

**Consultation publique
sur la gestion de l'eau au Québec**

**La gestion des infrastructures et
des services d'eau**

(usine de filtration, aqueduc, égout, usine d'épuration des eaux usées)

Document de soutien à l'atelier de travail de la Commission
du 17 juin 1999 à Montréal

Serge Daoust, ing.

8 juin 1999

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT

Table des matières

Avant-propos.....	1
1. La gestion de l'eau au Québec et ailleurs.....	3
2. Les différents modes d'impartition des services de l'eau.....	7
La sous-traitance.....	9
La prestation de services.....	9
Le contrat de gérance.....	9
La régie.....	10
La société d'économie mixte (SEM).....	10
BOOT, pour Build, Own, Operate and Transfer.....	10
L'affermage.....	11
La concession.....	12
3. Les critères à considérer pour évaluer le choix de privatiser totalement ou en partie la gestion des infrastructures de l'eau.....	13
Connaître les objectifs recherchés.....	13
L'évaluation de l'état des infrastructures.....	13
La présence de compétition.....	14
La rédaction du contrat.....	14
Les mécanismes de contrôle.....	14
L'adhésion des citoyens.....	14
La main-d'œuvre.....	15
Divers.....	15
4. Le document du CIRANO.....	17
5. Les arguments pour et contre l'impartition des services de l'eau.....	21
Les avantages.....	21
Les risques ou les inconvénients.....	22
Les conseils pratiques.....	22
Les questions sur la gestion des infrastructures et des services de l'eau.....	25
Vers une gestion publique ou privée.....	25
L'encadrement nécessaire à la privatisation.....	26
Les modes de privatisation.....	26
Les avantages liés à une gestion privée.....	26
Les désavantages liés à une gestion privée.....	26
Bibliographie.....	29
Figure 1 Les formes graduelles de recours à l'entreprise privée.....	8

Avant-propos

Dans le cadre de son mandat d'enquête et d'audience publique, la Commission sur la gestion de l'eau au Québec tient des ateliers thématiques auxquels participent un nombre limité d'experts dans le but d'approfondir certaines questions. À raison d'un atelier par jour, les six premiers auront lieu à Québec et à Trois-Rivières entre le 1^{er} et le 10 juin prochain alors que les quatre autres se tiendront à Montréal du 15 au 18 juin.

Rappelons que la Commission a déjà permis, lors de sessions publiques tenues les 16, 17 et 18 mars dernier, une mise à niveau des connaissances avec la contribution des principaux ministères concernés et qu'elle vient de compléter une tournée de l'ensemble des régions du Québec qui lui a permis de mieux cerner les problématiques régionales.

Le rôle des ateliers est de resserrer le débat autour de quelques sujets clés de la gestion de l'eau. C'est donc de façon tout à fait délibérée que certains aspects, malgré leur intérêt, voire leur importance, ont été pour l'instant mis de côté ou que le nombre d'objets de discussion a été restreint.

Ce document vise à informer les citoyens sur l'état général de la situation concernant la gestion des infrastructures et des services d'eau. Il met donc à jour, dans un premier temps, les différentes opinions et informations véhiculées sur le sujet. Dans un deuxième temps, il soulève les principales questions qui devront être débattues par les experts invités par la Commission lors de la thématique. **Il est important de souligner que ce document ne reflète et n'engage aucunement l'opinion de la Commission.**

La tenue de l'atelier sur ce thème comprendra deux sessions de trois heures qui se dérouleront entre 9 h et 17 h le 17 juin à Montréal. La matinée sera consacré aux exposés des points de vue des experts invités et aux échanges avec la Commission. En après-midi, le public sera invité à poser des questions pour approfondir ou élargir davantage les sujets abordés.

1. La gestion de l'eau au Québec et ailleurs

Cette section résume les différents modes de gestion des infrastructures et des services de l'eau qui ont cours au Québec.

Le *Document de réflexion sur la privatisation des infrastructures* du MAM a bien résumé la problématique actuelle sur les modes de gestion au Québec. Il mentionne que, présentement, la majorité des services essentiels de l'eau sont livrés par les municipalités. Les infrastructures nécessaires à cette fin leur appartiennent et elles sont perçues comme faisant partie du patrimoine commun.

De plus, depuis quelques années, les divers paliers de gouvernements remettent en question leur rôle et les façons de faire en matière de fourniture de services publics. La crise actuelle des finances publiques, causée entre autres par les taux d'endettement élevés des gouvernements, a pour effet d'accélérer cette remise en question. Par ailleurs, les citoyens participent de plus en plus dans la vie communautaire et ils font savoir qu'ils ne sont pas prêts à accepter de nouvelles taxes.

Ces facteurs amènent les municipalités à se questionner sur les modes de financement pour la réfection d'infrastructures existantes ou la construction de nouvelles infrastructures. Cette situation est ressentie avec d'autant plus de force dans les grandes villes du Québec où les infrastructures sont les plus anciennes. Dans les petites municipalités, la mise en place d'équipements de plus en plus complexes et la nécessité de respecter les normes environnementales remettent en question leur capacité de gérer leurs infrastructures avec le personnel existant, d'où l'idée de faire intervenir l'entreprise privée dans la gestion des infrastructures et des services de l'eau.

Peu de statistiques font état de la participation du secteur privé dans la gestion des infrastructures municipales au Québec. Cependant, l'étude de l'UMQ précise :

Pour faire face aux difficultés de financement et aux coûts de gestion des infrastructures municipales, une autre option s'offre aux municipalités : la participation du secteur privé. L'UMQ a alors demandé aux municipalités, dans la mesure où le cadre législatif le leur permettrait, quels types d'infrastructures elles trouveraient souhaitables de privatiser.

(Rapport d'enquête. L'état actuel et les nouveaux modes de gestion et de financement des infrastructures municipales, 1994, p. 21)

Seulement 35 municipalités (40 %) ont répondu à cette question sur la privatisation parmi les 85 municipalités qui avaient participé à l'étude menée par l'UMQ. Les services qu'elles aimeraient privatiser sont :

- l'usine d'épuration : 10 municipalités (11 %) ;
- l'usine de filtration : 7 municipalités (8 %) ;
- les réseaux d'égouts et d'aqueduc : 3 municipalités (3 %).

Selon ce sondage, il semblerait que peu de municipalités au Québec soient intéressées ou aient l'intention de privatiser leurs services des eaux. D'ailleurs, l'UMQ a mentionné sur ce sujet :

Le secteur privé serait intéressé à faire la vente d'eau et utiliser la tarification pour couvrir les dépenses d'exploitation et d'investissement. Cependant, les municipalités québécoises ne sont pas encore ouvertes à aller aussi loin dans leur délégation de la gestion de l'eau au secteur privé.

