

SCFP

Analyse critique

Un pont au-dessus des eaux troubles

Modèle de rechange pour le financement et la prestation des services d'approvisionnement en eau potable et de traitement des eaux usées

Mai 2011

L'Institut C.D. Howe vient de rendre public un rapport intitulé *A Bridge Over Troubled Waters* [traduction libre : *Un pont au-dessus des eaux troubles*]. Ce rapport a pour but de faire la promotion de la privatisation des systèmes d'approvisionnement en eau et de traitement d'eaux usées au Canada. Le rapport avance que la solution à l'actuel déficit de l'infrastructure en eau serait de réduire le financement gouvernemental et d'accorder un plus grand rôle aux particuliers et aux entreprises dans le financement de nos réseaux d'eau municipaux.

Le rapport blâme nos municipalités pour le piètre état de nos réseaux d'eau en raison de ce qu'on pourrait décrire comme de l'incompétence¹ ou un refus de majorer le taux de la taxation des services d'eau. L'auteure du rapport refuse de reconnaître à juste titre que le sous-financement par les gouvernements fédéral et provinciaux représente la cause fondamentale du déficit de l'infrastructure en eau des municipalités et se limite à présenter des solutions à notre déficit qui reposent sur la fausse hypothèse que les municipalités sont incapables de gérer ou d'exploiter nos installations hydrauliques. Ce rapport présente donc une vision étroite de notre potentiel et des solutions qui sont à notre portée.

Pour faire la promotion de l'investissement dans l'infrastructure, l'auteure utilise un modèle économique qui ne tient pas compte des coûts et des impacts socioéconomiques de la privatisation. Ce modèle est extrêmement biaisé et sélectif dans son choix d'exemples, lesquels ne tiennent pas compte de la vaste expérience personnelle de ceux qui ont directement subi les impacts négatifs de la privatisation des services d'eau.

Par ailleurs, le rapport contient des recommandations qui portent directement atteinte aux intérêts de la majorité des Canadiens. Les deux recommandations principales, présentées ci-dessous, seraient très lourdes de conséquences si elles étaient mises en œuvre :

1. Éliminer les subventions octroyées à l'infrastructure d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées
2. Majorer la taxation des services d'eau en optant pour la voie législative afin de fixer le taux de taxation en fonction du coût complet des services d'eau potable et de traitement des eaux usées

Mise en garde

L'auteure de ce rapport invoque un argument familier qu'on utilise partout dans le monde pour justifier la majoration des taxes d'eau et la privatisation totale ou partielle des services d'eau. Le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale (BM) font la promotion de la privatisation des services d'eau depuis des décennies. En utilisant des outils comme des programmes d'ajustement structurel (PAS) et, plus récemment, des « stratégies de réduction

¹ Le rapport ne qualifie pas expressément les municipalités d'incompétentes, mais il avance que les municipalités manquent les capacités professionnelles et l'expertise nécessaire à tous les niveaux et ne possèdent pas les compétences professionnelles requises pour coordonner l'exploitation de systèmes de plus en plus complexes et technologiquement avancés.

de la pauvreté », ces organismes imposent des conditions de prêts aux pays pauvres qui passent notamment par la majoration des taxes d'eau, le retranchement du secteur public et une augmentation des investissements privés dans les réseaux d'eau. Au cours des deux dernières décennies, les leçons tirées de cette expérience développementale illustrent très bien à la planète entière que la privatisation de l'eau est un échec.

À la fin des années 1990, des villes en Afrique, en Amérique latine, en Europe et aux États-Unis ont commencé à mettre en doute les avantages de la privatisation de l'eau – invoquant une combinaison de prix élevés, de faibles investissements, d'absence d'amélioration de l'efficacité et de piètre rendement sur le plan de l'étanchéité des réseaux. En 1995, la Ville de Manille, aux Philippines, a conclu un plan de privatisation de 283 millions de dollars avec les multinationales Suez et Bechtel. Par la suite, les autorités municipales ont constaté une diminution des services et de la qualité de l'eau ainsi qu'une opposition de plus en plus vive au sein de la population à mesure que la tarification de l'eau augmentait. Certains logements philippins ne sont toujours pas raccordés aux réseaux d'eau, les tarifs ont bondi d'entre 300 et 700 pour cent dans certaines régions et des épidémies de choléra et de gastroentérite ont tué six personnes et rendu 725 autres gravement malades dans l'arrondissement manillais de Tondo.²

En 2006, dans un rapport de recherche portant sur les montants réels investis par le secteur privé dans l'infrastructure des pays en développement entre 1983 et 2004, la Banque mondiale a formulé la conclusion suivante : « La participation du secteur privé à l'infrastructure s'avère décevante. Le secteur privé joue un rôle beaucoup moins important dans le financement de l'infrastructure municipale qu'on aurait espéré. Cela n'a rien de vraiment étonnant compte tenu de l'attention qu'on y porte et continue d'y porter dans le cadre de stratégies de financement de l'infrastructure... »³ [traduction libre]

Les espoirs initiaux que suscitait la privatisation étaient si élevés que les dépenses en infrastructure ont chuté. Les donateurs s'attendaient à ce que le secteur privé prenne la relève. Les prêts consentis par la Banque mondiale pour des investissements en infrastructure ont chuté de 50 pour cent entre 1993 et 2002, et une majorité de ces prêts ont été consentis pour permettre aux entreprises de se préparer à la privatisation. En 2002, les prêts consentis par la Banque mondiale à des projets d'eau et d'assainissement ne représentaient que 25 pour cent de la moyenne annuelle enregistrée au cours de la période 1993-1997.⁴

Ces expériences sont révélatrices pour les Canadiens. Au Canada, les transferts des gouvernements fédéral et provinciaux représentaient environ 26 pour cent des revenus des municipalités au début des années 1990. Après 1995, le gouvernement fédéral a mis la hache dans ces transferts. Pire encore, les gouvernements provinciaux ont également coupé dans ces

² *Eau publique à vendre : Comment le Canada va privatiser nos systèmes publics d'eau*. Décembre 2010.

