

Mémoire 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

Service de la recherche du SCFP national

INTRODUCTION.....	3
SOMMAIRE	4
DOCUMENTS DE RÉFÉRENCE DU SCFP	6
HISTORIQUE DU FINANCEMENT DE L'INFRASTRUCTURE DE L'EAU ET DES EAUX USÉES	8
DÉVELOPPEMENTS RÉCENTS EN MATIÈRE DE SERVICES PRIVÉS DE L'EAU ..	11
Les services des villes canadiennes demeurent publics.....	11
Certaines autorités interdisent la privatisation des systèmes d'eau.....	14
Les problèmes ailleurs dans le monde.....	15
LES SOLUTIONS ALTERNATIVES DE FINANCEMENT PUBLIC.....	20
Partenariats public-public.....	20
LES ENJEUX EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE ET DE STRATÉGIE À LONG TERME POUR L'EAU EN ONTARIO	23
Établissement d'un prix à partir du coût complet, frais d'utilisateur et planification du cycle de vie.....	23
Gouvernance et obligation de rendre des comptes	26
Conservation, efficacité et innovation.....	28
Commerce et réglementation.....	30
L'Agence ontarienne des eaux et la transition dans le monde du travail	32
CONCLUSION	34
BIBLIOGRAPHIE DU SCFP DANS LE DOSSIER DE L'EAU.....	35
ET DES EAUX USÉES	35
BIBLIOGRAPHIE.....	37

Introduction

Le Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) est heureux de profiter de l'occasion qui lui est donnée de contribuer aux discussions du Groupe d'experts sur la stratégie à long terme d'investissement et de financement de l'infrastructure de l'eau et des eaux usées de l'Ontario.

Grâce à son expérience et son expertise, le SCFP peut contribuer à la discussion sur la planification à long terme des systèmes d'eau et d'eaux usées de plusieurs façons. Notre syndicat représente la majorité des employés municipaux du Canada et de l'Ontario et en conséquence, il représente la plupart des hommes et femmes qui travaillent à nos systèmes d'eau et d'eaux usées. Nous représentons leur fierté d'offrir au public une eau propre et sécuritaire et leurs intérêts à titre de travailleurs. Le SCFP dans son ensemble – les membres de tous les secteurs – se sont engagés à défendre les systèmes publics de distribution et de traitement de l'eau par le biais de recherches, de consultations et de l'organisation des collectivités. Nous faisons partie de coalitions communautaires de surveillance de l'eau qui font campagne dans l'ensemble du pays pour le maintien de systèmes d'eau publics et de grande qualité. Le SCFP fait aussi partie d'un réseau syndical mondial qui fait la promotion de l'eau à titre de droit fondamental de la personne. Le SCFP ne fait pas que défendre les systèmes publics d'eau, il fait aussi la promotion de la protection de nos sources d'eau, de la conservation, de la gestion démocratique et d'un financement à long terme suffisant.

Nous sommes désolés de ne pas pouvoir rencontrer personnellement M. Swain ou les autres membres du groupe et nous serons heureux de le faire si le groupe d'experts juge qu'une telle rencontre pourrait lui être utile.

Au cours des trois dernières années, le SCFP a préparé plusieurs mémoires et commandé un certain nombre d'études qui pourront être utiles dans le cadre des discussions du groupe d'experts. Ces documents ont déjà été présentés au premier ministre McGuinty et au ministre Caplan et ils seront aussi expédiés aux membres de ce groupe. Nous ne répéterons pas, dans ce mémoire, tous les arguments présentés dans les précédents, mais nous en résumerons les principaux points et nous soulignerons les parties de ces documents qui pourront être les plus utiles au travail du groupe d'experts. Nous ferons aussi une mise à jour des informations déjà présentées. Nous proposerons aussi certains documents internationaux de référence qui feront contrepoids au joli portrait peint par les multinationales de l'eau à propos de leurs succès mondiaux. Le groupe d'experts a publié une liste des principales questions dont il sera question et nous en aborderons un certain nombre.

Sommaire

Une eau propre, sécuritaire et abordable est essentielle à la santé et au bien-être de la population. Il s'agit d'un droit fondamental pour la population du Canada et de l'ensemble du monde. En Ontario, nous avons été chanceux, nous avons de l'eau en quantité et dans l'ensemble, elle a presque toujours été sécuritaire.

Les systèmes d'eau ontariens ont été bâtis avec l'argent des contribuables. Presque tous les systèmes de distribution et de traitement de l'eau de l'Ontario demeurent sous le contrôle du secteur public puisqu'ils appartiennent aux municipalités et que leur exploitation est directement assurée par le personnel de ces villes qui est en majorité représenté par le SFCP. Ces systèmes appartiennent au public et non aux sociétés à but lucratif.

Au cours des dernières années, nous avons été témoins de l'accroissement des efforts des multinationales de l'eau pour percer le « marché » canadien. En Amérique du Nord, il n'y a toutefois pas encore de véritable mouvement vers la propriété et la gestion privée des systèmes de distribution et de gestion de l'eau alors que diverses expériences ont été tentées en différents endroits de la planète.

Les municipalités ontariennes font face à d'importants défis en matière de financement, d'entretien, d'amélioration, de remplacement et d'expansion de leur infrastructure. La plus grande partie de l'infrastructure ontarienne existante arrive à la fin de son cycle de vie. Le précédent gouvernement provincial a transféré la responsabilité des systèmes d'eau et d'eaux usées aux municipalités, mais le financement permettant d'assurer l'entretien et la croissance des systèmes n'a pas suivi. Les subventions et les prêts accordés par les niveaux supérieurs de gouvernement ont diminué au moment où la dette publique a commencé à être perçue comme l'ennemi public numéro un. Mais il n'y a pas lieu de paniquer. Nous n'avons pas à céder le contrôle de nos précieuses ressources et à mettre en péril la santé publique pour financer notre infrastructure de l'eau. Il existe des solutions publiques, raisonnables et rationnelles pour relever ces défis.

Nous sommes heureux de constater que l'actuel gouvernement dirigé par le premier ministre McGuinty a déjà adopté certaines mesures qui vont dans la direction indiquée par nos recommandations. Nous avons recommandé que la province mette sur pied une direction financière dont le mandat serait de regrouper la dette des municipalités et d'émettre des obligations. La province a créé l'Office ontarien de financement de l'infrastructure stratégique (OOFIS) et il a émis des obligations pour le renouvellement de l'infrastructure. Récemment, les gouvernements de l'Ontario et du Canada ont annoncé la création du Programme d'infrastructures Canada Ontario qui aura pour mission d'aider les plus petites municipalités à rencontrer leurs besoins en matière d'infrastructure de distribution et de traitement de l'eau.

Nous sommes heureux de constater que le mandat du groupe d'experts est d'émettre des recommandations qui ne débordent pas du cadre d'un système d'eau dont la

propriété demeure publique. Mais nous n'acceptons pas la prémisse selon laquelle l'aspect public se limite à la propriété publique, une idée avancée par le gouvernement dans le cadre des discussions tenues sur le financement des hôpitaux. La gestion et l'entretien par le public sont aussi essentiels. Nous sommes aussi satisfaits de constater que l'objectif primordial du groupe d'experts est une eau potable propre et sécuritaire pour l'ensemble des Ontariens. Nous appuyons l'objectif consistant à établir une stratégie à long terme d'investissement et de financement de nos systèmes de distribution et de traitement de l'eau qui favorisera pour l'avenir la santé publique, la protection de l'environnement et qui sera financièrement viable. Nous appuyons le virage vers le financement sur la durée de vie utile, tel que recommandé dans le rapport O'Connor.

Nous affirmons que les systèmes de distribution et de traitement de l'eau dont la gestion, l'exploitation et le financement sont publics constituent la seule façon d'assurer pour tous des services d'eau de haute qualité, accessibles et tenus de rendre des comptes. Le financement privé mène à une réglementation publique faible et à une prise de contrôle du privé sur les questions liées à la transparence, à l'obligation de rendre des comptes, à la tarification et à divers autres règlements liés à la qualité de l'eau potable, à la main d'œuvre et à la qualité de la vie dans nos collectivités.

Dans ce mémoire, nous abordons les sujets suivants :

Le contexte qui a mené à nos défis actuels en matière de financement de l'infrastructure de distribution et de traitement de l'eau.

Les plus récents développements en matière d'interventions du secteur privé dans nos systèmes de distribution et de traitement de l'eau.

Les problèmes soulevés par le financement provenant du secteur privé.

Les choix qui s'offrent à nous en matière de financement public.

Les enjeux liés à la gestion de l'eau et à une stratégie à long terme de l'eau pour l'Ontario, notamment :

- o L'établissement d'un prix basé sur le coût complet, l'imposition de frais d'utilisateur et un plan de gestion sur le cycle de vie.
- o La gestion et l'obligation de rendre des comptes.
- o La conservation, l'efficacité et l'innovation.
- o Le commerce et la réglementation.
- o L'Agence ontarienne des eaux et les questions liées aux transitions dans le monde du travail.

Documents de référence du SCFP

Nous l'avons mentionné un peu plus haut, le SCFP a préparé, au cours des trente derniers mois, plusieurs mémoires dont nous croyons qu'ils pourront être utiles au travail du groupe d'experts.

Le SCFP, en collaboration avec l'Association canadienne du droit de l'environnement et le Syndicat des employées et employés de la fonction publique de l'Ontario (SEEFPO), a préparé un mémoire déposé dans le cadre de la deuxième étape de l'enquête du juge O'Connor dans l'affaire Walkerton, mémoire qui portait spécifiquement sur la gestion et le financement des systèmes d'eau de l'Ontario.¹ D'autres études ont été préparées en lien avec ce mémoire, « Financial Management of Municipal Water Systems in Ontario » (*Gestion financière des systèmes d'eau municipaux en Ontario*) par C.N. Watson and Associates Ltd.

Un peu plus tôt cette année, le SCFP-Ontario a rédigé un mémoire dans le cadre d'une consultation plus large menée par le ministre du Renouvellement de l'infrastructure publique sur le financement de l'infrastructure.² Nous avons depuis déposé d'autres analyses effectuées par l'économiste Hugh McKenzie.³

À l'échelle nationale, dans le cadre de sa campagne Fortifier nos collectivités, le SCFP a récemment publié le Document d'information du SCFP sur l'infrastructure urbaine.⁴

Tous ces documents développent les arguments que nous ferons valoir dans ce mémoire et ils présentent des explications et des données historiques supplémentaires.

¹ Canadian Environmental Law Association, Canadian Union of Public Employees, Ontario Public Service Employees' Union. Water Services in Ontario: For the public, By the Public – A Submission to Phase 2 of the Walkerton Inquiry. (*Association canadienne du droit de l'environnement, SCFP, SEEFPO. Les services d'eau en Ontario : pour le public, par le public – Mémoire déposé dans le cadre de la phase II de l'enquête sur la tragédie de Walkerton*) Toronto, 22 juin 2001

² Canadian Union of Public Employees, Ontario Division. Re-Building Strong Communities With Public Infrastructure - A Submission To The Ontario Ministry Of Public Infrastructure Renewal In Response To The Discussion Paper On Infrastructure Financing And Procurement – “Building A Better Tomorrow – Investing In Ontario’s Infrastructure To Deliver Real, Positive Change”. (*SCFP-Ontario. Fortifier nos collectivités avec l'infrastructure publique – un mémoire déposé au ministre du Renouvellement de l'infrastructure publique, en réponse au document de consultation sur le financement et l'acquisition d'infrastructure – Bâtir un avenir meilleur : investir dans l'infrastructure publique de l'Ontario pour apporter un changement véritable et positif.*) Toronto, avril 2004.

