

LA GESTION DÉLÉGUÉE DE L'EAU : GOUVERNANCE ET RÔLE DES DIFFÉRENTS INTERVENANTS

Marcel Boyer, Université de Montréal et CIRANO
Michel Patry, École des HEC et CIRANO
Pierre J. Tremblay, CIRANO

LA GESTION DÉLÉGUÉE DE L'EAU

I. Les enjeux

II. Les options

III. Gouvernance et rôle des différents intervenants



CIRANO
Centre interuniversitaire de recherche
en analyse des organisations

Montréal
Août 2001

1 INTRODUCTION

La provision des services d'eaux potable et usées par le secteur public n'est pas une garantie que ceux-ci seront produits efficacement. Et si la participation du secteur privé à la provision de ces mêmes services peut souvent générer des bénéfices substantiels et tangibles pour la population, notamment au chapitre de l'efficacité des opérations, ce résultat n'est pas automatique. En effet, en l'absence de marchés compétitifs, le recours à l'entreprise privée n'entraînera une augmentation de bien-être qu'à la condition que les gouvernements développent un cadre institutionnel et réglementaire adéquat. C'est le problème de la gouvernance.

La théorie économique et l'expérience montrent que dans un très grand nombre de situations, le gouvernement n'a pas à se soucier du développement d'un cadre institutionnel propre à celles-ci. Les institutions d'une société libre, notamment l'existence d'un droit commercial prévisible, l'efficacité de ses tribunaux et la liberté d'expression et notamment la liberté de presse suffisent bien souvent pour induire les entreprises à minimiser leurs coûts et à chercher constamment des moyens pour améliorer la satisfaction de leurs clients. La tâche des gouvernements consiste alors à laisser « la main invisible » d'Adam Smith faire son travail : faire respecter les contrats, établir des normes, prévenir l'apparition de monopoles, assumer la liberté de choix et l'absence de coercition, etc.

Par contre, la provision des services d'eaux potable et usées possède certaines caractéristiques qui suggèrent que le fonctionnement normal de la concurrence est sérieusement entravé et que la provision de ces services devrait recevoir une attention politique particulière. Voyons ces caractéristiques :

- La distribution et la collecte de l'eau constituent une infrastructure de *réseau*, comme celle des télécommunications, des routes, des voies ferrées, du transport et de la distribution d'électricité et à un niveau moindre de la production et de la distribution des services d'éducation et de santé. Les décisions des opérateurs dans ce réseau doivent être coordonnées pour des raisons techniques évidentes;
- Ces activités génèrent des *externalités* importantes, au plan de la santé et de l'aménagement urbain, par exemple;
- Ces activités revêtent un *caractère symbolique*: l'eau étant essentielle à la vie, sa qualité et la fiabilité de son approvisionnement ne peuvent souffrir que peu de variations dans une population. Les gouvernements sont au fait de cela et sont très sensibles à toute variation dans les flux de services ou leur qualité. L'expérience récente d'une contamination par la bactérie *e-coli* à Walkerton, en Ontario, montre l'extrême sensibilité du marché politique aux problèmes entourant les services d'eau;
- La provision des services d'eau revêt les caractéristiques usuelles d'un *monopole naturel*. Il est donc socialement désirable qu'un seul fournisseur ou opérateur soit responsable de la provision de ces services sur un territoire donné. Ces caractéristiques sont :

- D'importantes économies d'échelle entraînant une réduction significative des coûts d'exploitation avec le volume ou la taille des installations ou du réseau
- D'importants investissements irréversibles : une fois les investissements dans les conduites souterraines ou dans des usines de traitement réalisés, ces capitaux ne peuvent que difficilement être récupérés ou redéployés

Dans de telles circonstances, les gouvernements ont un nombre limité d'options. Ils peuvent décider de ne rien faire et prendre le risque que le libre fonctionnement du marché évitera l'exploitation de positions monopolistiques de la part des entreprises. Cette option est peu vraisemblable dans le cas de l'eau. Les gouvernements peuvent également opter pour le monopole public, ce qui est fréquent dans le cas de l'eau, notamment au Canada et aux États-Unis où la vaste majorité des réseaux appartiennent à des municipalités et sont opérés par elles. Les gouvernements peuvent également confier à des exploitants du secteur privé des responsabilités plus ou moins étendues et encadrer les opérations de ces exploitants : c'est la solution qu'ont adoptée la France et la Grande-Bretagne, de même qu'un nombre croissant de pays industrialisés ou en développement (Mexique, Chili, Argentine, Espagne, Israël, Maroc, Côte d'Ivoire, etc.).

Chacune des deux grandes options offre des avantages et des inconvénients. Le recours au monopole public, s'il élimine le risque d'opportunisme de la part des entreprises privées, entraîne cependant certains risques et inconvénients. Les principaux risques sont les suivants. D'abord, une efficacité réduite découlant de plus faibles incitations à la performance dans les entreprises publiques. Les manifestations les plus fréquentes de cette baisse d'efficacité sont un contrôle réduit des coûts et de la qualité, une plus faible imputabilité de la gestion et un sous-investissement chronique dans le développement et la mise à niveau du réseau. Ensuite, une politisation des décisions associée au fonctionnement du marché politique et à la capture ou protection des rentes par différents groupes de pression. Cette politisation résulte notamment en un horizon de décision réduit.

Quant au recours à des entreprises privées, celui-ci recouvre une multitude de formes, dont une taxonomie est présentée dans notre rapport *Les options*. Le principal avantage qu'il offre est l'amélioration de l'efficacité statique et dynamique (dans le temps), l'injection de capitaux, la mobilisation d'expertises pointues et le développement de compétences. La principale difficulté de cette solution est de trouver un mode de gouvernance qui à la fois garantisse à l'entreprise que ses investissements ne seront pas expropriés et limite les risques d'opportunisme et d'exploitation d'un pouvoir monopolistique par l'entreprise.