³ Patricia Clarke Annez. *Urban Infrastructure Finance From Private Operators: What Have We Learned From Recent Experience?* Document de recherche 4045 de la Banque mondiale. Novembre 2006.

(<http://go.worldbank.org/N7HA8M3E20>)

⁴ The BrettonWoods Project. *The World Bank and water privatisation: public money down the drain*.

(<http://www.brettonwoodsproject.org/art-562458>)

transferts après avoir eux-mêmes subi des compressions des montants reçus du gouvernement fédéral. Par conséquent, en 2000, les transferts des gouvernements fédéral et provinciaux ne représentaient que 16 pour cent des revenus des municipalités.⁵

Dans ce contexte, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux du Canada négocient actuellement un Accord économique et commercial global (AECG) avec l'Union européenne. Cet accord représente une grave menace pour les réseaux d'eau publics du Canada. À la demande des grandes compagnies privées des eaux européennes, les provinces et les territoires envisagent la possibilité d'inclure des services d'approvisionnement en eau potable et de traitement des eaux usées dans leurs engagements en vertu de l'AECG.

C'est le sous-financement et non le milieu municipal qui est responsable du problème

L'auteure du rapport affirme correctement que les municipalités ne disposent pas des capitaux ou des ressources nécessaires pour répondre adéquatement à nos actuels besoins en infrastructure en eau (évalués à plus de 123 milliards de dollars). De plus, elle reconnaît que les coûts imposés aux provinces au cours des années 1990, sans qu'elles aient les ressources adéquates pour assumer ces coûts, ont eu pour effet d'exercer des pressions sur les villes pour répondre à des demandes concurrentielles. Malheureusement, à la page 2, l'auteure laisse entendre que les municipalités négligent leur infrastructure en eau dans leur propre intérêt et sans motif valable. Le rapport induit les lecteurs en erreur en omettant de mentionner que la plupart des municipalités n'ont eu d'autre choix que de moins investir dans leur infrastructure après avoir subi des réductions successives des transferts fédéraux et provinciaux au cours des années 1990.

Ironiquement, l'auteure recommande de réduire plutôt que d'augmenter le financement des municipalités et se montre critique à l'endroit des municipalités qui sollicitent l'aide des paliers de gouvernement supérieurs pour financer l'amélioration et l'entretien de leur infrastructure en eau (page 5). Pourtant, l'eau est une responsabilité partagée entre tous les paliers de gouvernement et les municipalités sont tout à fait en droit de s'attendre au soutien financier des gouvernements fédéral et provinciaux. Au niveau fédéral, le nouveau Règlement sur les effluents d'eaux usées – au coût de 20 milliards de dollars – représente l'exemple parfait du chevauchement des compétences fédérales, provinciales et municipales en matière de notre environnement, de nos ressources et de l'exploitation de nos réseaux d'eau d'une façon potentiellement propice à une approche intégrée et axée sur la collaboration aux investissements dans les réseaux d'eau et à la gestion des ressources hydriques.

En refusant de reconnaître que les ressources hydriques du Canada sont parmi les plus saines du monde, le rapport exagère les menaces découlant de la nécessité d'investir dans nos réseaux d'eau et leur amélioration. Cela ne signifie pas pour autant que nos réseaux sont à l'abri de problèmes. Dans un rapport publié en 2008, la Safe Drinking Water Foundation indique que la qualité de l'eau potable au Canada varie en bonne mesure selon l'endroit où l'on habite.

⁵ CCPA. *Alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral 2011.*

En règle générale, la qualité de l'eau est excellente en milieu urbain et médiocre dans les ruralités et les réserves des Premières nations. Il ne fait aucun doute que les conditions qui règnent dans les collectivités des Premières nations au Canada sont alarmantes, mais le secteur privé n'est généralement pas intéressé à corriger les iniquités qui perdurent dans le système.

Il est important d'aborder la nécessité d'un règlement fédéral pour assurer la qualité de notre eau. Le rapport omet d'établir ce lien et se limite à expliquer que le règlement aura des répercussions sur les exigences contractuelles imposées au secteur privé. À l'heure actuelle, le Canada ne compte aucun organisme de réglementation nationale responsable de l'eau potable et n'applique aucun règlement, seules des lignes directrices sont en place. L'harmonisation des règlements fédéraux sur le traitement des eaux usées représente un pas dans la bonne direction. Nous devons nous doter de règlements fondés sur des données de recherche scientifique actualisées sur les effets sur la santé et tenir compte de considérations opérationnelles. De plus, tous les paliers de gouvernement devront suffisamment investir dans la mise en application de ces règlements.

