, il faudra utiliser tous les moyens de communication, d'information et de sensibilisation ainsi que de formation à tous les niveaux pour promouvoir l'idée que chacun doit bénéficier de l'eau, bien commun, qui requiert beaucoup d'efforts pour être disponible dans les logements de chacun. Il existe des

¹³¹ Jean-Pierre Collin *et al.*, p. 12.

informations et connaissances à acquérir, des valeurs à promouvoir et des devoirs à inculquer auprès des enfants, des adolescents, des adultes, des hommes et des femmes, des professionnels, du grand public. Le rôle de l'éducation dans ces questions est primordial. »¹³²

Rappelons qu' « en Irlande, l'eau potable distribuée aux ménages est devenue gratuite en tant que service public local financé par l'impôt sans que cela ne cause de gaspillages car la population a été accoutumée à payer l'eau et se comporte de manière civique »¹³³.

L'accès à l'eau doit être considéré comme un droit humain fondamental. Comme l'État reconnaît à ses citoyens, suivant en cela les traités internationaux, les droits à l'éducation, à la santé, et que l'État offre ces services publics aux citoyens en tendant vers la gratuité, les finançant par le biais de la fiscalité, nous sommes d'avis que les services liés à l'eau devraient, pour le secteur résidentiel, suivre la même voie, qui serait, à notre avis, la moins coûteuse, la plus efficace et la plus équitable, financièrement comme socialement.

C'est aussi la voie que proposent Hamel et Sterck : « 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 [...], 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 compteur. »¹³⁴

Une autre question se pose relativement à la tarification des services d'eau: Pourquoi ce service, plutôt qu'un autre, devrait-il « faire ses frais »? Les municipalités offrent plusieurs services (parcs, voirie et culture par exemple) qui ne sont pas soumis à la tarification. Ils sont généralement financés à partir du fonds général de la municipalité. Il semble curieux que les défenseurs de la tarification volumétrique ne considèrent pratiquement jamais cette question ni ne justifient la dichotomie que leur proposition entraînerait. Envisager la tarification aux compteurs nécessiterait donc, à notre avis, un argumentaire solide sur la pertinence d'une tarification différente pour différents services, qui est, présentement, totalement inexistant. La Coalition québécoise pour une gestion responsable de l'eau posait la question dans les termes suivants:

«Il est évident que certains services sont plus faciles à tarifier que d'autres. Certains le sont déjà comme, par exemple, l'utilisation de certaines installations sportives. Cependant, quand on parle de tarifier les services [municipaux], on s'en prend très souvent à l'eau comme exemple type. Mais pourquoi tarifier l'eau davantage que n'importe quel autre service? D'autant plus que si on peut se priver de l'utilisation d'un complexe sportif, on ne peut se priver d'eau. À ce niveau, l'eau est unique, elle n'a aucun substitut possible.»¹³⁵

¹³² Henri Smets, op. cit., p. 7.

¹³³ Henri Smets, op. cit., p. 4.

¹³⁴ Hamel et Sterck, op. cit., p. 67.

¹³⁵ Gaétan Breton et Marc-Antoine Fleury (2003) *Les compteurs d'eau pour mesurer la consommation résidentielle : Une très mauvaise idée*, Montréal, Coalition québécoise pour une gestion responsable de l'eau—Eau Secours I, p. 6.

RECOMMANDATIONS

Attendu...

- que l'eau constitue un patrimoine collectif ;
- qu'il importe que l'accès à l'eau soit reconnu comme un droit fondamental, puisque le droit à la vie en dépend ;
- que l'eau douce constitue une ressource fragile qui est soumise à des limites quantitatives et qualitatives;
- que les infrastructures se rapportant à l'eau constituent une propriété collective ;
- que les gouvernements fédéral et provinciaux partagent, dans le cadre de leurs compétences respectives, la responsabilité de la gestion de l'eau ;

L'Union des consommateurs recommande :

- Que les gouvernements fédéral et provinciaux, dans le cadre de leurs compétences respectives, légifèrent sur le statut de l'eau, qui doit être considérée sous l'aspect des droits fondamentaux et non comme simple marchandise;
- Que les gouvernements fédéral et provinciaux, dans le cadre de leurs compétences respectives, légifèrent en vue de réaffirmer la propriété collective de toutes les ressources hydrographiques et de toutes les infrastructures des services de l'eau ;
- Que les gouvernements fédéral et provinciaux s'assurent que la reconnaissance du droit à l'eau et de sa propriété collective se traduise par une obligation de fournir à chacun l'accès équitable à une eau de qualité, en quantité suffisante;
- Que les gouvernements fédéral et provinciaux assurent la protection de ce patrimoine collectif contre toute forme de dégradation, d'appropriation et de délocalisation.