(Ibid., p. 26)

Par ailleurs, le document qui fournit le plus d'informations entourant l'historique de la gestion privée des infrastructures de l'eau au Québec est celui qui émane de la chaire d'études socio-économiques de l'UQAM. Afin d'alimenter la discussion sur l'expérience de la privatisation des services de l'eau au Québec, les extraits suivants de cette étude apportent un éclairage intéressant :

En 1891, une autre entreprise privée, la Montréal Water and Power Company, voit le jour. Elle desservait, à des tarifs plus élevés que ceux de la Ville de Montréal, les municipalités de Westmount, Outremont, Saint-Henri, Sainte-Cunégonde, Saint-Denis, Villeray et autres. Pour ces municipalités, les relations avec cette compagnie privée ne furent pas toujours de tout repos. À Outremont, la Ville a dû y aller de mises en demeure et d'un procès pour que la compagnie amorce enfin ses travaux d'installation de tuyaux. À une autre occasion, la compagnie a refusé, malgré une entente préalable, d'installer l'eau courante sur les rues Bloomfield, de l'Épée et Querbes. La Ville lui assurait pourtant 10 % de profits sur ses frais, mais la société réalisait plus d'argent ailleurs et resta sur ces positions. Cette compagnie privée a été municipalisée par Montréal en 1927.

Nous pourrions peut-être éviter de répéter les erreurs du passé en retenant les leçons de l'histoire. Au 19^e siècle, tous les services publics sur l'île de Montréal étaient entre les mains de particuliers et de firmes privées. Il s'avère en effet que, bien souvent, les compagnies privées ne respectaient pas leur contrat, ce qui obligeait les municipalités à des batailles juridiques coûteuses pendant lesquelles le service public continuait d'être boiteux. Il est clair que l'intérêt particulier des entreprises ne correspondait pas, à l'époque, à l'intérêt général.

Il serait bon [...] de rappeler également qu'au Québec, de 1950 à 1970, les plus importants aqueducs privés ont été municipalisés car ils ne réussissaient pas à

maintenir les infrastructures en bon état et à les améliorer convenablement. Un document de l'Association québécoise des techniques de l'eau (AQTE) rappelle que « l'avènement des PME dans différents secteurs du Québec et l'expansion des centres de villégiature empirèrent la situation : les réseaux privés ne pouvaient subvenir à la fois aux besoins du secteur industriel et à ceux du secteur récréatif. D'un autre côté, ces réseaux étaient incapables de répondre aux exigences de la protection contre les incendies. »

L'industrie privée étant virtuellement absente du domaine de la filtration de l'eau potable au Québec, nous avons privilégié l'observation de ce qui se passe du côté de l'épuration de l'eau. En juillet 1996, 52 stations d'épuration d'eau (sur 390 à travers la province) avaient confié au secteur privé la gestion de leur équipement. C'est-à-dire 13 % de toutes les usines du territoire. Parmi ces usines privées, 77 % étaient des filiales québécoises des trois grandes sociétés françaises de l'eau. C'est donc dire que les trois géants français sont bien placés et très actifs dans la course à la privatisation de l'eau au Québec.

Firmes ayant des contrats dans le domaine de l'épuration d'eau au Québec en 1996

Firme	Nombre de municipalités
Aquatech (affilié à Saur-Bouygues)	22
Tekno (filiale de la Lyonnaise des Eaux)	10
Proserco (affilié à la Générale des Eaux et John Meunier)	8
Simo	4
Santec	2
Autres entreprises	6
TOTAL	52
Entreprises présentées dans une seule municipalité	
Gest-Eau (affilié à la CGE)	MRC
Asserv	AXEAU
Serrener	Aquacers

Source : la Société québécoise d'assainissement des eaux (SQAE), 7 août 1996.

Ce sont surtout les petites municipalités qui, n'ayant pas l'expertise nécessaire pour gérer elles-mêmes l'épuration de l'eau, font appel aux services des firmes privées. Plus de 75 % de ces villes ont moins de 20 000 habitants, et seulement deux villes sur 52 ont plus de 50 000 habitants : Longueuil (129 900 h) et Sherbrooke (76 400 h). (*La privatisation de l'eau au Québec*, 2^e partie, 1997, p. 7-9)

De plus, ce document mentionne que plusieurs villes au Québec ont décidé au cours des dernières années de reprendre la gestion de leur service d'épuration des eaux usées après des expériences de privatisation plus ou moins concluantes. Il s'agit de la Régie intermunicipale de l'eau potable de Varennes, Sainte-Julie et Saint-Amable, de la Ville de Victoriaville, de la Ville de Magog, de la Ville de Sainte-Hyacinthe et de la Ville de

Repentigny. Elle a fait également mention de la privatisation de l'usine de filtration du grand Drummondville de la manière suivante :

Malgré le nombre restreint de municipalités ayant délégué à des firmes privées la gestion de leur usine de filtration, il existe au moins une expérience de privatisation ratée. La station de filtration desservant le grand Drummondville a fait l'objet d'une prise de contrôle par le secteur privé pendant quelques années au milieu de la dernière décennie. L'expérience a démontré qu'aucune économie valable ne pouvait être obtenue de cette façon et que la compagnie en question [...] n'avait pas réussi à optimiser le procédé aussi bien que les effectifs municipaux. L'essai à Drummondville n'ayant pas été concluant, on retourna à la régie municipale en 1987. (*Ibid.*, p. 11 et 12)

Par ailleurs, le *Document de réflexion sur la privatisation des infrastructures* du MAM mentionne que « certains exemples de privatisation réalisés durant les années 1980 démontrent que le secteur privé n'est pas intrinsèquement supérieur au secteur public dans la délivrance de services publics ». À cet égard, certaines expériences aux États-Unis ont démontré que la compétition engendrée par l'entreprise privée encourage les employés du secteur public à devenir plus performants. D'ailleurs, les organismes américains « Association of Metropolitan Sewerage Agencies » (AMSA) et « Association of Metropolitan Water Agencies » (AMWA) ont développé un guide pour aider à gérer efficacement et à moindre coût les infrastructures de l'eau en utilisant le principe de gestion « *Thinking, getting and staying competitive* ». Un des facteurs clés associés à ce type de gestion est l'implantation d'un programme continu qui cherche constamment à améliorer les services de l'eau. Il semblerait donc que les facteurs déterminants pour obtenir un service public de l'eau plus efficace soient liés à la compétition ainsi qu'à la volonté de s'améliorer plutôt qu'à la privatisation à tout prix de tous les services publics de l'eau.

Enfin, le document *Les enjeux internationaux de l'eau* du ministère des Relations internationales mentionne « qu'aucun modèle de partenariat, de propriété privée ou de contrôle public n'assure automatiquement l'efficacité du service et d'une saine gestion ».

2. Les différents modes d'impartition des services de l'eau

Afin d'assurer une bonne compréhension du débat lors de cette thématique, il est essentiel de donner une définition des modes de partenariat ou d'impartition utilisés le plus fréquemment.

Le livre vert de la Ville de Montréal a défini de façon générale le partenariat comme étant un mode de gestion qui suppose une « association avec une organisation, qu'elle soit privée, publique ou communautaire, qui acquiert des propriétés municipales, des droits d'usage ou de l'expertise de la Ville ou qui assume, en totalité ou en partie, la responsabilité d'un service ou d'une activité que l'administration municipale a coutume d'assumer entièrement ».