³ Mackenzie, Hugh. Avoiding the P3 Cost Spiral: Options for Rebuilding Ontario’s Public Infrastructure. (*Éviter la spirale de coûts des PPP : des choix pour la reconstruction de l'infrastructure de l'Ontario.*) Toronto. Hugh Mackenzie and Associates. septembre 2004.

⁴ Canadian Union of Public Employees, Research Branch. A CUPE Backgrounder on Urban Infrastructure. (*Service de la recherche du SCFP. Un document d'information du SCFP sur l'infrastructure urbaine*) Ottawa, mai 2004. <http://communities.cupe.ca/www.rscbackground/10363>

Plutôt que de tout reprendre, nous avons choisi de joindre ces documents et de souligner quelles sections sont plus pertinentes en lien avec les points soulevés dans ce mémoire.

Au cours des dernières années, le SCFP a aussi soumis des mémoires à un certain nombre de municipalités d'un peu partout au pays, mémoires portant sur des enjeux de privatisation spécifiques à ces collectivités. La liste de ces documents est publiée dans la bibliographie du SCFP sur l'eau et les eaux usées qui est jointe au présent document et ils peuvent être obtenus par l'entremise de notre service de la recherche ou sur notre site Web (www.scfp.ca).

HISTORIQUE DU FINANCEMENT DE L'INFRASTRUCTURE DE L'EAU ET DES EAUX USÉES

La chronique ce que nous étions

The Toronto Sun
Lundi 5 avril 2004, page 12
par MIKE FILEY

La collecte des déchets de notre ville n'est vraiment pas un problème neuf. Pas plus que notre inquiétude concernant la qualité de l'eau potable. De fait, ces deux sujets ont été traités dans un éditorial cinglant publié il y a quelque temps dans un journal local.

Il est vraiment étonnant de constater comment les dirigeants ont pu permettre les choses horribles qui font maintenant leur apparition dans la baie de Toronto. Toute la saleté de la ville – des chevaux, des chiens, des chats morts, du fumier etc. amoncelés sur la glace et qui, à la disparition du couvert de glace dans quelques jours, tomberont dans l'eau que tous les riverains utilisent. Les gens sont dans l'obligation de faire usage de cette eau, malgré sa piètre qualité. Plutôt que d'aggraver la situation actuelle, nous croyons que les autorités devraient adopter des mesures pour que la population puisse avoir accès aux sources d'eau pure de Spadina et Davenport Hill.

Et quand cet article a-t-il été publié ? Ce même jour, en 1832 !

Une eau propre, sécuritaire et abordable est essentielle à la santé et au bien-être des êtres humains. Il s'agit d'un droit fondamental pour les gens de partout au Canada et dans le monde. En Ontario, nous avons été chanceux, nous avons de l'eau fraîche en grande quantité et pour sa plus grande part, elle a toujours été sans danger.

Bâties avec nos taxes, les systèmes de distribution et de traitement de l'eau de l'Ontario ont été parmi les premiers services municipaux d'importance et ils constituent l'un des éléments de base de notre système de santé publique. L'histoire de ces systèmes devrait rappeler aux membres de ce groupe que ce n'est pas par caprice que certains services relèvent du secteur public. Les gouvernements assurent des services, non pas en raison d'erreurs économiques ou de coups de chance historiques, mais parce que ces services sont essentiels pour assurer un niveau minimal de qualité de vie dans nos collectivités. Ces services sont du domaine public parce qu'il faut répondre aux besoins de base des gens, parce qu'il faut assurer la protection de la santé et de la sécurité publiques et parce qu'il faut faire progresser certains objectifs de politiques sociales dont le secteur privé ne peut ou ne veut pas s'occuper. Ils sont devenus des services publics parce que le secteur privé ne pouvait ou ne voulait pas offrir ces services à tous en assurant qu'ils soient de haute qualité et à un prix abordable. Il est tout à fait erroné de croire que maintenant, le secteur privé peut et veut pourvoir aux besoins de base de la population et préserver la santé et la sécurité publiques.

Tout le monde s'accorde pour dire que la croissance et l'entretien de l'infrastructure publique ont été négligés au cours des dernières années et que nous devons maintenant faire face à un problème qui exige une augmentation significative des investissements pour le court terme et une stratégie pour le long terme. Ce groupe

d'experts a déjà reçu quantité d'informations sur les besoins en matière d'investissement à court et à long terme dans l'infrastructure de distribution et de traitement de l'eau de l'Ontario, informations que nous ne répéterons pas ici.

L'investissement de capitaux publics n'a pas suivi la croissance économique ou l'augmentation de la population. Une étude de Statistiques Canada souligne que dans l'ensemble du pays, la part relative des gouvernements fédéral et provinciaux de l'investissement en infrastructure a diminué alors que la part et la responsabilité des gouvernements municipaux ont augmenté. En 2002, les gouvernements locaux étaient responsables de 50 % de l'infrastructure publique, alors que les gouvernements provinciaux s'acquittaient de 40,8 % de la facture et que le gouvernement fédéral n'assumait qu'un maigre 6,8 %. La part des gouvernements provinciaux a diminué, en 1979 elle était de plus de 51 %.⁵

Au cours de la même période, la part du produit intérieur brut investie dans l'infrastructure publique a elle aussi diminué.

En Ontario, ce sont maintenant les municipalités qui ont l'entière responsabilité des systèmes de distribution et de traitement de l'eau. Les municipalités ontariennes doivent relever des défis importants en matière de financement d'entretien, de remplacement et d'améliorations de l'infrastructure pour être en mesure de se conformer aux nouvelles normes en matière de qualité de l'eau et de répondre à l'augmentation des besoins occasionnée par la croissance de la population. La plus grande partie de l'infrastructure ontarienne a été construite au cours de la première moitié du 20^e siècle et elle arrive à la fin de son cycle de vie. Le précédent gouvernement a transféré la responsabilité de l'eau et des eaux usées aux municipalités, mais pas le financement requis pour le fonctionnement et la croissance du système. Les subventions et les prêts provenant des échelons supérieurs de gouvernement ont été réduits au moment où on a commencé à identifier la dette publique comme étant l'ennemi public numéro 1.

Hugh Mackenzie retrace l'histoire des dépenses de capitaux publics en Ontario :

« Contrairement à l'impression qui se dégage du débat actuel, ce déclin n'est pas un phénomène qui date des années 90. Notre engagement collectif envers l'infrastructure publique connaît une baisse constante depuis au moins le milieu des années 70. »

« Il ne s'agit pas de dire que les compressions effectuées au cours des années 90 n'ont pas eu d'impact, mais plutôt que ces compressions n'ont pas initié la tendance à la détérioration, elles n'ont fait que la renforcer. »⁶

⁵ Statistiques Canada. L'infrastructure publique et la performance de l'économie canadienne, 1961 – 2000, un résumé de deux documents de recherche. www.statcan.ca/Daily/English/031112/d031112a.htm

⁶ Mackenzie, *op cit.* P.i.

Mais il n'y a pas lieu de céder à la panique.

« Il est aussi faux de suggérer que nous ne pourrions pas nous permettre les niveaux d'investissements qui seront nécessaires pour rétablir notre capital social. La preuve a été faite au cours de l'histoire récente que nous disposons de toute la capacité fiscale nécessaire pour soutenir le niveau d'investissement requis pour rebâtir notre capital social. Nos besoins en la matière n'ont pas dépassé notre capacité de payer. »

De nombreuses discussions sur nos besoins d'investissements en infrastructure suggèrent ou affirment ouvertement que les gouvernements ne peuvent plus se permettre ce genre d'investissement, mais que les entreprises privées ont de l'argent et qu'elles seraient heureuses de nous aider en faisant des investissements en infrastructure. Cette affirmation est une tentative de nous cacher une vérité, presque tout le financement pour l'infrastructure proviendra d'emprunts faits sur le marché privé et c'est le public qui les remboursera avec ses taxes et impôts. La seule différence est de déterminer si ce sera l'institution publique ou l'entreprise privée qui contractera ces emprunts, ce qui fait une énorme différence de coût lorsque vient le temps de rembourser. Nous expliquerons cet aspect plus en détails un peu plus bas.

Ce raisonnement qui leur sert à mousser les affaires, les multinationales de l'eau l'utilisent dans l'ensemble du monde. Elles utilisent les mêmes arguments pour tenter de se tailler une place sur le marché canadien.

Nous n'avons pas à céder le contrôle de nos précieuses ressources et à mettre en danger la santé publique pour être en mesure de financer notre infrastructure de l'eau. Il existe des solutions publiques prudentes et raisonnables pour relever ces défis.

DEVELOPPEMENTS RECENTS EN MATIERE DE SERVICES PRIVES DE L'EAU

Nous croyons que ce groupe d'experts aura surtout à prendre connaissance du portrait essentiellement favorable que lui dressera l'industrie privée de l'eau. Nous voulons profiter de cette occasion pour attirer votre attention sur plusieurs endroits au Canada et ailleurs dans le monde où les systèmes privés de distribution et de traitement de l'eau ont été rejetés par les municipalités ou un autre niveau de gouvernement. Nous voulons aussi attirer votre attention sur plusieurs problèmes importants constatés dans des services privés, problèmes que d'autres intervenants ne vous ont peut-être pas mentionnés.

Il n'existe aucun véritable mouvement vers la propriété et la gestion privée des systèmes de distribution et de traitement de l'eau en Amérique du Nord et diverses expériences en ce sens ont donné des résultats mitigés un peu partout ailleurs dans le monde.

Les services des villes canadiennes demeurent publics

Hamilton est l'exemple le mieux connu (ou le plus décrié) d'une expérience de privatisation des systèmes de traitement et de distribution de l'eau qui a eu des conséquences désastreuses. En 1994, on a accordé à United Water Corporation (PUWC) un contrat sans appel d'offres en échange d'un engagement de développement économique, de création d'emploi et d'importantes économies. Ce à quoi la collectivité a plutôt eu droit, c'est le licenciement de la moitié de la main d'œuvre au cours des 18 premiers mois, un déversement de 180 millions de litres d'eaux usées dans le port et l'inondation de près de 200 maisons. La société a rejeté toute responsabilité pour les dégâts causés et c'est la ville qui a été forcée de payer la facture. La teneur du règlement hors-cour conclu entre l'exploitant privé et la ville plusieurs années plus tard n'a jamais été rendu publique. En 9 ans, cinq entreprises privées se sont succédées à titre de détenteur du contrat de gestion de l'eau de Hamilton – quatre étaient étrangères, deux ont fait faillite et l'une d'elles était Enron. En 2004, lorsque est venu le temps de renouveler le contrat, ni le conseil municipal ni le public n'ont eu droit à un bilan des coûts et profits qui devaient être partagés par la municipalité et l'entreprise sur la durée du contrat. Aucun rapport d'activités n'a été présenté au conseil au cours des quatre dernières années du contrat.