C'est précisément à l'identification d'un cadre institutionnel qui permettrait de tirer avantage de la participation du secteur privé que ce rapport est consacré. Son but est d'étudier la gouvernance actuelle des services d'eau au Québec et de proposer des pistes d'intervention susceptibles d'améliorer celle-ci.

2 LA GOUVERNANCE DES SERVICES D'EAU

2.1 Les domaines de la gouvernance

Où que l'on regarde, on constate que la provision des services d'eau est toujours encadrée. La gouvernance des services d'eau vise les domaines suivants :

- la définition de normes pour l'eau potable
- l'accès aux services d'eau
- les investissements dans le développement des infrastructures
- la tarification des services
- l'arbitrage des conflits et le règlement des litiges
- la performance du système

Règle générale, on peut distinguer deux grands ensembles de questions ou domaines auxquels correspondent souvent deux ensembles d'institutions différents (normes, réglementations, lois, etc.) : le domaine de la *qualité de l'eau* et celui de son *économie*. Le premier domaine vise principalement les deux premiers points mentionnés ci-dessus. La gouvernance de ce premier ensemble a pour objet de protéger la santé du public, de contrôler l'application des normes et d'assurer à l'ensemble de la population un accès aux services d'eau. Le second grand ensemble de questions renvoie à l'efficacité et au financement des activités. La gouvernance a alors pour objectif de réaliser et de préserver les investissements, de protéger les usagers contre l'abus possible d'exploitants en position de marché monopolistique, et plus généralement d'encourager l'efficacité du système (les quatre derniers points de l'énumération ci-haut). Remarquons l'indépendance relative de ces deux ensembles de question. La qualité de l'eau et l'économie des services d'eau, sans être totalement indépendantes, peuvent et sont en pratique régies par des instruments fort différents, ce qui ouvre un grand nombre d'options pour la gouvernance de l'eau.

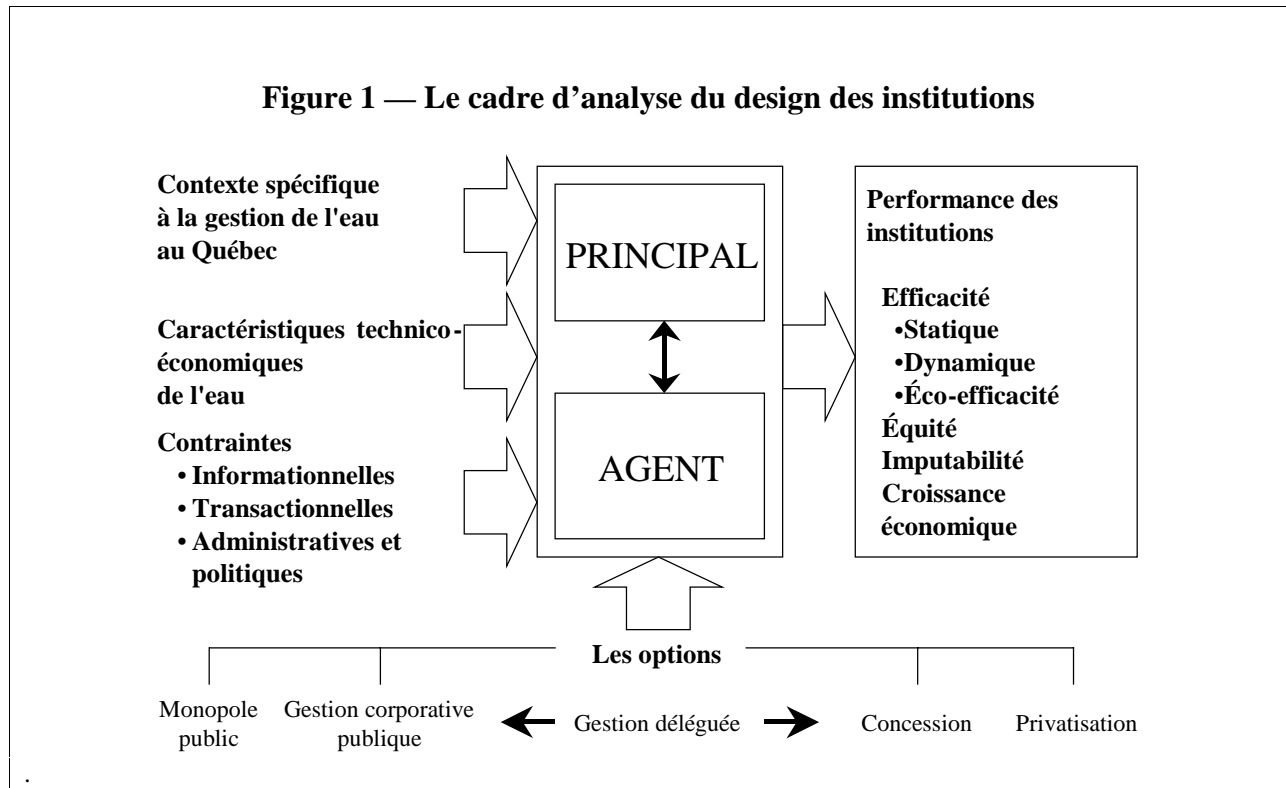
Les instruments de la gouvernance sont évidemment variés et font intervenir plusieurs niveaux de gouvernements. Cette gouvernance prend des formes différentes selon que l'opérateur est un monopole public ou que la provision des services d'eau fait intervenir le secteur privé. Lorsque le secteur privé est impliqué, le gouvernement doit encore choisir entre une gouvernance basée sur une réglementation économique (ou gouvernance institutionnelle) et une gouvernance basée sur des contrats, ou une combinaison des deux.