Plusieurs modes de partenariat ou d'impartition existent à travers le monde. Ceux les plus abondamment cités sont les modèles de privatisation en vigueur en France, en Angleterre, aux États-Unis et au Japon.

Le document *Gestions urbaines de l'eau* a bien résumé les formes graduelles de recours à l'entreprise privée en matière de délégation de responsabilités :

La **délégation limitée** (figure 1) correspond à une situation dans laquelle la puissance publique accorde des droits à court terme – de 18 mois à 3 ans – à une entreprise qui travaille selon un cahier des charges précis et qui n'intervient, en général, que sur une partie du service public ; elle ne mobilise pas d'actifs importants, ne prend pas de risques ; elle est directement rémunérée par la puissance publique qui conserve la relation commerciale à l'usager. L'entreprise exploite pour *le compte de*. Dans les pays anglo-saxons, cela correspond aux contrats *operating & maintenance, delegated management, contracting-out* ; en France, on trouve le marché d'exploitation, la régie intéressée ou la gérance.

Figure 1 Les formes graduelles de recours à l'entreprise privée

Degré de l'engagement de l'entreprise			
Étendu		Concession Affermage	Privatisation
		Lease BOT ou BOOT BOOM	
	Contracting-out Régie intéressée Gérance	SEM	
Limité	Marché d'exploitation Delegated management Operating & maintenance Prestation de services Sous-traitance		
Droits accordés	Droits à court terme	Droits à moyen & long terme	Droits perpétuels
	Délégation limitée	Délégation partielle Délégation totale	Privatisation

Source : adaptée de *Gestions urbaines de l'eau*, p. 18.

Dans la **délégation partielle**, la puissance publique délègue des éléments plus conséquents du service public. L'entreprise travaille sur des durées de sept et vingt-cinq ans. Elle investit, prend des risques, a une liberté d'action. Mais celle-ci reste partielle. D'une part, la prestation de l'entreprise reste limitée à un équipement qui s'intègre dans un réseau exploité par la puissance publique ; d'autre part, cette situation de dépendance se manifeste par le fait que la rémunération de l'exploitant provient de la puissance publique et non de l'usager. Enfin, la puissance publique reste propriétaire du patrimoine qui lui revient de droit en fin de contrat ; le contrat accorde des droits temporaires. À cette situation se rattachent surtout les formules lease, Build Own Operate, Build Own Transfer.

Lorsque la délégation est plus étendue, qu'elle porte sur la totalité du service, que l'entreprise assure la relation à l'usager et qu'elle s'équilibre directement par la perception de redevances on peut parler de **délégation totale**. L'entreprise travaille sur des durées comprises entre dix et trente ans, a une liberté d'action, investit et assume totalement les responsabilités du service public. Dans le droit français il est considéré que l'entreprise exploite aux risques et périls. Elle décide des prix, des travaux, des politiques d'embauche ; elle prend toute disposition en vue de fournir le service et d'en assurer la continuité. Comme dans les formules précédentes, la puissance publique reste propriétaire des actifs qui lui sont restitués en fin de contrat si celui-ci n'est pas renouvelé. Correspondent à cette situation les formules françaises de l'affermage et de la concession.

Dernier cas avec la **privatisation** par vente des actifs comme cela a pu se faire en Grande-Bretagne pour la distribution d'eau ou l'électricité. Dans ce cas, la puissance publique transfère la propriété du patrimoine à une entreprise privée et celle-ci acquiert des droits quasi-perpétuels. Dans cette configuration, l'entreprise a un très grand pouvoir en raison de l'étendue de ses compétences et de la durée. [...] compétences étendues car elle a la responsabilité de tout le cycle de l'eau – captage,

eau potable, eau usée – dans la région où s'exerce son monopole. Dans ce [...] cas [...], la puissance publique perd l'atout que représente sa propriété des équipements et la possibilité de les reprendre en fin de contrat.

(*Gestions urbaines de l'eau*, 1995, p. 18-20)

Examinons, de façon plus détaillée, les modes d'impartition les plus susceptibles d'être utilisés au Québec, ainsi que leurs avantages.

La sous-traitance

Cette forme de partenariat est la plus répandue à travers le monde. Il s'agit pour les autorités des villes de faire appel au secteur privé pour assumer des fonctions spécifiques et ponctuelles nécessitant des expertises spécialisées ou pour effectuer certains travaux de construction ou de réfection (*Les enjeux internationaux de l'eau*).

La prestation de services

La prestation de services est un mode de gestion où les interventions du secteur privé ne recouvrent qu'une partie limitée du service tels que les contrats d'assistance technique, les contrats de gestion des abonnements et les contrats de gestion des équipements (*Document de réflexion sur la privatisation des infrastructures*, p. 5-6).

Le contrat de gérance

Dans un contrat de gérance, la délégation des responsabilités serait limitée. Les actifs demeureraient propriété publique et le contractant ne s'engagerait qu'à exploiter et entretenir les équipements ou des systèmes municipaux selon les exigences inscrites dans un cahier des charges. Il n'engagerait pas de capitaux propres et il serait rétribué par l'administration municipale. À cet égard, le contractant reçoit une rémunération forfaitaire sous forme d'une prime proportionnelle au volume d'eau livré. La municipalité décide seule de la fixation des tarifs, conserve les bénéfices et, en cas de déficit, rembourse ceux-ci au gérant.

Les avantages, pour une municipalité, de la gérance sont l'exploitation des économies d'échelle lorsque l'opérateur fournit le même type de services à de nombreuses municipalités, l'accès à l'expertise managériale et technologique que peut détenir une entreprise spécialisée dans la gestion de certaines opérations et lorsque l'opérateur emploie sa propre force de travail (bien que, dans certains cas, l'opérateur acceptera d'employer les travailleurs de la municipalité et se chargera alors de superviser d'exploitation), des économies au chapitre des coûts d'exploitation lorsque les employés de la municipalité jouissent de conditions de travail nettement supérieures à celles des employés de l'opérateur.

La régie

La régie est une façon de faire par laquelle la municipalité assure la responsabilité du service ainsi que son financement, mais elle confie l'exploitation et l'entretien à un prestataire de services (ex. : la Régie d'assainissement de Sherbrooke qui regroupe cinq municipalités). Ce prestataire de services assure la gestion pour son compte moyennant une rémunération qui est déterminée par une prime fixée en pourcentage du chiffre d'affaires, complétée d'une prime de productivité et éventuellement d'une part des bénéfices. Le prix de l'eau est fixé entre la municipalité et le régisseur. Ce dernier ne peut engager aucune dépense sans l'approbation de la municipalité. Il encaisse le produit des ventes, assure le règlement de toutes les dépenses d'exploitation et présente un compte d'exploitation en fin d'exercice (*Document de réflexion sur la privatisation des infrastructures*, p. 5).

La société d'économie mixte (SEM)

Une société d'économie mixte spécialisée dans les domaines de l'eau potable et des eaux usées impliquerait que les secteurs public et privé détiennent les actifs en copropriété. Le capital serait aussi détenu conjointement et les autorités publiques pourraient, comme c'est souvent le cas, prendre une part majoritaire dans la capitalisation de l'entreprise.