L'histoire qui a mené la ville de Hamilton à ramener son système de distribution et de traitement de l'eau à l'interne est pour le moins instructive. En janvier 2004, le conseil a reçu un rapport émanant de son personnel et dans lequel deux possibles avenues étaient décrites : accorder un autre contrat de 10 ans (avec prolongation de 5 ans) ou ramener le service à l'interne (le modèle municipal). Le conseil a choisi la solution privée et a demandé à son personnel d'émettre une demande de proposition et de rédiger un nouveau contrat dans lequel on prévoirait des solutions pour éviter les

problèmes rencontrés dans l'administration des précédents contrats. Les trois principaux problèmes identifiés étaient la responsabilité légale dans le cas d'un autre déversement, l'assurance responsabilité de l'exploitant privé et l'exigence faite à l'exploitant privé de payer pour l'entretien du système. Les entreprises privées et la ville se sont entendues pour que la ville assume la responsabilité de payer environ 11 millions de dollars par année pour l'électricité et l'élimination des boues d'épuration. Ces deux enjeux étaient perçus comme représentant des problèmes potentiels pour l'exploitant privé. Le coût de l'électricité sera appelé à augmenter au cours des 10 prochaines années, soit au fur et à mesure que la proportion de génération privée augmentera. Quant aux boues d'épuration, elles deviendront un problème grandissant dans la mesure où la province se montre de plus en plus déterminée à protéger les sources d'eau.

Compte-tenu de l'expérience acquise au fil des contrats précédents et des comparaisons avec le secteur public, la ville s'attendait à recevoir des soumissions variant entre 13 et 16 millions de dollars annuellement. American Water, le seul soumissionnaire à présenter un projet final, a déposé une soumission au montant de 39 millions de dollars, trois fois les coûts d'exploitation prévus. American Water a expliqué qu'elle serait en mesure d'offrir le service pour 13 millions en incluant l'électricité et l'élimination des boues, mais à condition que la totalité de la responsabilité et des frais d'entretien revienne à la ville.

«[Robin] McLean [un vice-président américain de American Water] a affirmé que les 26 millions supplémentaires était essentiellement une prime découlant de la volonté de la ville que le nouveau contrat prévoit que l'exploitant privé assume un risque accru. »⁷

Les défenseurs de ce genre d'ententes affirment que le transfert des risques vers le secteur privé constitue la principale raison pour laquelle il faut avoir recours à de telles ententes. Il est extrêmement intéressant de constater que l'entrepreneur privé était disposé à imposer des frais additionnels de 200 % pour accepter cet accroissement des risques. L'information concernant le partage des risques (qui en a la responsabilité) et l'indemnité que l'exploitant privé réclame pour assumer sa part des risques devrait être rendue publique pour toutes les propositions de contrats privés.

La ville de Hamilton a rejeté les deux soumissions de American Water. La ville revient maintenant à un service dépendant directement de la municipalité. La plus importante demande de propositions de l'année 2004 sur tout le continent pour des services privés de distribution et de traitement de l'eau s'est conclue par un retour au secteur public.

⁷ McGuinness, Eric. "City prepares to take back water, sewer operations". (*La ville se prépare à reprendre l'exploitation de son réseau d'eau et d'égoûts*) Hamilton Spectator, 14 septembre 2004. P. A1

Depuis que la municipalité régionale de Hamilton-Wentworth a conclu une entente de PPP avec Philips Utilities en 1994, plusieurs grandes villes canadiennes ont envisagé la sous-traitance ou la privatisation d'une partie de leur réseau de distribution et de traitement de l'eau. La plupart des grandes villes ont toutefois décidé de maintenir le caractère public des installations et de l'exploitation de leurs services d'eau.

L'an dernier, la ville de Winnipeg a opté pour une nouvelle usine de traitement de l'eau dont la propriété et l'exploitation relèvent du secteur public plutôt que d'avoir recours aux services d'un partenaire privé pour assurer le service.⁸

À l'automne 2002, Halifax a accordé le contrat du nettoyage du port et du traitement des eaux usées à Suez, mais la ville s'est retirée du contrat en 2003 après que la multinationale française ait refusé de respecter les normes environnementales. Le maire a par la suite admis que la résiliation du contrat permettra à la ville de sauver des millions de dollars dans le cadre de la réalisation du projet.

U.S. Filter, une filiale de la société française Veolia, est propriétaire de l'usine de traitement des eaux usées de Moncton. L'entreprise a par la suite déposé une proposition non sollicitée pour prendre en charge l'ensemble du système d'eau de la ville et le maire a été très tenté par la perspective de rayer des livres de la ville un programme d'amélioration d'une durée de 20 ans. Un consultant embauché pour mener une évaluation des deux solutions a rendu son rapport en 2003. Il y affirmait que la ville pouvait implanter elle-même un programme d'améliorations sur 20 ans beaucoup plus économique que ce qui était prévu à la proposition de PPP pour la même période.

À la fin de 2002, la ville de Toronto a rejeté une proposition visant le transfert de son système de distribution et de traitement de l'eau à un conseil indépendant.

En 2000, le District régional du grand Vancouver s'est prononcé contre une proposition de PPP pour la gestion de la nouvelle usine de filtration. Le conseil redoutait que la privatisation de ce service ait pour conséquence de le soumettre aux ententes commerciales internationales.

Saint-Jean au Nouveau-Brunswick a choisi la voie du public, tout comme l'a fait Kamloops en Colombie-Britannique en 2001.

Ces exemples démontrent bien que nous ne pouvons pas prendre pour acquis que la solution de la sous-traitance représente le meilleur choix pour les villes. Chaque ville doit évaluer les supposés avantages de la solution privés par rapport aux avantages du public. Les grandes villes canadiennes arrivent de plus en plus à la conclusion que la prestation du service par le public constitue la meilleure solution.

⁸ Canadian Union of Public Employees, "P3 alert", (*SCFP, Alerte aux PPP*) Juillet 2003, <http://cupe.ca/www/summer2003/5635>

Certaines autorités interdisent la privatisation des systèmes d'eau

En 2002, le gouvernement du Québec a adopté une politique complète de l'eau qui reconnaît qu'un accès à l'eau suffisant pour combler les besoins essentiels est un droit fondamental et qui prévoit explicitement que la gestion de l'eau doit demeurer du ressort public :

« Au Québec, la gestion des services d'eau relève du secteur public. Tous les Québécois ont le droit de profiter d'une infrastructure adéquate permettant la distribution, le traitement et la purification de l'eau. Il est en conséquence essentiel que ces infrastructures demeurent sous la responsabilité du secteur public, tout comme la gestion des services d'eau. »⁹

Cette année, le gouvernement provincial a adopté une loi encourageant le recours aux PPP pour l'infrastructure et il a même mis sur pied une Agence des PPP, mais l'eau ne fait pas partie de cette politique. Les PPP dans le domaine de l'infrastructure et de la distribution de l'eau ne sont pas au programme en raison du risque associé au recours au secteur privé pour le traitement de l'eau. Jean-Marc Fournier, le ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport, a récemment annoncé que son gouvernement entendait investir 15 milliards de dollars sur 15 ans dans l'infrastructure de l'eau et des eaux usées.¹⁰

L'Uruguay et les Pays-Bas, deux pays extrêmement différents l'un de l'autre, ont tous deux adopté une loi qui rend illégale la privatisation de l'eau.

Dans le cadre d'un référendum tenu le mois dernier, les Uruguayens ont approuvé par une vaste majorité un amendement constitutionnel qui affirme que « l'accès à l'eau courante et aux égouts constitue un droit fondamental et qu'en matière de politique de l'eau, les considérations sociales priment sur les considérations économiques ».¹¹ L'amendement stipule que :

⁹ Environment Québec. Water. Our Life. Our Future. Québec Water Policy. Highlights. (L'eau, notre vie notre avenir, Faits saillants de la politique de l'eau du Québec) Québec. 2002.
Site Web du Ministère de l'Environnement's : at: <http://www.menv.gouv.qc.ca>.

¹⁰ Speech by Jean-Marc Fournier, Quebec's Minister of Sports Recreation and Leisure, at the Canadian Council of Public Private Partnerships conference, (*Énoncé de Jean Marc Fournier, ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport du Québec à la Conférence du Conseil canadien des partenariats public-privé*) Toronto, 23 novembre 2004.

¹¹ Hall, David, Emanuele Lobina and Robin de la Motte. Making Water Privatization Illegal: -New Laws in Netherlands and Uruguay. (*Rendre illégale la privatisation de l'eau – Nouvelles lois aux Pays-Bas et en Uruguay*) London. Public Services International Research Unit. Decembre 2004. P. 2.

« Le service public du traitement de l'eau et le service public de la distribution de l'eau pour consommation humaine devront être assurés exclusivement et directement par des sociétés d'état. »¹²

Aux Pays-Bas, la loi qui a été adoptée par la Chambre basse en 2003 et par la Chambre haute en septembre 2004 sera en vigueur dès qu'elle aura reçu la sanction royale. Cette loi prévoit que seuls le secteur public ou des sociétés appartenant à part entière au secteur public peuvent être propriétaire d'une infrastructure liée à l'eau potable ou à sa distribution.¹³

Les problèmes ailleurs dans le monde

Au cours de la dernière décennie, c'est dans les pays en voie de développement que les multinationales de l'eau ont enregistré la plus forte croissance – l'Amérique Latine, l'Afrique et l'Asie du Sud-Est. Il y a trop de pays où l'accès à l'eau potable et à des installations de traitement de l'eau est insuffisant pour assurer la santé et la sécurité de la population. Dans ces régions, les gouvernements ne disposent pas des revenus fiscaux suffisants pour être en mesure de construire l'infrastructure nécessaire. Le Fonds monétaire international et la Banque mondiale offrent du financement destiné à la construction de telles infrastructures, mais il est lié à une obligation de favoriser les investissements privés. Cette pratique est controversée. Les entreprises privées ont comme objectif de faire des profits. La présence de sociétés étrangères (majoritairement européennes) établies pour vendre de l'eau à des populations trop pauvres pour en acheter a été à l'origine de nombreux conflits. De plus, l'opération s'est avérée moins rentable que ce à quoi les grandes entreprises s'attendaient.

À l'occasion du Forum mondial de l'eau qui a eu lieu à Kyoto en 2003, David Hall, de l'Unité de recherche de l'Internationale des services publics, a présenté un rapport affirmant que cette tendance est en déclin. Les grandes entreprises se retirent des pays en voie de développement parce que le retour sur investissement est trop bas et quelques fois inexistant. Il y analyse les récentes expériences de Suez, Vivendi (maintenant Veolia), Saur et RWE (American Water en Ontario) dans des pays comme la Turquie, le Pérou, l'Estonie, les Philippines et le Maroc. Il explique que ces géants du secteur privé explorent maintenant deux nouvelles orientations a) se concentrer sur la croissance des marchés Nord-Américain et Européen et b) tenter de minimiser les risques et de garantir les profits des contrats gouvernementaux.¹⁴

¹² *Ibid.* P. 7.

¹³ *Ibid.* P. 3.

¹⁴ Hall, David. Water Multinationals – No longer business as usual. (Ce ne sont plus les affaires normales) Unité de recherche de l'Internationale des services publics Université de Greenwich. mars 2003.

En Ontario, nous constatons que ces deux tendances se vérifient :

Les promoteurs des différentes ententes de privatisation et de PPP pour les systèmes d'eau font souvent référence aux États-Unis pour tenter de convaincre les Canadiens que cette solution fonctionne à merveille. Mais il y a des problèmes aux États-Unis aussi.