Les deux prochaines sections de ce rapport présentent : a) une présentation des défis et objectifs de la gouvernance des services d'eau; et b) une comparaison de la gouvernance basée sur la réglementation des comportements et des structures et la gouvernance fondée sur les contrats.

2.2 Les défis de la gouvernance

Nous avons, dans un Rapport précédent (voir : *La gestion déléguée de l'eau : les enjeux*, juin 1999), esquissé notre approche à la gouvernance. Le schéma de la Figure 1 résume cette

approche. Le modèle principal-agent sert d’ancrage à notre réflexion. Au cœur de celui-ci on trouve un principal –la collectivité– qui désire confier la gestion des services d’eau à un agent – un opérateur, public ou privé--.



Les objectifs de la collectivité

Le principal poursuit un vecteur d’objectifs économiques et sociaux :

- *efficacité statique et dynamique* : réduction des coûts, recherche d’innovations, amélioration des services, protection de l’environnement, allocation socialement optimale de l’eau entre les usages alternatifs (résidentiels, agricoles, commerciaux, institutionnels et industriels), investissements optimaux dans le développement et la maintenance du réseau, etc;
- *équité* : équité dans l’allocation des ressources (protéger les usagers contre l’exploitation des opérateurs, assurer l’accès aux services d’eau, implanter des modes de financement qui sont compatibles avec les objectifs en matière de redistribution du revenu du gouvernement, etc.) et équité du processus (protéger les citoyens/usagers contre l’abus de pouvoir ou contre la discrimination, assurer l’équité dans les appels d’offres, etc.)
- *imputabilité* : responsabiliser les décideurs, qu’ils soient de l’entreprise publique ou privée, aux conséquences de leurs décisions; assurer une certaine transparence de la gestion et une reddition de compte claire et compréhensible à la collectivité;

- *développement économique* : contribuer au développement et à la commercialisation des compétences techniques et de gestion dans le domaine de l'eau, vu dans son ensemble.

Dans un monde caractérisé par l'absence d'incertitude, le principal observerait sans coût le comportement, les efforts et les décisions de son agent et pourrait facilement inciter ce dernier à poursuivre les objectifs de la collectivité. Il resterait au principal à procéder à l'arbitrage difficile entre les objectifs sociaux et économiques visés, objectifs qui ne sont que partiellement convergents. Mais une fois cet arbitrage réalisé, le principal pourrait indiquer la direction à son agent et s'assurer que celui-ci ne dévie pas de cette direction. Les résultats, en terme de performance, ne varieraient qu'en fonction d'aléas hors du contrôle du principal ou de l'agent.

Ce monde idyllique n'existe pas et n'a jamais existé. L'information est coûteuse, imparfaite et asymétriquement distribuée entre le principal et l'agent. L'information est coûteuse : il en coûte de connaître l'état de nature, d'observer le comportement ou de mesurer la performance d'un agent. L'information est imparfaite car une part d'incertain et d'ambiguïté demeure toujours. Enfin, l'information n'est pas uniformément distribuée : le principal et l'agent ont chacun un ensemble d'informations qui ne correspondent pas parfaitement. On parle alors d'information privée : certaines informations sont possédées en propre par l'un ou l'autre des partenaires.

La conséquence de cet état de fait est une réduction effective du degré de contrôle du principal sur l'agent et l'introduction d'un risque de comportement opportuniste. L'agent, sachant que le principal ne peut qu'imparfaitement observer son comportement et sa performance, pourra dans certains cas être tenté de poursuivre des objectifs distincts de ceux du principal : augmentation de la taille du personnel sous sa responsabilité, détournement des objectifs poursuivis en fonction de ses propres valeurs, réticence à prendre certaines décisions difficiles, etc.

C'est pourquoi le choix d'un mode de gouvernance est conditionné par des contraintes informationnelles, transactionnelles et administratives. Que la collectivité décide de confier la provision des services d'eau à une agence gouvernementale ou à une entreprise privée n'élimine pas le problème d'agence fondamental auquel nous avons fait référence. Les formes de gouvernance seront cependant différentes. L'option publique reposant davantage sur les mécanismes de contrôle procéduraux et sur les contrôles politiques, tandis que la collectivité qui fait appel à un agent privé privilégie les mécanismes formels de réglementation et la régie par contrats commerciaux.

Les problèmes d'agence

Lorsque l'agent est une entreprise publique, les manifestations d'opportunisme de ses gestionnaires prendront les formes suivantes :

- la réduction des investissements associés à la politisation des décisions et à l'horizon relativement court du marché politique. Puisque tout investissement élève généralement la valeur à long terme d'une entreprise, le marché financier incite les gestionnaires du secteur privé à adopter une perspective de long terme puisque

l'évaluation de l'entreprise dépend des rendements futurs anticipés par les investisseurs. L'absence d'un tel mécanisme pour les entreprises publiques émousse l'incitation à faire des investissements de longue période. Les élus, qui adoptent généralement un court horizon (électoral), ont peu de raisons de contrebalancer cette incitation perverse, d'autant plus que les investissements dans le réseau d'aqueduc et d'égout sont forcément peu visibles!