Attendu...

- le risque réel, associé aux prélèvements massifs et à la marchandisation de l'eau, qui pèse sur les ressources d'eau au Canada ;
- que l'article XX de la Charte de l'OMC permet aux pays membres de l'Organisation de réglementer les importations et exportations de l'eau douce et même d'en interdire le commerce ;
- que les gouvernements ne peuvent adopter aucune mesure qui aurait pour effet de favoriser la production nationale ou le commerce en provenance et ou à destination d'un pays plutôt que d'un autre ;
- que les risques de poursuites auxquels s'exposent les gouvernements s'ils choisissent de réserver les prélèvements massifs d'eau à des compagnies privées canadiennes ou de le favoriser;
- l'ambivalence dont font preuve les gouvernements face à la question des prélèvements massifs ;

L'Union des consommateurs recommande :

- Que le gouvernement fédéral veille à l'élaboration et à l'adoption d'une loi canadienne qui interdise l'exportation massive de l'eau à l'échelle du Canada.

Attendu...

- qu'il importe que la gestion des ressources d'eau réponde à une vision globale susceptible de servir l'intérêt collectif ;
- les limites de l'approche sectorielle de gestion des ressources d'eau, du fait notamment de l'absence de vision à long terme dans la planification des usages de l'eau et du manque de concertation entre les acteurs impliqués dans la gestion de l'eau;
- que ce type de gestion risque, du fait du rythme des prélèvements massifs et vu la détérioration du niveau et de la qualité des réserves d'eau, d'entraîner des conséquences irréversibles;
- les avantages que présente une gestion intégrée des ressources d'eau ;
- d'autre part, les risques qu'entraîne, dans le cadre d'une gestion par bassin versant, le déséquilibre des intervenants en présence, et vu l'importance d'une prise en considération équilibrée des forces en présence;
- que les gouvernements ont un rôle privilégié à jouer dans la promotion et l'encadrement des politiques de l'eau et qu'il leur revient d'assurer une répartition équitable de la ressource hydrique et le maintien de sa qualité;

L'Union des consommateurs recommande :

- Que les gouvernements fédéral et provinciaux veillent à ce que soit généralisée une approche de gestion concertée, par bassin versant, des ressources hydrographiques;
- Que les gouvernements fédéral et provinciaux s'assurent que la gestion et la protection des bassins versants soient planifiées globalement et que la planification des actions soit faite dans le cadre de prévisions à long terme ;
- Que les gouvernements fédéral et provinciaux veillent à ce que, dans le cadre d'une gestion concertée par bassin versant, soient assurés la promotion et l'encadrement des politiques de l'eau, une répartition équitable pour tous les canadiens de la ressource hydrique et le respect d'une vision globale susceptible de servir l'intérêt collectif;
- Que cette gestion concertée implique de manière effective tous les acteurs et intervenants concernés et qu'elle prenne en compte la complexité des interactions entre les caractéristiques environnementales, sociales, politiques et économiques reliées à l'eau;
- Que les gouvernements provinciaux assument dans les organismes de gestion des bassins versants un rôle actif propre à assurer le fonctionnement démocratique au sein de ces structures et l'équilibre des intérêts en présence;
- Que les gouvernements provinciaux veillent à assurer aux organismes de gestion des bassins versants un financement adéquat et durable;
- Que les gouvernements provinciaux offrent aux collectivités locales et régionales tout le soutien nécessaire à la défense efficace de leurs intérêts dans le respect de leurs principes et de leur mission;
- Que les gouvernements soutiennent les groupes communautaires, à caractère social et écologique, et autres intervenants qui siègent dans les organismes de bassin versant, notamment en leur fournissant les ressources nécessaires à une représentation et une intervention adéquates.

Attendu...

