

Les cahiers de L'Observatoire

Cahier n° 5

Infrastructures de traitement
de l'eau : mécanismes de
gestion et de financement

Pierre-Hugues Vallée
Janvier 2014

RÉSUMÉ La présente étude jette un regard sur les principaux mécanismes de gestion et de financement des infrastructures de traitement de l'eau potable et des eaux usées au sein de quelques administrations choisies. Le principal constat qui se dégage des travaux de recherche est celui de la diversité des modèles, le secteur municipal assumant le plus souvent le rôle prépondérant. Les modèles présentés font appel à une variété d'aménagements au sein du secteur public, ou mettant en cause des acteurs privés. Sur le plan des revenus, la comparaison fait ressortir une forte tendance à l'autofinancement des infrastructures – la tarification de l'eau étant la principale source de revenus dans plusieurs juridictions –, ce qui contraste avec la situation qui prévaut au Québec. En marge de cette autonomie relative du secteur de l'eau que l'on observe dans plusieurs juridictions, les États continuent d'intervenir de manière importante en finançant des initiatives de toutes sortes qui, le plus souvent, paraissent être le reflet d'objectifs de politiques publiques liés à l'économie, à la sécurité, à l'équité tarifaire, à la santé publique ou à l'environnement.

L'auteur tient à remercier, pour leurs commentaires sur des versions antérieures du texte, Michelle Jacob et Pierre Cliche, de L'Observatoire, ainsi que Christine Gagnon, doctorante en droit de l'environnement à l'Université Laval. L'auteur remercie également Danielle Landry et Corinne Sarian, pour la mise en page et la révision linguistique. Les contributions à la recherche d'Alexandru Gurau, d'Estelle Mongbé et d'Aurore Deligne sont également à souligner. Certaines données sur le Québec ont été obtenues grâce à la collaboration du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, que l'auteur remercie également.

AU SUJET DE L'AUTEUR Pierre-Hugues Vallée est détenteur d'un baccalauréat en droit de l'Université Laval, ainsi que d'un master en droit de la University College London (Université de Londres). Il a également poursuivi des études en administration publique à l'ENAP et est membre du Barreau du Québec depuis 2006. Me Vallée a d'abord travaillé comme auxiliaire juridique à la Cour fédérale du Canada, et a acquis de l'expérience en recherche en contribuant à de nombreux mandats dans le domaine du droit public et des politiques publiques. Par la suite, il a agi comme avocat au sein d'un grand cabinet, principalement dans le domaine des infrastructures et des ressources naturelles. Pierre-Hugues Vallée est devenu professionnel de recherche à L'Observatoire de l'administration publique en 2012 et s'est joint au ministère du Conseil exécutif en avril 2013. Le point de vue exprimé dans le présent article est personnel et n'engage que l'auteur.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
MODÈLES DE GESTION DES INFRASTRUCTURES DE TRAITEMENT DE L'EAU	2
▼ Partage des rôles et des responsabilités	3
▼ Principaux mécanismes d'exploitation observés.....	5
▶ Exploitation directe et autres arrangements au sein de l'appareil public.....	5
▶ Exploitation des infrastructures par le secteur privé.....	7
FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRAITEMENT DE L'EAU	8
▼ Aperçu général des principaux mécanismes de financement observés	8
▶ Présentation sommaire des mécanismes.....	8
▶ Importance relative des mécanismes de financement.....	9
▼ Grandes tendances des principaux programmes publics de financement	12
▶ Objectifs des programmes.....	13
Stimuler l'économie ou créer des emplois	13
Soutenir des projets de grande envergure à portée régionale ou nationale.....	13
Favoriser la réalisation de projets dans de petites communautés et assurer une équité tarifaire, particulièrement dans les communautés où l'eau n'est accessible qu'à un coût élevé.....	14
Protéger l'environnement ou la santé publique, ou mettre aux normes les infrastructures sur le plan environnemental ou sanitaire.....	14
Stimuler l'innovation, la recherche ou les bonnes pratiques.....	15
Réagir à des situations urgentes sur le plan sanitaire ou environnemental, ou sauvegarder des infrastructures sous-financées qui représentent un risque	15
▶ Fonctionnement des programmes.....	15
Critères d'admissibilité et de sélection.....	16
Reddition de comptes.....	17
▼ Le sous-financement et la pérennité des infrastructures	17
CONCLUSION	18
BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE	20
LISTE SÉLECTIVE DE GUIDES DE PROGRAMMES DE FINANCEMENT	22
ANNEXE 1 PORTRAIT DES ADMINISTRATIONS ÉTUDIÉES	23

Infrastructures de traitement de l'eau : mécanismes de gestion et de financement

INTRODUCTION¹

La gouvernance des infrastructures de traitement de l'eau potable et des eaux usées est soumise à des conditions très particulières. Si l'eau peut être considérée comme une valeur économique², des considérations environnementales (ex. : les externalités), éthiques (ex. : l'accessibilité à l'eau comme élément essentiel à la vie), géographiques (ex. : défi de l'approvisionnement et gestion des bassins versants) et économiques (ex. : tendance monopolistique du secteur et coûts importants des investissements initiaux) demeurent en toile de fond. Ces considérations en appellent généralement à l'intervention de l'État. Par ailleurs, un phénomène de sous-financement chronique des infrastructures est observé un peu partout à travers le monde. Ce phénomène serait attribuable à une série de facteurs. La facilité avec laquelle les pouvoirs publics peuvent différer les investissements, ainsi que la difficulté du secteur privé à estimer adéquatement les bénéfices liés à ces

¹ Dans le cadre de ses activités de recherche contractuelle, L'Observatoire de l'administration publique a eu l'occasion d'examiner les principaux mécanismes de gestion et de financement des infrastructures de traitement de l'eau (potable et usées) au sein de quelques administrations. La recherche a été principalement effectuée à l'automne 2012 et la présente note de recherche s'inspire largement de ces travaux (ci-après « l'étude »), qui portaient sur la Colombie-Britannique, la France, l'Ontario, le Royaume-Uni, la Suède et l'État de Washington.

Il est à noter que L'Observatoire a déjà eu l'occasion, dans le cadre des travaux du Groupe de travail sur la tarification des services publics, de produire un rapport sur la tarification des services d'eau. Voir L'Observatoire de l'administration publique, *Les mécanismes d'adoption de la tarification des services publics*, <http://www.groupes.finances.gouv.qc.ca/GTTSP/Tarification-ENAP.pdf>

² Le livre quatrième du Code civil du Québec, qui porte sur les biens, qualifie l'eau de « chose commune ».

infrastructures, en sont des exemples. D'ailleurs, le défi du financement adéquat des infrastructures se radicalise dans un contexte de concurrence accrue entre les usages, de crise des finances publiques et d'accumulation des déficits d'investissement dans les infrastructures liées à l'eau. À cet état de fait s'ajoutent, dans certaines juridictions, des exigences nouvelles en matière de gestion de l'eau. C'est le cas notamment au Québec où la réforme du droit de l'eau a mis à l'avant-plan les principes de développement durable, le caractère collectif de l'eau et sa gestion intégrée³. Pour ces raisons, l'intérêt du thème de la gestion et du financement de ces infrastructures est manifeste, comme en témoigne la création récente de l'Institut international de l'aquarresponsabilité municipale, basé à Québec, de même que la publication récente par le commissaire au développement durable des résultats de vérifications portant sur la gestion de l'eau⁴.

La portée de l'étude a volontairement été limitée à certains types d'infrastructures liées à l'eau. L'accent a été mis uniquement sur les infrastructures de traitement de l'eau potable et les infrastructures de traitement des eaux usées. Étaient donc exclues de l'étude les infrastructures de prélèvement, de stockage, de transport et de distribution de l'eau potable, ainsi que les installations de débordement et les infrastructures permettant d'acheminer les eaux usées aux installations de traitement, excepté dans la mesure où ces parties ne pouvaient être considérées comme distinctes à partir des données accessibles. De même, les petites installations de prélèvement d'eau potable (ex. : les puits artésiens) et les petites installations de traitement des eaux usées (ex. : fosses septiques) ne sont pas abordées.

Le principal constat qui se dégage de l'étude est celui de la diversité des modèles existants et des pratiques en matière de gestion et de financement des infrastructures liées au traitement de l'eau. Néanmoins, il est possible de faire des rapprochements entre les régimes étudiés. La présente note de recherche met en relief les divergences et les similitudes entre les six administrations retenues. Quelques remarques comparatives sur le Québec sont également formulées. À ces fins, il s'agit d'abord de donner un aperçu des modèles de gestion des infrastructures observés dans les administrations étudiées. Cette entrée en matière permet ensuite de présenter les mécanismes de financement et de formuler quelques remarques sur l'enjeu du sous-financement.

MODÈLES DE GESTION DES INFRASTRUCTURES DE TRAITEMENT DE L'EAU

Comme cela a été évoqué en introduction, il est généralement admis que la gouvernance des infrastructures de traitement de l'eau comporte une dimension d'intérêt général incontournable. Ainsi, le secteur de l'eau, comme c'est le cas au Québec, se caractérise par un rôle d'intervention économique, environnementale et sanitaire considérable sur le plan supralocal (fédéral, national, central, étatique)⁵ et par une forte présence des autorités publiques locales et régionales en ce qui a trait à la propriété et à l'exploitation des infrastructures. La présente partie permet d'illustrer ces tendances en traitant, dans un premier temps, du partage des rôles et des responsabilités entre les autorités locales et supralocales, puis en présentant, dans un second temps, un aperçu des principaux mécanismes d'exploitation des infrastructures de traitement de l'eau observés au Québec et dans les six administra-

³ La réforme du droit de l'eau, amorcée dans les années 1990, a culminé avec l'adoption de la *Politique nationale de l'eau* et de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*. Voir Paule Halley et Christine Gagnon, « Le droit de l'eau au Canada et les réformes en cours au Québec », p. 15-44.

⁴ Commissaire au développement durable, *Rapport du Commissaire au développement durable (Hiver 2013)*, http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2012-2013-CDD/fr_Rapport2012-2013-CDD.pdf

⁵ Même au Royaume-Uni, les propositions initiales relatives à la privatisation des services d'eau concédaient à l'État un certain rôle, essentiellement pour des raisons ayant trait à la sauvegarde de la concurrence, au contrôle des tarifs et à la protection de l'environnement et de la santé publique. C'est d'ailleurs toujours d'actualité.

tions étudiées, lesquels se présentent généralement comme des arrangements particuliers au sein de l'appareil public, couplés ou non avec un rôle plus ou moins prononcé du secteur privé⁶.

▀ Partage des rôles et des responsabilités

Le rôle des pouvoirs publics en matière d'infrastructures de traitement de l'eau comporte potentiellement plusieurs sphères d'intervention différentes : propriété des infrastructures, exploitation des infrastructures, réglementation des aspects sanitaires, réglementation des aspects environnementaux, régulation des tarifs, financement des infrastructures, etc. Quelques tendances propres à chacun de ces domaines d'intervention se démarquent.

Tout d'abord, la propriété publique des installations de traitement des eaux est la règle dans l'ensemble des administrations étudiées, en dehors du Royaume-Uni⁷. C'est aussi le cas au Québec, bien qu'il y ait des exceptions⁸.

Par ailleurs, l'exploitation par des entités publiques est monnaie courante⁹. Il peut y avoir des cas particuliers dans plusieurs juridictions, mais, la plupart du temps, la propriété privée est réservée aux systèmes de petite taille ou résulte de situations historiques. Dans certaines juridictions, le secteur public occupe d'ailleurs un rôle très marqué. Parmi les administrations étudiées, le modèle suédois est celui où le rôle du secteur public apparaît le plus prépondérant. Dans cette juridiction, les municipalités sont généralement responsables de l'exploitation des usines et sont propriétaires des installations. Elles peuvent déléguer un rôle d'exploitation au secteur privé, mais seules 7 usines sur un total de 306 sont exploitées selon les termes d'un contrat entre la municipalité et une entreprise privée, et ces contrats sont de courte durée (source : Association suédoise pour l'eau et l'assainissement)¹⁰.