- les gestionnaires de l'entreprise publique savent qu'ils font généralement face à une contrainte budgétaire « souple » : un déficit d'opération n'entraîne pas automatiquement une correction et éventuellement la fermeture de l'entreprise. L'agent, dans ces circonstances, pourra être tenté de relâcher le contrôle sur les coûts, confiant qu'il est que de nouvelles ressources financières seront injectées explicitement ou implicitement dans l'entreprise si cette dernière est en difficulté. Le contexte propre des services d'eau est d'autant plus propice à ce calcul qu'en général les coûts et les revenus de l'activité ne sont pas « comptabilisés » séparément des autres services municipaux;
- l'agent de l'entreprise publique sait également que tout surplus d'opération peut être confisqué par le gouvernement (son principal). Il pourrait être incité à générer de tels surplus si sa rémunération dépendait étroitement de l'importance de ces « dividendes », mais ce n'est généralement pas le cas. La conséquence est que l'agent a un intérêt moindre à rechercher l'efficacité. Il se contentera plus facilement d'atteindre les objectifs et normes que peut vérifier le principal.

La gestion déléguée entraîne également certaines difficultés :

- le gestionnaire de l'entreprise privée voudra d'abord et avant tout rendre les opérations profitables, ce qui signifie que le principal voudra accorder une attention particulière aux objectifs sociaux qui pourraient être sacrifiés par le gestionnaire ;
- le gestionnaire devra ainsi réconcilier les pressions souvent contradictoires du donneur d'ordres –un gouvernement—et des actionnaires. Nous obtenons en fait une relation entre un agent et deux principaux;
- le gouvernement pourrait être tenté de modifier les règles du jeu, et par conséquent la profitabilité des investissements, voire de nationaliser ou confisquer les investissements irréversibles effectués par l'entreprise, ce qui crée un risque d'affaires significatif.

Les objectifs de la gouvernance

On conviendra donc que le choix d'un mode de gouvernance est essentiel pour l'atteinte des objectifs de la société. Les principaux objectifs de la gouvernance sont :

- *promouvoir l'efficacité* en maximisant les chances d'atteinte des objectifs de la collectivité, aux plans de l'efficacité, de l'équité, de l'imputabilité et du

développement économique. Cette promotion repose sur les mécanismes d'incitation et de contrôle que permet de développer un mode de gouvernance particulier;

- *réduire les rentes informationnelles* associées aux asymétries d'information entre principal et agent. Ces rentes sont coûteuses car elles augmentent le coût de financement, par taxation ou autrement, des services par les citoyens;
- *protéger les usagers/consommateurs* contre l'abus de l'agent, qu'il soit public ou privé, et protéger les investissements des entreprises contre les risques d'expropriation par le gouvernement;
- *prévoir un mode de résolution* des conflits ou disputes entre le principal et l'agent.

Ces objectifs ne sont en général pas complètement congruents. Ainsi, une efficacité maximale peut impliquer des rentes informationnelles importantes; une réduction des rentes ne peut normalement être obtenue qu'aux dépens d'une efficacité moindre.

2.3 Une comparaison de deux modes de gouvernance : la gouvernance institutionnelle et la gouvernance contractuelle

Bien que le design de modes de gouvernance s'ouvre sur un très grand nombre de possibilités, deux modes principaux sont présents dans le cas des services d'eau : la gouvernance institutionnelle et la gouvernance contractuelle.

La gouvernance institutionnelle

On parle de gouvernance institutionnelle ou réglementaire lorsque les activités de l'opérateur (généralement privé, mais parfois une société mixte, comme dans le cas de la France ou du Chili) sont contrôlées, surveillées, régies par un organisme public de réglementation, régie qui s'applique à tous les opérateurs qui appartiennent à une classe donnée. Notons que l'immense majorité des modes de gouvernance observés pour gérer les services d'eau comprennent un minimum de gouvernance institutionnelle (notamment en matière de qualité de l'eau). Les distinctions sont plus marquantes en matière de normes de performance, de niveaux de service, d'accès aux services, d'efficacité et de tarification.

Les principaux avantages de cette forme de gouvernance sont : sa flexibilité et son haut degré de professionnalisme. La possibilité d'adaptation aux circonstances ou à l'évolution des préférences des usagers à l'aide de règles précises, quasi-judiciaires et pré-établies entre l'organisme et l'opérateur dispense les deux parties de conclure une entente à très long terme. Le haut degré de professionnalisme souvent associé à ce mode de réglementation tient à l'expérience de nombreux pays avec ce type de réglementation et au progrès récemment accomplis dans le domaine de théorie économique de la réglementation.

Dans la mesure où un corps compétent d'experts jouit réellement d'une autonomie en matière réglementaire, la gouvernance institutionnelle peut effectivement permettre d'encadrer

efficacement des ententes de gestion déléguée, y compris par des gouvernements locaux de petite taille, souvent dépourvus de l'expertise de pointe (ce qui les place dans une situation d'infériorité face à de grands opérateurs très expérimentés). Le caractère universel de ce type de gouvernance assure l'ensemble de la population d'une uniformité de traitement dans la détermination des paramètres opérationnels.

Notons que l'étendue de cette gouvernance institutionnelle varie beaucoup de pays à pays ainsi que de domaine à domaine. Le design d'un mode de gouvernance adapté aux caractéristiques institutionnelles, politiques et administratives de chaque région peut ainsi influencer sur l'étendue et le choix des domaines assujettis à ce type de gouvernance.

Les principaux désavantages de ce mode de gouvernance sont : le risque de politisation du processus et de perte d'indépendance des régulateurs et le risque d'une dérive vers un contrôle tatillon des activités de l'opérateur et une trop grande lourdeur du mécanisme. Le premier désavantage est lié à la crédibilité de l'agence réglementaire et à son indépendance. En absence d'une capacité à s'engager et à engager les gouvernements de manière crédible, les décisions des agences seront perçues comme peu crédibles et les opérateurs seront réticents à effectuer des investissements conséquents et de longue durée. De plus, le manque d'indépendance entraînera une politisation des décisions, déplaçant vers le marché politique l'équilibre du jeu stratégique. Or, l'analyse montre que la politisation des décisions entraîne généralement une dégradation des services et des investissements. Le second désavantage correspond à la situation où les fonctionnaires responsables de la surveillance et de la réglementation, loin de manquer d'indépendance ou de support, s'autorisent à intervenir de manière régulière dans la gestion des opérations, les politiques d'embauche, les stratégies de financement, les choix technologiques, les calendriers d'investissements, etc. Cet effort vers un réglage courant des décisions détruit l'autonomie des opérateurs, réduit considérablement leur efficacité et finit par accroître la bureaucratisation, avec les coûts administratifs et la rigidité qu'on devine.

