

## *Compte-rendu d'événement*

*Table ronde : « La gestion de l'eau : quel rôle pour l'entreprise privée ? »*

*INRS-UCS, Montréal*

*20 janvier 2006*

*Par Magali Dupont*

### **INTRODUCTION – PIERRE J. HAMEL**

Monsieur Pierre J. Hamel introduit le sujet en faisant un court rappel de la tendance qui s'amorce. Comme il l'explique, l'entreprise privée est présente depuis longtemps sur la scène municipale. Toutefois, les services offerts auparavant ne pesaient pas très lourds dans les coûts d'opération. Il y a bien eu quelques contrats assignés pour de longues périodes, notamment à St-Louis-de-France, pour la gestion des routes mais, cela demeurerait exceptionnel et étroitement encadré par le ministère des Affaires municipales. De même, il y a 3 ou 4 ans, le gouvernement du Parti québécois avait introduit, via le MAM, les contrats clef-en-main. Ce que permet le nouveau cadre légal sur la scène municipale et qui se concrétise dans les municipalités de Valcourt, Westmount et Côte-Saint-Luc, constitue une première en termes du niveau de responsabilités accordé à l'entreprise privée, tout particulièrement en matière de financement.

### **YVES BELLAVANCE - TROVEP**

On trouvera le texte de la présentation à l'adresse :

[http://www.vrm.ca/documents/Gestion\\_Eau\\_Bellavance.pdf](http://www.vrm.ca/documents/Gestion_Eau_Bellavance.pdf)

Prenant appui sur les expériences de gestion privée de l'eau observées à l'étranger, Yves Bellavance de la TROVEP (Table régionale des organismes volontaires d'éducation populaire), propose tout d'abord une fiction qui projette dans l'avenir la récente privatisation de l'eau dans les municipalités de Côte-Saint-Luc et de Westmount : poursuivie pour bris de contrat en 2020, la Ville de Montréal, qui a emboîté le pas à Côte-Saint-Luc en 2007, tente de reprendre le contrôle de la gestion de son eau suite à des augmentations excessives de la tarification et d'histoires de corruption au sein de l'administration (copinage entre certains fonctionnaires et la firme engagée).

En réalité, le nouveau contexte légal qui s'ouvre en 2006, couplé au processus de défusion, ouvre la porte à l'introduction de l'entreprise privée dans la gestion de services publics. D'abord, il y a eu l'adoption de la [loi 61](#) l'an dernier, qui venait créer la nouvelle agence des partenariats public-privé. Ensuite, le [projet de loi 134](#), qui permet aux municipalités de confier à un tiers l'exploitation de son système d'aqueduc ou d'égout pour une période pouvant aller jusqu'à 25 ans et de permettre de surcroît à ces personnes (au sens légal) de financer les travaux qui sont reliés.

Pour reprendre les propos de monsieur Bellavance dans une lettre ouverte au Devoir en décembre 2005, « C'est sans aucune consultation ni aucune démarche démocratique que la population montréalaise est mise devant le fait accompli. » Selon lui, les citoyens n'ont pas autorisé le gouvernement québécois à adopter de telles mesures, le point n'ayant jamais véritablement constitué un enjeu électoral. Dans ses recommandations, il n'y a pas si longtemps -en 2000 pour être plus précis- la [Commission sur la gestion de l'eau au Québec du BAPE](#) s'était opposée à la privatisation. Enfin, quelle que soit la forme de gestion privée choisie, il sera plus difficile pour la population d'intervenir et aux élus de conserver le

contrôle, surtout qu'un contrat de 25 ans équivaut à de nombreux mandats électoraux et potentiellement, au passage de différentes administrations municipales.