Dans certains cas, la possibilité de privatiser les installations n'est pas exclue. À titre d'exemple, en Ontario, la propriété privée des installations est peu courante et la vaste majorité des eaux sont traitées dans des usines municipales. Cependant, le transfert de propriété d'un réseau municipal (y compris les infrastructures de traitement d'eau potable) est envisagé par la législation ontarienne à certaines conditions¹¹.

⁶ Pour une analyse sur le débat ayant trait au rôle du secteur privé dans le domaine de l'eau, voir Karen Bakker, « Commons or Commodity? The Debate over Private Sector Involvement in Water Supply », dans *Eau Canada: the Future of Canada's Water*.

⁷ Nous nous intéressons ici uniquement au système de l'Angleterre et du pays de Galles, même si l'appellation « Royaume-Uni » est utilisée.

⁸ Dans le cas des eaux usées, on peut penser aux installations de traitement des eaux usées rattachées à des industries utilisant une quantité d'eau importante ou encore aux usines de traitement établies temporairement par des promoteurs immobiliers, mais qui sont ensuite cédées aux instances municipales.

⁹ Il faut garder à l'esprit qu'il n'en a pas toujours été ainsi : des investisseurs privés ont été à l'origine des premières infrastructures de distribution de l'eau dans de nombreuses juridictions, y compris au Québec, avant que les pouvoirs publics n'en prennent le contrôle pendant le XX^e siècle, souvent pour des raisons de santé publique et de qualité du service. À cet égard, pour l'Europe et l'Ontario, voir OCDE, *Les infrastructures à l'horizon 2030 : Télécommunications, transports terrestres, eau et électricité (Chapitre 5)*, p. 391 à 393, <http://www.oecd.org/fr/sti/prospective/infrastructuresen2030/38060514.pdf>

Et Ontario Sewer and Watermain Construction Association, *A History of Ontario's Water System*, https://www.oswca.org/public/about_us/history_of_ontario_water/

¹⁰ Ce mode de gestion privée est récent et concerne principalement des petites municipalités. La durée des contrats est courte, généralement de trois ans, et peut être prolongée d'une autre période de trois ans. Voir Association suédoise pour l'eau et l'assainissement, *Facts on Water Supply and Sanitation in Sweden*, p. 2 et 5, [http://www.svenskvatten.se/Documents/Kategorier/Om%20Svenskt%20Vatten/Facts%20on%20Water%20Supply%20and%20Sanitation%20in%20Sweden%20\(English\).pdf](http://www.svenskvatten.se/Documents/Kategorier/Om%20Svenskt%20Vatten/Facts%20on%20Water%20Supply%20and%20Sanitation%20in%20Sweden%20(English).pdf)

¹¹ Voir notamment Service Ontario, *Loi sur la salubrité de l'eau potable*, a. 51, http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws_statutes_02s32_f.htm
Ministry of Environment, *Réglementation des eaux usées municipales et privées*, http://www.ene.gov.on.ca/environment/fr/subject/wastewater/STDPROD_093741.html

Par ailleurs, l'exception majeure du Royaume-Uni, où les installations ont été privatisées en 1989, est incontournable. Dans ce pays, les autorités locales sont exclues de la gestion directe des services d'eau depuis 1974 et ne jouent aucun rôle dans le financement des infrastructures. La propriété et l'exploitation des infrastructures sont confiées à 34 compagnies régionales ou locales qui se répartissent comme suit :

- 10 compagnies régionales détenant des monopoles territoriaux fournissent des services d'eau potable et d'assainissement des eaux usées;
- 11 compagnies régionales fournissent uniquement des services d'eau potable;
- 6 compagnies locales fournissent l'un ou l'autre de ces services, ou les deux à la fois;
- 7 compagnies détentrices d'une licence spéciale fournissent des services d'eau potable aux grands consommateurs¹².

La réglementation des aspects sanitaires et environnementaux, au Québec comme dans les autres juridictions, relève typiquement des ministères responsables des domaines de la santé, de l'agriculture et de l'environnement¹³, les arrangements administratifs et le partage des rôles entre les entités variant d'une administration à l'autre. Dans certains cas, comme au Québec, la question de la coordination et de la complémentarité des interventions se pose¹⁴. Pour ce qui est des provinces canadiennes, le gouvernement fédéral conserve un rôle périphérique de réglementation relative à l'environnement, à l'eau et à certains domaines connexes (navigation, pêche, agriculture, Autochtones, aspects interprovinciaux et internationaux). Aux États-Unis, le gouvernement fédéral conserve un rôle plus central sur les aspects environnementaux de la gestion de l'eau, en particulier; en Europe, des directives encadrent le secteur¹⁵.

Quant à la régulation économique, elle apparaît particulièrement nécessaire lorsque l'exploitant privé est susceptible de pratiquer une tarification abusive¹⁶. Cette responsabilité est normalement placée entre les mains d'une entité indépendante agissant d'une manière qui s'apparente au pouvoir judiciaire (l'entité réglementée doit présenter publiquement ses données financières et ses intentions tarifaires, les intéressés ont la possibilité d'être entendus, il y a représentation par avocat, etc.). Le cas de la Suède se démarque par le fait que les tarifs ne sont pas réglementés à proprement parler, alors que les profits le sont. Dans ce pays, les profits sont interdits et, s'il y en a, ils doivent être réinvestis dans les infrastructures d'eau¹⁷. Au Québec, la fixation des tarifs est sujette à approbation ministérielle¹⁸.

¹² Water Services Regulation Authority, *The Development of the Water Industry in England and Wales*, http://www.ofwat.gov.uk/publications/commissioned/rpt_com_devwatindust270106.pdf

Water Services Regulation Authority, *Water Companies*, <http://www.ofwat.gov.uk/industryoverview/today/watercompanies>

¹³ L'exemple de la France illustre bien ce type de partage : ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, *Les acteurs de la politique de l'eau en France*, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Au-niveau-national,26150.html>

¹⁴ Commissaire au développement durable, *Rapport du Commissaire au développement durable (Hiver 2013)*, Chapitre 3, http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2012-2013-CDD/fr_Rapport2012-2013-CDD.pdf

¹⁵ European Commission, *Drinking Water Directive*, http://ec.europa.eu/environment/water/water-drink/index_en.html

¹⁶ C'est le cas, par exemple, au Royaume-Uni où l'exclusivité régionale ou locale est accordée à des fournisseurs privés, ou dans le cas de certains petits systèmes privés situés dans l'État de Washington et en Colombie-Britannique. Pour l'État de Washington, voir Department of Health, *2009 Report to the Legislature. Small Public Drinking Water Systems*, p. 10, <http://www.doh.wa.gov/Portals/1/Documents/Pubs/331-437.pdf>

Pour la Colombie-Britannique, voir Ministry of Forests, Lands and Natural Resources Operations, *Water Management – Water Utilities*, http://www.env.gov.bc.ca/wsd/water_rights/water_utilities/index.html

¹⁷ Association suédoise pour l'eau et l'assainissement, *Facts on Water Supply and Sanitation in Sweden*, p. 19, [http://www.svenskvatten.se/Documents/Kategorier/Om%20Svenskt%20Vatten/Facts%20on%20Water%20Supply%20and%20Sanitation%20in%20Sweden%20\(English\).pdf](http://www.svenskvatten.se/Documents/Kategorier/Om%20Svenskt%20Vatten/Facts%20on%20Water%20Supply%20and%20Sanitation%20in%20Sweden%20(English).pdf)

¹⁸ Pour une analyse sur le sujet, voir Hugo Tremblay et Paule Halley, « Le droit de l'eau potable au Québec », p. 333-391 et Robert Daignault, *La gestion de l'eau*, p. 169-173.

En ce qui a trait au financement des infrastructures de traitement de l'eau, nous verrons plus loin que les mécanismes employés sont variés. Dans l'immédiat, il suffit de noter qu'ils comprennent souvent une taxation locale ou une tarification couplée à des programmes publics de financement administrés par les ordres supérieurs de gouvernement. Les organismes responsables de ces programmes sont souvent ceux ayant un mandat lié aux autorités locales, à l'environnement ou à la santé, ou leurs délégués.

▀ Principaux mécanismes d'exploitation observés

▶ Exploitation directe et autres arrangements au sein de l'appareil public

Certaines autorités locales, pour divers motifs (organisation ou règles administratives, manque d'expertise, de moyens financiers, capacité opérationnelle déficiente, services à moindre coût, etc.), peuvent ne pas vouloir s'acquitter des fonctions d'exploitation. Dans l'ensemble des administrations étudiées, on remarque que des mécanismes ou des pratiques permettent un certain degré de régionalisation, de mise en commun des services ou de délégation verticale ou horizontale de ces fonctions. Au Québec, on peut penser au modèle de la Régie intermunicipale¹⁹. La présente sous-section permet d'illustrer quelques-unes des formules observées dans d'autres administrations.

En Colombie-Britannique, les modes d'exploitation par des personnes publiques sont variables, mais le modèle du district régional y est très important. En effet, il s'agit du modèle utilisé dans plusieurs grandes villes, dont les deux principales de la province, ainsi que dans un grand nombre de cas. D'autres mécanismes de mise en commun sont utilisés, comme l'illustre le tableau suivant :

RÉPARTITION SOMMAIRE DES INSTALLATIONS D'EAU POTABLE EN COLOMBIE-BRITANNIQUE

Liées à des districts régionaux : 100

Liées à des districts en voie d'organisation (autorités locales, généralement situées en zone rurale, fournissant habituellement quelques services bien précis comme l'eau et la voirie) : 200

Liées à des fournisseurs privés : 200

Liées à des communautés autochtones : 450

Liées à des communautés d'usagers (personnes morales de droit public sous le contrôle du *Ministry of Environment* desservant généralement de 6 à 20 usagers en milieu agricole) : 125

Le district régional (*Regional District*) est une autorité publique régionale dirigée par un conseil composé de conseillers délégués par leur conseil municipal et de personnes élues. Leur rôle varie d'une région à l'autre, notamment en fonction des services proposés et de la taille des populations, mais aussi selon les décisions prises par les municipalités qui en sont membres. Dans la plupart des cas, les districts régionaux fournissent divers services à portée régionale, tels que les services d'eau pour les territoires non municipalisés ou les territoires dans lesquels les services de traitement ont été mis en commun. Les services de distribution de l'eau relèvent alors des municipalités, mais elles les achètent aux districts régionaux. On peut penser que ce mécanisme participe d'une logique d'économie d'échelle ou de régionalisation visant à optimiser les services à l'échelon territorial²⁰.

¹⁹ À titre illustratif, au Québec, seules 9 stations de traitement des eaux usées, sur un total de 882, sont exploitées par des régies. Elles traitent environ 1,5 % du débit total.

²⁰ Ministry of Community, Sport and Cultural Development, *Primer on Regional Districts in British Columbia*, p. 5-6, http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/gov_structure/library/Primer_on_Regional_Districts_in_BC.pdf
Ministry of Community, Sport and Cultural Development, *Regional Districts*, <http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/pathfinder-rd.htm>
Et Union of British Columbia Municipalities, *Local Government in British Columbia*, p. 7, 78 et 116, <http://www.ubcm.ca/assets/library/Publications/Local~Government~in~British~Columbia/LGBC-All.pdf>

De même, dans l'État de Washington, les *Public Utility Districts*, qui desservent près du tiers de la population de l'État en eau potable, sont un autre bon exemple de mise en commun des services. Il s'agit d'entités publiques locales gouvernées par un conseil d'élus qui peuvent offrir un ou plusieurs services (électricité, eau, égouts, télécommunications)²¹. À titre illustratif, les systèmes suivants sont exploités par un *Public Utility District* : *Kitsap Public Utility District* (50 000 résidents du Comté de Kitsap approvisionnés) et *Thurston Public Utility District* (155 systèmes d'eau potable et plus de 4 000 connexions).