En 2003, la ville d'Atlanta a mis fin au contrat qui la liait à United Water, une filiale de Suez, après quatre années d'une entente qui a démontré que l'entreprise ne respectait pas ses engagements. Il s'agissait du plus important contrat dans le secteur de l'eau aux États-Unis.

La Nouvelle-Orléans a passé cinq ans à analyser s'il serait ou non avantageux de privatiser son système de distribution et de traitement de l'eau. Au début de 2004, la ville a finalement décidé qu'elle serait en mesure de réaliser des économies plus importantes en mettant en œuvre ses propres innovations et initiatives dans un cadre public. Dans les deux villes, les entreprises privées ont dépensé des millions de dollars pour faire la promotion de leur version des choses.

Certaines villes américaines comme Stockton en Illinois et Lexington au Kentucky, ont été obligées de dépenser des millions pour se battre contre ces géants de l'eau. Insatisfaits des exploitants privés, le public et les hommes et femmes politiques ont voulu ramener ce secteur d'activité sous la responsabilité du secteur public, mais ils ont dû s'engager dans des procès longs et coûteux et dans des batailles de relations publiques contre les multinationales qui tentaient de bloquer ces démarches.

American Water a dépensé plus de 6 millions de dollars en relations publiques et en frais juridiques pour tenter d'empêcher le rachat, par le secteur public, de ses filiales à Chatanooga et Peoria en Illinois, deux villes seulement.¹⁵

Comme au Canada et ailleurs dans le monde, l'implication du secteur privé dans les systèmes de distribution et de traitement de l'eau des États-Unis pose des problèmes.

L'une des caractéristiques les plus remarquables de l'industrie internationale de l'eau est l'accélération de sa concentration au cours des dix dernières années. Cette industrie est rapidement devenue un oligopole mondial ne comptant que six entreprises qui sont en concurrence limitée les unes avec les autres : Suez

(United Water), Veolia (anciennement Vivendi), RWE – AG (American Water), Bechtel, United Utilities et Saur. Seules quatre des ces entreprises sont présentes en Amérique du Nord et sont susceptibles de vouloir se tailler une place sur le marché canadien.

¹⁵ Public Citizen. *Reclaiming Public Assets: From Private to Public Ownership of Waterworks. (Réclamer les actifs publics : de la propriété privée à la propriété publique de l'infrastructure de l'eau)* Washington. 2002.

Les problèmes du financement privé

Confrontés à une importante obligation de dépenses en immobilisation pour l'infrastructure de l'eau et des eaux usées pendant une période où les transferts des niveaux supérieurs de gouvernement sont en diminution et les revenus de taxe foncière sont limités, les dirigeants municipaux ont démontré une grande ouverture face aux suggestions voulant que le financement privé pourrait constituer une solution à leurs problèmes. Le groupe d'experts devra aussi se pencher sur l'évaluation de ces possibilités.

Compte-tenu de l'obligation de conserver les actifs entre les mains du secteur public, nous présumons que le genre de financement privé qui sera envisagé par le groupe d'experts sera les diverses formes de partenariats public-privé ou PPP.

Des analyses tendent à prouver de plus en plus que les PPP ne présentent pas d'avantages financiers et qu'ils entraînent des problèmes incompatibles avec le contrôle public et l'obligation de rendre des comptes.

À ce point, il devient nécessaire de clarifier certaines questions de langage. Les partisans des partenariats public-privé et de la privatisation des services publics ont mis au point la thèse spécieuse selon laquelle seule la privatisation des actifs constitue une privatisation et que la nature du fournisseur du service – qu'il soit du public ou du privé – ne peut servir à déterminer si le service est public ou privé. Le gouvernement libéral actuel a tenté de faire avaler cette fiction au public en affirmant qu'il avait annulé l'entente d'hôpitaux en PPP signée par les conservateurs. Le gouvernement soutient que ces hôpitaux seront la propriété du public même si l'entente financière proposée est pratiquement identique au contrat de session-bail proposé par l'ancien gouvernement conservateur et que les services de santé de ces hôpitaux seront assurés par des exploitants privés. Le SCFP n'accepte pas cette fausse distinction.

Le SCFP a, à plusieurs occasions, présenté une argumentation détaillée contre le financement privé de l'infrastructure : dans le mémoire présenté dans le cadre de la phase deux de l'enquête O'Connor, dans un mémoire présenté au ministre du Renouvellement de l'infrastructure publique un peu plus tôt cette année, dans notre document d'information sur l'infrastructure urbaine et dans un rapport rédigé par l'économiste Hugh McKenzie. Tous ces rapports sont joints au présent mémoire.¹⁶

En résumé, les problèmes du financement privé et des PPP sont :

- Le financement privé coûte plus cher que le financement public.
- Le service assuré par les exploitants privés est d'abord et avant tout motivé par des considérations de profit et en conséquence, il sera nécessairement de moindre qualité et moins flexible que les services assurés par le public.

¹⁶ Voir les documents d'information du SCFP.

- La transparence et la reddition de comptes sont affaiblies.

Ces points sont approfondis et documentés dans les documents d'information joints au présent mémoire.

Hugh Mackenzie explique l'opinion selon laquelle les PPP n'amènent pas d'argent neuf dans l'infrastructure et qu'à long terme, ils finissent pas coûter plus cher au public.

« Un regard plus attentif à l'économie des PPP démontre qu'ils ne constituent pas une façon d'attirer, dans l'investissement public en infrastructure, des capitaux privés qui ne seraient pas disponibles autrement. Les capitaux privés ont toujours été utilisés dans le financement de l'infrastructure, par l'entremise du marché des obligations. Les PPP sont une solution alternative très coûteuse au traditionnel marché des obligations – une alternative dont le seul avantage pour les gouvernements est de permettre de répartir les coûts de l'infrastructure sur une période plus longue que le cycle budgétaire au cours duquel l'infrastructure sera construite. »¹⁷

Le Réseau canadien de l'eau, un réseau de centres d'excellence subventionné par le fédéral, est arrivé à la même conclusion à l'issue de ses recherches. Dans le résumé de ses études sur l'impact de l'arrivée de la privatisation en Angleterre et en France, le réseau affirme : « Notre recherche démontre qu'il n'existe aucune preuve que la privatisation complète amène une baisse des prix. De fait, les consommateurs ont eu à payer des prix plus élevés en raison de la privatisation. L'expérience de ces pays a donné des résultats semblables à ce qui s'est passé lors de la privatisation des installations hydroélectriques de l'Ontario, les coûts ont augmenté de façon significative en raison de l'obligation du secteur privé de maximiser le rendement des avoirs de ses actionnaires ». ¹⁸

Nous réitérons les recommandations émises par le SCFP dans le cadre de l'enquête O'Connor de 2001 :

Les municipalités sont plus stables et solides que les plus importantes entreprises du secteur de l'eau. Afin d'éviter les dérèglements qui peuvent être provoqués par les faillites d'entreprises et les grandes fusions amenées par la mondialisation, les municipalités devraient conserver le contrôle des services de distribution et de traitement de l'eau.

¹⁷ Mackenzie, op cit. P.ii.

¹⁸ Canadian Water Network. Building a Better Tomorrow: Investing in Ontario's Infrastructure to Deliver Read, Positive Change - Submission on Infrastructure Financing in Ontario. (*Réseau canadien de l'eau : investir dans l'infrastructure de l'Ontario pour apporter un changement véritable et positif*) Toronto, 2004. P. 6.

*Les projets d'infrastructure de distribution et de traitement de l'eau devraient limiter la participation du privé à la conception et à la construction des systèmes, soit le rôle traditionnellement joué par le privé. Le financement, la location, l'exploitation, l'entretien et la gestion de ces projets devraient demeurer sous la juridiction du secteur public, de façon à en restreindre les coûts pour le public et à optimiser le contrôle et la capacité de rendre des comptes du secteur public.*¹⁹

Le juge O'Connor a insisté sur l'importance de la transparence et de la reddition de comptes :

« Mes recommandations visent à améliorer la transparence et la capacité de rendre des comptes des systèmes publics d'approvisionnement en eau. La confiance du public sera favorisée si nous nous assurons que des membres du public ont accès à l'information sur les différents éléments du système concernant notamment la qualité de l'eau et les décisions qui affectent cette qualité. La confiance du public sera aussi améliorée si nous faisons en sorte que les gens qui prennent les décisions en matière de qualité de l'eau sont responsables des conséquences de leurs décisions. »²⁰

Le fait de conserver la distribution et le traitement de l'eau entre les mains du public permet la mise en place d'un système de reddition de comptes aux dirigeants élus et au public. Nous vous demandons instamment de tenir compte des opinions exprimées ici.

¹⁹ Canadian Union of Public Employees. Keeping Water Services Public: Towards Greater Accountability and Safety” Submission to the Walkerton Inquiry Public Hearing no. 7 & 8: Management of Water Providers and Laboratories. (SCFP, *Garder nos services d'eau publics : vers une meilleure sécurité et reddition de comptes Mémoire à l'enquête de Walkerton, audiences publiques N0 7 et 8*) Toronto. 25 Septembre 2001

²⁰

O'Connor, Honourable Dennis R. Report of the Walkerton Inquiry – A Strategy For Safe Drinking Water. (*Rapport de la Commission d'enquête Walkerton : une stratégie pour de l'eau potable sécuritaire*) Toronto. Mai 2002. P. 6

Les solutions alternatives de financement public

La bonne nouvelle pour l'Ontario est qu'il existe des solutions de rechange aux PPP qui sont économiques et qui préservent l'intérêt public. Mais il n'existe pas de solution magique. Hormis les contributions tirées des réserves financières et des revenus courants, la construction et le renouvellement de l'infrastructure doivent être payés par le financement par emprunt. La question est comment s'arranger pour que le financement par l'emprunt permette de maximiser les avantages et les services à la population tout en minimisant les coûts. Le financement public peut atteindre ces objectifs, le financement privé non.

Malgré toute l'hystérie entourant la question de la dette, le ratio dette/produit intérieur brut est bas et il est en diminution aux échelons fédéral et provinciaux. En Ontario en 2001, le coût de la dette des municipalités se situait à 3,5 % des revenus, ce qui est nettement sous la norme provinciale. Les frais de la dette sont en diminution depuis 10 ans. Les subventions provenant des niveaux supérieurs de gouvernement ont toutefois diminué au cours de la même période.²¹ Le gouvernement provincial et les gouvernements municipaux ont encore la capacité et la marge de manœuvre nécessaires pour emprunter significativement plus pour financer l'infrastructure.

En plus des formules éprouvées d'emprunt gouvernemental, il existe aussi quelques variantes novatrices. Nous faisons la liste de certaines de ces possibilités dans nos documents d'information.

- Des emprunts à bas taux d'intérêt.
- Des obligations publiques – des obligations d'infrastructure, des obligations déductibles d'impôt.
- Le regroupement de la dette des municipalités et la création d'une direction des finances municipales comme l'OOFIS.
- Des subventions aux municipalités versées par les niveaux supérieurs de gouvernement, comme le programme d'infrastructures Canada Ontario
- Investissements des sociétés d'état dans l'infrastructure publique.
- Sociétés d'intérêt public.

Partenariats public-public

Une bonne approche permettant aux petites municipalités de générer rendement et économies consiste à participer à des **partenariats public-public** avec d'autres municipalités.