- l'importance et la spécificité de l'eau comme patrimoine collectif essentiel à la vie et comme ressource limitée et fragile ;
- que la protection de l'intérêt public ne peut raisonnablement être confiée au secteur privé ;
- les menaces actuelles qui touchent aussi bien le droit à l'eau que la pérennité de la ressource et des services hydriques ;
- les tentatives d'ouverture, sous une forme ou une autre, des services de l'eau aux opérateurs privés ;
- le risque de conséquences négatives, voire désastreuses, que comporte sur la qualité, l'accessibilité, l'abordabilité de la ressource et sur les conditions de service une gestion déléguée des services de l'eau qui ne ferait pas l'objet d'un encadrement et d'un contrôle adéquat;

L'Union des consommateurs recommande :

- Que soit écartée toute velléité, stratégie ou politique qui mènerait à la délégation aux opérateurs du secteur privé des services publics liés à l'eau;
- Que les gouvernements fédéral et provinciaux collaborent à l'élaboration et l'adoption, à très court terme, d'une charte de l'eau, qui déclarerait notamment que le traitement et la distribution de l'eau sont et doivent demeurer des services publics essentiels;
- Que les gouvernements provinciaux s'entendent pour clarifier les droits et obligations réciproques des élus des différents paliers, des services de l'eau et des citoyens et codifier les pratiques de gestion des différents services;
- Que tous les intervenants concernés soient appelés à participer à l'élaboration de ce cadre législatif et que les ressources nécessaires leur soient allouées pour garantir une participation et une intervention adéquates;
- Que le gouvernement fédéral veille, conjointement avec les gouvernements provinciaux, à l'harmonisation des cadres législatifs provinciaux;
- Que les gouvernements provinciaux étudient la possibilité de créer des autorités de régulation provinciales indépendantes, qui auraient compétence à l'égard des services publics locaux avec pour mission de protéger la qualité de l'eau et d'en garantir l'accès à tous, et qui rempliraient des rôles de contrôle et de recensement, ainsi qu'un rôle d'information et de conseil vis-à-vis tous les acteurs concernés;
- Que les consommateurs soient appelés à participer à la définition des orientations générales liées à l'utilisation et la gestion des services de l'eau et à la définition des politiques de tarification et d'approvisionnement et que les ressources nécessaires leur soient allouées pour garantir une participation et une intervention adéquates.

Attendu

- que les contraintes économiques avancées pour justifier la nécessité de recourir aux partenariats public-privé pour la gestion des services de l'eau ne sont pas insurmontables;
- que l'efficacité des opérateurs privés dans le secteur de l'eau n'a pas été démontrée de façon convaincante;
- les impacts sur les prix, l'accessibilité, la qualité de l'eau et des services, et la protection générale de l'intérêt public qu'entraîne l'intrusion des opérateurs privés dans le secteur de l'eau;
- qu'une gestion efficace des services liés à l'eau impose la recherche d'un équilibre entre les objectifs d'efficacité économique, d'efficacité environnementale et d'équité sociale;
- que le financement et la gestion économique des services d'eau doivent faire l'objet d'une attention particulière en vue du maintien d'un service public efficient;
- que la mise en place de mesures de comptage peut représenter, pour certains secteurs, un moyen de gestion efficace ;
- que le secteur résidentiel ne représente qu'une faible portion de l'utilisation totale de l'eau ;
- que les secteurs institutionnel, industriel, commercial et agricole font une utilisation massive et concentrée de l'eau ;
- que l'installation généralisée de compteurs d'eau pour le secteur résidentiel ne serait ni rentable ni viable ;

L'Union des consommateurs recommande :

- Que les gouvernements provinciaux veillent à imposer aux municipalités une comptabilité plus efficace et une vigoureuse application de l'amortissement des infrastructures dans les services d'eau en régie directe, de manière à éviter les problèmes de financement à long terme ;
- Que soient étudiées à fond les différentes options qui permettraient la mise en place, pour les secteurs institutionnel, industriel, commercial et agricole, de systèmes de tarification qui permettraient d'atteindre les objectifs *d'efficacité économique* (recouvrement de la totalité des coûts de l'eau afin d'assurer la pérennité de la ressource ainsi que l'entretien et le renouvellement des infrastructures) et *d'efficacité environnementale* (incitation à une utilisation des ressources en eau d'une manière plus efficace et en application du principe de pollueur payeur) ;
- Que soit abandonnée, pour les secteurs industriels et agricoles, la tarification forfaitaire en faveur de l'intégration dans les structures de tarification de variables comme la quantité d'eau demandée, la quantité d'eau polluée, etc.;
- Que soient évaluées la possibilité et la pertinence d'instaurer une tarification volumétrique pour les secteurs commercial et institutionnel ;
- Que soit écarté, pour l'utilisation résidentielle, le principe de tarification volumétrique.