En France, les établissements publics de coopération intercommunale visent eux aussi à mettre en commun des services d'eau. Si les communes ont une compétence de principe, elles peuvent en transférer l'exercice aux établissements publics de coopération intercommunale, qui sont des regroupements de communes. En 2009, les deux tiers de la population française étaient desservis en intercommunalité²².

En Ontario, la mise en commun de services d'eau à l'échelon régional était fréquente avant les années 1990, mais aurait connu un déclin marqué au cours de cette décennie, notamment en raison de l'exigence imposée aux autorités locales de séparer les fonctions relatives à l'eau des fonctions relatives à l'énergie²³. Dans la province, il y a de nombreux cas où l'exploitation des infrastructures est sous la responsabilité d'une commission de service public locale ou d'une entreprise publique sous le contrôle de la municipalité, et n'est pas renvoyée aux instances régionales²⁴. L'exploitation par un département municipal est un autre modèle retenu par certaines grandes villes²⁵. Néanmoins, l'exploitation des infrastructures peut aussi être placée sous la responsabilité d'une autorité régionale ou d'une commission de service public régionale²⁶. Les villes qui ne retiennent pas ces modèles peuvent toujours confier l'exploitation à l'Agence ontarienne des eaux (*voir l'encadré*).

LE RÔLE DE L'AGENCE ONTARIENNE DES EAUX

L'Agence ontarienne des eaux est une entité qui n'a aucun équivalent dans les autres juridictions étudiées. Il s'agit d'une société d'État du gouvernement ontarien qui fournit des services de gestion et d'exploitation à plus de 24 % de l'ensemble des systèmes de traitement de l'eau potable. C'est le cas, par exemple, de certaines installations de la ville de Malahide et du *Bobcaygeon Drinking Water System*.

Enfin, en Suède, sur quelque 300 municipalités, 8 sont organisées en entreprises intermunicipales coopérant au-delà des frontières d'une seule municipalité, mais appartenant aux municipalités

²¹ Washington Public Utility Districts Association, *Frequently Asked Questions*, <http://www.wpuda.org/pud-faqs.cfm>

²² Voir notamment Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement, *Panorama des services et de leurs performances*, p. 15-16, http://www.services.eaufrance.fr/docs/synthese/rapports/spea2009_201202.pdf

²³ Kathryn Furlong, *Municipal Water Supply Governance in Ontario: Neoliberalization, Utility Restructuring and Infrastructure Management*, p. 132, https://circle.ubc.ca/bitstream/handle/2429/230/ubc_2008_spring_furlong_kathryn.pdf?sequence=1

²⁴ C'est le cas par exemple de Chatham-Kent, *Chatham-Kent Public Utilities Commission*, <http://www.chatham-kent.ca/MunicipalDepartments/Pages/PublicUtilitiesCommission.aspx> et de Utilities Kingston, *About Us*, <http://www.utilitieskingston.com/AboutUs.aspx?openpane=0>

²⁵ Ottawa, *Puits municipaux et usines de purification*, http://ottawa.ca/fr/env_water/water_sewer/water_wells/wells/city_wells/index.html

Et Toronto, *Toronto Water Business Plan - What is Toronto Water?*, http://www.toronto.ca/water/business_plan/index.htm

²⁶ Voir par exemple Niagara Region, *Water & Wastewater*, <http://www.niagararegion.ca/government/works/water-wastewater.aspx>

Il est possible de trouver plusieurs des informations particulières au mode d'exploitation des services d'eau potable ou d'eaux usées sur les sites des municipalités, ou encore, dans le cas des usines de traitement d'eau potable, à l'adresse suivante : Ministry of Environment, *Rapport*, <http://www.ene.gov.on.ca/environment/dwo/fr/mapping/report/index.htm>

participantes²⁷. Le phénomène de la régionalisation des services d'eau apparaît donc, dans ce pays, relativement moins important qu'en Colombie-Britannique, dans l'État de Washington et en France.

► Exploitation des infrastructures par le secteur privé

On trouve une proportion relativement importante de centrales exploitées par le secteur privé dans la plupart des juridictions étudiées, même si les cas de propriété privée sont plutôt rares.

La France se démarque à ce chapitre, bien qu'il ne s'agisse pas de la seule juridiction où l'exploitation par le secteur privé est monnaie courante²⁸. Même si l'eau est un service public, sa gestion peut être déléguée à des opérateurs privés. Ainsi, en 2010, 70 % de l'eau potable en France a été fournie par des entreprises de l'eau délégataires. En matière d'assainissement, les deux tiers des eaux usées collectées l'ont été par le secteur privé. La part des entreprises privées dans le domaine de l'eau en France est donc très importante. Plusieurs modèles peuvent être employés à cette fin²⁹.

APERÇU DES MODÈLES D'EXPLOITATION DES SERVICES D'EAU PAR LE SECTEUR PRIVÉ EN FRANCE		
Gestion directe		Gestion déléguée (par ex. : concession)
Gestion en régie	Gérance ou marché public	
Les villes de Paris et de Grenoble fonctionnent sur ce modèle, de même que la Communauté urbaine de Strasbourg. L'autorité locale assure elle-même les services liés à l'eau et peut parfois passer des contrats de prestation de services, pour des aspects particuliers (facturation des abonnés, curage des réseaux, etc.)	Le service d'eau est confié à un partenaire privé, par contrat de marché public ³⁰ , pour un prix relativement fixe et prévisible. Généralement, l'autorité locale conserve son rôle de gouvernance, de tarification et de surveillance du service.	La Ville de Lille et la Communauté urbaine du Grand Lyon fonctionnent sur ce modèle. Le service d'eau est confié, par contrat de délégation de service public, à une entreprise privée ou à une société d'économie mixte (public-privé) selon une formule de rémunération liée aux résultats (ex. : concession ou affermage). Le rôle de l'autorité locale est généralement plus limité que dans le cas des marchés publics.

Dans d'autres juridictions, le rôle du secteur privé apparaît plus modeste, comme en Ontario et dans l'État de Washington. En Ontario, il y aurait 77 installations municipales de traitement de l'eau potable exploitées par des personnes privées dans la province, soit environ 12 % du total (source : *Ministry of Environment*). C'est le cas, par exemple, des installations de la ville de Goderich et de celles de St-Thomas. Dans l'État de Washington, les grands systèmes communautaires d'eau potable sont publics

²⁷ Association suédoise pour l'eau et l'assainissement, *Facts on Water Supply and Sanitation in Sweden*, p. 5, [http://www.svenskvatten.se/Documents/Kategorier/Om%20Svenskt%20Vatten/Facts%20on%20Water%20Supply%20and%20Sanitation%20in%20Sweden%20\(English\).pdf](http://www.svenskvatten.se/Documents/Kategorier/Om%20Svenskt%20Vatten/Facts%20on%20Water%20Supply%20and%20Sanitation%20in%20Sweden%20(English).pdf)

²⁸ La Colombie-Britannique serait l'une des provinces canadiennes où la place du secteur privé dans les services d'eau serait la plus importante, avec quelque 200 fournisseurs privés desservant plusieurs dizaines de milliers d'usagers. Voir Elizabeth Brubaker, « Revisiting Water and Wastewater Utility Privatization », p. 5, <http://www.law-lib.utoronto.ca/investing/reports/rp39.pdf>

²⁹ Les entreprises de l'eau, *Les services publics d'eau et d'assainissement en France*, p. 44, http://www.fp2e.org/userfiles/files/publication/etudes/Etude%20FP2E-BIPE%202012_FR.pdf

³⁰ Le contrat de marché public se distingue essentiellement du contrat de délégation de service public par la formule de rémunération. Dans le premier cas, elle est fondée sur un prix versé par l'administration alors qu'elle est fondée sur les recettes d'exploitation du service dans le second. Les différences entre ces deux formes contractuelles, auparavant plus marquées, se sont estompées sous l'influence du droit communautaire. Vie Publique, *Que sont les marchés publics et les délégations de service public?*, <http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/institutions/administration/action/voies-moyens-action/que-sont-marches-publics-delegations-service-public.html>

à 89 % et desservent 76 % de la population, et environ 80 % des petits systèmes d'eau communautaires sont privés³¹.

Au Québec, la possibilité pour les autorités locales de déléguer la gestion des installations de traitement de l'eau potable ou d'assainissement est prévue dans la législation, mais des approbations gouvernementales ainsi que des personnes habilitées à voter sont requises³². En 2009, moins de 1 % de la population était desservie par un réseau non municipal destiné à plus de 20 personnes, bien que la présence du secteur privé soit plus forte en ce qui a trait aux réseaux dont la taille est relativement petite (21 à 200 usagers). Ceci laisse croire que les petites municipalités ont davantage tendance à confier à des exploitants privés la gestion des infrastructures. Par ailleurs, 152 stations de traitement des eaux usées sur un total de 822 stations répertoriées sont exploitées par des firmes privées, qui traitent environ 24 % du débit total³³. En somme, une partie très importante de l'eau traitée au Québec l'est par des systèmes publics gérés par les municipalités³⁴.

FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRAITEMENT DE L'EAU

Dans la plupart des juridictions étudiées (à l'exception du Royaume-Uni), les autorités locales ont une responsabilité fondamentale à l'égard du financement des infrastructures de traitement d'eau. Les sommes allouées aux services d'eau sont généralement issues, directement ou indirectement, de la tarification des services d'eau, de la taxation locale et de programmes de financement d'autres ordres de gouvernement. La présente section traite brièvement de chacune de ces sources de revenus et de leur importance relative, puis se termine par quelques brèves remarques sur l'enjeu de la pérennité des infrastructures.

■ Aperçu général des principaux mécanismes de financement observés

- ▶ Présentation sommaire des mécanismes

Les sources de revenus des municipalités allouées au financement des services d'eau peuvent être sommairement divisées en fonction des catégories suivantes :

- La tarification des services d'eau : ce mécanisme consiste à facturer au client une somme qui reflète en principe le coût du service. Selon le cas, la tarification pourra couvrir les dépenses de fonctionnement ou d'exploitation, les frais d'entretien, les dépenses en capital à long terme ou les dépenses d'investissement, les coûts de réparation des dommages environnementaux et le financement de nouveaux services. La tarification peut également être établie, dans certains cas, en tenant compte de principes tels que l'équité et la capacité de payer des usagers³⁵.
- La taxation locale ou régionale : ce mécanisme de financement consiste essentiellement, pour les autorités locales ou régionales, à percevoir des revenus autonomes (l'impôt foncier, principalement, mais aussi d'autres taxes et frais) et à les affecter aux services d'eau, sans que ces recettes aient un lien avec le niveau ou le coût des services.

³¹ Department of Health, *Water System Statistics*, <http://www.doh.wa.gov/DataandStatisticalReports/EnvironmentalHealth/DrinkingWaterSystemData/WaterSystemStatistics.aspx>

³² *Loi sur les compétences municipales*, L.R.Q., chap. C-47.1, a. 22 et *Loi sur la qualité de l'environnement*, chap. Q-2, a. 32.7.

³³ Seules les stations suivies par le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire sont comprises.