²¹ *Ibid.*

Ces municipalités profiteront des avantages du financement public, elles conserveront leur capacité de reddition de comptes, elles auront le service public comme objectif premier et elles seront en mesure de surmonter les problèmes financiers rencontrés par les petites municipalités (et même les plus importantes) dans la construction, l'amélioration et la gestion de leur propre système de distribution et de traitement de l'eau. Même les coopératives d'achat et le partage des ressources pourraient contribuer à la réduction des coûts tout en permettant aux municipalités de garder le contrôle de l'exploitation de leur système.

Le gouvernement provincial devrait continuer à encourager ce genre de coopération.

Le SCFP, l'Association canadienne du droit de l'environnement et le SEEFPO ont inclus cette approche dans les recommandations faites lors de l'enquête O'Connor :

« Là où c'est possible, les municipalités améliorent la qualité et l'efficacité de leur service en travaillant ensemble par l'entremise des autorités régionales ou de comté ou encore par l'entremise d'autres ententes de coopération municipale. Les ententes de coopération devraient relever de la responsabilité des élus municipaux, de façon à favoriser le contrôle de la municipalité et sa capacité de rendre des comptes. »²²

Il nous apparaît que cette approche fonctionne bien, tant au Canada qu'ailleurs dans le monde. Un rapport émanant du Forum mondial de l'eau qui a eu lieu à Kyoto en 2003 faisait part d'un certain nombre d'exemples de partenariats public-public (appelés PUP) au Nord-Est de l'Europe.²³ La liste des réussites est assez intéressante aux fins de notre discussion sur le financement à long terme de l'infrastructure en Ontario.

« Les cas étudiés démontrent que la restructuration de la gestion de l'eau par le biais d'une administration plus serrée tout en maintenant la propriété et la gestion entre les mains du secteur public présente de nombreux avantages par rapport à la participation du secteur privé : a) il s'agit d'une formule moins coûteuse et plus facile à mettre en place, b) toutes les mesures d'efficacité adoptées se traduisent directement en économies pour les consommateurs, en investissements dans l'infrastructure et en améliorations environnementales et aucune ressource n'est détournée du système local d'eau, c) il n'y a aucun conflit entre les objectifs d'intérêt public pour le développement du système et les considérations de recherche de profit, d) la responsabilité de la gestion et de la direction stratégique de l'exploitation est clairement établie et non répartie entre divers acteurs des secteurs public et privé, e) la gestion des risques est optimisée et les risques en matière de performance, de change et de politique sont

²² CELA et al. *Op cit.*(Association canadienne du droit de l'environnement)

²³ Hall, David and Emanuele Lobina. International Solidarity in Water – Public-Public Partnerships in North East Europe. (*Solidarité internationale dans le secteur de l'eau – les partenariats public-public au Nord-Est de l'Europe*) Service de la recherche de l'Internationale des services publics Université de Greenwich. mars 2003.

réduits au minimum, f) le contrôle local est maintenu par le biais de structures démocratiques. »²⁴

Nous demandons instamment au groupe d'experts d'encourager et de soutenir la mise en place de partenariats public-public en tant qu'alternative viable à la privatisation.

Investissement des régimes de retraite dans l'infrastructure

Les régimes de retraite ont été, pourraient être et devraient être une importante source de capitaux pour l'infrastructure dont la propriété et la gestion relèvent du secteur public. Malheureusement, tant OMERS, le régime de retraite de près de la moitié des membres du SCFP en Ontario et le Régime de pensions du Canada font la promotion des PPP pour l'infrastructure.

Le SCFP a mandaté l'économiste Monica Townsen pour examiner le rôle des régimes de retraite dans le financement de l'infrastructure. L'essentiel de son analyse est contenu dans le document d'information sur l'infrastructure urbaine du SCFP.

Les régimes de retraite doivent commencer à canaliser leurs investissements en infrastructure vers des véhicules publics d'investissement.

²⁴ Ibid. P.3.

Les enjeux en matière de gouvernance et de stratégie à long terme pour l'eau en Ontario

Établissement d'un prix à partir du coût complet, frais d'utilisateur et planification du cycle de vie

Pour diverses raisons, les municipalités ontariennes n'imposent généralement pas des frais pour les réseaux d'eau et d'égouts suffisamment élevés pour couvrir à la fois les coûts d'exploitation et d'immobilisation du système. Les coûts qui ne sont pas couverts par les frais d'utilisation le sont par les taxes et les autres sources de revenu de la municipalité. Certaines municipalités plus importantes, comme Toronto et Hamilton, ont déjà commencé à prendre le virage de la planification à long terme et à imposer, année après année, une augmentation considérable des frais, de façon à en arriver à un taux qui permettra de répondre aux exigences financières du système.

Conformément à la Loi de 2002 sur la durabilité des réseaux d'eau et d'égouts, les municipalités seront tenues d'imposer graduellement un prix établi à partir du coût complet. Cette obligation soulève la question de l'accès équitable à l'eau.

Toute personne doit avoir accès à de l'eau pour survivre et cette réalité doit être prise en compte par toute nouvelle structure de tarification. Il peut être opportun de continuer, délibérément et en toute connaissance de cause, à subventionner les tarifs de l'eau à partir des recettes générales, parce que, a) l'eau est une nécessité vitale et b) les impacts des frais d'utilisateur et des taxes sont différents.

La consultante Enid Slack, souligne que les services publics sont subventionnés justement en raison de leur valeur sociale.

« Là où un bien ou un service comprend des effets externes, l'établissement d'un prix au coût marginal peut ne pas être approprié. Les effets externes sont des bénéfiques ou des coûts de services dont le prix n'a pas été fixé et qui ne peuvent en conséquence être pris en compte par l'utilisateur. Lorsque la société donne une valeur élevée à ces effets externes positifs, il devient essentiel d'avoir recours à un coût établi sous le prix coûtant ou à des subventions. L'inquiétude la plus courante du public face aux frais d'utilisateur est qu'ils ont des effets indésirables sur la distribution : les familles à faible revenu ne pourront pas se permettre de payer ces frais d'utilisateur et elles devront donc soit se passer de ce service ou diminuer leur consommation d'autres services. »²⁵

²⁵ Slack, Enid. "Alternative Methods of Public Financing of Infrastructure in Canada. (*Méthodes de financement public de l'infrastructure au Canada*) Document non publié préparé pour le SFCP. Toronto. juin 2003.

Plus les coûts sont couverts par les taxes, moins lourd est le fardeau que les plus pauvres de la population ont à supporter.

Au Québec, Eau Secours affirme que parce que l'inégalité sociale est structurelle, nous ne pouvons rendre les choses égales en imposant des frais d'utilisateur comme par le biais des compteurs d'eau. De l'avis de cet organisme, ce sont ceux qui n'ont pas trois salles de bain ou de piscine ou qui ne lavent pas leur immense voiture ou n'arrosent pas leur immense pelouse qui ressentiront le plus les effets des frais d'utilisateur. Eau Secours croit que, bien qu'il ne s'agisse pas d'une solution parfaite, une taxe spéciale d'eau devrait être incluse aux taxes foncières, ce qui est conforme à l'idée selon laquelle ce sont les gens qui possèdent les plus grosses maisons qui consomment le plus d'eau.²⁶

La deuxième meilleure solution est le taux monolithique – un système en vertu duquel une quantité initiale correspondant à la consommation de base est facturée à un taux nominal alors que l'eau utilisée en surplus de cette quantité de base est facturée à un taux plus élevé. S'il est vrai que les mieux nantis utilisent plus d'eau, alors cette formule est plus profitable aux plus démunis de la société, encore que, une personne riche vivant seule en profitera plus qu'une famille nombreuse et démunie. Ce système peut favoriser la conservation, mais nous devons nous assurer qu'il ne menace pas la santé publique. Un peu partout dans le monde, des populations pauvres ont dû se tourner vers des sources d'eau peu sûres parce qu'elles n'ont pas les moyens de payer les taux exigés par les exploitants privés des systèmes d'eau.

Les municipalités ontariennes commencent lentement à installer des compteurs d'eau. Nous devons absolument éviter la débâcle survenue au Royaume-Uni à la suite de la privatisation de l'eau ; des gens dont l'approvisionnement en eau a été interrompu parce qu'ils n'avaient pas les ressources suffisantes pour payer leur eau. Les compteurs prépayés sont une menace à la santé publique.

« Personne n'aurait pu accuser le gouvernement conservateur d'avoir renié sa promesse de ramener les valeurs victoriennes. Lorsque, en 1992, il a permis à des entreprises privées du secteur de l'eau d'installer des compteurs prépayés à Birmingham, les gens qui ne pouvaient pas se permettre de tirer la chasse d'eau ont commencé à faire leurs besoins dans des pots et à les vider par les fenêtres de leur tour d'habitation. De quoi devenir nostalgique.

Les compteurs ont été déclarés illégaux en 1998 parce qu'ils privaient les pauvres d'une ressource essentielle. »

George Monbiot. Pourquoi la Grande Bretagne se sert de son aide monétaire pour tenter de convaincre l'Afrique du Sud de privatiser ses services publics ? The Guardian le 19 octobre 2004

²⁶ CUPE. Backgrounder on Urban Infrastructure. (*Document d'information du SCFP sur l'infrastructure urbaine*) Op cit. P. 13.

Le juge O'Connor a reconnu que si le prix de l'eau de consommation doit être augmenté de façon à couvrir les coûts du service, cette augmentation peut être mise en œuvre de façon à ce que le coût de l'eau demeure abordable pour l'immense majorité des municipalités et de leurs résidents. Il a clairement établi que l'augmentation du prix de l'eau ne doit pas devenir un fardeau important pour les familles et les individus à faible revenu et que...«les gouvernements provincial et municipaux doivent s'assurer, par tous les moyens qu'ils jugeront appropriés, que cette situation ne se produise pas.»²⁷

Aux municipalités qui envisagent une stratégie de recouvrement intégral des coûts, nous recommandons ce qui suit :

- Idéalement, la quantité d'eau nécessaire pour combler les besoins de base des gens ne coûterait rien ou elle serait facturée à un taux monolithique permettant que les besoins de base soient comblés au plus bas taux possible.
- Là où une augmentation des taux est nécessaire, elle devrait être graduelle et causer le moins de difficultés possible aux gens à faible revenu.
- Les collectivités plus petites et plus éloignées ne sont pas en mesure de récupérer la totalité des coûts de l'exploitation et de l'infrastructure par l'imposition de tarifs sans nuire aux familles à faible revenu. Les communautés autochtones sont sans contredit dans cette situation. Il faut que ces communautés aient accès à une aide supplémentaire de la part des autres niveaux de gouvernement.²⁸

Le SCFP appui la tendance à l'établissement des coûts sur le cycle de vie comme façon de planifier l'avenir des améliorations et de l'entretien de l'infrastructure. Cette façon de procéder diminue les chances d'être confronté à des crises imprévues. Il s'agit d'évaluer les dépenses à long terme qui seront nécessaires pour entretenir, gérer et renouveler les infrastructures. Une fois ce système en place et accompagné d'un plan de croissance des revenus, il devient moins probable que les municipalités doivent faire face à un manque de revenu et donc qu'elles soient tentées par les offres de financement émanant des entreprises du secteur privé.