La société mixte est donc un mode de gestion qui, contrairement aux autres modes, comporte pour les deux partenaires un ensemble d'obligations à partager (partage des risques), mais dans des proportions inégales. Ainsi, la municipalité peut garder le contrôle du service en ayant des droits importants à l'égard de la prise de décision et des tarifs, tout en ayant moins de responsabilités financières. Les obligations, les attributs ainsi que la répartition des actions sont déterminés selon les rôles de chacun.

Les SEM offrent trois avantages principaux aux municipalités : elles permettent d'introduire des mécanismes de gestion du secteur privé et de réaliser certains transferts technologiques, elles assurent ensuite à la municipalité des revenus futurs sous forme de dividendes et de gains en capital dans le cas où les SEM seraient publiques (i.e. leurs actions sont cotées à la bourse), et, enfin, dans ce dernier cas, les SEM constituent un renforcement du contrôle de l'entreprise puisque l'évolution des cours transmet aux investisseurs de l'information sur la performance de celles-ci.

BOOT, pour Build, Own, Operate and Transfer

Il s'agit ici d'un contrat de concession assorti d'une clause de revente au secteur public au terme du bail. Le concessionnaire assume des risques considérables : il se charge à la fois de la construction, de son financement et de l'exploitation pour une longue période. Typiquement, le concessionnaire est rémunéré en touchant des redevances de la municipalité pour les services rendus.

Le concessionnaire exigera généralement des garanties de paiement de la municipalité qui sont indépendantes du volume de production afin de se protéger contre toute baisse éventuelle du niveau d'utilisation des équipements dédiés qu'il a financés. Il s'agit ici de ce que la théorie économique appelle des investissements spécifiques. Tout investissement spécifique comporte un risque d'expropriation contre lequel l'investisseur tente de se prémunir. Ceci parce que le donneur d'ordre, une fois les investissements réalisés, est en situation de force pour renégocier à son avantage les conditions de l'entente.

Le contrat de concession BOOT comporte également une formule d'ajustement des redevances afin, d'une part, de protéger le concessionnaire contre une hausse imprévue au moment de la signature du contrat et, d'autre part, de protéger les municipalités contre la réalisation de profits supranormaux en cas de baisse de coût des intrants ou de progrès technique. Les révisions ont souvent lieu aux trois ans. Entre chaque période de révision, le concessionnaire est incité à rechercher les gains d'efficacité car il peut conserver les profits temporairement.

De son côté, la municipalité cherche à garantir l'entretien des infrastructures afin d'être assurée qu'elle récupérera celles-ci en bon état au terme du contrat. C'est à cette fin que la municipalité insistera pour inclure dans le contrat de concession des normes précises d'entretien et un calendrier d'inspections (*L'impartition du traitement de l'eau*, p. 25).

L'affermage

Le terme tire son origine du domaine agricole : un propriétaire loue son domaine à un exploitant qui bénéficie du fruit de son travail. Dans un contrat d'affermage, la municipalité conserve la propriété des immobilisations alors que l'opérateur est responsable de l'exploitation à ses risques et périls : la délégation de responsabilité est plus étendue. L'opérateur doit gérer la relation avec les citoyens/usagers qui paient pour les services rendus. Il décide normalement des prix (qui doivent être approuvés par un mécanisme réglementaire), des travaux et des politiques d'embauche. La municipalité, quant à elle, touche un loyer.

Le contrat d'affermage définit la nature, l'étendue du service de même que des garanties pour les usagers. Sa durée est d'une dizaine d'années, douze dans plusieurs contrats de traitement de l'eau potable et peut atteindre trente ans. Le contrat est généralement accompagné d'un cahier de charges qui spécifie les conditions d'exécution des travaux, les règles d'exploitation, les termes précis du régime financier qui gouverne les relations entre les parties, la durée de l'entente ainsi que les modalités de révision et de contrôle des prix chargés par l'opérateur aux usagers.

La durée du contrat exige que les parties prévoient des modalités d'ajustement des prix. Deux options s'offrent à la municipalité et à l'opérateur. La première prévoit des périodes de renégociation, disons tous les trois ans. La seconde prévoit une formule d'ajustement

automatique, à la hausse ou à la baisse, des prix de l'opérateur. L'intérêt récent pour la réglementation incitative tient en partie à l'attrait des formules « price caps ». Le prix maximal que peut charger l'opérateur pour une période de trois ans est alors déterminé au départ, puis ajusté à la baisse pour des gains de productivité et à la hausse pour l'inflation selon une formule précise préétablie. Cette formule offre un double avantage : une partie des gains de productivité réalisés par l'opérateur sont retournés aux usagers, d'une part, et, d'autre part, l'opérateur est effectivement incité à améliorer sa productivité puisqu'il gardera pour lui les gains de productivité entrant les périodes d'ajustement des prix.

Le contrat d'affermage contient également un certain nombre de clauses de sauvegarde qui spécifient les conditions permettant la révision du contrat ou sa terminaison prématurée. Il est parfois difficile en pratique de distinguer le contrat d'affermage du contrat de concession dans lequel l'opérateur est responsable de la réalisation et du financement de certains investissements. La distinction, parfois subtile, tient au fait que, dans le contrat d'affermage, seuls les investissements pour entretenir le réseau ou les infrastructures sont à la charge du fermier ou opérateur et qu'il est parfois difficile de déterminer si certains investissements ne visent que la maintenance ou constituent une amélioration aux infrastructures (*ibid.*, p 20-22).

La concession

La concession est une forme plus radicale d'impartition. Selon cette formule, les actifs et infrastructures sont vendus au secteur privé, ou le secteur privé est chargé d'effectuer les investissements initiaux nécessaires au développement de l'activité. Le concessionnaire prend par conséquent la double responsabilité du financement et de l'exploitation. Les employés du secteur public, dans les cas de centres d'actifs, sont généralement transférés au concessionnaire.

La municipalité procédera normalement à la sélection d'un concessionnaire à l'aide d'une mise aux enchères de la concession. L'intervention du secteur public se limite par la suite à une fonction réglementaire : une commission ou régie est alors chargée d'approuver les tarifs du concessionnaire et le niveau de qualité des services rendus par celui-ci. La rémunération du concessionnaire provient essentiellement des usagers.

Alternativement, le concessionnaire négociera avec le secteur public un contrat à long terme qui définit la rémunération du concessionnaire et les niveaux de service requis dans un cahier de charges. La durée type d'un contrat de concession est de vingt ans.

Dans tous les cas, la responsabilité du concessionnaire est très étendue alors que celle des autorités publiques est circonscrite. La concession permet à la municipalité de se retirer complètement d'un secteur et de la confier au secteur privé. Outre les avantages en matière d'efficacité de l'exploitation, la municipalité élargit également son assiette fiscale. Cette stratégie convient particulièrement à une municipalité qui désire redéfinir sa mission et procéder à une réaffectation de ses ressources (*ibid.*, p. 22-23).