En ce qui a trait à l'aspect financier de la privatisation, monsieur Bellavance déplore que l'on donne au privé un réseau que les citoyens ont déjà payé et devront possiblement payer les compteurs d'eau en voie d'être instaurés à Montréal. Les citoyens devront également absorber des taux de financement plus élevés, puisque les corporations privées ne jouissent pas du taux préférentiel accordé aux municipalités, à moins qu'ils ne coupent dans les salaires des employés. La Ville et ses citoyens risquent par ailleurs de devoir absorber des coûts supplémentaires liés aux nouvelles réglementations ou mises aux normes (de l'eau potable par exemple) imposées par les paliers supérieurs de gouvernement, et qui ne seraient pas prévues aux contrats. Enfin, la Ville risque de perdre à long terme le capital humain et l'expertise acquise, ce qui rendrait plus difficile la reprise en régie des opérations si jamais elle voulait (ou devait) ne pas renouveler le contrat ou y mettre fin.

Enfin, monsieur Bellavance entrevoit de nombreux problèmes dans la privatisation d'un bien public essentiel qui ne devrait pas selon lui, être soumis à la logique de marché. Les contrats accordés à des entreprises privées à long terme ouvrent la porte à des mesures susceptibles de nuire aux ménages les plus pauvres, comme la mise en place de compteurs d'eau et de tarification à l'usage. Selon lui, la recherche de profits est incompatible avec l'intérêt public et la santé.

#### **DIDA BERKU – CONSEILLÈRE MUNICIPALE, VILLE DE CÔTE-SAINT-LUC**

Afin d'apporter un éclairage sur le choix de la Ville de Côte-Saint-Luc de faire appel à une entreprise privée pour gérer les services en eau, madame Berku dresse un bref portrait de la situation en matière d'alimentation en eau, avant la fusion, pendant la fusion et après la défusion de Côte-Saint-Luc.

Avant la fusion des municipalités, la Ville de Côte-Saint-Luc était desservie par la Ville de Montréal, qui était par ailleurs propriétaires des infrastructures. Montréal facturait les services d'eau à Côte-Saint-Luc, facture que la municipalité contestait invariablement, sur la base des pertes d'eau dans les souterrains, des mauvais services et des délais à réparer les fuites importantes, parfois pendant plusieurs semaines. De fait, la Ville de Montréal n'aurait rien investi dans le réseau de Côte-Saint-Luc au cours des derniers 25 ans. Pendant cette période, ces contestations ont entraîné des centaines de milliers de dollars de frais d'avocat pour les villes de banlieues desservies par la Ville de Montréal.

Lors de la fusion, la Ville de Montréal a complètement redéfini le modèle organisationnel, affirmant dans la foulée que les investissements dans les infrastructures enfouies étaient insuffisants. La gestion des infrastructures tombaient sous la responsabilité des arrondissements, et ce, sans proposer de plan au préalable pour la gestion des services et des infrastructures, ni concertation avec les mairies d'arrondissements. Les égouts et aqueducs de Côte Saint Luc étaient entretenus par l'arrondissement Côte-des-Neiges-Notre-Dame-de-Grâce, qui n'avait pas le budget adéquat pour donner un bon service.

Suite à la défusion, les municipalités reconstituées, dont Côte-Saint-Luc, devenaient propriétaires du réseau. Ce qui pouvait sembler à prime abord une offre généreuse s'avérait dans les faits un fardeau considérable, compte tenu de l'état des infrastructures et surtout, de l'absence totale d'expertise au sein de la municipalité. En effet, les infrastructures et les services en eau ayant toujours été sous le contrôle de la Ville de Montréal, Côte-Saint-Luc n'avait jamais eu à développer la main-d'œuvre et l'expertise nécessaire à la réfection et à la gestion du réseau. Les coûts pour constituer une équipe compétente ont été jugés trop élevés pour envisager sérieusement cette solution.

Malgré les difficultés passées, la Ville de Côte-Saint-Luc a considéré se tourner à nouveau vers la Ville de Montréal. Elle a donc tenté de connaître le coût des services en eau et d'entretien des infrastructures par la Ville de Montréal, sans jamais obtenir de réponses précises. Les seules données disponibles provenaient d'un rapport produit pour la Ville de Montréal par le consortium Dessau-Soprin/SNC-Lavalin. Confronté à ce manque d'ouverture flagrant, le comité de transition s'est donc rabattu sur ce qui semblait la seule solution possible : le recours à l'entreprise privé afin de gérer son réseau d'eau.