Il y a des conséquences à ne rien faire. Lorsque les gouvernements ont coupé dans le financement de notre infrastructure et imposé les coûts de services supplémentaires aux municipalités, ils ont dû choisir entre des intérêts divergents. Dans bien des cas, les décisions prises ont eu pour conséquences le report de travaux d'entretien et une détérioration de l'infrastructure – sans mentionner les conséquences socioéconomiques d'une hausse des frais d'utilisation et d'une baisse des services sociaux et de l'offre de logement social. L'auteure a recours à une stratégie connue en qualifiant les municipalités de sangsues du trésor public, puis en semant des craintes quant à leur incapacité de pallier aux lacunes des réseaux d'approvisionnement en eau, qui ne répondent pas aux normes et sont carrément dangereux. Elle utilise cette stratégie pour justifier une « aide » du secteur privé, appelé à jouer les rôles d'intervenant, d'exploitant et de propriétaire de notre infrastructure hydraulique.

Le rapport fait mention de la capacité financière limitée des municipalités, mais il fait fi des autres méthodes – en dehors d'une hausse de la taxation de l'eau – pouvant servir à générer des recettes. Or, la production de recettes peut être assurée par la taxation locale et l'émission d'obligations municipales entre autres.

L'élimination des subventions n'est pas la solution

Il est vrai que les programmes de subventions en place, comme le Fonds Chantiers Canada (FCC), ne suffisent pas à répondre aux demandes actuelles, mais investir adéquatement dans notre infrastructure hydraulique est une question de volonté politique. Au Canada, les recettes et les dépenses fédérales ont atteint leur plus bas niveau depuis 1960, année où elles ont commencé à être comptabilisées. L'impôt sur le revenu des sociétés a été réduit de moitié depuis 2000, tandis que les montants perçus en taxes d'affaires baissent de plus de 10 milliards de dollars par année.

La Fédération canadienne des municipalités (FCM) demande aux gouvernements fédéral et provinciaux d'affecter un financement stable et durable aux cités et aux villes pour permettre à ces dernières d'élaborer et de mettre en œuvre une planification stratégique et intelligente. L'auteure aborde la question de la nature imprévisible des subventions et la possibilité pour les municipalités de planifier à long terme, mais au lieu d'envisager une solution sur cette base, elle préconise l'élimination des subventions au profit d'un financement privé et d'une majoration des taxes d'eau.

L'auteure a l'audace de caractériser les représentants élus de quêteux à la recherche d'argent « facile » ou de gestionnaires irresponsables lorsqu'elle prétend que l'octroi de subventions crée une situation où, d'une part, « la possibilité de mettre la main sur de l'argent facile incite les municipalités à reporter des investissements nécessaires et, d'autre part, les montants octroyés en subventions permettent aux municipalités d'investir dans des capacités inutiles ». Il serait intéressant de connaître le nombre de municipalités auxquelles ce scénario s'applique et de savoir si l'auteure est aussi dégoûtée par les PPP financés par PPP Canada inc. et les provinces que par les subventions gouvernementales dont elle prône l'élimination.

La recommandation d'éliminer les subventions est conforme aux politiques mises de l'avant par des organisations internationales pour étrangler financièrement les municipalités et les contraindre à céder aux pressions du secteur privé.

L'idée d'éliminer les subventions et de majorer les taxes d'eau en amont d'une privatisation est le fruit d'un raisonnement tordu et de conseils politiques manipulateurs.

Le recours au secteur privé ne représente pas la meilleure solution

L'auteure affirme que le SCFP s'oppose vigoureusement aux PPP en raison « des menaces qu'ils représentent pour les emplois syndiqués, les régimes d'avantages sociaux lucratifs et les garanties de sécurité d'emploi ». Pourtant, les exploitants et les travailleurs des installations hydrauliques constituent moins de 0,5 pour cent des effectifs représentés par le SCFP. Il nous serait facile de négocier des droits du successeur dans les conventions collectives pour assurer le maintien des emplois de ces travailleurs après la privatisation des installations. Aussi, nous pourrions être plus enclins à cesser de nous opposer aux PPP en retour d'une garantie financière de taux de rendement plus élevés pour nos caisses de retraite étant donné les rendements plus élevés générés par les montants investis dans des PPP. Le SCFP s'oppose vigoureusement aux PPP non pas en raison d'intérêts financiers étroits, mais plutôt parce que ces partenariats ne sont pas avantageux pour les Canadiens et les contribuables, dont nos membres font partie.

De plus, les salaires versés aux exploitants d'installations municipales d'aqueduc et à leurs travailleurs sont loin d'être faramineux. Selon le dernier recensement, le salaire moyen dans le secteur public s'établissait à moins de 50 000 \$ par année, ce qui est inférieur au salaire national moyen et de 5 à 20 pour cent en-dessous du salaire versé à des travailleurs exerçant une occupation similaire dans le secteur privé. À l'autre bout de l'échelle, les cadres supérieurs

de compagnies des eaux comme Veolia et American Water Works touchent un salaire de base annuel de 1 million de dollars ou plus. De surcroît, il arrive souvent que les sociétés privées ne dévoilent pas les montants astronomiques qu'elles versent en salaires aux membres de leur haute direction.

Le rapport recommande de faire coïncider la majoration du taux de la taxe d'eau perçue des particuliers dans une collectivité avec la signature de contrats d'exploitation et d'immobilisation avec des entreprises privées. Comment la recommandation de majorer la taxe d'eau des particuliers se justifie-t-elle s'il est vrai que le secteur privé est plus efficace?

Une suggestion particulièrement sinistre que formule l'auteure du rapport laisse entendre que les élus municipaux devraient hausser la taxe d'eau avant de se lancer dans des partenariats avec le secteur privé. Elle s'explique comme suit : si la participation du secteur privé se traduit par une majoration des prix, la contestation (de la part des contribuables) sera probablement vive. Cette stratégie est très trompeuse et va à l'encontre d'un système électoral créé pour servir les intérêts du public de façon transparente et responsable.