3. Les critères à considérer pour évaluer le choix de privatiser totalement ou en partie la gestion des infrastructures de l'eau

Cette section définit les facteurs importants à considérer pour évaluer l'opportunité d'impartir partiellement ou en totalité la gestion des infrastructures de l'eau. Ces facteurs proviennent principalement du « *document de réflexion sur la privatisation des infrastructures* » du MAM et s'énumèrent comme suit :

Connaître les objectifs recherchés

Il est primordial de bien identifier l'objectif recherché. Celui-ci aura une incidence sur le choix du mode de gestion à implanter. C'est ainsi qu'il y a lieu de préciser si l'on recherche une nouvelle source de financement pour des infrastructures existantes ou à construire, si l'on vise à fournir un nouveau ou un meilleur service, à diminuer les coûts, à bénéficier de nouvelles technologies ou d'expertise en matière de gestion, à diminuer la masse salariale, ou tout autre objectif pertinent.

D'une part, il y a lieu de bien évaluer la nature et la portée du risque associé au service que l'on veut transférer au secteur privé. Cette évaluation permettra au secteur privé de bien comprendre les obligations qu'on lui demande d'assumer. D'autre part, elle permettra à la municipalité d'élaborer un contrat qui correspond à ses besoins et de mieux apprécier l'offre qui lui sera offerte.

L'évaluation de l'état des infrastructures

L'objectif recherché par l'implantation de nouveaux modes de gestion et de financement découle directement de l'évaluation de la situation de la municipalité. Avant d'entreprendre une démarche en ce sens, une municipalité doit d'abord connaître l'état de ses infrastructures existantes et leur valeur. Elle doit de plus se pourvoir d'outils pour évaluer ses propres coûts de production et sa performance. Elle doit également connaître la véritable importance des besoins financiers en matière de réhabilitation et de modernisation de ses infrastructures sur une période de dix à vingt ans, en incluant les

coûts d'éventuelles nouvelles normes de nature environnementale et sanitaire. Ces informations lui permettront d'évaluer correctement ses besoins, les modes de gestion à envisager et les offres qu'elle pourra recevoir ; de même, si elle désire se mettre en compétition avec le secteur privé, elle sera en mesure d'en évaluer la pertinence.

La présence de compétition

Le mode de gestion ou de financement qu'une municipalité désire implanter devrait pouvoir être assuré par plusieurs fournisseurs qui ont une capacité financière et technique reconnue, ceci afin d'éviter éventuellement de se retrouver en situation de dépendance économique et technologique. Une situation de monopole peut impliquer une perte de contrôle sur l'évolution des coûts, ce qui s'inscrirait à l'encontre d'une démarche qui vise à rationaliser les investissements et les dépenses d'exploitation.

La rédaction du contrat

Pour la rédaction du contrat qui lie les deux parties, la municipalité doit recourir aux services de conseillers légaux et techniques compétents, pour s'assurer que les meilleurs intérêts de la municipalité seront protégés.

Les mécanismes de contrôle

Les municipalités sont imputables vis-à-vis de leurs citoyens pour les services qu'elles leur fournissent. Même si les infrastructures d'une municipalité sont privatisées en tout ou en partie, celles-ci demeurent toujours imputables du service fourni.

À cet égard, une municipalité (ou un organisme gouvernemental) doit garder le contrôle sur la planification des besoins, sur la tarification et sur la qualité du service. Pour ce faire, elle doit avoir à son emploi du personnel qualifié qui est en mesure d'évaluer la performance du contractant et d'évaluer les propositions de tarif. De plus, la municipalité doit également suivre de façon informée le développement de nouvelles technologies, l'évolution des coûts et la performance des ouvrages, etc., afin de réduire son déficit informationnel. Par ailleurs, l'équité doit guider l'action des gestionnaires municipaux car les coûts devraient être partagés de manière raisonnable entre les utilisateurs et les différentes couches de la société. Conséquemment, les élus ne peuvent et ne doivent pas se désintéresser de la gestion de l'eau peu importe le niveau d'impartition qu'ils choisissent.

L'adhésion des citoyens

Les infrastructures sont actuellement la propriété des municipalités et, par conséquent, de leurs citoyens. Si l'on choisissait d'en modifier la propriété, il y aurait lieu de s'assurer de l'adhésion des citoyens à cette démarche. De plus, le contrôle démocratique et la transparence sont d'ailleurs parmi les meilleures garanties de réussite de toute forme de

gestion de l'eau et permettent d'éviter la corruption et le gaspillage des ressources. La municipalité doit connaître également, pour l'ensemble de ses citoyens, leur capacité à payer des hausses de taxes ou de tarifs et elle doit les informer à cet effet.

La main-d'œuvre

Au Québec, la gestion et l'entretien des infrastructures sont généralement assurés par les employés du secteur public alors que la construction de nouveaux ouvrages est effectuée par le secteur privé. Le transfert au secteur privé d'une partie ou de la totalité des fonctions assumées par le secteur public, à l'exception de celles liées à la planification et au contrôle, soulève un certain nombre de questions qu'il y aura lieu d'approfondir. Parmi celles-ci, on note les dispositions des conventions collectives concernant la sécurité d'emploi, la réalisation de certaines fonctions par des employés autres que les employés municipaux, etc.

Divers

L'AMSA, dans son document *Evaluating Privatization, an AMSA checklist* ; présente une liste de vérifications qui permet aux gestionnaires municipaux d'évaluer la pertinence d'impartir partiellement ou en totalité les services de l'eau.

4. Le document du CIRANO

Cette section présente des extraits du document *L'impartition du traitement de l'eau* du Centre interuniversitaire de recherche en analyse des organisations (CIRANO). Il synthétise assez bien l'ensemble des éléments mentionnés dans la documentation quant à l'impartition totale ou partielle des services de l'eau. Voici donc une série de commentaires tirés de ce document qui aideront à alimenter le débat lors de la thématique.

Dans biens des cas, des municipalités n'ont pas la taille nécessaire pour absorber les **économies d'échelle ou d'envergure** qui seraient rendues possibles par une consolidation des opérations. Des entreprises privées auront alors un avantage compétitif en agrégeant les demandes de différents services ou de plusieurs municipalités.

Le **taux de syndicalisation et le pouvoir des syndicats** dans les entreprises publiques sont souvent beaucoup plus élevés que dans les entreprises privées du même domaine. L'entreprise municipale fait ainsi souvent face à des salaires plus élevés que dans le secteur privé ainsi qu'à des restrictions quant à l'utilisation de sa force de travail beaucoup plus importantes, telles que des limites à l'utilisation de travailleurs à temps partiel, des limites quant à l'utilisation de la sous-traitance, des planchers d'emplois, etc. Dans la mesure où ces contraintes sont effectives pour une municipalité, le recours à l'entreprise privée représente un potentiel de réduction des coûts possiblement important.

Sur le **plan du financement**, les autorités municipales sont parfois contraintes par des règlements qui les obligent à consulter la population. À ce chapitre, l'avantage du secteur public dépend étroitement du poids du service de la dette dans les dépenses publiques et, ultimement, de la capacité de payer des citoyens. D'aucuns invoquent cependant que, malgré ces handicaps, plusieurs autorités municipales ont encore accès au capital à des conditions meilleures que l'entreprise privée.