Attendu

- que le Canada accuse actuellement, autant au fédéral qu'au provincial, du retard dans l'élaboration de codes, de directives, de règlements et de politiques touchant l'économie d'eau;
- que peuvent être réalisées sans grands frais supplémentaires des économies considérables qui pourraient épargner aux municipalités des coûts importants liés à l'usage, l'entretien et l'expansion des ouvrages d'approvisionnement en eau potable et d'épuration des eaux usées ;

L'Union des consommateurs recommande :

- Que les gouvernements fédéral et provinciaux œuvrent en partenariat en vue de :
 - promouvoir les économies d'eau en s'appuyant sur les connaissances et les technologies actuelles et en harmonisant les réglementations relatives aux usages de l'eau;
 - mettre en œuvre des programmes coercitifs susceptibles d'entraîner une réduction du gaspillage et de la pollution de l'eau et que soient allouées les ressources nécessaires pour assurer leur application.

MÉDIAGRAPHIE

Agencia de Información Solidaria. Agencia de Información Solidaria. Uruguay : la démocratie de l'eau, Activist news services, 17 novembre 2004.

http://hns-info.net/article.php3?id_article=5013

Agriculture et Agroalimentaire Canada. *Réglementation de l'utilisation de l'eau*, http://res2.agr.gc.ca/publications/hw/03d_f.htm

Année internationale de l'eau douce. *Faits et Chiffres: L'accès à l'eau, un droit de l'homme*, novembre 2002,

http://www.wateryear2003.org/fr/ev.php-URL_ID=4087&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

ARMOUR, Audrey M. *Public participation in remedial action planning*. In Public participation and Remedial Action Plans: an overview of approaches, activities and issues arising from RAP coordinator's forums, Great Lakes Regional Office, Societal committee of the Great Lakes Science Advisory Board, Windsor, 1992.

BAPE, *L'eau une ressource à protéger et à mettre en valeur*, Montréal, 2000.

<http://www.bape.gouv.qc.ca/sections/rapports/publications/eau-chapitres.htm>

BARRAQUÉ, Bernard. *Les politiques de l'eau en Europe*, Revue française de science politique, vol. 45, no 3, 1995. http://www.sciences-po.fr/formation/master_scpo/mentions/carrieres_internationales/enseignements_electifs/politiques_eau.pdf

BARRAQUÉ, Bernard. *Gestion de l'eau : le point de vue d'un spécialiste : Cinq paradoxes dans la politique de l'eau*, Environnement et Société, No 25, FUL, 2001, <http://www.cnrs.fr/cw/dossiers/doseau/decouv/mondial/Barraque.html>

BARLOW M. et T. CLARKE : *L'Or bleu*, éd. Boréal, Montréal, 2002.

BÉLANGER, Paul R., et Benoît LÉVESQUE. *Le mouvement populaire et communautaire: de la revendication au partenariat (1963-1992)*, Le Québec en jeu. Comprendre les grands défis, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1992.

BOUTHILIER André, *L'eau et les traités commerciaux*, Coalition Eau-Secours, http://www.eausecours.org/dossier_format_acrobat/Trait%C3%A9s%20Commerciaux/2004_08_01_douzemythesfr.pdf

BURTON, Jean Burton. *Le Saint-Laurent et les grands fleuves du monde*. In Vivo, vol. 17, no 1, 1998.

BURKE, David, Luis LEIGH et Valerie SEXTON. *Tarification municipale de l'eau 1991-1999*, Direction de l'économie environnementale, Environnement Canada, 2001.

BRETON, Gaétan Breton et Marc-Antoine FLEURY. *Les compteurs d'eau pour mesurer la consommation résidentielle : Une très mauvaise idée*, Montréal, Coalition québécoise pour une gestion responsable de l'eau—Eau Secours !, 2003.

Centre de recherche et d'information sur le Canada (CRIC). *Guide éclair : l'eau douce*, 2002. http://cric.ca/fr_html/guide/water/eau.html

COLLIN, Jean-Pierre et al. *Trois constats sur les infrastructures d'eaux*, Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, INRS-Urbanisation, novembre 1999.