Il est à souligner que 60 pour cent des Canadiens ne disposent aujourd'hui d'aucune réserve financière et font face à des niveaux d'endettement sans précédent.⁶ Les contribuables ont donc de bonnes raisons de contester toute majoration de leur taxe d'eau. De plus, une majorité de Canadiens sont favorables à l'investissement massif de fonds fédéraux dans l'infrastructure hydraulique. Selon un récent sondage, 78 pour cent des Canadiens appuient l'affectation de 31 milliards de dollars dans les budgets fédéraux des prochaines années pour procéder à d'urgents travaux d'entretien et d'amélioration de l'infrastructure d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées.⁷

Lorsque des municipalités confient la prestation des services d'eau au secteur privé, il en résulte une contradiction fondamentale puisque l'intérêt premier du secteur privé est de générer des profits pour ses actionnaires plutôt que d'assurer des services de qualité à la collectivité. Veolia, la plus grande compagnie multinationale des eaux sur la planète, a dégagé un bénéfice de 776 millions de dollars américains en 2010. Il est difficile de comprendre comment des gains en efficacité profitent aux municipalités lorsque le secteur privé en tire évidemment des avantages économiques considérables.

L'argument selon lequel le secteur privé est plus efficace repose sur des données tirées d'un rapport produit par le Conference Board en 2010, que le SCFP a déjà qualifié de biaisé et de superficiel au terme d'une analyse.⁸ À la lumière de plusieurs échecs très médiatisés, il y a certainement lieu de contester la référence faite aux données de 2003 provenant du Royaume-

⁶ Centre canadien de politiques alternatives. 2011. *Alternative budgétaire pour le gouvernement fédéral (ABGF). Repenser, reconstruire, renouveler. Un plan de relance post-récession.* (<http://www.policyalternatives.ca/>)

⁷ Un nouveau sondage indique qu'une majorité de Canadiens demandent à Stephen Harper de reconnaître le droit à l'eau et de faire de l'eau une priorité budgétaire. (<http://www.canadians.org/media/water/2011/21-Mar-11.html>)

⁸ http://cupe.ca/updir/The_Conference_Board_on_P3s_-_Biased_and_superficial-0.pdf

Uni. Récemment, des rapports britanniques publiés par le National Audit Office et le Public Accounts Committee ont démontré que l'initiative de financement privé (une forme de PPP) est un fiasco au Royaume-Uni. Ces mêmes rapports ont critiqué la décision du gouvernement d'imposer cette initiative aux municipalités; certains ont été jusqu'à qualifier l'initiative du pire abus de pouvoir contre le secteur public de l'histoire britannique. Les coûts plus élevés de ces projets – qu'ils remportent du succès ou échouent – sont assumés par le public, souvent sous la forme d'une réduction des services publics et d'une majoration des taxes et des frais. Mentionnons notamment l'échec du projet en PPP Metronet, au coût de milliards de dollars, et les 100 milliards de dollars canadiens et plus versés aux exploitants de PPP dans le secteur britannique des soins de santé.

Un rapport parlementaire est arrivé à la conclusion suivante après l'effondrement du projet en PPP Metronet à Londres en 2007 :

« Nonobstant que l'échec du projet Metronet est imputable principalement aux sociétés qui y ont pris part, nous sommes d'avis que le modèle lui-même comportait des lacunes et n'assurait probablement pas une gestion aussi efficace que celle qu'on reconnaît traditionnellement au secteur public. Cette conclusion est encore plus fondée aujourd'hui, maintenant que le potentiel d'inefficacité et d'échec dans le secteur privé a été démontré hors de tout doute. À titre comparatif, peu importe l'inefficacité potentielle du secteur public, l'examen adéquat du public et la possibilité d'exercer un contrôle rigoureux assureront probablement un meilleur rapport coût-efficacité. Surtout, le modèle public assure une protection contre des défaillances catastrophiques. Il faut garder à l'esprit que lorsque des entreprises privées ne réussissent pas à livrer de grands projets publics, elles peuvent simplement se retirer. Le cas échéant, ce sont les contribuables qui sont inévitablement appelés à réparer les pots cassés. »⁹
[traduction libre]

Ensuite, le rapport avance que l'avantage le plus évident de l'approvisionnement privé en eau est l'accès à des capitaux et les investissements dans l'infrastructure hydraulique qui en découlent. Selon l'Unité de recherche de l'Internationale des services publics (la PSIRU), « bien qu'il existe toujours la possibilité d'élaborer des hypothèses ou des scénarios selon lesquels des compagnies des eaux privées servent de véhicules pour investir dans les réseaux d'eau, cela ne s'est jamais produit au cours de l'histoire. » [traduction libre] En France, un pays qui compte une longue expérience dans la privatisation des services d'eau, « le financement des services d'eau continue de relever très majoritairement du secteur public, tandis que les investissements privés ne représentent que 12 pour cent du montant total. »¹⁰ [traduction libre]

⁹ Rapport du Comité des transports de la Chambre des communes du Royaume-Uni, imprimé le 16 janvier 2008. (<http://www.publications.10.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmtran/45/4502.htm>)

¹⁰ Unité de recherche de l'Internationale des services publics. 2010. *The past, present and future of finance for investment in water systems*. (<http://www.psiru.org/>)

Ce rapport invoque l'argument traditionnel selon lequel le secteur privé assume des risques traditionnellement assumés par le secteur public, mais il fournit peu de preuves substantielles pour soutenir cet argument. Il fait fi de l'expérience et de nouveaux éléments probants indiquant plutôt que le secteur privé n'assume pas la totalité des risques et ne permet aucune économie de deniers publics à long terme.