L'expérience anglaise a démontré qu'il n'y aucune garantie que les entreprises privées qui sont propriétaires et gestionnaires des systèmes d'eau feront les investissements à long terme qui sont nécessaires pour assurer l'entretien et l'amélioration du système et pour planifier l'avenir – mêmes si ces coûts ont été inclus dans la structure de tarification. Par exemple, l'organisme de réglementation de l'eau de l'Angleterre, OFWAT, permet aux entreprises du secteur de l'eau d'inclure leurs dépenses en immobilisation au calcul des tarifs.

²⁷ O,Connor. *Op cit.*

²⁸ CUPE. "CUPE Statement: Public Water for All". (*Déclaration du SCFP : de l'eau publique pour tous*) Kyoto, mars 2003. Service de la recherche Université de Greenwich. 2001. Pp. 10 & 11.

Mais OFWAT a découvert que ces entreprises surévaluaient systématiquement ces coûts et qu'elles utilisaient la différence pour gonfler leurs profits.²⁹

« L'une des raisons pour lesquelles la ville de Pekin en Illinois a décidé de racheter son système d'eau à l'entreprise privée était que l'entreprise en question négligeait de consentir les investissements nécessaires à l'entretien du système. Malgré les augmentations de tarifs, le système demeurait en piètre état. »³⁰

Une étude menée en 1995 a comparé le coût de l'approvisionnement en eau dans des villes de taille similaire de Suède et du Royaume-Uni. En moyenne, les coûts d'exploitation des systèmes publics de Suède correspondaient à un peu moins de la moitié des coûts d'exploitation des systèmes privés du Royaume-Uni. Pour les systèmes publics, le coût des investissements nécessaires à l'entretien ne représentait que 20 % du coût des investissements des systèmes privés.³¹

Gouvernance et obligation de rendre des comptes

À Walkerton en Ontario et à North Battleford en Saskatchewan, la qualité de l'eau potable a été menacée par la diminution du financement provincial et par une réglementation inadéquate.

La transparence et l'obligation de rendre des comptes sont sans contredit les meilleurs critères à utiliser pour évaluer quel modèle de gestion contribuera le mieux à servir les intérêts de la population ontarienne. Sans reddition de comptes et sans transparence, le public ne sera pas en mesure de s'assurer que les services respectent les autres critères : la qualité, le respect de l'environnement, une exploitation efficace et efficiente, l'innovation et la flexibilité.

Ceux qui assurent les services d'eau doivent rendre des comptes au public, particulièrement pour tout ce qui touche la disponibilité, la qualité et la sécurité de l'eau. Le gouvernement municipal est le type le plus ouvert et le plus transparent de gouvernement. La loi exige que pratiquement toutes les décisions prises par un gouvernement municipal puissent être soumises à l'analyse du public. Chacun des éléments d'un service public peut être examiné par le public et les dirigeants élus. Tout changement à un service public doit passer par le processus public des comités, de l'apport du public et du conseil municipal.

²⁹ Lobina, Emanuele and Hall, David. UK Water Privatisation – A Briefing. Internationale des services publics (*Privatisation de l'eau au Royaume-Uni – un mémoire*)

³⁰ Canadian Union of Public Employees, Keeping water services public. 2001 (*SCFP, garder les services d'eau publics*)

³¹ Lobina & Hall. 2001. *Op. Cit.* P.16

Le public peut donc être informé des décisions qui le touchent, mais les élus locaux peuvent aussi échanger directement avec les citoyens afin de savoir ce qu'ils veulent et comment les changements proposés vont les toucher. Il s'agit d'une caractéristique essentielle du processus démocratique. Les citoyens doivent avoir accès aux organismes qui prennent les décisions et ils doivent avoir le droit de faire appel des décisions portant sur le prix de l'eau, sa qualité, le renouvellement de l'infrastructure et la conservation.

« Les entreprises privées n'ont aucune obligation de rendre des comptes au public, ni même à leurs clients, mais d'abord et avant tout à leurs actionnaires. Deux professeurs d'administration publique à l'Université Southern California ont passé en revue 45 études sur la privatisation des services publics. Ils en sont venus à la conclusion que les entreprises privées fonctionnent mieux dans un environnement compétitif et que leur performance diminue dans des services qui comme l'eau, constituent un monopole naturel. Ils concluent notamment que l'obligation de rendre des comptes est un problème pour les entreprises privées, parce qu'elles sont tenues de rendre des comptes à leurs actionnaires, lesquels s'intéressent à l'optimisation des profits et ne sont probablement pas résidents des collectivités où les services sont offerts. »³²

Les sociétés privées évoluent normalement dans une atmosphère où l'accès à l'information est limité. Avoir accès à des rapports et autres documents peut donner lieu à une dure bataille pour un citoyen – ou même un élu. Hamilton en est un excellent exemple. Il a fallu au SCFP et au professeur Loxley de l'Université du Manitoba plus d'un an pour obtenir copie d'une partie de l'entente initiale entre la municipalité régionale de Hamilton Wentworth et Phillips et il a fallu passer par une demande en vertu de la Loi d'accès à l'information. En 2004, un conseiller municipal a dû déboursier 2 000 \$ pour la demande d'accès à l'information qu'il a été tenu de compléter pour obtenir de l'information sur les frais de réparations de biens et d'équipements qui ont été payés par la ville plutôt que l'entrepreneur au cours des dix années précédentes. L'expérience vécue à Hamilton illustre très bien le déclin que nous vivons en matière de reddition de comptes, d'apport du public et d'accès à l'information lorsqu'il s'agit de partenariats public-privé.

La transparence et la reddition de comptes sont la pierre angulaire de la démocratie locale et du contrôle public. Le public veut être en mesure d'appeler son conseiller et de le rendre directement responsable de l'odeur, de la sécurité et du prix de l'eau potable.

Le comité d'experts devra évaluer s'il existe ou non des avantages à transférer la gestion de l'eau entre les mains de conseils ou de commissions qui appartiennent au secteur public mais qui sont indépendants du gouvernement municipal. Le SCFP s'est opposé à un tel transfert lorsqu'il a été envisagé par la ville de Toronto en 2002. Par ailleurs, le SCFP représente des membres travaillant dans diverses commissions de

³² Morgan, Stephen and Jeffrey Chapman. "Issues Surrounding the Privatization of Public Water Service." (*Les enjeux de la privatisation des services publics d'eau*). Cité dans un rapport de l'association californienne des agences de l'eau, 1996

services publics un peu partout au pays. Les facteurs décisifs pour ce type d'ententes doivent être le contrôle démocratique, la transparence, la reddition de comptes et les objectifs primaires. Avant les changements aux lois adoptés par le gouvernement conservateur pendant les années 90, les commissaires des services publics étaient élus et tenus de rendre des comptes. Aujourd'hui, les membres des conseils des services publics sont nommés par les divers niveaux de gouvernement et ces conseils se composent généralement de moins d'élus que de personnes nommées. Le processus de prise de décisions est moins ouvert et l'information moins accessible au public que dans le cas d'un gouvernement municipal. Le transfert des services publics à de tels conseils signifie aussi une intention d'adopter le modèle d'exploitation de l'entreprise privée – laisser ces conseils agir comme si la recherche de profit et non le service public devait être la motivation première.

Sous les lois actuelles, les conseils qui sont la propriété du secteur public mais qui en sont indépendants ne répondent pas au besoin que les systèmes d'eau dépendent d'une gestion démocratique, transparente et tenue de rendre des comptes.

Conservation, efficacité et innovation

La propriété et l'exploitation publiques sont essentielles à la conservation, l'innovation et la planification des systèmes à tous les niveaux.

Même en Ontario, il est probable que nous connaissons, au cours des 25 prochaines années, une baisse de notre approvisionnement en eau fraîche et de nouveaux défis en matière de santé publique. Environnement Canada prévoit que le niveau du lac Ontario baissera de 1,3 mètre d'ici 2030, ce qui affectera tant la qualité que la quantité de notre eau potable. Certains s'inquiètent de l'apparition possible, dans nos réserves d'eau, de nouvelles super bactéries résistantes aux antibiotiques et ce, bientôt. La conservation de l'eau devient de plus en plus importante au fur et à mesure que le réchauffement de la planète s'accélère.

Plusieurs municipalités ont rejeté la privatisation parce qu'elle crée une fragmentation du système et qu'elle mène à des problèmes en matière d'exploitation et de planification. Les objectifs de la municipalité ou du service concerné ne peuvent être facilement atteints lorsqu'une entreprise privée assure une partie du service. La fragmentation qui en découle mène nécessairement à des tensions quant aux objectifs de la municipalité et la façon de les atteindre.³³

Les multinationales de l'eau ne se sont pas engagées dans le domaine de la conservation, c'est une préoccupation qui entrerait en conflit avec la recherche de profit. Plus elles traitent et distribuent d'eau, plus elles font de l'argent.

³³ Hall 2001, *Op cit.*

En 1996, la région de York a confié la responsabilité de mettre au point un plan de distribution régionale de l'eau à un consortium appelé Consumers Utilities (Enbridge, anciennement Consumers Gas et NWW Canada, une filiale de la société anglaise de l'eau, North West Water). Le premier projet présenté à la région de York était le reflet de la tendance de ces entreprises à envisager des solutions lourdes qui sont souvent nuisibles à l'environnement. Le consortium proposait de construire une canalisation de distribution de l'eau à partir de la baie Georgienne et ensuite, de construire une autre canalisation, d'égouts celle-là, qui se déverserait dans le lac Ontario.

Devant la forte opposition publique, la région de York a rejeté ce plan. Ressources naturelles Canada a critiqué le plan parce qu'il ignorait des solutions beaucoup plus viables sur le plan environnemental, comme l'utilisation des réserves d'eau souterraine. La région de York a par la suite mis au point son propre plan de distribution régionale de l'eau, un plan qui mettait l'accent sur la conservation et qui rejetait la solution des grandes canalisations.³⁴

Un des arguments de taille utilisés par les tenants de la privatisation des systèmes d'eau est que les sociétés privées seront plus efficaces et qu'en conséquence, elles permettront de faire réaliser des économies aux consommateurs. Mais en y regardant de plus près, on constate que ces économies sont annulées par une marge de profit plus élevée, par des diminutions de service et par le recours à un personnel qui constitue une menace pour la qualité de l'eau.

C. N. Watson et Associés a analysé les coûts d'exploitation de plusieurs systèmes d'eau de l'Ontario afin de déterminer en quoi les entreprises privées pourraient être plus efficaces. Ils ont étudié les dépenses en main-d'œuvre, les produits chimiques, l'énergie, les services et les frais généraux, l'entretien, le capital, la dette et les réserves, les profits et l'impôt. Leur conclusion a été que les exploitants privés n'ont aucun avantage net sur le secteur public. Les services gérés par le secteur public sont tout aussi capables d'atteindre le même degré d'efficacité que les services privés.