Commission des communautés européennes. *Tarification et gestion durable des ressources en eau*, CCE, Bruxelles, juillet 2000. <http://www.cartel'eau.org/conso-eau/documentation/Com07-2000tarification.pdf>

Consortium international de journalistes investigateurs. *Les Barons Des Eaux*, WTO and Water: The EU's Crusade for Corporate Expansion, date inconnue. <http://www.icij.org/dtaweb/water>

COSGROVE, William J. et Frank R. RIJSBERMAB, *L'eau, l'affaire de tout le monde*, Conseil Mondial de l'eau, 2000. http://www.worldwatercouncil.org/Vision/Table_content_vf.shtml

DINAR, Ariel et Ashok SUBRAMANIAN. *Water Pricing Experiences : An International Perspective*, Working Bank technical Paper no. 386, The World Bank, 1997.

DOLBEC, Lise, *La saga de Franklin*, L'Agora, vol 6, no 2, mars-avril 1999.

DOUCET-SAÏTO, Louise. *Les Sources Alaska couleront ou ne couleront pas*, <http://agora.qc.ca/v6n2.html>

DUFRESNE, Jacques. *L'eau: quand un gouvernement s'en lave les mains!*, L'Agora, http://agora.qc.ca/reftext.nsf/Documents/Eau--Leau_quand_un_gouvernement_sen_lave_les_mains_par_Jacques_Dufresne

DUNLAP, Riley E., et Angela G. MERTIG. *The evolution of the U .S. environmental movement from 1970 to 1990 : an overview.* American environmentalism: the U.S. environmental movement: 1970-1990, sous la dir. De Riley E. Dunlap et Angela G. Mertig, Philadelphie, Taylor & Francis, 1992.

Environnement Canada. Site sur l'eau douce. <http://www.ec.gc.ca/water/>

Environnement Canada. Protection of the waters of the great lakes - Final Report to the Governments of Canada and the United States, http://www.ec.gc.ca/water/fr/manage/removal/f_FAQ.htm#2

Environnement Canada. *L'eau en milieu urbain : Consommation d'eau et traitement des eaux usées par les municipalités*, Série nationale d'indicateurs environnementaux. Bulletin EDE numéro 2001-1. Ottawa. 2001, <http://atlas.gc.ca> http://www.ec.gc.ca/water/fr/info/pubs/fedpol/f_fedpol.htm#5.3

FORTIN, Jean Philippe. *Après deux ans, la politique de l'eau stagne*, La Presse, 22 novembre 2004.

Friends of the earth international. *Les ondes de choc à l'OMC : l'industrie globale des eaux essaie de submerger les intérêts nationaux*, Pays-bas, date inconnue.
<http://www.foei.org/fr/trade/tidalwave.html>

FRANCONNIER, Isabelle. *The Privatization of Residential Water Supply and Sanitation Services: Social Equity Issues in the California and International Contexts*, Berkeley Planning Journal no. 13, 1998-1999. <http://www-dcrp.ced.berkeley.edu/bpj/pdf/13-Fauconnier.pdf>

FRANCOEUR, Louis-Gilles. *Exportation d'eau: Eau-Secours réclame d'abord un inventaire*, Le Devoir, Montréal, 16 juin 2004. <http://www.vigile.net/ds-actu/docs4/6-16.html>

FRANCOEUR, Louis-Gilles, *Virage à 180° du Conseil mondial de l'eau*, Le Devoir, Montréal, 22 mars 2004. <http://www.ledevoir.com/2004/03/22/50438.html>

GALLE Marion. *La régulation conflictuelle des pollutions*, Natures, Sciences, Sociétés, vol. 1, no 2, 1993.

GAREAU Priscilla, *Analyse organisationnelle d'une expérience de gestion intégrée de l'eau et de participation publique le programme zones d'intervention prioritaire*, Mémoire de la maîtrise en sciences de l'environnement, Université du Québec à Montréal, décembre 2000.

GIRARD, Jean-François, Yves CORRIVEAU, Sven DEIMANN, Laurent GÉMARr, Mariève RODRIGUE et Hervé PAGEOT. *La gestion de l'eau au Québec : aspects juridiques et institutionnels*, Montréal : Centre québécois du droit de l'environnement, 1999.

GRIFFIN, C.B. *Watershed councils : an emerging form of public participation in natural resource management*, Journal of the american water resources association, vol. 35, no 3, 1998.