Le contrat établi avec la firme choisie, Dessau-Soprin, pour une période de deux ans prévoit la gestion des réseaux d'aqueducs et d'égouts et un diagnostic complet de l'état des réseaux « et la préparation d'un plan d'intervention à moyen et à long terme pour leur réhabilitation et leur renouvellement à être soumis en janvier 2007. » L'entente prévoit un contrat à prix forfaitaire pour les services d'entretien, et un contrat « à l'acte » pour les travaux imprévus, tels que les réparations de bris. Cette partie de l'entente est plus susceptible de poser problème, bien que certaines dispositions aient prévu notamment que la Ville, par l'intermédiaire du directeur des travaux publics, doive autoriser les travaux. Par ailleurs, la firme est tenue de respecter la convention collective des employés de la ville dans les conditions de travail de leurs employés.

#### **MARIE-CLAUDE PRÉMONT – PROFESSEURE, FACULTÉ DE DROIT, UNIVERSITÉ MCGILL**

Marie-Claude Prémont propose une analyse du changement dans le paysage juridique de la gestion de l'eau. Son exposé fait référence à certaines dispositions législatives récentes qui affectent les municipalités, dont [le projet de loi 60 sur la Société de financement des infrastructures locales du Québec \(2004, chapitre 35\)](#), [le projet de loi 61 sur l'agence des partenariats public-privé \(2004, chapitre 32\)](#), [le projet de loi 62 sur les compétences municipales \(2005, chapitre 6\)](#), [le projet de loi 134 modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal \(2005, chapitre 50\)](#). Selon madame Prémont, ces nouvelles dispositions remettent en cause deux grands principes : l'autonomie municipale et la démocratie représentative et participative.

Peut-on dire désormais que les municipalités sont plus autonomes ou ne leur a-t-on pas seulement laissé l'illusion que leur autonomie a cru avec les récentes mesures légales adoptées par le gouvernement ? Selon madame Prémont, le gouvernement provincial force pratiquement les municipalités à faire appel à l'entreprise privée et, en leur permettant de prendre des engagements à long terme avec un tiers, les lie davantage que par le passé.

Madame Prémont estime par ailleurs que ces nouvelles mesures législatives attaquent de plein front deux aspects de la démocratie. Au niveau de la démocratie représentative, les élus viennent, selon elle de perdre beaucoup de pouvoir. Alors qu'il est relativement facile de modifier les lois et d'agir sur les pouvoirs publics centraux et même de changer une constitution, il est presque impossible de modifier ou de résilier un contrat, à moins d'en assumer des frais considérables.

La démocratie participative et les pouvoirs conférés aux citoyens se trouveraient muselés dans une logique contractuelle de long terme. Auparavant, les règlements adoptés et les projets réalisés au niveau municipal relevaient de deux mécanismes légaux complémentaires et prévus dans la loi sur les municipalités. Les projets d'envergure et règlements de conséquences (tels que les règlements d'emprunt) devaient être soumis à l'approbation des citoyens par la publication d'un avis public, éventuellement suivie d'un référendum si suffisamment de citoyens concernés se sont déplacés pour signer le registre à cet effet. En contrepartie, ce qui relève de la gestion et des actes administratifs ne faisait l'objet que d'une résolution du conseil, sans passer par la consultation des citoyens.

Sous prétexte de clarifier le champ de responsabilité de ces mécanismes légaux, le gouvernement du Québec a choisi, dans la loi sur les compétences municipales, de n'appliquer la procédure des règlements qu'aux règles de conduite des citoyens, alors que les résolutions sont réservées aux actes administratifs. Dans cette optique, les contrats de partenariats public-privé ne constituent que des actes administratifs et par conséquent, ne seraient pas nécessairement soumis à l'approbation des citoyens avant d'être adoptés. Surtout si le financement du partenaire privé, désormais introduit par le projet de loi 134 est utilisé, le mécanisme du contrôle démocratique par le règlement d'emprunt est évacué du même souffle.