³⁴ Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs, *Bilan de la qualité de l'eau potable au Québec*, p. 9, <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/potable/bilans/bilan2005-2009.pdf>

³⁵ Fédération canadienne des municipalités, *Tarification des services d'eau et d'égout: recouvrement intégral des coûts*, http://www.fcm.ca/Documents/reports/Infraguide/Water_and_Sewer_Rates_Full_Cost_Recovery_FR.pdf

- Les programmes de financement d'autres ordres de gouvernement : parmi l'ensemble des programmes, il est indispensable de distinguer les programmes « récurrents ou inconditionnels » des programmes « ponctuels et conditionnels » :
 - Les programmes « récurrents ou inconditionnels » existent dans les juridictions où les revenus autonomes des municipalités, dont l'impôt foncier, sont insuffisants pour leur permettre de s'acquitter de leurs responsabilités, comme c'est le cas au Canada. Ils visent notamment à assurer une certaine uniformité territoriale sur le plan de la qualité des services locaux et à financer certaines dépenses des autorités locales, en particulier dans les petites municipalités. Différents outils peuvent être employés à cette fin : les ententes fiscales qui existent en Ontario et au Québec, de même que les transferts inconditionnels destinés aux petites municipalités ou aux districts régionaux de la Colombie-Britannique, en sont de bons exemples³⁶.
 - Les programmes « ponctuels et conditionnels » sont généralement établis pour une durée limitée. Les sommes sont accordées suivant un mécanisme s'apparentant à un appel de propositions, par la mise en concurrence des demandeurs de fonds. Ils sont souvent assortis de conditions et de mécanismes de contrôle et de reddition de comptes. Ces programmes, qui étaient prioritairement visés par l'étude, cherchent généralement à mettre en œuvre des objectifs particuliers de politique publique (ex. : économie, sécurité, équité tarifaire, santé publique, environnement), et les fonds sont destinés à financer des initiatives ou des projets d'une nature bien précise. C'est strictement en ce sens que l'expression « programmes publics de financement des infrastructures » est employée dans le présent cahier. De tels programmes existent dans toutes les juridictions étudiées, à l'exception de la Suède où les derniers programmes de cette nature, dont les objectifs étaient directement liés au traitement de l'eau, ont récemment été abolis.
- Importance relative des mécanismes de financement

Les trois sources de financement présentées à la section « Présentation sommaire des mécanismes » n'ont pas la même importance dans chaque juridiction.

En France, au Royaume-Uni, en Suède et dans l'État de Washington en particulier, la tarification est prépondérante et la contribution des autres mécanismes de financement y est relativement limitée. Cependant, l'importance de la tarification et son mode de mise en œuvre ne sont pas les mêmes dans chacune des trois administrations.

Ainsi, la Suède se démarque par le degré d'autofinancement des infrastructures. Dans ce pays, la facturation du consommateur est déterminée par les municipalités elles-mêmes et couvre 99 % des coûts totaux d'exploitation et du capital. Les 2/3 des municipalités financent l'ensemble de leurs dépenses par la tarification. Lorsque celle-ci ne couvre pas la totalité des coûts, une taxe locale peut combler la différence. Les coûts totaux d'exploitation et du capital sont financés à hauteur de 1 % par de telles taxes, qui sont surtout perçues dans les municipalités de petite taille. Par ailleurs, les derniers programmes finançant les infrastructures d'eau, dont l'importance était déjà marginale (moins de 1 %), ont pris fin en 2008 pour laisser place à de nouveaux programmes d'investissement axés sur la réduction des gaz à effet de serre qui, sauf de façon marginale, ne contribuent pas au financement des infrastructures de traitement de l'eau³⁷.

³⁶ Les programmes « récurrents ou inconditionnels » n'ont pas fait l'objet d'une recension dans le cadre de l'étude, bien qu'il soit vraisemblable que des sommes qui en sont issues soient affectées, dans certaines situations, aux services d'eau.

³⁷ Association suédoise pour l'eau et l'assainissement, *Facts on Water Supply and Sanitation in Sweden*, p. 5, [http://www.svenskvatten.se/Documents/Kategorier/Om%20Svenskt%20Vatten/Facts%20on%20Water%20Supply%20and%20Sanitation%20in%20Sweden%20\(English\).pdf](http://www.svenskvatten.se/Documents/Kategorier/Om%20Svenskt%20Vatten/Facts%20on%20Water%20Supply%20and%20Sanitation%20in%20Sweden%20(English).pdf)

Le modèle français de tarification retient également l'attention avec sa facturation aux multiples composantes, dont les revenus permettent de soutenir des projets d'intérêt collectif et d'accomplir une fonction de redistribution. Plusieurs redevances (versées aux agences de l'eau) et taxes sont incluses dans la facture :

- Redevance ressource : basée sur la quantité d'eau prélevée dans le milieu naturel et payée par tous les usagers, à l'exception des particuliers possédant des puits domestiques;
- Redevance pollution : basée sur le nombre de m³ consommés et payée par tous les usagers. Elle est destinée à financer des travaux visant à réduire la pollution;
- Redevance modernisation des réseaux de collecte : basée sur le nombre de m³ consommés et payée par les bénéficiaires du réseau d'égouts;
- Taxe VNF (payée à Voies navigables de France) lorsque l'eau est prélevée ou rejetée dans un cours d'eau navigable;
- Impôt général sur la consommation (payé au ministère de l'Économie et des Finances), soit la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

À l'instar de la Suède, la facturation du consommateur couvre, en France, la majeure partie des dépenses liées à l'entretien et au fonctionnement. Elle varie selon les communes qui doivent équilibrer les recettes et les dépenses sans faire appel au budget général de la commune. Quant aux programmes de financement publics, ils assurent un financement complémentaire qui concerne surtout les dépenses d'investissement (et non de fonctionnement). Dans le cas des programmes des agences de l'eau, financés par les redevances, ils visent principalement à réduire la pollution et à protéger les ressources en eau. Quant à ceux des départements et des régions, ils sont financés par les impôts locaux. Dans l'ensemble, les programmes des agences de l'eau représentent environ 24 % des dépenses d'investissement et les programmes des régions et départements, environ 19 %. Il n'y a pas de règle générale d'intervention des départements et des régions³⁸.

L'ACCÈS À L'EAU POTABLE POUR LES PLUS DÉMUNIS EN FRANCE

Les services d'eau sont tarifés en France, mais des mécanismes ont été mis en œuvre pour favoriser l'accès à ce service de première nécessité pour les plus démunis. Tout d'abord, le droit à l'eau est reconnu par la loi et est assorti d'un droit de bénéficier de l'aide de la collectivité à cette fin. Un décret prévoit qu'un logement décent doit comporter une installation d'alimentation en eau potable permettant une utilisation normale à ses locataires. En outre, il existe des aides à la prise en charge des sommes non acquittées des factures d'eau dans le cadre d'un dispositif d'urgence. Finalement, les services de distribution d'eau sont soumis à une taxe à la consommation alléguée.

Au Royaume-Uni, il n'y a aucune taxe locale ou régionale sur l'eau, et la tarification joue un rôle central. Les licences et les tarifs sont réglementés par la *Water Services Regulation Authority* (ou Ofwat). Des plafonds de prix sont fixés tous les cinq ans dans le cadre d'un processus d'examen périodique, en tenant compte des sommes d'argent nécessaires pour financer les dépenses de fonctionnement et d'investissement et réaliser un profit. Les compagnies choisissent leur mode de financement, sous le contrôle de la *Water Services Regulation Authority*. En principe, l'organisme s'assure que les revenus sont suffisants et que les consommateurs ne sont pas exposés à des risques excessifs. Outre les re-

³⁸ Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, *L'eau paie l'eau*, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/L-eau-paie-l-eau.html>

Vie Publique, *Les services d'eau et d'assainissement*, <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/politique-eau/services-eau-assainissement/>

Le Centre d'information sur l'eau, *Les acteurs de l'eau*, <http://www.cieau.com/le-service-public/la-politique-nationale/les-acteurs-de-l-eau>

Les entreprises de l'eau, *Les services publics d'eau et d'assainissement en France*, p. 56, http://www.fp2e.org/userfiles/files/publication/etudes/Etude%20FP2E-BIPE%202012_FR.pdf

CNRS, *Le prix de l'eau*, http://www.cnrs.fr/cw/dossiers/doseau/decouv/france/09_prix.htm

cettes tarifaires, les compagnies d'eau britanniques ont essentiellement recours à des mécanismes de financement approvisionnés par des acteurs privés ou par la Banque d'investissement européenne³⁹.

Dans l'État de Washington, en Ontario et au Québec, la tarification joue un rôle moins uniforme et prépondérant que dans les administrations précédemment évoquées.

Dans l'État de Washington, le financement de base pour la construction et l'exploitation des infrastructures provient généralement des taxes locales et de la facture d'eau et la tarification varie d'un endroit à l'autre. La fixation des tarifs dépend du propriétaire (conseil élu ou propriétaire privé) du système. Malgré la flexibilité qui existe en la matière, les autorités étatiques incitent les autorités locales à prévoir des tarifs tenant compte des besoins à long terme. D'ailleurs, le *Department of Health* exige l'élaboration d'un *Water System Plan* dans plusieurs cas particuliers, notamment pour les nouveaux systèmes et les systèmes qui traversent une phase d'essor ou qui sont en difficulté financière. Ce plan comporte des aspects relatifs à la viabilité financière des projets, qui est une condition de base pour obtenir certains types de prêts. Toutefois, aucune obligation de nature légale n'est applicable. Seuls les propriétaires privés de systèmes d'eau potable de plus de 100 connexions ou qui exigent des tarifs au-delà d'un certain seuil sont réglementés par la *Washington Utilities and Transportation Commission*. Enfin, les sites Internet de certaines villes permettent de voir comment se détaillent les factures d'eau, et laissent penser que la tarification vise l'autofinancement; les programmes de subventions ayant un rôle plus accessoire⁴⁰. La proportion du financement issue des programmes gouvernementaux serait, au total, de moins de 5 %⁴¹.

En Ontario, au milieu des années 1990 et au début des années 2000, les municipalités ont commencé à bénéficier de moyens additionnels pour générer des revenus, notamment par la tarification volumétrique qui est aujourd'hui relativement répandue⁴². La fixation des tarifs reste cependant, aujourd'hui encore, à la discrétion des autorités locales. Le gouvernement intervient peu en la matière et s'attend à ce que les municipalités gèrent adéquatement leurs systèmes. Les programmes publics de financement, qui se sont intensifiés à la suite de la tragédie de Walkerton, continuent de jouer un rôle important dans la province⁴³.

Au Québec, plusieurs programmes d'infrastructures, dont certains prévoient la participation du gouvernement fédéral, servent à financer l'essentiel des dépenses liées aux infrastructures; le *Programme d'infrastructures Québec-Municipalités* en est un exemple significatif⁴⁴. Il n'a pas été possible d'obtenir les parts exactes des sources de financement, mais l'on sait que les taux d'aide de certains

³⁹ Water Services Regulation Authority, *Price review 2009*, <http://www.ofwat.gov.uk/pricereview/pr09faqs>
Water Services Regulation Authority, *Capital restructuring*, <http://www.ofwat.gov.uk/industrystructure/capitalrestructuring/>
La Banque européenne d'investissement finance notamment des projets d'infrastructures dans le secteur de l'eau. Banque européenne d'investissement, *La BEI et le secteur de l'eau : le financement de projets d'eau et d'assainissement*, p. 3-5, http://www.eib.org/attachments/thematic/water_2008_fr.pdf

⁴⁰ City of Spokane. *Public Works & Utilities*, <http://www.spokaneutilities.org/sub5cdd.html?id=15045>
Et City of Seattle, *Water Rates Frequently Asked Questions*, <http://www.seattle.gov/util/MyServices/Water/WaterRates/WaterRatesFAQs/index.htm>

⁴¹ Environmental Protection Agency, *Drinking Water Costs & Federal Funding*, p. 1, http://water.epa.gov/lawsregs/guidance/sdwa/upload/2009_08_28_sdwa_fs_30ann_dwsrf_web.pdf
Department of Health, *Water Rates: Paying for Drinking Water*, Publication n° 331-327 et Department of Health, *Water System Plans in Review Process* <http://www.doh.wa.gov/CommunityandEnvironment/DrinkingWater/WaterSystemDesignandPlanning/PlanningRequirements/PlansinReview.aspx>

⁴² Avant 1980, les municipalités disposaient de peu de revenus autonomes issus de la taxation foncière. Graduellement, le gouvernement provincial a pris le relais en accordant des subventions pour les services d'eau, par l'entremise de la Commission ontarienne des eaux, l'ancêtre de l'Agence ontarienne des eaux.