HAMEL, Pierre. *Démocratie locale et gouvernementalité : portée et limites des innovations institutionnelles en matière de débat public*, *Ces réseaux qui nous gouvernent?*, sous la dir. de Michel Gariépy et Michel Marié, Paris et Montréal: L'Harmattan, 1982.

HAMEL, Pierre J. et Alain STERCK. *Analyse comparative de la gestion de l'eau dans divers pays*, Rapport remis au Ministère du Conseil exécutif [Gouvernement du Québec], Groupe de recherche sur les infrastructures et les équipements urbains (GRIEU), INRS-Urbanisation, Paris, mars 1997. http://www.inrs-ucs.quebec.ca/pdf/rap1997_02.pdf

HERRINGTON, P. *Climate change and the demand for water*, HMSO, London, 1996.

Infrastructure Canada, *L'infrastructure en eau : Recherche pour soutenir le développement de politiques et de programmes*, Recherche pour soutenir le développement de politiques et de programmes, janvier 2004.
http://www.infrastructure.gc.ca/research-recherche/rresul/rs/rs07_f.shtml

JONES, Tom. *La tarification de l'eau*, L'Observateur, OCDE, avril 2003.
http://www.observateurocde.org/news/fullstory.php/aid/686/La_tarification_de_l%92eau.html

LASCOUMES, Pierre. *L'éco-pouvoir : environnement et politiques*, éd. La Découverte, Paris, 1998.

LASCOUMES, Pierre et Jean-Pierre Le BOURHIS. *Le bien commun comme construit territorial: identités d'action et procédures*, Politix, no 42, 1998.

LASCOUMES, Pierre, et Jean-Pierre Le BOURHIS, *Les politiques de l'eau: enjeux et problématiques*, Regards sur l'actualité, vol. 241, 1998.

LATOURE, Bruno, et Jean-Pierre Le BOURHIS. *Donnez-moi de la bonne politique et je vous donnerai de la bonne eau...* Paris : École Nationale Supérieure des Mines de Paris, Centre de Sociologie de l'Innovation, 1998.

LAUZON Léo-Paul. *Les partenariats public-privé : une supercherie pour privatiser les services publics*, Coalition Eau Secours, décembre 2004.

LAUZON, Léo-Paul. *Privatisations : L'autre point de vue*, Montréal, Éditions du Renouveau québécois et la Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM, 1998, 266 pp.

LAUZON Léo-Paul, François PATENAUDE et Martin POIRIER, *La privatisation de l'eau au Québec 1^{ère} partie : les expériences dans le monde*, CHaire socioéconomique de l'UQAM, 1996.

LECREC, Pierre. *Le Canada nie le droit humain à l'eau*, 18 mars 2004, PlaneteBleu, http://eau.apinc.org/article.php3?id_article=158

LEPAGE, Laurent. *Note sur l'administration de l'environnement*, L'état administrateur: modes et émergences, Sainte-Foy, Presses de l'Université du Québec. 1998.

Ministère de l'Environnement. *L'eau. La vie. L'avenir.* Politique nationale de l'eau, Gouvernement du Québec, 2002.
<http://www.mddep.gouv.qc.ca/publications/2002/ENV20020310.htm>

Ministère de l'Environnement. *Règlement sur le captage des eaux souterraines*, Gouvernement du Québec, 2002.
<http://www.menv.gouv.qc.ca/eau/souterraines/index.htm>

Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs. *La gestion intégrée de l'eau par bassin versant*, Gouvernement du Québec, 2002.
<http://www.menv.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/>

Ministère des Richesses naturelles. *Rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau*, Gouvernement du Québec, 1975.

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. *Promotion of the realization of the right of access of everyone to drinking water supply and sanitation services*, 1997.
<http://www.hri.ca/fortherecord1997/documentation/subcommission/e-cn4-sub2-res-1997-18.htm>

ONU, World Population Prospects, 2000 et 2002.

PAQUEROT Sylvie Paquerot et Emilie REVIL. *Mise à l'encan de l'eau du Canada*, Le Monde diplomatique, avril 2001.

PETRELLA Riccardo, *La nouvelle conquête de l'eau*, Le Monde Diplomatique, mars 2000.

Presse Canadienne. *Redevance sur l'eau : Thomas Mulcair confirme ses intentions*, La Presse, juin 2004,
http://www.cyberpresse.ca/actualites/article/article_complet.php?path=/actualites/article/01/1,63_0,122004,856298.php

Raftelis Environmental Consulting Group Inc. *Water and Wastewater Rate Survey*, Charlotte (Caroline du Nord), 1998 et 2002.