Madame Prémont aborde en troisième lieu l'accroissement du fardeau fiscal des citoyens montréalais depuis la défusion des municipalités les mieux nanties de l'île. Les citoyens de Montréal vont devoir dorénavant payer plus cher l'eau qui leur est distribuée, alors que les municipalités reconstituées vont payer moins cher l'eau livrée par Montréal, et ce, simplement parce que la règle de répartition a été modifiée à la demande des maires défusionnistes de l'île. Jusqu'à maintenant, les services d'eaux étaient, comme presque tous les autres services locaux, financés par le budget général et donc, essentiellement par l'impôt foncier; conséquemment, même une fois défusionnées, les municipalités qui sont approvisionnées en eau par Montréal et assises sur une plus grande richesse foncière relative auraient dû payer l'eau en fonction de leur quote-part foncière : en vertu d'une très ancienne logique, elles auraient donc dû payer proportionnellement plus que les quartiers plus pauvres et ce, peu importe leur consommation d'eau réelle. Mais voici que le gouvernement du Québec fait en sorte qu'on passe d'une logique de paiement basée sur la richesse foncière à une tarification selon la consommation. En effet, dorénavant, l'eau revendue par la Ville de Montréal à d'autres municipalités sera facturée selon les volumes livrés et au prix qu'il en coûte pour produire cette eau.

Madame Prémont aborde finalement la question du financement des services publics. Le projet de loi 134 modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal (2005, chapitre 50) autorise les municipalités « à confier à toute personne l'exploitation de certains de leurs biens et le financement des travaux qui découlent d'une telle exploitation. » Ainsi, non seulement le financement des services publics nous coûtera-t-il plus cher lorsqu'il sera privatisé (comme l'a souligné monsieur Bellavance), mais il échappe également au contrôle démocratique.

Enfin, madame Prémont fait rapidement référence à la loi 60 qui a créé [la société de financement des infrastructures locales](#) : la SOFIL, qui avait été présentée en même temps que les projets de loi 61 et 62. La SOFIL serait, à son sens, une agence des PPP réservée aux municipalités.

## **DISCUSSION**

Pour bon nombre de participants, un des problèmes majeurs identifiés dans l'appréciation de la municipalité de Côte-Saint-Luc tient au fait que les firmes qui ont réalisé l'évaluation des coûts de réfection et d'entretien de l'état des infrastructures à Montréal, sont les mêmes firmes qui offrent les services de gestion de l'eau. Comment peut-on se fier à l'estimation de firmes qui sont à la fois juges et parties ? N'auraient-elles pas avantage à offrir un bilan alarmiste de l'état des infrastructures et des coûts d'entretien ? Ce même commentaire s'applique au contrat actuel entre la municipalité et la firme Dessau-Soprin qui doit fournir non seulement les services mais également proposer un diagnostic de l'état des infrastructures.

Un participant discute de la concentration des firmes en mesure d'offrir ces services au Québec. Bien qu'il n'y ait guère de choix, il aurait été préférable que la municipalité s'informe

un peu plus de la littérature existante sur la question de la gestion de l'eau dans d'autres pays et soit en mesure de constater à quel point les choses ne se passent pas très bien. Pour ce qui est de la durée du contrat de Côte-Saint-Luc, qui n'est que de deux ans, l'entreprise demeure quand même la mieux placée par la suite pour proposer une soumission appropriée. Ils feront d'autant plus d'efforts au cours de ces deux années qu'ils voudront conserver la clientèle pour un contrat de long terme et utiliseront la municipalité comme vitrine pour aller chercher d'autres clients.

On anticipe par ailleurs un problème particulier pour Côte-Saint-Luc en ce qui a trait au contrat à l'acte. L'évaluation des infrastructures par le consortium SNC-Lavalin/Dessau-Soprin aurait été réalisée sur la base de l'âge des conduites, par sur un examen *de visu*. Datant des années 50-60, les matériaux utilisés dans cette municipalité s'avèrent de piètre qualité et les bris risquent d'être plus nombreux que ce qui a été prévu.