La gouvernance contractuelle

Par gouvernance contractuelle, on entend l'ensemble des mécanismes et des provisions contractuelles insérées dans une entente commerciale entre un gouvernement local ou central d'une part et un opérateur d'autre part. Contrairement à la gouvernance institutionnelle, la gouvernance contractuelle prend sa source dans une entente bilatérale entre parties.

L'ancrage de ce mode de gouvernance dans les rapports bilatéraux offre deux principaux avantages. Le premier est qu'il permet souvent au gouvernement local et à l'opérateur de réduire significativement le niveau d'incertitude entourant la transaction en adaptant la nature de l'entente aux spécificités ou problèmes de la municipalité. Le second est que cette forme de gouvernance n'exige pas de changements institutionnels importants, ni de création d'une agence indépendante, etc. Il requiert néanmoins l'existence d'un certain nombre d'aménagements institutionnels (législatifs ou réglementaires).

Le désavantage majeur de ce mode de gouvernance est la présence de risques contractuels associés à la gestion d'une entente de longue période avec un opérateur. Le gouvernement et l'opérateur doivent en effet parvenir à définir un cadre qui permettra l'adaptation à des

circonstances non prévues (changement dans l'évolution de la demande, choc technologique, etc.). Le caractère irréversible de certains investissements et la durée même de l'entente rendent la négociation d'une telle entente contractuelle parfois très difficile. En l'absence d'un mécanisme efficace pour s'ajuster, les parties devront se résoudre à un niveau de coopération plus limité (avec une perte de bien-être pour les usagers) ou à recourir aux tribunaux. Un autre désavantage de ce mode de gouvernance est le risque de capture des gouvernements locaux par de grandes entreprises.

3 TROIS EXEMPLES DE GOUVERNANCE DES SERVICES D'EAU : LES CAS DES ÉTATS-UNIS, DE L'ANGLETERRE ET DE LA FRANCE

Nous proposons ici de revoir brièvement les modes de gouvernance qu'ont principalement adopté trois grands pays développés.

3.1 Le cas des États-Unis

On dénombre plus de 180 000 systèmes de distribution de l'eau aux États-Unis. La vaste majorité des services est assumée par le secteur public. Au début des années 1990, l'*Environmental Protection Agency* (EPA) dénombrait 54 477 *Community Water Services*, dont 45% étaient de propriété des autorités publiques locales, 27% étaient de propriété de communautés ou d'institutions et 28% étaient de propriété privée. Notons cependant le développement récent du secteur privé dans la gestion et l'opération des usines de traitement de l'eau ainsi que dans le développement des réseaux. Les principaux opérateurs privés actifs aux États-Unis sont : *United Water Services*, *American Water Works*, *OMI*, *Southern California* et *Vivendi*.

Au niveau de la production de l'eau potable, environ 20% de la population était desservie par un opérateur privé et près de 10% des usines de traitement des eaux usées étaient sous contrôle privé.

Le système de distribution et de traitement des eaux américain est donc largement public. La gestion de ces services d'eau fait intervenir les trois ordres de gouvernement (fédéral, d'état et local). Le rôle principal du gouvernement fédéral est d'encadrer les municipalités dans la provision des services d'eau. Les deux initiatives législatives majeures du gouvernement central en ce domaine sont le *Clean Water Act* et le *Safe Drinking Water Act*.

Le gouvernement fédéral intervient principalement par l'entremise de l'EPA, qui établit des normes de qualité pour l'eau potable, assure que les systèmes d'eau sont opérés par des opérateurs qualifiés, protège la ressource et assure l'intégrité de l'ensemble du système. L'EPA rend également publique l'information sur la qualité de l'eau. L'EPA délègue généralement aux États et à leurs commissions la responsabilité d'appliquer les normes de qualité. Le gouvernement fédéral intervient également en finançant le développement du système de traitement et de distribution de l'eau par le *State Revolving Fund*. (Une étude effectuée par l'EPA au milieu des années 1990 évaluait à plus de 140 milliards US \$ l'investissement nécessaire d'ici 2014 dans les infrastructures de distribution d'eau potable). Les besoins de financement des états

et l'expertise grandissante du secteur privé ont par ailleurs amené l'EPA à encourager les gouvernements locaux à développer des partenariats public-privé.

La tâche principale des gouvernements locaux est la sélection d'un fournisseur de services. La plupart du temps, la municipalité décide de fournir elle-même les services, mais tarifie les usagers pour leur utilisation de l'eau. De façon croissante, des municipalités américaines se tournent vers des entreprises privées pour la production de l'eau potable et le traitement des eaux usées. Enfin, les décisions des opérateurs sont parfois sujettes à une réglementation par une agence : c'est le cas d'environ 20% des opérateurs.

En définitive, le système américain est très décentralisé : il laisse aux gouvernements locaux une grande marge de manœuvre. La gouvernance est largement institutionnelle pour les normes de qualité. En matière de tarification, d'accès et d'investissements, la majorité des municipalités ont eu jusqu'à aujourd'hui recours au service public. La gouvernance passe alors en règle générale par le marché politique. Enfin, dans un plus petit nombre de cas, mais de plus en plus nombreux, on observe une gouvernance contractuelle.