⁴³ Kathryn Furlong, *Municipal Water Supply Governance in Ontario: Neoliberalization, Utility Restructuring and Infrastructure Management*, p. 120-129, https://circle.ubc.ca/bitstream/handle/2429/230/ubc_2008_spring_furlong_kathryn.pdf?sequence=1

⁴⁴ Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, *Programme d'infrastructures Québec-Municipalités*, <http://www.mamrot.gouv.qc.ca/infrastructures/programme-dinfrastructures-quebec-municipalites-piqm/>

programmes de financement importants atteignent 50 % dans le cas des stations de traitement de l'eau potable et 85 % dans le cas des stations de traitement des eaux usées. Les sommes restantes sont souvent financées par règlement d'emprunt.

Enfin, il est intéressant de voir, à la lumière des statistiques d'Environnement Canada, que la tarification volumétrique est relativement peu courante au Québec (21,2 % des usagers desservis), alors qu'elle est fréquente en Ontario (96,9 %) et en Colombie-Britannique (79,6 %) ⁴⁵. Selon le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire du Québec, seuls 13 % des résidences au Québec sont équipées de compteurs d'eau, par rapport à la moyenne qui dépasse les 80 % au Canada. En effet, la *Stratégie québécoise d'économie d'eau potable* prévoit, dans le cas des organismes municipaux n'ayant pas atteint les objectifs nationaux, le versement d'une aide financière conditionnelle à l'implantation de compteurs d'eau et d'une tarification dans le secteur non résidentiel ⁴⁶. Le recours croissant à la tarification de l'eau pour financer les infrastructures de traitement est critiqué, notamment parce que la mesure serait inéquitable en raison de la capacité inégale de payer des usagers, inefficace en raison des coûts associés à l'installation de compteurs, et inefficace parce qu'une part importante des coûts serait attribuable aux grands consommateurs industriels et aux fuites du réseau. La critique fait également valoir les résultats auxquels la sensibilisation et la réglementation incitative peuvent donner lieu ⁴⁷. Des données récentes d'Environnement Canada suggèrent cependant une corrélation entre la tarification et la baisse de la consommation, y compris dans le secteur résidentiel ⁴⁸. Il sera intéressant de suivre l'évolution de ce débat.

▀ Grandes tendances des principaux programmes publics de financement ⁴⁹

Le nombre et la diversité des programmes publics de financement sont très importants. Le secteur de l'eau recoupe plusieurs domaines d'intervention de l'État (santé publique, environnement, affaires municipales, infrastructures, développement économique), et une multitude d'entités ayant leurs objectifs propres disposent d'enveloppes leur permettant de financer des projets liés à l'eau. De plus, certains programmes portent sur des aspects connexes ou accessoires aux infrastructures d'eau elles-mêmes, tels que la recherche de pointe dans le domaine des technologies de l'eau ou le financement de projets de diminution des rejets polluants. Compte tenu de cette très vaste diversité de programmes, la présente section expose certains faits saillants qui ressortent de l'inventaire réalisé dans le cadre de l'étude. Ces faits saillants sont, pour l'essentiel, aussi applicables au Québec.

⁴⁵ Environnement Canada, *Enquête sur l'eau potable et les eaux usées des municipalités – Tarification de l'eau par les municipalités – Tableau sommaire de 2009*, p. 6, http://www.ec.gc.ca/eau-water/ED0E12D7-1C3B-4658-8833-347B527C688A/MWWSWaterPricingSummaryTables2009_FR.pdf

Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, *L'économie d'eau potable et les municipalités*, p. 109-110, http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/grands_dossiers/strategie_eau/eau_potable_municipalites.pdf

⁴⁶ Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, *Stratégie québécoise d'économie d'eau potable*, http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/grands_dossiers/strategie_eau/strategie_eau_potable.pdf

⁴⁷ Pour un exemple, voir Coalition Eau Secours, *Démystifier les compteurs d'eau*, http://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=OCDoQfJAA&url=http%3A%2F%2Fareq.qc.net%2Ffileadmin%2Fuser_upload%2FProjet_mobilisateur_-_EAU%2FPM_Eau_Eau_secours_brochure_demystifiercompteurs.pdf&ei=hVILUczmEKT7ygGb2oDACQ&usq=AFQjCNEpROMpKsQKjKcTgQusBkDUGSIWzQ

⁴⁸ Environnement Canada, *Rapport de 2011 sur l'utilisation de l'eau par les municipalités*, http://www.ec.gc.ca/Publications/B77CE4D0-80D4-4FEB-AFFA-0201BE6FB37B/2011-Municipal-Water-Use-Report-2009-Stats_Fr.pdf

Environnement Canada, *Enquête sur l'eau potable et les eaux usées des municipalités – Tarification de l'eau par les municipalités – Tableau sommaire de 2009*, p. 6, http://www.ec.gc.ca/eau-water/ED0E12D7-1C3B-4658-8833-347B527C688A/MWWSWaterPricingSummaryTables2009_FR.pdf

⁴⁹ Le lecteur est invité à consulter la liste sélective des guides de programmes figurant dans la bibliographie.

► Objectifs des programmes⁵⁰

Stimuler l'économie ou créer des emplois

Cet objectif ressort d'une très grande quantité de programmes, en particulier au Canada et aux États-Unis. Au Canada, les grands programmes de financement des infrastructures se sont multipliés ces dernières années, notamment en raison du contexte économique⁵¹ qui a amené les gouvernements à investir de manière importante dans les infrastructures, au gré des priorités de l'heure. De même, aux États-Unis, les principaux fonds rotatifs ont été renfloués dans le contexte de la crise financière de 2008 et des efforts de redressement de l'économie⁵². Par ailleurs, la création d'emplois apparaît souvent en tant qu'objectif, comme c'est le cas des programmes du *Community Economic Revitalization Board* et du *Department of Commerce*⁵³.

Soutenir des projets de grande envergure à portée régionale ou nationale

Cet objectif est particulièrement évident pour l'un des programmes du *Department for Environment, Food and Rural Affairs* du Royaume-Uni. Ce programme vise notamment la réalisation de travaux majeurs de construction ou d'amélioration d'infrastructures dans le domaine du traitement de l'eau et de l'assainissement des eaux usées. Il permet au gouvernement britannique de fournir à la compagnie Thames Water une aide financière pour la réalisation à venir du mégaprojet visant à augmenter la capacité de traitement des eaux usées de Londres et à éviter les débordements des égouts de la ville dans la Tamise pendant la période 2013-2020. Selon les informations obtenues auprès des autorités britanniques, l'entente prévoit que le gouvernement offre une protection aux investisseurs si des risques exceptionnels rattachés au projet apparaissent. Il s'agit, à ce jour, du seul projet financé dans le cadre de ce programme⁵⁴.

Le Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique semble, comme son nom l'indique, remplir un objectif similaire. Selon les informations accessibles, les projets importants financés par ce programme sont les suivants : système de traitement des eaux usées de Brockville et de Sarnia; amélioration de l'usine de traitement des eaux usées de Kingston; traitement des eaux usées de Thunder Bay⁵⁵.

Il arrive que les programmes de financement aient une portée plus régionale. C'est le cas des aides allouées par les Agences de l'eau en France, qui sont accordées à l'échelon des bassins, mais aussi de nombreux autres programmes de portée régionale tels que ceux qui sont présentés dans les paragraphes qui suivent.

⁵⁰ Les objectifs annoncés des programmes de financement « ponctuels et conditionnels » recourent généralement l'une ou plusieurs des catégories présentées ici. Il s'agit d'objectifs annoncés, de sorte qu'il est vraisemblable que des objectifs non spécifiés à la documentation relative au programme puissent cohabiter avec les objectifs officiels.

⁵¹ Infrastructure Canada, *Rapport sur les plans et les priorités 2012-2013*, p. 7, http://publications.gc.ca/collections/collection_2012/infrc/T91-2-2012-fra.pdf

⁵² Environmental Protection Agency, *Implementation of the American Recovery & Reinvestment Act of 2009. Clean Water & Drinking Water State Revolving Fund Programs*, <http://water.epa.gov/aboutow/eparecovery/upload/epa-WEB-ar-arr-May2011.pdf>

⁵³ Il s'agit du *Community Revitalization Grant Program*, du *Micro Grant Program* et de l'*Economic Development Grant Program*. Voir notamment Department of Commerce, *CERB 2012 Grant Programs Frequently Asked Questions*, <http://www.choosewashington.com/SiteCollectionDocuments/CERB/CERB2012Grant/CERB%20Frequently%20Asked%20Questions%208-14-12.docx>

⁵⁴ Department for Environment, Food and Rural Affairs, *The Environment – Water Industry (Financial Assistance) Act 2012*, <http://www.defra.gov.uk/environment/quality/water/legislation/industry/>

Department for Environment, Food and Rural Affairs, *Costs and Benefits of the Thames Tunnel*, <http://www.defra.gov.uk/publications/files/pb13677a-thamestunnel-costsbenefits.pdf>

⁵⁵ Infrastructure Canada, *Autres programmes – Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique*, <http://www.infrastructure.gc.ca/prog/other-autres-fra.html#csif-fcis>

Favoriser la réalisation de projets dans de petites communautés et assurer une équité tarifaire, particulièrement dans les communautés où l'eau n'est accessible qu'à un coût élevé

Dans plusieurs administrations, des programmes et microprogrammes offrent un soutien financier ponctuel aux communautés défavorisées ou de petite taille. Le caractère politiquement sensible de ces programmes est évident, mais d'autres raisons peuvent en expliquer l'existence : taille des investissements initiaux requis, durée de la période d'amortissement, objectif d'assurer une relative équité tarifaire.

Dans l'État de Washington, on peut citer le *Centennial Clean Water Grant Program* du *Department of Ecology*, mais aussi les différents programmes du *Community Economic Revitalization Board* et du *Department of Commerce*. En Ontario, l'Initiative d'investissement dans l'infrastructure municipale et le Programme ontarien d'aide aux petits réseaux de distribution d'eau du *Ministry of Infrastructure* cherchent à atteindre des objectifs similaires⁵⁶. Il en est de même du *Canada-British Columbia Municipal Rural Infrastructure Fund*, dont 80 % des fonds doivent être alloués à des municipalités qui comptent une population inférieure à 250 000 habitants, et aussi du programme *Towns for Tomorrow* du *Ministry of Community, Sport and Cultural Development*, qui finance des projets dans des communautés de moins de 15 000 résidents.

Par ailleurs, l'objectif d'équité tarifaire des programmes destinés aux communautés défavorisées ressort explicitement de la documentation se rapportant à l'un des programmes du *Department for Environment, Food and Rural Affairs* du Royaume-Uni. Ce programme permet au secrétaire d'État de fournir une assistance financière à des compagnies d'eau dans le but de réduire le coût des services d'eau et d'assainissement, aux conditions qu'il détermine. Cette mesure permet au gouvernement d'accorder une aide financière à la compagnie *South West Water* afin qu'elle réduise ses factures de 50 £ (en vigueur depuis avril 2013). Seuls les ménages (par opposition au secteur industriel) bénéficient de cette réduction. Il s'agit d'un cas exceptionnel et unique. Les conditions de cette aide n'étaient pas encore définies au moment de nos échanges avec les autorités britanniques. Les motifs de cette aide financière sont liés à la situation historique, sociale et géographique particulière de cette région, qui entraîne des tarifs plus élevés pour les consommateurs⁵⁷.