Dans le cas des entreprises privées, il faut toutefois ajouter les profits et les impôts, ce qui représente une augmentation de 10 % à 15 % des coûts d'exploitation.³⁵

L'expérience du Royaume-Uni démontre comment les économies qui peuvent être réalisées sont annulées par la prise de profit. Lobina et Hall ont analysé les rapports de revenus et dépenses des sociétés britanniques et ils ont conclu, suite à l'analyse des trois principales composantes des factures des consommateurs britanniques, que

³⁴ Association canadienne du droit de l'environnement et al, *op cit.*

³⁵ C.N. Watson and Associates Ltd.. Financial Management of Municipal Water Systems in Ontario. (*Gestion financière des systèmes municipaux de l'eau en Ontario*) Toronto. 2001

presque toutes les augmentations de coûts survenues après la privatisation étaient dues à la prise de profit des entreprises.³⁶

Dans les partenariats public-privé, l'organisme qui assure le financement destiné à permettre de meilleures économies ne profite pas nécessairement des gains financiers générés par ces économies. Par exemple, à Hamilton-Wentworth, la région a payé pour la modernisation et l'automatisation de plusieurs éléments de l'exploitation, ce qui a engendré des économies et une amélioration de l'efficacité. Toutefois, l'exploitant privé peut réclamer les profits générés par son exploitation d'un système amélioré qui a été payé par les contribuables.³⁷

Les coûts cachés d'un partenariat public-privé, comme les frais juridiques, la supervision de contrat, et la surveillance font en sorte que toute économie dont aurait pu bénéficier la municipalité est annulée.

Il est dogmatique que de suggérer que le secteur privé est nécessairement plus efficace que le secteur public. Il peut arriver qu'une entreprise privée aille en sous-traitance pour être en mesure d'assurer un service à moindre coût, mais l'entreprise privée n'a jamais à assumer toutes les fonctions qui sont la responsabilité du secteur public, notamment les fonctions liées aux relations publiques et au traitement des plaintes. Le secteur privé n'a pas le monopole de l'expertise. De fait, en Ontario, l'expérience et la capacité d'innovation en matière de système d'eau est plutôt l'apanage des employés des municipalités et des sociétés d'état. Un service municipal ou régional a, à n'en pas douter, la même capacité qu'un exploitant privé à implanter une nouvelle technologie. De fait, la capacité de la ville d'emprunter à un taux plus bas fait en sorte qu'il est plus facile pour la municipalité d'investir dans des nouvelles technologies.

Un contrat avec un fournisseur de services privé sera nécessairement moins flexible qu'un service directement assuré par la ville. Par exemple, il est plus facile de modifier les pratiques d'un organisme municipal pour mettre en place des nouveaux programmes environnementaux ou pour mettre en vigueur des nouvelles normes de qualité de l'eau que de tenter de modifier un important contrat de service à la moitié de sa durée de vie.

Commerce et réglementation

Le juge O'Connor a émis un avis de prudence aux municipalités qui envisagent de s'engager dans une relation contractuelle avec un fournisseur privé de services d'eau. Il visait spécifiquement l'entente d'exploitation entre la municipalité et l'entreprise privée. Il demande instamment aux municipalités de prendre acte des conséquences légales qui en découleront en matière de responsabilité future, de responsabilités financières, de

³⁶ Lobina & Hall. 2001. *Op cit.* P. 10.

³⁷ Anderson & Loxley. *Op cit.* P. 11.

divulgarion d'information, de résolution de conflit et d'application, notamment en matière d'investissements dans le cadre de l'ALENA et d'autres ententes commerciales.³⁸

De nombreuses questions demeurent sans réponse quant aux impacts d'ententes commerciales comme l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et l'Accord général sur le commerce des services (GATS) et à la capacité des gouvernements d'imposer des restrictions au commerce et au transfert de l'eau, si la participation du secteur privé est autorisée pour l'exploitation des ressources en eau.

Selon Steven Shrybman, un expert dans le domaine des lois du commerce, nous avons de sérieuses raisons d'être inquiets. En s'engageant dans des ententes de PPP, les gouvernements et les sociétés d'état exposent les services publics et les autorités à d'énormes risques découlant des droits des entreprises privées enchâssés dans les ententes commerciales internationales. Les droits des investisseurs prévus à l'ALÉNA et au GATS ont préséance sur les décisions des gouvernements locaux.

Dans un avis juridique rédigé alors que le District régional du grand Vancouver étudiait la possibilité de faire construire une usine de filtration en PPP à Seymour, M. Shrybman a écrit :

« Si l'entente est conclue, l'intérêt d'un partenaire privé dans la conception, la construction et la gestion du projet Seymour serait un *investissement* selon la définition de l'ALENA. Réciproquement, une loi, une procédure, un règlement, une exigence ou une pratique du District régional du grand Vancouver ou d'un autre gouvernement canadien constitueraient des *mesures* selon l'ALENA et seraient en conséquence soumis aux larges mesures disciplinaires prévues à l'entente. »³⁹

L'avis juridique de M. Shrybman révèle que la capacité de mettre fin à une entente de PPP ou d'empêcher un changement de propriétaire est menacée par les règles de l'ALÉNA et du GATS, des ententes qui protègent les droits des investisseurs et qui menacent aussi le droit de formuler des exigences en matière d'achat local ou de retombées économiques. Même les mesures environnementales ou de santé publique comme les normes de qualité de l'eau peuvent être menacées par le biais des contestations en vertu des traités commerciaux et des plaintes des investisseurs étrangers, dans les cas où des mesures plus sévères peuvent s'avérer nécessaires avec le temps.

³⁸ CUPE Summary of Walkerton Inquiry Report part II, (*Résumé du SCFP du rapport d'enquête Walkerton*) Juillet 2002, <http://cupe.ca/ww/Environment/4648>

³⁹ Shrybman, Steven. "A Legal Opinion Concerning the Potential Impact of International Trade Disciplines on Proposals to Establish a Public-Private Partnership to Design, Build and Operate a Water Filtration Plant in the Seymour Reservoir." (*Un avis juridique sur les impacts possibles des ententes commerciales internationales. Commentaires sur les propositions de PPP pour la conception, la construction et la gestion de l'usine de filtration de Seymour*) Préparé pour le SCFP Toronto. 2001.

Il affirme que toute exemption aux règles des ententes commerciales dont pourraient faire l'objet les services d'eau sous le GATS pourrait être menacée par le simple fait de s'engager dans une entente de partenariat avec le secteur privé pour la prestation de ces services. « À cet égard, affirme-t-il en conclusion, le risque est considérablement plus grand si le contrat prévoit l'exploitation plutôt que seulement la conception et la construction d'une usine de filtration ». ⁴⁰

Nous avons demandé au gouvernement ontarien de rendre publics les avis juridiques reçus à propos des impacts des ententes commerciales internationales sur le système d'approvisionnement en électricité, alors que les entreprises privées sont encouragées à construire de nouvelles installations de production d'électricité, mais il ne l'a pas fait. Nous ne savons pas si le gouvernement a demandé et obtenu un avis juridique portant sur la participation du secteur privé aux systèmes d'eau, mais nous recommandons qu'il soit dans l'obligation de le faire.

Les ententes de commerce et d'investissement ne devraient pas avoir la possibilité d'interférer avec la capacité d'un gouvernement élu de faire des investissements environnementaux durables ou de produire des biens et services de la façon dont il le juge approprié. Tant que ce sera le cas, la meilleure stratégie que le secteur public peut adopter pour conserver le contrôle sur la qualité et l'accessibilité est de maintenir le financement et l'investissement publics.

L'Agence ontarienne des eaux et la transition dans le monde du travail

Le SCFP est d'accord avec la position du juge O'Connor, l'Agence ontarienne des eaux devrait être retenue comme l'agence responsable de l'exploitation pour la province. Elle devrait apporter son aide aux petites municipalités et aux communautés comme les Premières Nations. De plus, l'Agence ontarienne des eaux devrait pouvoir intervenir et apporter son aide dans le cas où une autre urgence venait à se produire.

Toute modification au rôle de l'Agence devrait en outre assurer un traitement équitable à tous les employés touchés. Ces employés devraient obtenir un droit du successeur.

Conformément aux recommandations du juge O'Connor, les nouvelles exigences en matière d'accréditation et de formation pour les exploitants des systèmes d'eau ont été établies dans la réglementation et elles sont sur le point d'être mises en vigueur. Le ministre de l'Environnement a promis qu'une réglementation parallèle sera mise en vigueur prochainement pour les exploitants des systèmes de traitement de l'eau.

Les membres du SCFP qui travaillent dans le domaine de l'exploitation et de la gestion municipale de l'eau affirment que la pénurie de personnel dans ce secteur s'aggraverait

⁴⁰ *Ibid.*

avant de s'améliorer.⁴¹ Il est déjà très difficile pour les petites municipalités de trouver et de garder des responsables pour leurs systèmes. Les petites municipalités s'inquiètent de devoir libérer leurs responsables de l'exploitation pour leur permettre de suivre les cours de formation requis, parce qu'ils n'ont personne pour les remplacer (une chose pour laquelle l'Agence ontarienne des eaux pourrait intervenir). L'impact de la nouvelle réglementation sur les responsables expérimentés ne s'est pas encore fait sentir, mais ce sera le cas bientôt puisque les dates limites ont été fixées à mai 2005 et mai 2006. Certains de ces travailleurs qui sont proches de la retraite vont peut-être choisir la retraite plutôt que d'avoir à se soumettre à la nouvelle formation et aux tests. D'autres, plus jeunes, pourraient aussi choisir de tout simplement changer de domaine d'activité. Les responsables de l'exploitation affirment qu'ils pourraient demander à être transférés à un certain nombre d'autres postes au sein de la municipalité, des emplois qui offrent la même rémunération, mais sans les exigences en matière de formation et sans les inquiétudes liées à la responsabilité. Ils avertissent qu'il existe, dans les collèges communautaires, de nombreux programmes donnant accès à des emplois aussi bien rémunérés que dans les systèmes d'eau, alors, pourquoi ne pas se diriger là.

Les exigences en matière de qualifications et de responsabilités sont en hausse pour les responsables de la gestion de l'eau. Les municipalités pourraient avoir à augmenter la rémunération de ces emplois pour être en mesure de retenir ce personnel. Si des systèmes de distribution et de traitement de l'eau sont transférés des exploitants actuels – municipalités ou Agence ontarienne des eaux – le personnel qui effectue ce travail devrait demeurer essentiellement le même. Il n'existe pas de bassin de travailleurs expérimentés et sans emploi dans ce domaine. Tout transfert entraînant une détérioration des conditions de travail fera en sorte de pousser les travailleurs à quitter ce secteur.

Le groupe d'experts devrait tenir compte des enjeux en matière de transition du travail dans toute recommandation touchant l'infrastructure et la gestion de systèmes d'eau.

⁴¹ Cette information a été glanée lors d'une rencontre entre de membres du personnel, de membres du SCFP et des dirigeants municipaux et des membres du personnel du ministère de l'Environnement à Toronto en 2003.

Conclusion

Le gouvernement de l'Ontario a demandé au groupe d'experts sur la stratégie à long terme d'investissement et de financement de l'infrastructure de l'eau et des eaux usées de lui prodiguer des conseils sur tous les aspects de l'organisation, de la gouvernance, de l'investissement, du financement et de l'établissement des tarifs pour tous les systèmes de distribution et de traitement de l'eau de l'Ontario.

Dans ce mémoire, nous avons soutenu que le financement, la gouvernance et l'exploitation par le public des systèmes d'eau et d'eaux usées de l'Ontario constituent la seule façon d'atteindre l'objectif déterminant en matière de politique de l'eau, s'assurer que tous les Ontariens ont accès à une eau propre et sécuritaire. Le financement, la gouvernance et la prestation de service par le secteur public donnent les moyens de s'assurer que nos systèmes d'eau sont financièrement viables, que la ressource en eau est abordable et que nous avons le contrôle qui nous permet de mettre en place des solutions pratiques et réalistes. Assurer un accès à une eau de grande qualité, adopter des nouvelles technologies, avoir accès à une expertise, prévenir la fragmentation, améliorer l'efficacité, planifier un financement adéquat et équitable, améliorer la reddition de comptes au public et garder entre des mains canadiennes les services de distribution et de traitement de l'eau, voilà autant de raisons pour lesquelles le financement et le contrôle publics des ressources en eau constituent un choix plus responsable que l'intervention du privé dans la prestation des services d'eau et d'eaux usées.