3.2 Le cas de l'Angleterre et du Pays-de-Galles

Adopté en 1989, le *Water Act* a eu pour effet de privatiser complètement les services d'eau potable et d'assainissement en Angleterre et au Pays-de-Galles. Cette importante restructuration du secteur de l'eau a redéfini les rôles respectifs des différents niveaux de gouvernement.

Aujourd'hui, 10 entreprises couvrent l'approvisionnement en eau et l'assainissement des eaux et une vingtaine d'autres s'occupent essentiellement de la distribution de l'eau potable. Le territoire est divisé en monopoles régionaux pour le traitement des eaux usées, mais la concurrence est encouragée pour le traitement et la distribution de l'eau potable. Les entreprises privées ont investi environ 40 milliards US \$ afin de rendre les équipements anglais conformes aux normes en vigueur dans la Communauté Européenne.

La gouvernance institutionnelle du système est assumée par deux organismes publics : le *Drinking Water Inspector (DWI)* et l'*Office of Water Services (OFWAT)*. Le premier s'assure que la qualité de l'eau potable est conforme aux normes prescrites par le gouvernement central. Le DWI publie annuellement un rapport sur chaque entreprise de distribution de l'eau et fait enquête dans les cas où la qualité de l'eau pourrait être compromise. Le *Drinking Water Inspector* relève du secrétaire d'état à l'environnement, qui partage avec la *National Rivers Authority* la responsabilité de la gouvernance en matière de qualité de l'eau.

Créée par le *Water Act* de 1989, OFWAT assure la réglementation économique des services d'eau. L'organisme protège les usagers contre l'abus de position monopolistique des distributeurs en réglementant les prix exigés des usagers et en protégeant chaque classe d'usagers contre toute forme de discrimination. OFWAT a également pour mission d'aménager la concurrence dans le domaine des services d'eau, responsabilité qu'elle partage avec la *Monopolies and Mergers Commission*. Enfin, OFWAT a le mandat de veiller à ce que les opérateurs privés soient aussi efficaces que possibles.

OFWAT a notamment innové dans le domaine de la réglementation économique de l'eau en introduisant une forme de réglementation incitative, la *price-cap regulation*. Le principe de la *price-cap regulation* est de limiter la hausse des tarifs à la hausse du coût des intrants moins un facteur d'ajustement pour refléter les gains de productivité anticipés. Ce facteur d'ajustement peut varier dans le temps et d'entreprise à entreprise, en fonction des investissements réalisés et de l'efficacité relative des entreprises. Typiquement, la formule est précisée pour une période de dix ans. La période relativement longue s'écoulant entre les périodes de révision réglementaire implique une forte incitation pour les entreprises à réduire leurs coûts (puisque'elles profitent de tout gain d'efficacité au-delà du niveau anticipé dans la formule *price-cap*). La présence des gains anticipés de productivité dans la formule permet aux consommateurs de bénéficier également directement des gains d'efficacité des entreprises.

L'implantation du *price-cap* par OFWAT a différé quelque peu de la procédure prévue. Ainsi, OFWAT a demandé à plusieurs entreprises de ne pas hausser leurs prix dans les deux ans après avoir fixé les balises réglementaires en 1991 (ce qu'elles firent). La première révision majeure des paramètres eut lieu après cinq ans d'existence, en 1994, et fixa les paramètres pour la période s'étendant jusqu'en 2005.

Autre innovation intéressante, OFWAT introduisit un modèle de balisage systématique qui permet de comparer la performance relative de chacune des entreprises. OFWAT recueille à cette fin quantité de données sur les coûts d'opération, les coûts de financement, les niveaux de services, etc. de chaque entreprise.

OFWAT, et plus particulièrement son directeur, consultent régulièrement les dix *Customer Service Committees* (CSC), qui regroupent des représentants des usagers et des consommateurs pour chacune des 10 grandes régions et qui peuvent acheminer au directeur d'OFWAT des plaintes sur la qualité des services ou l'accès aux services. Un sujet qui attira beaucoup d'attention est celui du nombre de débranchements occasionnés par le non paiement des tarifs. Estimés à environ 20 000 au début de 1992, ceux-ci ne sont plus possibles que suite à une ordonnance de la Cour. L'*Environmental Agency*, pour sa part, fut créée en 1995 par l'*Environment Act* et a pour mission de protéger l'environnement, notamment en ce qui concerne les usages de l'eau.

Finalement, les conditions propres à l'exploitation de chacun des territoires sont spécifiées dans des licences qui sont négociées entre le Secrétaire d'État à l'environnement et les opérateurs. La durée normale de la licence est de 25 ans, mais le Secrétaire d'État a le pouvoir de la révoquer après 10 ans. La révision des prix se fait à tous les cinq ans. Le système des licences en Angleterre et au Pays-de-Galles ressemble donc quelque peu aux concessions françaises. Mais, contrairement à la situation en France, les négociations sont centralisées en Angleterre. Autre différence d'importance : une forme de gouvernance économique centralisée, de nature institutionnelle, prédomine en Angleterre, contrairement à ce qui se produit en France ou aux États-Unis.

La plupart des analystes conviennent que OFWAT et le DWI sont perçus comme compétents, indépendants et crédibles. Le résultat fut une dépolitisation des décisions dans la gestion de l'eau en Angleterre. Le modèle de gouvernance institutionnelle anglais, qui s'articule

autour du rôle central que joue OFWAT, constitue une variante très différente des modèles américain ou français.