Déjà, sous le modèle d'approvisionnement traditionnel, il est possible de négocier un « contrat à prix forfaitaire » prévoyant un budget fixe et un calendrier fixe. Si l'entrepreneur accuse des retards, le gouvernement est alors en droit d'imposer des pénalités. Si l'entrepreneur dépasse le budget alloué, il doit absorber les coûts excédentaires.¹¹ Il est donc possible et moins coûteux de tenir le secteur privé responsable sans s'engager dans le long et coûteux processus d'un PPP (sans mentionner l'avantage du maintien du contrôle public et de la responsabilité publique). Est douteuse la justification que fournit l'auteure pour appuyer la prétention que le secteur privé doit aussi être indemnisé pour les risques qu'il assume étant donné que les avantages qui compensent ces risques sont suffisants pour justifier le paiement de coûts de financement ou de transaction plus élevés (page 7).

L'auteure qualifie de positive la demande déposée par la Ville de Saint-Jean, au Nouveau-Brunswick, à PPP Canada inc., mais elle omet de mentionner qu'en 2009, des consultants de l'entreprise floridienne Robinson Stafford & Rude Inc. et de NCE Value Engineers Inc., en Ontario, ont déposé au conseil municipal de Saint-Jean un rapport selon lequel les risques de confier les installations de traitement des eaux à un PPP étaient trop élevés. Les consultants étaient arrivés à la conclusion qu'il serait préférable d'opter pour un accord d'approvisionnement traditionnel. La Ville a donc réévalué l'option d'un PPP et déposé une demande de financement à PPP Canada inc. puisqu'elle n'a pas les moyens de se payer un nouveau réseau d'eau.¹²

Dans une note de bas de page citant le SCFP, le rapport reconnaît partiellement que la municipalité demeure toujours l'ultime responsable. Cependant, l'auteure invoque l'argument selon lequel les municipalités doivent reconnaître l'importance de négocier des « contrats exécutoires établissant des pénalités et adossés à des lettres de crédit, des garanties de bonne exécution et d'autres formes de cautionnement » [traduction libre]. Il est difficile pour une municipalité d'avoir confiance lorsque son partenaire a des intérêts divergents qui la forcent à se protéger même après avoir versé une indemnité financière au partenaire pour compenser des risques qu'il pourrait refuser d'assumer.

¹¹ Knappett, John. P.Eng. Knappett Projects Inc. 25 février 2010. Notes d'une présentation au Core Area Liquid Waste Management Committee.

¹² *New Brunswick Telegraph-Journal*. 21 juin 2010. « Council should consider P3 model - report; Infrastructure: The bill for a new water system is now estimated at an astonishing \$259 million. »

Rien ne justifie le point soulevé dans le rapport à savoir que les municipalités doivent se protéger en concluant des contrats exécutoires avec le secteur privé. La signature de tels contrats avec des intérêts privés soulève plusieurs inquiétudes.

En 2010, la Ville de Bruxelles a résilié un contrat après qu'Aquiris, un consortium créé en 2001 par Veolia Environment pour soutenir un modèle CPET (construction-possession-exploitation-transfert) dans la municipalité, a délibérément déversé les eaux usées produites par 1,1 million de personnes dans la rivière Zenne pendant une période de dix jours. Le chef de la direction de l'autorité régionale responsable de l'approvisionnement en eau a comparé ce geste à celui de larguer une bombe atomique dans la rivière. Au moment de ces déversements, Aquiris et les autorités publiques étaient en plein litige. Un représentant avait fait valoir que peu importe qui avait raison et qui avait tort dans ce litige, il était impensable qu'une société d'État arrête les pompes comme Aquiris l'avait fait.¹³

La référence faite dans ce rapport à un contrat entre Veolia et la Ville d'Indianapolis comme modèle de contrat axé sur le rendement mérite d'être soulignée pour quelques raisons. D'abord, l'auteure souligne le fait que le contrat devrait prendre fin cette année, mais omet de mentionner qu'il s'agit d'un contrat d'une durée de 20 ans qui devait échoir en 2022. Ensuite, l'auteure ne précise pas que la municipalité a pris la décision de résilier ce contrat en 2010, après avoir vécu une série de problèmes causés par Veolia, dont un recours collectif alléguant la surfacturation par Veolia Water de la consommation d'eau de milliers de clients¹⁴, la compression des avantages sociaux des employés, des avis de faire bouillir l'eau, des plaintes de consommateurs et la falsification de rapports d'eau.¹⁵ L'avocat Peter Kovacs, qui a déposé la demande de recours collectif il y a deux ans, a été cité par le *Winnipeg Free Press* en mai 2010 : « Ils vous font signer le contrat. Ensuite, une fois qu'ils sont bien en selle, ils invoquent des coûts imprévus et vous forcent à rouvrir le contrat pour se négocier une prime très considérable. »¹⁶ [traduction libre] La Ville a dû verser 29 millions de dollars à Veolia pour mettre fin au contrat.

Le rapport fait fi des coûts de transaction et des frais juridiques et administratifs alors qu'ils représentent des montants considérables. La simple évaluation d'un PPP par la municipalité de Whistler a coûté 1,37 million de dollars en frais juridiques, en rapports et en frais directs à Partnerships BC. Cette recommandation crée de nombreux débouchés pour des consultants privés qui se créent ainsi un créneau en négociant des contrats complexes dans « l'industrie émergente de l'eau ».