Que la distribution de l'eau soit conservée dans le domaine public ou déléguée au secteur privé ne change en rien la nécessité d'effectuer le calcul suivant le **choix d'une tarification** basée sur la consommation effective impliquant le même arbitrage entre la rationalisation de la consommation et la protection environnementale de la ressource, d'une part, et le coût de mesurer cette consommation et de gérer la perception des droits d'utilisation, d'autre part.

La municipalité voudra généralement garder un certain contrôle sur la détermination du prix (comme c'est le cas notamment en France où les communes exercent ce contrôle) même si elle confie à une entreprise privée la distribution de l'eau et accepte le principe

de la tarification à l'usage. Se posera alors le **problème du choix d'un mode de réglementation ou de contrôle du prix de l'eau.**

Plusieurs auteurs opinent par ailleurs que, dans le secteur privé, l'efficacité dynamique est essentielle, que c'est une condition de survie. Il ne s'agit plus de faire les bonnes choses et de bien faire les choses, mais de constamment chercher à faire mieux. Les pressions compétitives auxquelles les entreprises privées sont confrontées jouent ici un rôle capital. Certains objectent que cet avantage est atténué pour les entreprises privées de traitement de l'eau parce que celles-ci obtiennent des monopoles régulés, à l'instar des grandes entreprises des secteurs des télécommunications et de l'énergie en Amérique du Nord. Cette atténuation ne peut cependant pas être très importante, et ce, pour trois raisons. Premièrement, bien que les contrats soient renégociés de façon intermittente pour chaque municipalité, les opérateurs sont en constante compétition pour plusieurs villes sur un même territoire et internationalement. Cette émulation est d'autant plus forte que le nombre d'opérateurs importants est assez limité. Deuxièmement, ces entreprises sont cotées en bourse et se font concurrence sur le marché des capitaux. La seule perception qu'une entreprise aurait décidée de « s'asseoir sur ses lauriers » enverrait une onde de choc au marché boursier. La crainte d'une perte permanente de compétitivité serait anticipée des investisseurs et se traduirait par une décote immédiate. Et troisièmement, tout opérateur qui se laisserait devancer technologiquement verrait sa réputation se détériorer. Cette dépréciation d'un actif intangible est lourde de conséquence puisqu'elle réduit l'attrait de l'opérateur dans tous les marchés et pour le futur. Ce mécanisme des réputations constitue par conséquent un sérieux contrepois dans la mesure où la recherche de l'efficacité dynamique n'est certes par limitée au secteur privé. L'avantage va pourtant ici au secteur privé pour deux raisons. D'une part, beaucoup de travaux montrent **que l'adoption d'innovations** augmente avec la pression compétitive. Les entreprises privées qui se font concurrence dans le domaine du traitement de l'eau sont susceptibles d'être à l'affût des moindres développements et de chercher à renforcer leur position compétitive en introduisant les innovations rapidement. D'autre part, la capacité à innover requiert une dose de flexibilité organisationnelle importante. Or, la liberté d'effectuer des changements et des réaffectations est cruciale dans la détermination de cette capacité d'innover. Les entreprises publiques, qui sont généralement plus bureaucratiques et qui font face à des syndicats plus puissants ont ici un net désavantage.

Lorsqu'une communauté possède une idée précise des prestations qu'elle désire, que celles-ci peuvent être produites par des entreprises raisonnablement compétitives et qu'il y a une **faible probabilité qu'il faille modifier cette décision** dans un avenir prévisible, on peut penser que l'entreprise privée, dans un contexte compétitif ou efficacement régulé, possède des avantages en matière d'efficacité organisationnelle. En revanche, dans la mesure où il est jugé souhaitable de réserver un droit d'intervention, ou lorsque la **probabilité que des changements importants soient demandés par les citoyens est forte**, l'entreprise publique offre certains avantages.

Puisque les **salariés du secteur public** sont généralement mieux rémunérés que ceux du secteur privé, l'impartition aura pour effet de réduire la masse salariale. Concomitamment, ceci signifie une réduction du transfert de l'ensemble des contribuables vers les travailleurs syndiqués.

L'entreprise privée devant payer des taxes que l'entreprise publique ne paie pas, l'impartition aura généralement pour conséquence une **augmentation de l'assiette fiscale** des gouvernements municipaux et régionaux ou nationaux. La répartition finale de ce fardeau fiscal dépend du mode de tarification et de financement des activités.

À cet égard, parmi les petites municipalités, certaines devront probablement offrir une exemption de taxe à l'entreprise privée pour l'attirer car elles ont peu à offrir pour compenser les risques exigés des investisseurs (*Document de réflexion sur la privatisation des infrastructures*, p. 32).

En Angleterre, le mouvement de privatisation lancé par le gouvernement Thatcher visait à mettre le secteur privé à contribution afin de répondre aux besoins d'investissements en infrastructures estimés à quelque 50 milliards de dollars américains sur quinze ans. Il est vrai que les prix ont considérablement augmenté à la suite de la privatisation, mais **cette hausse reflétait** le coût social des investissements que les administrations publiques locales avaient failli de réaliser depuis des années.

Même si un grand nombre de concurrents sont présents au moment d'accorder le contrat, l'octroi d'un premier contrat à l'un de ceux-ci transformera la relation en monopole bilatéral. Ceci expose la municipalité **au risque de renégociation avec une partie mieux informée que toutes les autres**. De telles renégociations ne sont pas rares et attendent rarement le terme du premier contrat. Terme auquel il faut bien en reconduire l'entente ou en négocier une nouvelle. Plus probablement, ces renégociations auront lieu pendant la période contractuelle, ne serait-ce que parce qu'il est impossible de tout prévoir au moment des négociations initiales. Tout contrat dont la durée excède, disons cinq ans est par conséquent forcément incomplet. Des ajustements devront être faits : la relation entre l'opérateur et la municipalité s'inscrit donc dans la durée. La municipalité devra renégocier avec un opérateur qui en connaîtra de plus en plus sur l'état des infrastructures, les coûts réels d'exploitation, les difficultés d'exploitation, etc. Il importe que la municipalité choisisse avec le plus grand soin l'opérateur et s'entende avec lui sur un cadre qui leur permettra de s'ajuster sans heurts majeurs dans le futur. La municipalité doit également suivre de façon informée les développements dans l'évolution des coûts, de la performance, etc., afin de réduire son déficit informationnel.

Selon les estimations, le coût du service de l'eau augmente de façon significative avec le niveau de traitement de l'eau, le niveau de densité des consommateurs et de la consommation totale d'eau. Par contre, il ne semble exister **aucune différence significative** entre l'entreprise privée et publique pour ce qui est du coût des services d'eau.

Un des arguments clés dans le débat sur la privatisation des services publics a trait à la plus grande efficacité du secteur privé dans la production de ces services. Peut-on par conséquent s'attendre à ce que, toutes choses égales d'ailleurs, une gestion privée du traitement et de la distribution de l'eau se traduise par une **facture moins élevée** pour les consommateurs ? Rien n'est moins certain.