3.3 Le cas de la France

En France, ce sont les communes et les municipalités qui sont responsables des services d'eau et d'assainissement. Règle générale, les autorités publiques sont propriétaires des actifs, mais leur gestion est déléguée à des entreprises privées, et ce depuis fort longtemps. En effet, plus de 75% du volume d'eau potable et 65% de celui des eaux usées sont traités par des entreprises privées, dont les plus importantes sont : la Lyonnaise des eaux, la Générale des eaux et la Société d'aménagement urbain et rural (SAUR).

Depuis le siècle dernier, les communes concluent donc des ententes de longue durée – contrats de concession ou d'affermage –, variant entre 15 et 30 ans, avec un opérateur privé. Ces ententes définissent certaines balises, des normes de qualité et déterminent des règles pour la fixation des tarifs et le règlement des conflits.

La France a revu récemment sa politique de l'eau, suite notamment à certains scandales entourant des ententes entre politiciens et administrateurs de sociétés privées. Si elle a conservé son cadre de gestion par bassins versants, cadre qui institue des comités de bassin qui regroupent tous les intéressés d'une région à la gestion de l'eau et élaborent des politiques d'utilisation de l'eau, elle a institué un nouvel organe de gouvernance institutionnelle : le *Haut Conseil du service de l'eau et de l'assainissement*. Ce *Haut Conseil*, un organisme indépendant des communes et des comités de bassin, a pour mission d'assurer une transparence dans la gestion de l'eau. Le *Haut Conseil* peut émettre des avis, faire des recommandations sur la réglementation nationale et saisir préfets, ministres et instances responsables de toute question concernant le contrôle des activités reliées à la gestion de l'eau. Il produit également un rapport annuel sur la gestion de l'eau en France.

Le rôle du gouvernement central est double : définir le cadre législatif qui permet aux communes de gérer les services d'eau et définir les normes nationales en matière de qualité de l'eau et de protection de l'environnement.

Dans le cas de la France, la gouvernance contractuelle domine largement le paysage. Mais plusieurs mécanismes et institutions – les réglementations nationales, l'existence des comités de bassin et celle du Haut Conseil – tissent une toile de gouvernance institutionnelle non négligeable.

3.4 Conclusions

Les trois modèles de gouvernance que nous avons brièvement revus illustrent la variété et la complexité des modes de gouvernance concevables. Bien que certains traits soient communs aux trois, comme l'établissement de normes nationales pour la qualité de l'eau potable, les trois modèles se distinguent de manière importante au plan de l'importance relative des modes institutionnel et contractuel.

L'Angleterre a privilégié une gouvernance institutionnelle, la France une gouvernance contractuelle. Les Etats-Unis se trouvent dans une situation intermédiaire, mais se distinguent surtout par la plage beaucoup plus restreinte – pour le moment – qu'occupent les entreprises privées.

4. LA GOUVERNANCE DE L'EAU AU QUÉBEC : UN BILAN

4.1 Les instruments de la gouvernance au Québec

Essentiellement, les normes en matière d'eau potable sont prescrites au Québec par le *Règlement sur l'eau potable*. C'est le Ministère de l'Environnement et de la Faune qui est responsable de la révision périodique et de l'application de ces normes. Le rôle du gouvernement fédéral est d'émettre des recommandations (les *Guidelines for Canadian Drinking Water Quality*) et, par divers programmes, d'encourager et de supporter les efforts de réhabilitation et de développement des réseaux.

Quant aux normes économiques, elles sont déterminées par les gouvernements municipaux. Les modalités de provision ne sont cependant pas toutes sous le contrôle des gouvernements municipaux qui, dans bien des domaines, doivent obtenir l'aval du Gouvernement du Québec, notamment du Ministère des Affaires Municipales et de la Métropole. La décision de procéder à des investissements majeurs, par exemple, ou celle de chercher à conclure une entente de moyen ou long terme avec un partenaire privé ne sont pas totalement du ressort des gouvernements locaux.

Ainsi, la structure de la gouvernance au Québec est assimilable à celle des États-Unis, dans ses grandes lignes, avec quatre différences majeures :

- Les normes en matière de qualité de l'eau adoptées au niveau fédéral n'entraînent pas leur application au niveau provincial. D'où l'absence au Canada d'un chien de garde puissant, articulé et crédible, comme l'EPA aux Etats-Unis;
- L'autonomie administrative des municipalités québécoises est beaucoup plus limitée que celle des gouvernements locaux aux Etats-Unis ou en France ;
- La tarification des services d'eau est significativement plus limitée au Québec qu'aux Etats-Unis, ce qui a pour conséquence une faible gouvernance en matière de tarifs et de coûts au Québec;
- Le rôle très limité du secteur privé au Québec réduit de beaucoup l'étendue concrète de la gouvernance contractuelle. Par ailleurs, contrairement à l'EPA, le gouvernement québécois n'encourage pas directement le recours à des partenariats public-privé.

4.2 Bilan de la gouvernance de l'eau au Québec

Notre Rapport « *La gestion déléguée de l'eau : les enjeux* » et le récent Rapport du BAPE ont mis en évidence les retards considérables qu'accuse le Québec en matière de gestion de l'eau :

- au plan des *normes de qualité* de l'eau potable : les normes québécoises sont présentement nettement inférieures aux normes canadiennes, qui elles sont inférieures aux normes américaines et européennes;
- *l'application de ces normes*, déjà très permissives, souffre de nombreuses dérogations. Trop peu de ressources sont consacrées à la vérification de ces normes. Dans les cas où des dépassements significatifs sont mis à jour, les suites sont souvent anémiques, pour le moins;
- les usagers et les élus font face à une *carence importante d'information*. Ils disposent d'une information très limitée et de piètre qualité sur les normes de l'eau potable, les normes concernant les eaux usées, les coûts d'opération des systèmes et l'état des infrastructures en général. La notion de transparence est à toutes fins utiles absente du monde québécois de gestion de l'eau;
- les infrastructures souffrent d'un *sous-investissement* chronique;
- les *coûts, la productivité et la performance générale* des systèmes d'eau au Québec sont inconnus ou très mal connus.