Par exemple, si une municipalité veut mettre en œuvre un nouveau processus ou utiliser du nouvel équipement pour s'adapter aux changements climatiques ou en atténuer les impacts, elle devra rouvrir le contrat pour y modifier les modalités, ce que déconseille l'auteure du

¹³ Décembre 2010. *Eau publique à vendre : comment le Canada va privatiser nos systèmes publics d'eau*.

¹⁴ Stewart & Irwin pc. (<http://www.stewart-irwin.com/news/headline/40>)

¹⁵ Food and Water Watch. (<http://documents.foodandwaterwatch.org/veolia.pdf>)

¹⁶ *Winnipeg Free Press*. Mai 2010. « Veolia defends record as critics line up Improper billing, bribery alleged » (<http://www.winnipegfreepress.com/local/veolia-defends-record-as-critics-line-up-94563699.html>)

rapport. Selon elle, le besoin de données détaillées et fiables sur l'état de l'infrastructure aux fins du processus d'appel d'offres est totalement irréaliste. Une divulgation complète n'est jamais possible, particulièrement en regard de prévisions futures. Il en résulterait des coûts juridiques et administratifs, des frais supplémentaires pour l'entreprise privée et des délais pour tirer profit des avantages potentiels d'une nouvelle technologie.

Par exemple, si Whistler avait opté pour un PPP, le transport par camion des biosolides vers l'usine de compostage de Squamish figurait parmi les importantes mesures d'économie proposées. Pourtant en 2006, le district régional de Squamish-Lillooet avait fermé l'usine à cause de violations au chapitre des odeurs et autres désagréments. Whistler construit maintenant ses propres installations de compostage, à un coût additionnel de 13 à 15 millions de dollars. Si le PPP avait été réalisé, la R.M.O.W. aurait eu à couvrir ces coûts directement et à négocier pour que l'entreprise privée utilise les installations ou aurait dû signer un nouveau contrat avec la société pour la construction d'installations privées. D'une façon ou d'une autre, il y aurait eu d'importants retards.¹⁷

La privatisation n'est ni une condition préalable ni une nécessité pour que les municipalités bénéficient de l'innovation, de l'expertise et de la technologie du secteur privé. Par ailleurs, les municipalités ne sont pas en mesure de mener à terme des projets d'infrastructure d'envergure. Le modèle d'approvisionnement traditionnel a toujours assuré aux municipalités les compétences spécialisées qu'elles n'ont pas pour construire et rénover leurs installations et, jusqu'à maintenant, l'expertise des municipalités a fait en sorte que l'eau potable au Canada soit parmi les plus sûres et propres de la planète.

C'est grâce à des méthodes d'approvisionnement traditionnelles que le district régional de Vancouver-Nord a réussi à construire la plus grande usine de traitement des eaux au Canada, l'usine de traitement des eaux de Seymour-Capilano, en mai 2010. Des technologies durables et environnementales ont été utilisées intensivement pendant la conception et la construction de cette usine. Mentionnons notamment une installation de stérilisation par rayons ultraviolets et l'ajout de caractéristiques innovatrices permettant l'optimisation de l'efficacité énergétique de l'usine.¹⁸

Le rapport fait également référence à la décision du conseil municipal de Sudbury de confier son projet de nouvelle usine de traitement des biosolides à un PPP. Cependant, on ne sait toujours pas exactement comment le conseil est arrivé à cette décision puisque certains documents utilisés dans le processus décisionnel n'ont pas été rendus publics. Des questions fondamentales concernant le rapport coût-efficacité et la responsabilité potentielle de la Ville demeurent sans réponse. Ce projet soulève un doute raisonnable suffisant pour justifier un

¹⁷ *Étude de cas sur l'efficacité des acquisitions gouvernementales : Les eaux usées de Whistler.* (http://cupe.ca/updir/FCM_09_Whistler_P3_F.pdf)

¹⁸ Watertechnology.net. (<http://www.water-technology.net/projects/seymour-capilano/>)

réexamen des décisions prises par le conseil.¹⁹ Deux des scénarios de la pire éventualité demeurent sans réponse :

1. Qu'arriverait-il en cas de déversement ou de problème environnemental? Quelles assurances le conseil a-t-il obtenues autres que des pénalités financières, le cas échéant?
2. Qu'arriverait-il si l'entreprise éprouvait de graves difficultés financières ou décidait simplement d'abandonner le contrat?

Des questions soulevées par la réaction du secteur privé à un éventuel déversement ou problème environnemental sont à toutes fins pratiques omises de ce rapport, ce qui laisse perplexe compte tenu qu'il a été rédigé par la dirigeante d'un organisme à vocation environnementale. Tout laisse croire que l'auteure ait développé une foi idéologique aveugle et croie fermement que les marchés privés, la majoration des prix des services d'eau et le cloisonnement des fonctions réglementaires et opérationnelles se traduisent par des coûts moins élevés et une promotion plus efficace de la conservation tout en représentant la meilleure option sur le plan environnemental.