Bibliographie du SCFP dans le dossier de l'eau et des eaux usées

- ***An Analysis of a Public-Private Sector Partnership: The Hamilton-Wentworth-Philips Utilities Management Corporation PPP.*** (Une analyse d'un partenariat public-privé : Le PPP Hamilton-Wentworth avec la société Philips Utilities Management) Salim Loxley, septembre 1999.
- ***In the Public Interest: Keeping Water in Public Hands.*** (Dans l'intérêt public : garder l'eau entre les mains du public) Présentation au Conseil municipal de North Battleford, Section locale 287 du SCFP, 17 juin 2002.
- ***Presentation on the Privatization of Water to the Council of the City of Moncton,*** (Présentation sur la privatisation de l'eau au Conseil municipal de Moncton) Section locale 51 du SCFP, septembre 2001.
- ***Halifax Flushes P3 Deal with Suez.*** (Halifax annule l'entente de PPP avec suez) Nouvelles du SCFP, 23 juin 2003.
- ***Hamilton Water and Wastewater Operations Contract - Submission To Chairman and Members Public Works, Infrastructure and Environment Committee.*** (Contrat d'exploitation de l'eau et des eaux usées de Hamilton – Présentation aux membres du Comité des travaux publics, de l'infrastructure et de l'environnement) Employés du SCFP, section locale 5167 Hamilton 19 janvier 2004
- ***A Legal Opinion Concerning the Potential Impact of International Trade Disciplines on the Proposed Public-Private Partnership concerning the Halifax Harbour Solutions Project.*** (Un avis juridique concernant l'impact possible des ententes commerciales internationales sur le partenariat public-privé proposé pour le projet de nettoyage du port de Halifax) Steven Shrybman, préparé pour le SCFP, septembre 2001
- ***Legal Opinion re: DBO Water Facility Contracts (further to legal opinion concerning Seymour water filtration plant).*** (Avis juridique portant sur les contrats d'usine d'eau de DBO, en réaction à l'avis juridique concernant l'usine de filtration de Seymour) Steven Shrybman, Sack Goldblatt Mitchell, Barristers and Solicitors, Septembre 2003
- ***Presentation to the City of Winnipeg – Local 500 Presentation to the Standing Policy Committee on Public Works.*** (Présentation à la ville de Winnipeg – présentation de la section locale 500 au Comité permanent des travaux publics) Juin 2003

- ***Public-Private Partnerships: Assessing the Risks Associated with International Investment and Services Treaties.*** (Partenariats public-privé, évaluer les risques associés aux traités internationaux sur l'investissement et les services) Guidance for Municipalities, Steven Shrybman, Sack GoldBlatt Mitchell, Août 2003
- ***Submission to Chief Administrator's Office City of Toronto - Water and Wastewater Utility Study.*** (Mémoire présenté à l'administrateur en chef du bureau de la ville de Toronto – étude sur les installations d'eau et d'eaux usées) section locale 416, Syndicat des employés municipaux de la ville de Toronto, avril 2002

BIBLIOGRAPHIE

Anderson, John; and Salim Loxley. "An analysis of a Public-Private Sector Partnership: The Hamilton Wentworth-Philip Utilities Management Corporation. (*Une analyse d'un partenariat public-privé, Hamilton Wentworth-Philip Utilities Management Corporation*), Ottawa: 1999. SCFP

Canadian Environmental Law Association, Canadian Union of Public Employees, Ontario Public Service Employees' Union. "Water Services in Ontario: For the public, By the Public – A Submission to Phase 2 of the Walkerton Inquiry". Toronto. (*Association canadienne du droit de l'environnement, SCFP, SEEFPO. Les services d'eau en Ontario, pour le public, par le public – Mémoire présenté dans le cadre de la phase de l'enquête public sur Walkerton*) 22 juin 2001.

Canadian Union of Public Employees. "Keeping Water Services Public: Towards Greater Accountability and Safety" Submission to the Walkerton Inquiry Public Hearing no. 7 & 8: Management of Water Providers and Laboratories. (*SCFP, garder les services d'eau publics, vers plus de sécurité et de reddition de comptes, Mémoire présenté aux auditions publiques 7 et 8 de l'enquête Walkerton*) 25 septembre, 2001

C.N. Watson and Associates Ltd. 2001. "Financial Management of Municipal Water Systems in Ontario". (*La gestion financière des systèmes d'eau de l'Ontario*)

CUPE "Dollars and democracy: Canadians pay the price of privatization". (*SCFP, dollars et démocratie, les Canadiens paient le prix de la privatisation*)

CUPE's 2001 Annual Report on Privatization. (*Rapport annuel du SCFP sur la privatisation*) Ottawa. 2001

CUPE Research Branch. "A CUPE Backgrounder on Urban Infrastructure. (Service de la recherche du SCFP, Document d'information du SCFP sur l'infrastructure) Ottawa, mai 2004.

CUPE Ontario Division. "Re-Building Strong Communities With Public Infrastructure - A Submission To The Ontario Ministry Of Public Infrastructure Renewal In Response To The Discussion Paper On Infrastructure Financing And Procurement" – (*SCFP-Ontario, Fortifier nos collectivités par l'infrastructure – un mémoire présenté au ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique de l'Ontario en réaction au document de travail sur le financement et l'acquisition d'infrastructure*) Toronto. avril 2004.

CUPE, "Report from Kyoto, Japan, (*SCFP, rapport de Kyoto, Japon*) mars 2003".
<<http://cupe.ca/www/PrivatizationWater/4311>>

Canadian Water Network, Submission on Infrastructure Financing in Ontario,

(Réseau canadien de l'eau, mémoire sur le financement de l'infrastructure en Ontario)
March 31, 2004.

CUPE Daily News, Halifax Flushes P3 Deal with Suez. (*Nouvelles du SCFP, Halifax annule l'entente de PPP avec Suez*) 23 juin 2003.
<<http://www.scfp.ca>>

IPSOS Reid Poll. "Canadians' Views on Public-Private Partnerships: Canadians Reject Private Sector Funding Of Some Key Public Sector Areas" (*Sondage Ipsos Reid, l'opinion des Canadiens sur les partenariats public-privé : les Canadiens rejettent le financement privé pour certains éléments clés du secteur public*) avril 2004.
<<http://www.cupe.ca/updir/FACTUM.PDF>>

Morgan, S.P. and J.I. Chapman. "Issues Surrounding the Privatization of Public Water Services, A report prepared for the Association of California Water Agencies". (*Les enjeux de la privatisation des services publics d'eau, Un rapport préparé pour l'association californienne des agences de l'eau*) Centre Sacramento Centre, Université Southern California. 1996

Environnement Québec. L'eau notre vie, notre avenir Faits saillants de la politique québécoise de l'eau. Québec. 2002. Ministère de l'Environnement site Web
<http://www.menv.gouv.qc.ca/eau/politique/highlight.pdf>

Hall, David and Emanuele Lobina. "International Solidarity in Water – Public-Public Partnerships in North East Europe". (*Solidarité internationale en matière d'eau – les partenariats public-privé au Nord-Est de l'Europe*) Unité de recherche de l'Internationale des services publics, Université de Greenwich, mars 2003.

Hall, David, Emanuele Lobina and Robin de la Motte. "Making Water Privatization Illegal: -New Laws in Netherlands and Uruguay." London. Public Services International Research Unit. (*Rendre la privatisation de l'eau illégale – Nouvelles lois des Pays-Bas et de l'Uruguay*) Unité de recherche internationale sur les services publics de Londres, décembre 2004. P. 2.

Hall, David. "Water Multinationals – No longer business as usual." Public Services International Research Unit, University of Greenwich. March 2003.
Public Services International Research Unit. "Water Finance – A Discussion Note." University of Greenwich. (*Les multinationales de l'eau, ce n'est plus le retour aux affaires*) Unité de recherche de l'Internationale des services publics, Université de Greenwich janvier 2004. (*Unité de recherche de l'Internationale des services publics, notre de recherche – le financement de l'eau, une discussion*)

Hall, David. 2001. Water Privatization and Quality of Service:PSIRU Evidence to the Walkerton Inquiry. (*Privatisation de l'eau et qualité des services, preuves présentés à l'enquête Walkerton par l'URISP*), Toronto.

Mackenzie, Hugh. "Avoiding the P3 Cost Spiral: Options for Rebuilding Ontario's Public Infrastructure." (*Éviter la spirale des coûts des PPP, les choix pour la reconstruction de l'infrastructure publique de l'Ontario*) Toronto. Hugh Mackenzie and Associates. septembre 2004.

Mclean, Robin. "A U.S. vice-president of American Water". Hamilton Spectator
Ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique de l'Ontario, Pour un avenir meilleur : un cadre de planification, de financement et d'acquisition sur l'infrastructure pour le secteur public de l'Ontario, Queen's printer for Ontario 2004.
<http://www.pir.gov.on.ca/userfiles/HTML/cma_4_35661_1.html>

Government of Ontario. Part Two Report of the Walkerton Inquiry Report. (*Gouvernement de l'Ontario, deuxième rapport d'enquête sur Walkerton*) Ontario.
<http://www.attorneygeneral.jus.gov.on.ca/english/about/pubs/walkerton/part2/Chapter_1.pdf>

Citizen. "Reclaiming Public Assets: From Private to Public Ownership of Waterworks". (*Réclamer les actifs publics : de la propriété privée à la propriété publique des installations d'eau*) Washington. 2002.

Morgan, Stephen and Jeffrey Chapman. "Issues Surrounding the Privatization of Public Water Service. (*Les enjeux de la privatisation des services publics de l'eau*) Cité dans un rapport de l'Association des agences californiennes de l'eau. 1996

Shrybman, Steven. "A Legal Opinion Concerning the Potential Impact of International Trade Disciplines on Proposals to Establish a Public-Private Partnership to Design Build and Operate a Water Filtration Plant in the Seymour Reservoir". (*Un avis juridique sur les impacts possibles des ententes commerciales internationales sur les projets de PPP pour la conception, la construction et la gestion de l'usine de filtration de Seymour*) Préparé pour le SCFP, mai 2001.

Slack, Enid. "Alternative Methods of Public Financing of Infrastructure in Canada". (*Les méthodes alternatives de financement de l'infrastructure publique au Canada*) Article non publié préparé pour le SCFP juin 2003.

Énoncé de Jean-Marc Fournier, ministre de l'Éducation, du Loisir et du Sport du Québec lors de la Conférence du Conseil canadien des partenariats public-privé. Toronto. 23 novembre 2004.

Statistiques Canada. "Public Infrastructure and the Performance of the Canadian Economy, (*L'infrastructure publique et la performance de l'économie canadienne 1961 – 2002*), un résumé de deux documents de recherche
<<http://www.statcan.ca/Daily/English/031112/d03112a.htm>>

as/sepb491
S:<Research\WPTEXT\Contracting Out\Water\CUPE Brief to Expert Panel-fr.doc
Novembre 2004