Protéger l'environnement ou la santé publique, ou mettre aux normes les infrastructures sur le plan environnemental ou sanitaire

Ces objectifs ressortent notamment des programmes de financement des agences, des départements et des régions françaises. On les voit également apparaître en toile de fond de certains programmes de financement fédéraux américains, visant à amener les États à se conformer aux normes fédérales telles que le *State Public Water System Supervision Program* de l'EPA⁵⁸ qui vise à soutenir la conformité avec les exigences fédérales relatives à l'eau potable. De nombreux programmes canadiens ont des objectifs environnementaux clairs couplés aux objectifs économiques, tels que le Fonds pour l'infrastructure verte⁵⁹ et le *Canada-British Columbia Infrastructure Program* dont 75 % des sommes sont allouées à des projets « verts ». Ces objectifs sont d'ailleurs souvent évidents à la lecture des

⁵⁶ Infrastructure Ontario, *Initiative d'investissement dans l'infrastructure municipale du gouvernement de l'Ontario*, <http://www.infrastructureontario.ca/Templates/Loan.aspx?id=2147483981&langtype=1036>

Ministry of Infrastructure, *Programme ontarien d'aide aux petits réseaux de distribution d'eau*, <http://www.moi.gov.on.ca/fr/infrastructure/sectors/oswap.asp>

⁵⁷ Department for Environment, Food and Rural Affairs, *The Environment – Water Industry (Financial Assistance) Act 2012*, <http://www.defra.gov.uk/environment/quality/water/legislation/industry/>

Et Oliver Bennett, *Standard Note on Water Bills in the South-West*, www.parliament.uk/briefing-papers/SN05894.pdf

⁵⁸ Catalog of Federal Domestic Assistance, *State Public Water System Supervision*, <https://www.cfda.gov/index?s=program&mode=form&tab=step1&id=2845b298dd48f7863c9a1faf1069e930>

⁵⁹ Infrastructure Canada, *Fonds pour l'infrastructure verte*, <http://www.infrastructure.gc.ca/prog/gif-fiv-fra.html>
Plan d'action économique du Canada, *Fonds pour l'infrastructure verte*, <http://plandaction.gc.ca/fr/initiative/fonds-l-infrastructure-verte>

conditions d'admissibilité et des critères de sélection de certains programmes. On pourrait en dire autant, à titre d'exemple, du *Programme d'infrastructure Québec-Municipalités*.

Stimuler l'innovation, la recherche ou les bonnes pratiques

Dans certains cas, cet objectif se présente comme un axe central de programmes peu importants sur le plan budgétaire. Le Programme de promotion des innovations en technologies de l'eau de l'Ontario en est un exemple⁶⁰. Il existe également des programmes, tel le Fonds pour les projets pilotes d'innovation du *Ministry of Economic Development and Innovation* de l'Ontario⁶¹, qui peuvent financer des technologies vertes susceptibles de profiter indirectement aux infrastructures d'eau.

Dans d'autres cas, cet objectif est secondaire dans les documents afférents à des programmes qui poursuivent d'abord des objectifs économiques, environnementaux ou sanitaires. C'est le cas, par exemple, du *Canada-British Columbia Infrastructure Program*, qui intègre de nouvelles pratiques et de nouvelles technologies, et qui tient compte du caractère innovant des projets proposés dans ses critères de sélection. En Ontario, on peut mentionner le Fonds sur l'infrastructure municipale rurale Canada-Ontario, qui vise notamment à promouvoir de nouvelles pratiques en matière de gestion et de planification des infrastructures⁶².

Réagir à des situations urgentes sur le plan sanitaire ou environnemental, ou sauvegarder des infrastructures sous-financées qui représentent un risque

Bien que l'on trouve des objectifs de cette nature dans les critères de priorisation des demandes de certains programmes, le Royaume-Uni fournit les exemples les plus clairs de ce type d'objectifs. Le *Department for Environment, Food and Rural Affairs* offre en effet un programme donnant au secrétaire d'État le pouvoir d'octroyer des subventions aux compagnies d'eau pour compenser toute perte occasionnée par des mesures qu'elles auraient prises pour se conformer à des exigences de sécurité nationale, ainsi qu'un programme visant à venir en aide à des compagnies en difficulté financière⁶³.

► Fonctionnement des programmes

Sur le plan du fonctionnement des programmes, plusieurs remarques s'imposent. Tout d'abord, certains programmes semblent être conçus de façon à contraindre les entités qui sollicitent du financement à multiplier les démarches auprès de plusieurs bailleurs de fonds publics et privés. Cette préoccupation ressort notamment de l'application de plafonds de financement et de formules de partage de coûts qui, dans plusieurs cas, empêchent le financement à 100 % des projets par un seul programme. Le fait que les pouvoirs publics cherchent ainsi à encadrer le versement des aides financières est compréhensible, d'autant plus que l'étude a permis de constater que le nombre de demandes de financement excède souvent les sommes disponibles, de sorte que les entités responsables des programmes cherchent vraisemblablement à distribuer les sommes à plusieurs bénéficiaires.

Les conditions des programmes prévoient souvent des pourcentages maximaux de contribution, des plafonds de financement, l'obligation d'obtenir une part de financement de bailleurs de fonds privés ou des règles de répartition régionale. Par ailleurs, dans le cadre des grands programmes de construction ou de réfection des infrastructures, une formule de partage des coûts est généralement prévue dans la documentation afférente à chaque programme.

Au Canada, plusieurs des grands programmes d'infrastructures suivent généralement la règle selon laquelle les coûts sont partagés en trois, soit un tiers de financement fédéral, un tiers de financement

⁶⁰ Voir Ministry of Environment, *Guide de demande du programme de Promotion des innovations en technologies de l'eau*, http://www.ene.gov.on.ca/stdprodconsume/groups/lr/@ene/@funding/documents/natedocs/stdprod_085617.pdf

⁶¹ Ministry of Economic Development and Innovation, *Fonds pour les projets pilotes d'innovation*, <http://www.mri.gov.on.ca/french/programs/idf/guidelines.asp>

⁶² Fonds sur l'infrastructure municipale rurale Canada-Ontario, *Accueil*, <http://comrif.ca/eic/site/comrif-fimrco.nsf/fra/accueil>

⁶³ Legislation.gov.uk, *Water Industry Act 1991*, a. 152 et a. 153, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1991/56/section/153>

provincial et un tiers de financement local ou privé⁶⁴. Les programmes principaux de l'État de Washington fixent des règles de même nature. Le fonctionnement habituel des grands fonds rotatifs prévoit que l'apport du gouvernement fédéral dépasse largement celui de l'État qui se limite à 20 %⁶⁵. Les lignes directrices de ces programmes et du *Centennial Clean Water Grant Program* définissent des formules de plafonnement des contributions. Quant aux programmes du *Community Economic Revitalization Board* et du *Departement of Commerce*, ils prévoient expressément que le demandeur participe à hauteur de 5 à 10 % de l'attribution étatique.

L'exemple de l'Agence de l'eau Seine-Normandie permet, pour sa part, d'illustrer un cas de figure où les taux d'aide varient en fonction des types de projets (études, alimentation en eau, protection contre la pollution, etc.)⁶⁶. Là encore, le financement du programme est plafonné.

Les fonds rotatifs de l'État de Washington sont, quant à eux, particuliers. Ces programmes donnent accès à du financement à des conditions avantageuses, mais les prêts doivent être remboursés sur une base continue⁶⁷.

Critères d'admissibilité et de sélection

Sur le plan des critères d'admissibilité et des critères de sélection, l'étude a permis de constater que plusieurs des mécanismes supposent un pouvoir discrétionnaire étendu de l'organisme subventionnaire⁶⁸.

Dans la plupart des cas, des guides de programmes ou des lignes directrices prévoient des critères d'admissibilité et de sélection détaillés qui doivent, en principe, guider l'octroi des fonds. Généralement, ces conditions et critères s'articulent autour d'un ou de plusieurs des éléments suivants :

- Capacité du demandeur à mettre en œuvre le projet;
- Viabilité à long terme du projet, démontrée par exemple par des études d'avant-projet, des études de rentabilité et de faisabilité, la certification des exploitants, des analyses de coûts et les plans de recouvrement des coûts ou de régulation de la demande;
- Conformité au cadre législatif et réglementaire et aux orientations gouvernementales;
- Conformité aux objectifs spécifiques du programme (avoir recours à des technologies innovantes, mettre en œuvre des pratiques de gestion et de conservation de l'eau, contribuer à l'économie locale, rehausser la qualité de l'eau, etc.).

⁶⁴ Pour des exemples, voir Building Canada Fund- Communities Component, *Frequently Asked Question (FAQ), Is there a maximum award?*, <http://www.th.gov.bc.ca/BCFCC/faq.htm>

Ministry of Transportation and Infrastructure, *Canada-British Columbia Municipal Rural Infrastructure Fund – Home*, <http://www.th.gov.bc.ca/CBMRIF/> de même que la documentation se rapportant au programme du fonds Chantiers Canada – Volet Collectivités (Ontario).

⁶⁵ Department of Ecology, *Clean Water State Revolving Fund Loan Program*, <http://www.ecy.wa.gov/programs/wq/funding/FundingPrograms/CWSRF/cwsrf.html>

⁶⁶ Eau Seine Normandie, *Les aides aux collectivités*, <http://www.eau-seine-normandie.fr/index.php?id=2863>

⁶⁷ Des schémas illustrant le caractère rotatif de ces fonds sont accessibles en ligne. Voir Environmental Protection Agency, *Clean Water State Revolving Fund. Annual Report 2009*, p. 3, http://water.epa.gov/grants_funding/cwsrf/upload/2009_CWSRF_AR.pdf
Environmental Protection Agency, *Drinking Water State Revolving Fund 2009 Annual Report*, p. 6, http://water.epa.gov/grants_funding/dwsrf/upload/dwsrf-annualreport2009nov2010.pdf

Il est à noter que depuis 2010, il existe des circonstances où les prêts ne sont pas nécessairement remboursables en totalité.

⁶⁸ Pour illustrer la portée du pouvoir discrétionnaire parfois conféré aux pouvoirs publics, l'exemple de la *Water Industry (Financial Assistance) Act* du Royaume-Uni est particulièrement frappant. La quasi-absence de critère d'octroi confère une grande discrétion au secrétaire d'État du *Department for Environment, Food and Rural Affairs* (Royaume-Uni) de donner de l'aide financière (ex. : subventions, prêts, garanties, indemnités, assurances, acquisition de participations, titres d'entreprises) pour réduire le fardeau tarifaire des consommateurs ou pour des travaux majeurs. Il n'y a pas de lignes directrices applicables, mais les mécanismes de surveillance et de contrôle propres au droit anglais s'appliquent (source : *Department for Environment, Food and Rural Affairs*).

Malgré l'exhaustivité des critères, il apparaît vain de tenter de rendre l'attribution des sommes parfaitement objective. Les programmes de financement requièrent une appréciation globale des projets par les pouvoirs publics, ainsi que le recours à des critères qualitatifs, ce qui introduit une certaine dose de subjectivité et d'ouverture à l'arbitraire. La formulation des conditions d'admissibilité et des critères de sélection laisse généralement une marge d'appréciation importante aux organismes subventionnaires, ce qui n'est pas sans soulever des questions importantes quant à l'équité des processus d'octroi.

Reddition de comptes

Sur le plan de la reddition de comptes, des obligations sont généralement rattachées à l'octroi des fonds.

Ces obligations peuvent prendre différentes formes. Dans certains cas, il s'agira de prévoir que le demandeur produise des rapports d'étape et des rapports finaux, ou qu'il fasse une tenue de livres permettant une vérification⁶⁹.