La majoration de la taxe d'eau a très peu d'impact sur la consommation des ménages (faible élasticité de la demande) puisque l'eau est essentielle à la vie. Ces politiques nuiront donc le plus aux ménages à faible revenu et à revenu moyen. Les expériences vécues à Hamilton, en Ontario, et à Bruxelles, en Belgique, servent d'avertissements empreints de sagesse. Les multinationales de l'eau ne s'engagent habituellement pas dans le domaine de la conservation, car c'est une préoccupation qui entrerait en conflit avec la recherche de profit. Plus elles traitent et distribuent de l'eau, plus elles font de l'argent.²⁰

Les considérations liées à la conservation et à la protection de l'environnement sont plus efficacement gérées par les gouvernements et les organismes de réglementation qui travaillent de façon proactive avec les services d'eau publics pour rehausser les normes, réduire la pollution, promouvoir la conservation et ainsi réduire les coûts. Les exploitants privés s'intéressent d'abord et avant tout à leurs profits et ne tiennent pas compte de considérations environnementales plus générales. En raison des contrats de longue durée associés à la privatisation et aux PPP, rehausser les normes s'avérerait très coûteux puisque les contrats nécessiteraient des modifications. En maintenant l'exploitation publique et en respectant des politiques de conservation de l'eau efficaces en lien avec d'autres initiatives de planification, les municipalités seront en mesure de réduire les coûts pour le public et les ménages.

¹⁹ SCFP. 2011. *Sudbury, traitement de biosolides et partenariats public-privé*.

²⁰ Service de la recherche du SCFP national. Novembre 2004. *Mémoire du SCFP présenté au Groupe d'experts du ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique de l'Ontario sur la stratégie à long terme d'investissement et de financement de l'infrastructure de l'eau et des eaux usées*.

(http://scfp.ca/updir/Expert_Panel_Long_Term_Water_Infrastructure-fr.pdf)

Le rapport invoque plusieurs arguments non fondés en faveur de la privatisation. L'idée de regrouper de petits services d'eau simplifie exagérément un processus complexe et ne compenserait pas nécessairement les coûts de transaction très élevés associés aux PPP. Une fois de plus, il s'agit d'une suggestion axée sur les intérêts du secteur privé et son désir de générer des profits en exploitant de grandes installations. De plus, à la page 9 de son rapport, l'auteure avance sans fondement que le secteur public pourrait être contraint de contracter des emprunts à des taux moins avantageux dans le futur même s'il est capable de négocier des prêts à taux moins élevés aujourd'hui.

Ce rapport est extrêmement sélectif et biaisé dans la façon dont des données probantes sont invoquées pour faire la promotion des PPP et de la privatisation des réseaux d'eau. L'Institut C.D. Howe et les lobbyistes qui défendent les intérêts des entreprises veulent faire payer le gros de la facture par le public – en imposant aux utilisateurs des taux beaucoup plus élevés sur de longues périodes et en obligeant les contribuables à renflouer les exploitants privés lorsqu'ils finissent inévitablement par échouer. Ce sont toujours les contribuables qui assument les risques au bout du compte lorsque des services publics sont privatisés.

L'exploitation publique demeure une option viable

Du début à la fin de son rapport, l'auteure prétend que les municipalités n'ont pas l'expertise nécessaire, sans pour autant pouvoir le prouver hors d'un doute raisonnable. Faire valoir que le libellé du projet de règlement fédéral sur les eaux usées est incompréhensible pour les exploitants des installations les plus complexes au pays ne lui donne aucune matière à insinuer que les petits exploitants n'ont pas l'expertise fondamentale nécessaire pour veiller au bon fonctionnement de leurs installations parce qu'ils ne comprennent pas le libellé. L'Association canadienne des eaux potables et usées (ACEPU) a critiqué la décision du gouvernement fédéral de ne pas opter pour un libellé clair au moment de faire cette déclaration.²¹

Au Canada, de nombreux secteurs, dont le secteur de l'eau, feront face à une pénurie de main-d'œuvre au cours de la prochaine décennie. De nombreuses stratégies sont actuellement utilisées, et d'autres devraient être envisagées, pour atténuer l'impact de cette pénurie : planification de la relève, mentorat et investissement dans la formation axée sur les compétences et les programmes de certification dans les écoles secondaires, les collèges communautaires et les lieux de travail. L'offre d'un salaire suffisant assorti d'une caisse de retraite et d'un régime d'avantages sociaux devient un incitatif lorsque de petites collectivités éprouvent de la difficulté à conserver leurs effectifs. Il est trompeur de laisser entendre que cette situation nécessite l'expertise du secteur privé et qu'il est impossible d'y remédier sans nuire aux générations futures, à l'emploi local et au développement économique des collectivités. Par exemple, à mesure que le nouveau règlement sur les eaux usées est mis en application, il y a lieu d'intégrer la formation et la recertification des exploitants de réseaux

²¹ Déclaration sur le Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées en vertu de la *Loi sur les pêches*, publié le 20 mars 2010 dans la *Gazette du Canada, Partie I*.

(<http://www.cwwa.ca/FisheriesRegulation.asp>)

d'eau dans le processus de planification et de mise en œuvre de sorte à favoriser le développement professionnel des jeunes travailleurs.