Dany Fougères fait référence à une étude réalisée à la fin des années 1990 par l'INRS-UCS et collaboration avec l'INRS-ETE sur l'état des infrastructures à Montréal. Bien qu'on s'entende généralement sur le piètre état des réseaux, les conclusions de ces derniers ne sont pas si pessimistes que ce qui a été présenté à la Ville de Montréal par le consortium SNC-Lavalin/Dessau-Soprin qui estime qu'il y aurait environ de 40% de fuites d'eau dans le réseau souterrain de la Ville.

Jacques Landry, étudiant à l'INRS-UCS, donne l'exemple des entreprises qui embauchent des firmes en informatique pour surveiller le travail des concurrents. Monsieur Hamel fait une mise en garde à ce sujet, puisqu'il peut y avoir collusion entre les firmes embauchées.

Alain Dubuc, de la Ville de Montréal, demande si la ville de Côte-Saint-Luc a comparé les coûts de services de la Ville avec l'entreprise privée. Actuellement, il en coûte 1,3 millions avec l'entreprise (ces frais comprennent le diagnostic), plus la tarification à l'acte, ce qui constitue environ le double des services de la Ville de Montréal.

Anne Latendresse, professeure à l'UQAM, se demande par ailleurs pourquoi Côte-Saint-Luc et Westmount ont choisi la privatisation de leurs services en eau alors que Montréal-Est, par exemple, une autre municipalité défusionnée sur l'île de Montréal est demeurée à contrat avec la Ville de Montréal. Selon madame Berku, il n'y avait pas d'ouverture du côté de la Ville de Montréal, d'autant plus qu'elle a à peine les moyens de desservir convenablement les citoyens de Côte-des-Neiges et Notre-Dame-de-Grâce (qui, dans l'ancien arrondissement, partageaient les services publics avec Côte-Saint-Luc).

Un participant s'enquiert de la possibilité qu'avait la municipalité de soumettre le contrat aux citoyens avant de procéder. Madame Prémont, y voit de fait un problème de démocratie, puisque la décision d'avoir recours à une entreprise privée a été prise avant que la Ville ne soit reconstituée. Le comité de transition a fait ce choix unilatéralement, et ce, avant même que soient élus les conseillers municipaux.

Pour Jacques Landry, étudiant à l'INRS-UCS, les villes n'ont pas géré les infrastructures en bon père de famille puisqu'elles ne semblent pas avoir prévu à l'origine, les frais d'entretien et de renouvellement qui leur sont rattachés. Marc Antoine Fleury de l'Union des consommateurs précise qu'au contraire, le financement des infrastructures en eau avait été planifié, mais les revenus générés ont finalement servi à payer d'autres services municipaux (dont la police).

## **CONCLUSION**

Si monsieur Bellavance est conscient des contraintes de Côte-Saint-Luc et de l'urgence de leur situation, il demeure toutefois sceptique face à la solution privilégiée par la municipalité et quant à l'avenir de la gestion de l'eau à Montréal et des autres services municipaux.

Madame Berku trouve la discussion intéressante, bien que la réalité à laquelle était confrontée Côte-Saint-Luc ne permettait pas une grande marge de manœuvre. Il en aurait été tout autrement si, par exemple, les infrastructures avaient été bien gérées avant que la Ville de Montréal leur en laisse l'entière responsabilité.

Pour madame Prémont, les modifications apportées à la structure juridique poussent les municipalités dans une direction. Les modifications fondamentales apportées à la démocratie sur la scène municipale auront des effets de long terme. Le gouvernement provincial semble répondre à des exigences d'entreprises qui se cherchent de nouveaux marchés pour se développer, au niveau local et international.

*Propos recueillis et mis en forme par Magali Dupont  
Agente de recherche INRS-UCS  
Le 6 mars 2006*