Regroupement des associations pour la protection de l'environnement des lacs et des cours d'eau de l'Estrie et du haut bassin de la rivière Saint-François (RAPPEL). *Les bassins versants*, Estrie, date inconnue. <http://www.rappel.qc.ca/EAbassins.html>

Ressources Naturelles Canada, *Atlas du Canada*, Rubrique eau douce. Canada, 2005.
<http://atlas.gc.ca/site/francais/maps/freshwater>
<http://atlas.gc.ca/site/francais/maps/freshwater/consumption/domestic>
http://atlas.gc.ca/site/francais/maps/freshwater/consumption/wateruse_principal.gif/image_view
<http://atlas.gc.ca/site/francais/learningresources/glossary/results.html?term=Consommation%20industrielle%20en%20eau>.

RICHER, Joceline. *Mulclair persiste et signe – Le ministre de l'Environnement a fait son nid : le Québec doit exporter son eau en vrac*, Le Devoir, 18 juin 2004.
<http://www.ledevoir.com/2004/06/18/57229.html>

RUIZ FABRI, Hélène. *L'Organisation mondiale du commerce et les services publics de l'eau douce*, Séminaires de droit comparé sur l'eau organisés en partenariat avec l'Académie de l'eau, l'Agence de l'eau Seine-Normandie (AESN) et les Université Paris I et Paris, date inconnue.

Sansfaçon, Jean-Robert. *Pour qui l'eau?*, Le Devoir, Montréal, 16 juin 2004.
<http://www.vigile.net/ds-actu/docs4/6-16.html>

SEYMAN, Ingrid. *Chili : concession sans limites*, PlaneteBleue.net, avril 2004.
http://eau.apinc.org/article.php3?id_article=174

SMETS, Henri. *La sensibilisation aux valeurs liées à l'eau et à la bonne gouvernance : Réglementation sociale d'un bien économique dans un esprit de solidarité*, VertigoO – La revue en sciences de l'environnement, Vol 4, No 3, décembre 2003.
http://www.vertigo.uqam.ca/vol4no3/actes-colloques/henri_smets.pdf

SMETS, Henri. *Le droit de chacun à l'eau*, Conseil Européen du Droit de l'Environnement,
http://cartel.oieau.fr/a_propos/smets_01.pdf

Statistiques Canada, *L'activité humaine et l'environnement, statistiques annuelles*, 2000 et 2003.

TATE D.M., RENZETTI S. et H.A. SHAW. *Instruments économiques pour la gestion de l'eau – Tarification de l'eau dans l'industrie*, Étude no 26, Collection des sciences sociales, Environnement Canada, 1992.

TULLY, Shawn, *Water, Water Everywhere*, site de Fortune, 15 mai 2000.
<http://www.fortune.com/fortune/investing/articles/0,15114,368262,00.html>

QUÉAU, Philippe, *Du Bien Commun Mondial à l'âge de l'Information*, Unesco,
http://www.2100.org/conf_queau1.html

UN/HABITAT, *Dossier*, présenté au 3^{ème} Forum Mondial sur l'eau de mars 2003, rapportée par Consumers International dans ses fiches techniques sur l'eau.

VAILLANCOURT, Jean-Guy. *Évolution, diversité et spécificité des associations écologiques québécoises : de la contre-culture et du conservationnisme à l'environnementalisme et à l'écosocialisme*, Sociologie et Sociétés, vol. 13, no 1, 1982.

VERRIER, Gilles. *L'eau: quand un gouvernement s'en lave les mains*, L'Agora, vol 6, no 2, mars-avril 1999.

Ville de Montréal. *Étude comportant la collecte d'information et le portrait technique des infrastructures de gestion publique de l'eau, Rapport final*, octobre 2002.

Waternunc.com. *Signature du contrat de gestion de l'eau potable d'Atlanta (Etats-Unis)*, 12 novembre 1998. <http://www.waternunc.com/fr/lyonn11.htm>

World water day 2001. *L'eau, la santé et les droits de l'homme*.
<http://www.worldwaterday.org/wday/2001/lqfr/thematic/hmnrighths.html>

ZIEGLER, Jean. *Le droit à l'alimentation*, Commission des droits de l'Homme, mars 2003.
http://www.aidh.org/alimentation/actu03/03drt_eau.htm