Le rapport fait référence à l'expérience de Moncton, au Nouveau-Brunswick, mais la promesse de ce contrat avec Veolia pourrait ne jamais être tenue. En 1999, la Ville de Moncton a passé un marché avec Veolia (alors U.S. Filter) pour le service d'eau potable ainsi que pour la gestion, l'exploitation et l'entretien des réseaux de distribution, d'égouts et pluviaux. Une étude de cas produite par John et Salim Loxley arrive à la conclusion qu'en dépit de certains avantages pour la municipalité, elle aurait économisé quelque 8,5 millions de dollars sur la durée de l'entente si elle avait financé elle-même le projet. Quant au partenaire privé, il a bénéficié d'un rendement de 24 pour cent sur sa participation au capital. De plus, dans leur analyse, Loxley font valoir que le contrat n'a pas été présenté adéquatement au public et que des questions concernant l'évaluation préalable à la passation du marché demeurent sans réponse.²²

À Hamilton, en Ontario, la ville a dû faire face à un plus grand nombre de rupture de tuyaux, comme indiqué dans le rapport. Après avoir attribué un contrat à Philips Utilities Management Corporation pour les services d'eau potable et de traitement d'eaux usées, la municipalité a connu une décennie de désastres écologiques et de troubles financiers. En l'espace de 18 mois, les effectifs ont été réduits de moitié, des millions de litres d'eaux d'égout brutes ont été déversés dans le port d'Hamilton, des maisons ont été inondées et la municipalité a dû assumer d'importants coûts additionnels. Le contrat privé a changé de main à quatre reprises avant que le conseil municipal ne mette un terme à son aventure de privatisation et rapatrie l'exploitation de ses réseaux d'eau potable et de traitement d'eaux usées.

À l'échelle internationale, on remarque un mouvement croissant en faveur de l'exploitation publique des services d'eau parce que non seulement la privatisation a un impact négatif sur les collectivités, mais aussi de plus en plus de villes se rendent compte qu'elles ont les capacités nécessaires pour les exploiter aussi ou plus efficacement que le secteur privé. Ce qui convainc ces villes est simple : ce qui représentait jadis des profits pour des actionnaires devient aujourd'hui des revenus qui peuvent être réinvestis dans les réseaux d'eau et la collectivité. Par exemple, un an après que Paris a résilié son contrat de services d'eau avec Veolia et Suez Environnement pour ensuite confier le travail à ses employés, la ville a annoncé une réduction de 8 pour cent de la taxe d'eau à compter du 1^{er} juillet 2011. Eau de Paris, le service public responsable de l'eau, a réalisé un gain de 35 millions d'euros sur douze mois en transférant les services au secteur public. Durant les 25 ans de son contrat, Veolia avait imposé des augmentations successives représentant une hausse cumulative de 260 pour cent sur cette période.²³

²² SCFP. 2011. *Sudbury, biosolides et partenariats public-privé*.

²³ Global Water Intelligence. *Paris defends re-municipalisation record*.

(<http://www.globalwaterintel.com/archive/12/5/general/paris-defends-re-municipalisation-record.html>)

L'auteure critique le refus des municipalités de hausser le taux de taxation de l'eau, mais nombre de villes reconnaissent aujourd'hui que des prix plus élevés imposent un fardeau indu aux personnes à faible revenu. Les frais d'utilisation et les structures de prix qui obligent les utilisateurs d'absorber le plein coût du traitement des eaux mettent en péril l'équité d'accès à l'eau. Dans le passé, le consultant Enid Slack a affirmé que les services publics sont subventionnés justement parce qu'ils apportent de la valeur à la société. Il s'explique comme suit : « Lorsque la société alloue une valeur élevée à ces externalités positives, il devient alors justifié d'assurer une prestation des services à un prix inférieur au prix coûtant ou de subventionner ces services. Ce qui inquiète le plus le public lorsqu'il est question de frais d'utilisation, c'est que ces frais auront des effets négatifs sur la distribution du service : les familles à faible revenu n'auront pas les moyens de payer ces frais d'utilisation et seront donc contraintes de se passer du service ou de réduire leur consommation d'autres services. » [traduction libre]

Tout au long de l'histoire, l'investissement de fonds publics dans les services d'eau a permis d'assurer la santé publique, l'équité sociale, la protection de l'environnement et le développement économique. Lorsque la Ville de Toronto a municipalisé ses services d'eau à la fin du 19^e siècle, elle l'a fait pour des raisons de santé publique. La municipalité était alors aux prises avec des problèmes de salubrité et luttait contre des épidémies de choléra et de fièvre typhoïde. Le conseil municipal a donc décidé de municipaliser les services d'eau et de financer l'installation de nouvelles conduites d'égout. De plus, toutes les maisons devaient dorénavant être raccordées au réseau d'égouts, que le propriétaire en ait fait la demande ou non. Depuis, c'est le secteur public qui exploite et améliore ce réseau.²⁴

Conclusion

La majoration des prix et l'élimination de subventions gouvernementales sont des recommandations formulées pour répondre aux besoins des entreprises privées plutôt que ceux du public. L'eau est un droit fondamental de la personne. Il faut en défendre le principe plutôt qu'en faire une clause juridique interprétable de diverses façons. Notre droit à l'eau doit être protégé par plus que de simples stipulations contractuelles motivées par des incitatifs financiers corporatifs.

Aucune des recommandations formulées dans le rapport n'est nouvelle ou innovatrice. L'auteure aurait fait preuve d'innovation si elle avait proposé des solutions visant à corriger des problèmes courants tels que le sous-financement, les changements climatiques et la nécessité de favoriser la conservation et le recrutement d'effectifs pour nos installations hydrauliques. Le rapport présente plutôt des recommandations qui visent à protéger les intérêts du secteur privé sous la forme d'incitatifs financiers et de négociations contractuelles plus musclées.

²⁴ Unité de recherche de l'Internationale des services publics. 2010. *The past, present and future of finance for investment in water systems*. (<http://www.psir.org/>)

Il est regrettable que ces recommandations visent uniquement à enrichir le secteur privé plutôt qu'à inspirer une vision sociétale favorable à notre jeunesse, à l'emploi local et au développement communautaire et économique.

ssj/sepb 491