Il ne semble exister, *a priori*, aucune raison de croire à l'existence d'une différence significative dans le **niveau de qualité de l'eau** entre la gestion privée et publique.

En somme, et bien que certains résultats soient contradictoires, il nous apparaît plausible d'affirmer que l'évidence empirique favorise l'hypothèse d'une **supériorité de la production privée sur la production publique**.

5. Les arguments pour et contre l'impartition des services de l'eau

Voici les principaux avantages et inconvénients liés à l'impartition des services de l'eau qui sont le plus souvent mentionnés dans la documentation ainsi que certains conseils pratiques sur l'utilisation de la privatisation.

Les avantages

- La municipalité peut réduire ses dépenses et baisser sa dette afin d'améliorer sa cote de crédit ou pour utiliser sa capacité d'emprunt à d'autres fins.
- Limiter les risques des municipalités en les transférant ou les partageant avec l'entreprise privée.
- De plus faibles coûts et une meilleure qualité des services peuvent être obtenus grâce à la compétition engendrée par le secteur privé.
- La croissance du nombre d'employés municipaux peut être limitée.
- Puisque les salariés du secteur public sont généralement mieux rémunérés que ceux du secteur privé, l'impartition aura pour effet de réduire la masse salariale.
- Plusieurs municipalités n'ont pas l'équipement ou l'expertise nécessaire pour livrer les services aux citoyens. Une des façons de remédier à ce problème est de faire appel à l'entreprise privée.
- De nouveaux services peuvent être offerts sans faire face à des coûts initiaux importants.
- Réduire les coûts transférés aux contribuables en économisant sur les coûts de construction et d'exploitation et en bénéficiant d'économies d'échelle.
- Maintenir ou améliorer le niveau de service sans augmentation de taxes ou de tarifs aux usagers.
- Dans une communauté ayant une forte croissance, la privatisation peut devenir l'un des moyens pour livrer certains services.
- Les coûts d'une entreprise privée pour donner un service peuvent servir de comparaison au secteur public.
- Le besoin de définir clairement les services amène le secteur public à mieux se connaître.
- Utiliser des entrepreneurs locaux peut améliorer l'économie locale.
- Simplifier la prise de décision par les responsables politiques.

Les risques ou les inconvénients

- Des coûts plus élevés et une réduction de la fiabilité et de la qualité des services peuvent survenir en raison des buts lucratifs de l'entreprise privée.
- L'imputabilité gouvernementale peut être diminuée.
- Le contrôle serré des activités de l'entreprise privée est requis pour assurer la conformité contractuelle.
- Les services peuvent être interrompus si l'entrepreneur déclare faillite, cesse ses activités, est frappé par une grève ou fait face à des problèmes financiers.
- Les employés du secteur public peuvent engager des actions contre les gouvernements locaux.
- La compétition peut ne pas exister dans une région donnée, ce qui donne un levier de négociation très faible aux municipalités et crée une dépendance envers l'entreprise privée qui aura été choisie. Un tel cas peut amener également les municipalités dans une situation de dépendance à la fin des contrats alors qu'elles n'ont souvent pas d'autres choix que de reprendre le même entrepreneur à des coûts plus élevés. Les coûts de transition très élevés ainsi que l'avance technologique prise par l'entreprise chargée de la gestion des infrastructures de l'eau rendent aussi très difficile le remplacement d'un entrepreneur à la fin d'un contrat.
- Le peu de compétition dans une région donnée peut mener aussi au maillage des entreprises.
- Le désir d'obtenir des contrats peut amener un entrepreneur à la corruption.
- Les contrats qui définissent clairement les services attendus sont difficiles à rédiger. Des clauses de tarification à coûts unitaires sont donc souvent incluses dans les contrats, ce qui n'encourage pas la performance et augmente les coûts.
- Les urgences ainsi que les changements majeurs aux contrats sont très difficiles à gérer. Le maintien d'une force de travail publique peut amenuiser ce problème.
- Les services peuvent devenir inabordables pour les citoyens à faibles revenus et trop coûteux pour les citoyens isolés. Dans un tel cas, il peut survenir le problème des ménages qui sont débranchés du service de l'eau.
- Au fur et à mesure que le contrat d'impartition tire à sa fin, l'impartiteur est peu incité à faire des investissements dans le maintien des infrastructures sans savoir s'il continuera ses activités dans le futur. La tentation sera forte de laisser au futur exploitant le soin de rénover les infrastructures.

Les conseils pratiques

- Le processus d'appel d'offres vaut la peine d'être essayé même si l'option retenue n'est pas la privatisation, car c'est l'occasion unique pour une municipalité de mieux se connaître et de se remettre en question.
- Le meilleur moment de privatiser est lors de l'expansion d'un service ou la construction d'un nouvel ouvrage.
- Les petites municipalités sont souvent celles qui ont le plus besoin du secteur privé pour produire des services à un coût raisonnable. Il est cependant hasardeux pour ces

petites municipalités de mettre des employés à pied. De plus, certains modes d'impartition sont intéressants pour le secteur privé seulement si la population de la municipalité est supérieure à un demi-million d'habitants.

- Une municipalité doit bien comprendre pourquoi la privatisation de ses services est opportune et doit être prête à défendre sa décision.
- Si la réduction des coûts n'est pas significative ou que les performances désirées ne peuvent être mesurées, il vaut mieux ne pas procéder à la privatisation.
- L'étude de faisabilité est ce qui protège la crédibilité des responsables de la privatisation.
- Les entrepreneurs ont comme but premier de faire des profits. Il est important de bien connaître leur marge de profit et d'être critique face à leurs offres de service.
- Bien connaître son marché avant de se lancer dans le processus d'appels d'offres. Il est aussi préférable qu'il y ait plusieurs soumissionnaires.
- Toujours maintenir une expertise technique à l'intérieur de la municipalité et garder à jour une liste d'entreprises capables de prendre la relève.
- Les municipalités devraient demeurer propriétaires majoritaires de leurs actifs parce que les citoyens ont la perception que les infrastructures de l'eau leur appartiennent. D'ailleurs, c'est eux qui les ont payés à même leurs taxes municipales.
- Le choix du mode de gestion (public ou privé) des infrastructures de l'eau devrait se faire en collaboration avec les gestionnaires et les employés de la municipalité. C'est un processus qui doit rester transparent.
- Un secteur public fort et bien dirigé est une condition essentielle à toute privatisation. La privatisation doit en ce sens être perçue comme étant un partenariat entre le secteur public et le secteur privé.

Les questions sur la gestion des infrastructures et des services de l'eau

Les questions de cette thématique ont pour objectif de déterminer les avantages possibles pour les citoyens d'impartir partiellement ou en totalité la gestion des infrastructures de l'eau qui sont présentement en majorité gérées par les municipalités. De plus, cette thématique veut identifier, dans une politique de gestion de l'eau au Québec, les mécanismes à prévoir pour encadrer une éventuelle participation accrue de l'entreprise privée dans la gestion des infrastructures de l'eau. Les questions ont été regroupées sous les cinq thèmes suivants :

- vers une gestion publique ou privée ;
- l'encadrement nécessaire à la privatisation ;
- les modes de privatisation ;
- les avantages liés à une gestion privée ;
- les désavantages liés à une gestion publique.