Il arrivera aussi que les programmes prévoient la signature d'une entente de contribution entre le demandeur et l'organisme subventionnaire, comme c'est le cas, par exemple, en Colombie-Britannique avec le programme *Towns for Tomorrow* du *Ministry of Community, Sport and Cultural Development*. Celui-ci se gardera, dans certains cas, le droit de recouvrer les sommes versées s'il existe des écarts entre la demande de subvention présentée et les résultats du projet⁷⁰.

▀ Le sous-financement et la pérennité des infrastructures

Les pressions financières sur les infrastructures d'eau sont importantes. L'OCDE estime qu'au Canada, au Royaume-Uni et aux États-Unis les niveaux de dépenses d'investissement dans ces infrastructures sont insuffisants⁷¹. La même hypothèse semble se confirmer en France⁷² et au Québec⁷³. Dans la plupart des pays de l'OCDE, les infrastructures ont été maintenues en état et ont été adaptées pour répondre aux nouvelles demandes, mais le défi d'en assurer la pérennité est réel.

Les causes de ce sous-investissement trouvent différentes explications. L'OCDE a déjà souligné dans de récentes publications les défis particuliers que posent la gestion et le financement des infrastructures liées à l'eau par le secteur privé. On y évoque notamment le caractère massif, irréversible et à long terme des investissements requis, les risques locaux auxquels sont exposés les investisseurs, la complexité de la gouvernance du secteur de l'eau, le risque d'ingérence politique et la confusion entre les objectifs sociaux, environnementaux et commerciaux qui s'opposent dans ce secteur⁷⁴.

⁶⁹ À titre d'exemple, voir Catalog of Federal Domestic Assistance, *State Public Water System Supervision*, <https://www.cfda.gov/index?s=program&mode=form&tab=step1&id=2845b298dd48f7863c9a1faf1069e930>

Ministry of Community, Sport and Cultural Development, *BC Community Water Improvement Program - Program Guide*, p. 5-6, http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/infra/library/community_water_improvement_guide.pdf

⁷⁰ À titre illustratif, voir Infrastructure Ontario, *Initiative d'investissement dans l'infrastructure municipale, Lignes directrices du programme*, p. 11, http://infrastructureontario.org/fr/miii/files/MIII_Program_Guidelines.pdf

⁷¹ OCDE, *Les infrastructures à l'horizon 2030 : Télécommunications, transports terrestres, eau et électricité*, p. 378-401, <http://www.oecd.org/fr/sti/prospective/infrastructuresen2030/38060514.pdf>

En ce qui concerne les États-Unis en particulier, voir Report Card for America's Infrastructure, *Drinking Water*, <http://www.infrastructurereportcard.org/fact-sheet/drinking-water>

⁷² OCDE, *Des stratégies de financement réalistes pour les systèmes de distribution d'eau et d'assainissement*, p. 6, <http://www.oecd.org/fr/environnement/env/biodiversite/39707617.pdf>

⁷³ Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, *L'économie d'eau potable et les municipalités*, p. 2, http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/grands_dossiers/strategie_eau/strategie_eau_potable.pdf

⁷⁴ OCDE, *A Framework for Financing Water Resources Management*, OCDE Studies on Water et OCDE, *Private Sector Participation in Water Infrastructure*.

Certains de ces défis se posent même lorsque l'État contrôle le secteur. Il est alors relativement plus facile à court terme pour les pouvoirs publics de différer leurs investissements que de réduire d'autres dépenses ou d'accroître les sources de revenus. Hormis lorsque des catastrophes telle que celle de Walkerton surviennent, les effets du sous-financement sont peu visibles et la détérioration des infrastructures, peu perceptible.

L'étude a permis de constater que dans les administrations étudiées, les autorités publiques semblent conscientes de ces défis et désireuses d'y apporter au moins une amorce de solution. On remarque en effet une volonté d'intégrer des pratiques de gestion à long terme des actifs qui peut se manifester de différentes façons.

Au Royaume-Uni, par exemple, l'un des changements importants opérés à l'occasion de la privatisation du secteur de l'eau en 1989 a été l'introduction de pratiques comptables favorables au renouvellement des infrastructures (*infrastructure renewals accounting*). Par cette méthode, le réseau d'infrastructures est considéré comme un unique élément d'actif dont l'entretien doit, en principe, être permanent. Chaque année, une partie des profits est normalement allouée à l'entretien des installations pour maintenir le système dans un bon état de fonctionnement. Les dépenses en investissements pour l'entretien ou l'amélioration des installations de traitement de l'eau sont financées par les usagers pendant toute la durée de vie de l'investissement⁷⁵. A priori, on peut penser que de telles pratiques comptables devraient être reproduites, et ce, même lorsque l'exploitant est public.

Dans l'État de Washington, les autorités étatiques incitent les autorités locales à définir des tarifs tenant compte des besoins à long terme, mais aucune obligation de nature légale n'est applicable (source : *Department of Health*).

En Colombie-Britannique et en Ontario, on remarque une volonté d'intégrer des considérations liées à la pérennité des infrastructures dans les critères d'admissibilité, les documents exigés au soutien des demandes ou dans les critères de sélection. On exigera, par exemple, des études financières, l'adoption de bonnes pratiques de gestion des infrastructures à long terme ou des plans de recouvrement de coûts. En Ontario, il faut également souligner l'obligation de diligence et de maintien de la sûreté des installations prévue à l'article 19 de la *Loi sur la salubrité de l'eau potable*, lequel est entré en vigueur à la fin de l'année 2012⁷⁶.

CONCLUSION

L'étude a permis de mettre en évidence la diversité des modèles de gestion et de financement des infrastructures de traitement de l'eau.

Sur le plan du partage des rôles et des responsabilités, le rôle prépondérant des autorités locales a été illustré, de même que les fonctions de surveillance et de financement des ordres supérieurs de gouvernement. Ce type d'arrangement, qui existe au Québec, est le modèle retenu dans plusieurs autres juridictions.

En ce qui concerne les mécanismes de gestion, l'étude permet de présenter quelques-uns des arrangements possibles au sein du secteur public, avec un rôle plus ou moins prononcé réservé au secteur privé. L'étude montre également que certaines des administrations, comme la Suède et le Royaume-Uni, ont poussé plus loin que d'autres la logique de l'autofinancement des infrastructures de traitement de l'eau par la tarification; les pratiques sont plus éclatées dans les juridictions nord-américaines. Le modèle français de tarification retient également l'attention avec sa facturation aux

⁷⁵ Water Services Regulation Authority, *The Development of the Water Industry in England and Wales*, p. 38, http://www.ofwat.gov.uk/publications/commissioned/rpt_com_devwatindust270106.pdf

⁷⁶ Service Ontario, *Loi sur la salubrité de l'eau potable*, a. 19, http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/french/elaws_statutes_02s32_f.htm

multiples facettes qui permet de financer des projets d'intérêt collectif et d'assurer une fonction de redistribution à l'échelon régional. La comparaison du Québec avec les provinces canadiennes permet de souligner qu'un pourcentage relativement important de la population québécoise est desservi par des installations financées en grande partie par l'impôt foncier, alors que d'autres provinces, comme l'Ontario et la Colombie-Britannique, ont massivement recours à la tarification volumétrique.

Malgré cette tendance à l'autofinancement qui apparaît de plus en plus courante, on remarque qu'en dehors de la Suède, où le gouvernement s'en tient surtout à un rôle de supervision, les États conservent une capacité d'intervention réglementaire et financière non négligeable dans le secteur de l'eau, et ce, pour toute une série de motifs liés à des politiques publiques plus larges. Ce type de programme n'est pas sans poser certains défis en matière d'établissement de critères rigoureux d'attribution des aides, de gestion de risques et des contrats et de l'évaluation⁷⁷. Finalement, il n'est pas anodin que la préoccupation relative à la pérennité des infrastructures apparaisse en toile de fond de l'action publique dans le secteur de l'eau et qu'elle se manifeste sous différentes formes selon les juridictions, même si l'on peut s'interroger quant au caractère suffisant ou non des moyens employés par rapport à l'ampleur du défi.

En somme, l'étude aura donné un aperçu de la complexité propre au secteur de l'eau et de l'ampleur des défis qui y sont rattachés, lesquels interpellent particulièrement les décideurs publics du domaine municipal, de l'environnement, de la santé, des finances et des ressources naturelles.

⁷⁷ Le rapport récent du Commissaire au développement durable permet de mettre en relief certaines lacunes à ce chapitre. Voir Commissaire au développement durable, *Rapport du Commissaire au développement durable (Hiver 2013)*, Chapitre 4, http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_index.aspx?Annee=2013

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- Association suédoise pour l'eau et l'assainissement (Page consultée le 28 juin 2013). *Facts on Water Supply and Sanitation in Sweden*, [http://www.svensktvatten.se/Documents/Kategorier/Om%20Svenskt%20Vatten/Facts%20on%20Water%20Supply%20and%20Sanitation%20in%20Sweden%20\(English\).pdf](http://www.svensktvatten.se/Documents/Kategorier/Om%20Svenskt%20Vatten/Facts%20on%20Water%20Supply%20and%20Sanitation%20in%20Sweden%20(English).pdf)
- Bakker, Karen (2006) (dir.), *Eau Canada: the Future of Canada's Water*, Vancouver, UBC Press.
- Bakker, Karen (2010). *Privatizing Water: Governance Failure and the World's Urban Water Crisis*, London, Cornell University Press.
- Banque européenne d'investissement (Page consultée le 28 juin 2013). *La BEI et le secteur de l'eau : le financement de projets d'eau et d'assainissement*, http://www.eib.org/attachments/thematic/water_2008_fr.pdf
- Commissaire au développement durable (Page consultée le 28 juin 2013). *Rapport du Commissaire au développement durable (Hiver 2013)*, http://www.vgq.gouv.qc.ca/fr/fr_publications/fr_rapport-annuel/fr_2012-2013-CDD/fr_Rapport2012-2013-CDD.pdf
- Daignault, Robert, *La gestion de l'eau*, Brossard, CCH, 2012.
- Department of Health (Page consultée le 28 juin 2013). *2009 Report to the Legislature. Small Public Drinking Water Systems*, <http://www.doh.wa.gov/Portals/1/Documents/Pubs/331-437.pdf>
- Environnement Canada (Page consultée le 28 juin 2013). *Enquête sur l'eau potable et les eaux usées des municipalités – Tarification de l'eau par les municipalités – Tableau sommaire de 2009*, http://www.ec.gc.ca/eau-water/ED0E12D7-1C3B-4658-8833-347B527C688A/MWWSWaterPricingSummaryTables2009_FR.pdf
- Environmental Protection Agency (Page consultée le 28 juin 2013). *Drinking Water Costs & Federal Funding*, http://water.epa.gov/lawsregs/guidance/sdwa/upload/2009_08_28_sdwa_fs_30ann_dwsrf_web.pdf
- Fédération canadienne des municipalités (Page consultée le 28 juin 2013). *Tarification des services d'eau et d'égout: recouvrement intégral des coûts*, http://www.fcm.ca/Documents/reports/Infraguide/Water_and_Sewer_Rates_Full_Cost_Recovery_FR.pdf
- Furlong, Kathryn (2007) (Page consultée le 28 juin 2013). *Municipal Water Supply Governance in Ontario: Neoliberalization, Utility Restructuring and Infrastructure Management*, Vancouver, Thèse de doctorat (University of British Columbia), https://circle.ubc.ca/bitstream/handle/2429/230/ubc_2008_spring_furlong_kathryn.pdf?sequence=1
- Halley, Paule et Christine Gagnon (2012). « Le droit de l'eau au Canada et les réformes en cours au Québec », dans A. Brun et F. Lasserre (dir.) *Gestion de l'eau : Approche territoriale et institutionnelle*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 15-44.
- Les agences de l'eau (Page consultée le 28 juin 2013). *Les six agences de l'eau françaises*, <http://www.lesagencesdeleau.fr/les-agences-de-leau/les-six-agences-de-leau-francaises/>
- Les entreprises de l'eau, *Un service public local*, http://www.fp2e.org/Site/Eau_Assainissement/service_public.php
- Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (Page consultée le 28 juin 2013). *L'économie d'eau potable et les municipalités*, http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/grands_dossiers/strategie_eau/eau_potable_municipalites.pdf
- Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (Page consultée le 28 juin 2013). *Stratégie québécoise d'économie d'eau potable*, http://www.mamrot.gouv.qc.ca/pub/grands_dossiers/strategie_eau/strategie_eau_potable.pdf
- Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (Page consultée le 28 juin 2013). *Bilan de la qualité de l'eau potable au Québec*, <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/potable/bilans/bilan2005-2009.pdf>
- Ministry of Community, Sport and Cultural Development (Page consultée le 28 juin 2013). *Primer on Regional Districts in British Columbia*, http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/gov_structure/library/Primer_on_Regional_Districts_in_BC.pdf
- Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (Page consultée le 28 juin 2013). *Les acteurs de la politique de l'eau en France*, <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Au-niveau-national,26150.html>
- L'Observatoire de l'administration publique (Page consultée le 28 juin 2013). *Les mécanismes d'adoption de la tarification des services publics*, <http://www.groupe.finances.gouv.qc.ca/GTTSP/Tarification-ENAP.pdf>

L'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement (Page consultée le 28 juin 2013). *Panorama des services et de leurs performances*, http://www.services.eaufrance.fr/docs/synthese/rapports/spea2009_201202.pdf

OCDE (2012). *A Framework for Financing Water Resources Management*, OECD Studies on Water, OECD Publishing.