Nous demandons aux spécialistes invités à cette thématique de donner tous les arguments, qu'ils soient pour ou contre une proposition. De plus, lorsqu'ils suggéreront une solution, la Commission les invite à fournir les éléments suivants : qui devrait le faire, qui fournirait les ressources monétaires, comment devrait-on le faire, les échéanciers à respecter, etc.

Vers une gestion publique ou privée

Dans ce premier groupe de questions, la Commission veut connaître les raisons qui motiveraient de changer le mode de gestion actuel de nos infrastructures de l'eau. Elle veut également connaître les raisons pour lesquelles les municipalités semblent peu intéressées à privatiser leurs services de l'eau ainsi que celles qui pourraient expliquer les échecs constatés de certaines tentatives de privatisation dans le passé. Elle tentera de connaître les impacts monétaires possibles sur les citoyens qu'amènerait une privatisation des services de l'eau. Enfin, la Commission posera plusieurs questions complémentaires concernant ce sujet.

L'encadrement nécessaire à la privatisation

Dans ce deuxième groupe de questions, la Commission veut aborder, dans le cas où une participation accrue de l'entreprise privée était envisagée pour la gestion des infrastructures de l'eau, la question de la propriété des infrastructures municipales, du degré de délégation qu'une municipalité pourrait utiliser, du type de consultation publique qui devrait être prévu dans le cas d'une privatisation des services de l'eau, des problèmes légaux qui peuvent exister, de l'existence d'une expertise légale et technique au Québec pour permettre de rédiger des contrats de privatisation et d'autres questions complémentaires concernant ce sujet.

Les modes de privatisation

Dans ce troisième groupe de questions, la Commission veut savoir quels seraient les modes d'impartition à privilégier dans une politique de gestion de l'eau au Québec parmi les modes suivants : la sous-traitance, la prestation de services, le contrat de gérance, la régie, la société d'économie mixte (SEM), le BOOT, l'affermage et la concession. Pour chaque mode de gestion, existe-t-il un nombre suffisant d'entreprises privées au Québec pour assurer une saine compétition ? Enfin, la Commission posera des questions complémentaires sur ce sujet.

Les avantages liés à une gestion privée

Dans ce quatrième groupe de questions, la Commission désire connaître comment une impartition des services de l'eau pourrait favoriser les PME du Québec par rapport au mode de gestion actuel. Elle veut également faire le bilan des avantages monétaires avancés, tels que le coût moins élevé de main-d'œuvre du secteur privé, les profits escomptés (qui n'existe pas dans le secteur public), les coûts moins élevés d'exploitation et d'entretien des infrastructures de l'eau par le secteur privé avec l'utilisation de nouvelles technologies qui seraient peu utilisées par le secteur public, etc. La Commission veut vérifier comment l'impartition des services de l'eau pourrait permettre à une municipalité de diminuer sa dette, d'augmenter la qualité des services de l'eau tout en évitant de taxer ou de tarifier davantage ses citoyens. De plus, la Commission cherche à savoir s'il existe des cas où la privatisation des services de l'eau aurait amené une diminution importante du coût de l'eau pour les citoyens. Enfin, la Commission posera des questions complémentaires à ce sujet.

Les désavantages liés à une gestion privée

Dans ce dernier groupe de questions, la Commission veut aborder les problèmes de la connaissance actuelle de l'état des infrastructures (condition essentielle à une privatisation), de la conservation de l'expertise de la municipalité après une privatisation à long terme des services de l'eau. De plus, elle veut savoir, dans les cas de gestion privée des infrastructures de l'eau, comment éliminer les difficultés associées aux travaux

urgents et imprévus, les difficultés à faire modifier des équipements à la suite de l'application de normes plus sévères, les difficultés à faire le suivi des opérations de l'entreprise privée et celles liées au renouvellement des contrats à long terme de privatisation, etc. La Commission posera également des questions complémentaires sur ce sujet.

Bibliographie

- CHABOT, François. « L'usine d'épuration du Grand Drummondville », *Vecteur Environnement*, vol. 31, n°5, novembre 1998.
- CIRANO. *L'impartition du traitement de l'eau*, Étude de Marcel Boyer, Michel Patry et Jocelyn Martel, juin 1996, 59 pages.
- Competitive Management Practices for public utilities : An AMSA/AMWA ressource guide, adresse sur internet : <http://www.amsa-cleanwater.org/amsa-amwasurvey/index.thm> et <http://www.amsa-cleanwater.org/pubs/publist.htm>
- CONSEIL DE CONCERTATION DE L'EAU ET DE L'ASSAINISSEMENT, sous la direction de LORRAIN, Dominique. *Gestions urbaines de l'eau*, éd. Économica, 1995, 263 pages.
- INRS – URBANISATION et INRS – EAU. *Synthèse des rapports INRS – Urbanisation et INRS – Eau sur les besoins des municipalités québécoises en réfection et construction d'infrastructures d'eaux*, février 1998, 50 pages.
- LAUZON, Léo-Paul et al. *La privatisation de l'eau au Québec, deuxième partie : le cas de Montréal et du Québec- La chaire d'études socio-économiques de l'UQAM*, avril 1997, 110 pages.
- LIVRE VERT DE LA VILLE DE MONTRÉAL. *La gestion de l'eau à Montréal*, décembre 1996, 34 pages et annexes.
- MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT. *Fonds de recherche et de développement technologique en environnement – Investir pour notre avenir*, gouvernement du Québec, 1999, 35 fiches.
- MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT. *La gestion de l'eau au Québec*, document de consultation publique, gouvernement du Québec, 1999, 72 pages.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES. Direction générale des infrastructures et du financement municipal. *Document de réflexion sur la privatisation des infrastructures*, novembre 1995, 50 pages.
- MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES. *Rapport du comité sur les nouvelles technologies de traitement des eaux usées*, gouvernement du Québec, 1999, 80 pages.

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES. *Répertoire des projets – Expérimentation de nouvelles technologies – Travaux d’infrastructures Canada-Québec*, gouvernement du Québec, 1998, 296 pages.

MINISTÈRE DES RELATIONS INTERNATIONALES. *Les enjeux internationaux de l’eau*, mai 1995, 21 pages, adresse Internet : http://www.mri.gouv.qc.ca/la_bibliotheque/eau

TABLE RONDE NATIONALE SUR L’ENVIRONNEMENT ET L’ÉCONOMIE. *Les services des eaux et des eaux usées au Canada (L’état du débat)*, 1995-1996, 43 pages.

Toolkit 1, Selecting an option for private sector participation. The World Bank Group, adresse sur internet : <http://www.cdinet.com/wstoolkits/Kit1/contents.html>

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC. *Rapport d’enquête – L’état actuel et les nouveaux modes de gestion et de financement des infrastructures municipales*, septembre 1994, 79 pages.