OCDE (2009). *Private Sector Participation in Water Infrastructure*, OECD Checklist for Public Action, OECD Publishing.

OCDE (Page consultée le 28 juin 2013). *Des stratégies de financement réalistes pour les systèmes de distribution d'eau et d'assainissement*, <http://www.oecd.org/fr/environnement/env/biodiversite/39707617.pdf>

OCDE (Page consultée le 28 juin 2013). *Les infrastructures à l'horizon 2030: Télécommunications, transports terrestres, eau et électricité (Chapitre 5)*, <http://www.oecd.org/fr/sti/prospective/infrastructuresen2030/38060514.pdf>

Tremblay, Hugo et Paule Halley (2008). « Le droit de l'eau potable au Québec », *Les Cahiers de Droit*, vol. 49, n° 3, p. 333-391.

Union of British Columbia Municipalities (Page consultée le 28 juin 2013). *Local Government in British Columbia*, 4^e édition, <http://www.ubcm.ca/assets/library/Publications/Local~Government~in~British~Columbia/LGBC-All.pdf>

Water Services Regulation Authority (Page consultée le 28 juin 2013). *Page d'accueil*, <http://www.ofwat.gov.uk/>

Water Services Regulation Authority (Page consultée le 28 juin 2013). *The Development of the Water Industry in England and Wales*, http://www.ofwat.gov.uk/publications/commissioned/rpt_com_devwatindust270106.pdf

LISTE SÉLECTIVE DE GUIDES DE PROGRAMMES DE FINANCEMENT

- Agence suédoise de protection de l'environnement (Page consultée le 28 juin 2013). *Local Investment Programmes (LIP)*, <http://www.swedishepa.se/In-English/Start/Legislation-and-other-policy-instruments/Economic-instruments/Investment-Programmes/Local-Investment-Programmes-LIP/>
- Building Canada (Page consultée le 28 juin 2013). *Canada-British Columbia Building Canada Fund – Communities Component, Category Specific Supplement: Drinking Water*, http://www.th.gov.bc.ca/BCFCC/documents/drinking_water.pdf
- Building Canada (Page consultée le 28 juin 2013). *Canada-British Columbia Building Canada Fund – Communities Component, Category Specific Supplement: Wastewater*, <http://www.th.gov.bc.ca/BCFCC/documents/wastewater.pdf>
- Building Canada (Page consultée le 28 juin 2013). *On-Line Program Guide – Building Canada Fund – Communities Component*, http://www.th.gov.bc.ca/BCFCC/documents/on-line_program_guide.pdf
- Department of Commerce (Page consultée le 28 juin 2013). *CERB 2012 Grant Programs Frequently Asked Questions*, <http://www.choosewashington.com/SiteCollectionDocuments/CERB/CERB2012Grant/CERB%20Frequently%20Asked%20Questions%208-14-12.docx>
- Department of Ecology (Page consultée le 28 juin 2013). *SFY 2012-2013 Water Quality Financial Assistance Guidelines*, <https://fortress.wa.gov/ecy/publications/publications/1010049>
- Department of Health (Page consultée le 28 juin 2013). *Drinking Water State Revolving Fund Loan Program. 2012 Guidelines*, <http://www.doh.wa.gov/portals/1/Documents/pubs/331-196.pdf>
- Infrastructure Ontario (Page consultée le 28 juin 2013). *Initiative d'investissement dans l'infrastructure municipale, Lignes directrices du programme*, http://infrastructureontario.org/fr/miii/files/MIII_Program_Guidelines.pdf
- Ministry of Community, Sport and Cultural Development (Page consultée le 28 juin 2013). *BC Community Water Improvement Program - Program Guide*, http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/infra/library/community_water_improvement_guide.pdf
- Ministry of Community, Sport and Cultural Development (Page consultée le 28 juin 2013). *Canada/British Columbia Infrastructure Program – Program Guide and Application Kit*, http://www.cscd.gov.bc.ca/lgd/infra/library/Program_Guide_and_Application_Kit.pdf
- Ministry of Community, Sport and Cultural Development (Page consultée le 28 juin 2013). *Towns for Tomorrow Program Guide*, http://www.townsfortomorrow.gov.bc.ca/docs/2010_towns_for_tomorrow_program_guide.pdf
- Ministry of Transportation and Infrastructure (Page consultée le 28 juin 2013). *Canada-British Columbia Municipal Rural Infrastructure Fund – On-line Program Guide*, http://www.th.gov.bc.ca/CBMRIF/documents/MRIF_Program_Guide_EN.pdf
- Secrétariat conjoint Canada/Ontario (Page consultée le 28 juin 2013). *Manuel de programme en ligne – Le Volet Collectivités du Fonds Chantiers Canada (Premier appel de demandes)*, <http://www.bcfontario.ca/french/communities/docs/onlineguide-FR.pdf>
- Secrétariat conjoint Canada/Ontario, (Page consultée le 28 juin 2013). *Manuel de programme en ligne – Le Volet Collectivités du Fonds Chantiers Canada (Deuxième appel de demandes)*, <http://www.bcfontario.ca/french/communities/docs/bcguide-fccmanuel-on-fra.pdf>

ANNEXE 1

PORTRAIT DES ADMINISTRATIONS ÉTUDIÉES

Colombie-Britannique Ontario Québec

Dans ces administrations, les gouvernements provinciaux exercent essentiellement un rôle de supervision environnementale et sanitaire des installations, ainsi qu'un rôle de financement des infrastructures, qui est également soutenu par le Gouvernement fédéral. C'est ainsi qu'il existe plusieurs programmes fédéraux et provinciaux de financement des infrastructures dans ces provinces.

Au plan local, plusieurs modèles existent mais le modèle du district régional, très présent dans la gestion des infrastructures de traitement des eaux, démarque la Colombie-Britannique des autres administrations. Essentiellement, les districts régionaux fournissent des services d'eaux aux municipalités qui en formulent la demande. Celles-ci sont facturées à cette fin et ont recours à la taxation locale ainsi qu'à la tarification pour défrayer les coûts.

En Ontario, les municipalités sont généralement propriétaires et exploitantes des infrastructures d'eau, mais il existe des exceptions. Le rôle particulier de l'Agence ontarienne des eaux est, à notre connaissance, sans équivalent ailleurs. La tarification n'est pas obligatoire et demeure à la discrétion des autorités locales. Le gouvernement intervient peu en la matière et s'attend à ce que les municipalités administrent adéquatement leurs systèmes. La Loi concernant le coût des services d'approvisionnement en eau et des services relatifs aux eaux usées, qui n'est pas en vigueur, prévoit néanmoins d'accroître les obligations de reddition de comptes, en particulier en ce qui a trait aux aspects financiers.

Le Québec se distingue quant à lui par la part relativement peu importante du financement issu de la tarification volumétrique. Cette situation pourrait être appelée à évoluer avec l'introduction croissante des compteurs d'eau et de la tarification du secteur non résidentiel.

France

L'État français est responsable de la politique de l'eau en France, mais doit également se conformer aux directives européennes.

La France se caractérise par une propriété publique des installations et par un rôle important réservé au secteur privé dans la gestion des infrastructures d'eau, particulièrement dans les villes populeuses. Le mode de tarification de l'eau est aussi à signaler du fait des diverses taxes et redevances versées à divers organismes publics pour financer des missions liées à l'eau à l'échelle régionale (dépollution, protection de l'eau, alimentation en eau, etc.).

<p>Royaume-Uni</p>	<p>Le modèle du Royaume-Uni découle de la privatisation des infrastructures survenue en 1989. Essentiellement, le territoire a été découpé et des monopoles territoriaux privés ont été établis. La <i>Water Services Regulation Authority</i>, un organisme de régulation du gouvernement central, réglemente les tarifs qui doivent en principe permettre de couvrir les dépenses de fonctionnement et d'investissement des compagnies d'eau, en plus de leur permettre de réaliser un profit.</p> <p>En marge du mécanisme principal de financement qu'est la tarification, des pouvoirs d'intervention larges et relativement souples sont confiés au secrétaire d'État du <i>Department for Environment, Food and Rural Affairs</i> (Royaume-Uni), qui peut venir en aide à des compagnies dans des circonstances exceptionnelles, notamment pour réduire les tarifs ou réaliser des travaux majeurs.</p>
<p>Suède</p>	<p>Dans la vaste majorité des cas, les infrastructures de traitement de l'eau sont possédées par les municipalités et leur exploitation est sous la responsabilité d'une entité publique. La tarification couvre l'essentiel des coûts, sauf dans les petites municipalités où des taxes locales peuvent parfois jouer un rôle dans le financement. Les derniers programmes du gouvernement central (qui étaient du reste relativement peu importants dans le financement) ont été abolis récemment, le rôle de l'État suédois se limitant plutôt à la supervision des aspects environnementaux et sanitaires du secteur de l'eau.</p>
<p>État de Washington</p>	<p>Dans l'État de Washington, la plupart des grands systèmes municipaux importants sont publics, mais le secteur privé est plus présent lorsqu'il s'agit d'exploiter de petits systèmes. Le financement de base pour la construction, l'exploitation et l'entretien des infrastructures provient généralement des taxes locales et de la facture d'eau. La tarification des services d'eau varie d'un endroit à l'autre. La détermination de celle-ci dépend du propriétaire (élu ou propriétaire privé) du système, mais les autorités étatiques incitent les autorités locales à prévoir des tarifs tenant compte des besoins à long terme. Au plan légal, seuls les propriétaires privés de systèmes d'eau potable de plus de 100 connections ou qui exigent des tarifs au-delà d'un certain seuil font l'objet d'un contrôle tarifaire par la <i>Washington Utilities and Transportation Commission</i>.</p> <p>Le gouvernement fédéral finance l'essentiel des programmes auxquels contribue l'État de Washington. L'une des particularités des principaux programmes est leur caractère rotatif, c'est-à-dire que les prêts effectués servent à leur tour à financer de nouveaux prêts, bien qu'une partie des sommes empruntées puissent n'être pas remboursées. Des programmes de subvention de moindre envergure sont également disponibles. Au total, selon le Department of Health, la proportion du financement issu des programmes gouvernementaux serait de moins de 5 %.</p>