Bien que ces constats aient été repris par le BAPE, ce dernier n'en concluait pas moins à l'avantage de la gestion par le secteur public sur la base présumée d'une meilleure gouvernance :

"Les avantages du public sont qu'il appartient à la collectivité, qu'il est sous la gouverne du politique lequel est directement redevable à la population et soumis au jugement populaire lors des élections. Le contrôle démocratique est donc *a priori* supérieur." (BAPE, 2000, tome 1, p. 32).

Ce raisonnement impute à la gouvernance par le marché politique une supériorité qui tiendrait à l'efficacité du contrôle démocratique. Or le marché politique est fort imparfait : les citoyens, mal informés, ont peu d'intérêt à obtenir l'information pertinente et à chercher à améliorer la gestion. Par contre, les groupes d'intérêt, qui bénéficient de rentes dans le système actuel, sont motivés et mobilisés et exercent ainsi un poids considérable sur l'équilibre politique.

Les carences d'information sérieuses auxquelles nous avons fait allusion et qui minent l'efficacité des contrôles politiques sont par ailleurs reconnues par le BAPE :

"Nous ne pouvons tout simplement pas juger de manière précise de l'efficacité du système québécois d'eau potable parce que nous ne disposons que d'appréciations sur les quantités d'eau produites et perdues et parce que les autorités municipales [sic] sont incapables d'établir d'une manière comptable rigoureuse tous les coûts de l'eau". (BAPE, 2000, tome 1, p. 29)

"Il n'y a pas d'études exhaustives sur l'état des infrastructures d'eau au Québec faites à partir de constats sur le terrain". (BAPE, 2000, tome 1, p. 31)

Ces retards et ces carences nous invitent à conclure que, de manière générale, la gestion de l'eau au Québec laisse beaucoup à désirer. En absence de mécanismes rigoureux de gouvernance centralisée, comme aux États-Unis, en Angleterre et en France, et vu la quasi absence de gouvernance contractuelle, le « contrat implicite » qui lie les électeurs-usagers aux gouvernements locaux et aux gestionnaires est difficilement – et en fait très mal – régi : sa gouvernance souffre de manques flagrants. Quelles sont les sources de cet état de fait?

4.3 Les sources des carences de gouvernance au Québec

La principale source de la carence en matière de gouvernance du secteur de l'eau est bien connue et documentée : il s'agit de la politisation des décisions.

La gestion publique place les élus au centre du processus décisionnel. Or, la plupart des décisions qui conditionnent l'efficacité et la pérennité des systèmes de gestion et de distribution de l'eau potable et de traitement des eaux usées génèrent des bénéfices qui sont relativement modérés à court terme et peu visibles. Mais ces décisions entraînent d'importants coûts, souvent à court terme. Ces coûts sont visibles et correspondent nécessairement à des hausses de tarifs ou d'impôt. L'horizon des décideurs politiques étant relativement courts, ceux-ci trouvent généralement avantageux le report de ces décisions d'investissement, de tarification, de contrôle vers un futur plus ou moins éloigné.

D'autant plus que d'autres projets, plus visibles et plus spectaculaires, suscitent toujours davantage d'intérêt chez les politiciens, comme chez les électeurs. L'équilibre politique de sous-investissement et l'inertie du secteur public sont donc relativement stables. À moins qu'un choc ne vienne perturber cet équilibre, rien ne laisse croire que l'agenda des élus devrait se modifier.

Par exemple, dès qu'on a renoncé à tarifier les usagers, ou dès qu'on a décidé de les subventionner de manière importante, le sous-financement qui s'ensuit devient extrêmement difficile à corriger : toute hausse des tarifs entraînera forcément un coût politique à court terme. Il en est de même de décisions qui permettraient de réduire les coûts de gestion et de production en introduisant des innovations technologiques ou en augmentant la productivité des équipements : le groupe d'intérêt que représentent les syndicats du secteur public aura tôt fait d'appliquer sur les élus une énorme pression.

Il résulte de cette politisation au niveau municipal d'importantes activités d'influence et de recherche ou de protection de rentes, ce qui génère une grande inertie de la part des élus et des administrateurs publics.

Au Québec, cette politisation au niveau local s'accompagne d'une politisation au niveau du Gouvernement du Québec. L'autonomie administrative limitée et les contraintes fiscales des municipalités amènent nécessairement celles-ci à rechercher du côté du Ministère des Affaires Municipales et de la Métropole ainsi que du côté du Ministère des Finances les autorisations et crédit nécessaires à la mise à niveau des normes, à la réfection des infrastructures ainsi qu'à leur développement. Or, l'histoire des vingt dernières années suggère de manière évidente une forme de collusion plus ou moins implicite entre le Ministère responsable de l'établissement des normes et le Ministère des Finances du Québec pour maintenir les normes à leur niveau de 1984 afin de ne pas induire de pressions émanant du milieu municipal. En l'absence d'un nouveau pacte fiscal, le Gouvernement du Québec n'a tout simplement aucun intérêt à inciter les municipalités à rechercher activement des sources de financement conséquentes pour d'importants travaux de mise à niveau et de développement des infrastructures relatives à l'eau potable et aux eaux usées.

Le peu d'information à la disposition de la population tant à propos des coûts du système, que des normes de qualité, a largement immunisé le système de pressions venant des électeurs. Seuls quelques groupes d'experts ou d'écologistes ont au fil des ans soulevé l'épineuse et embêtante question de la détérioration du système d'eau potable au Québec.

4.4 Les conditions d'une gouvernance renouvelée au Québec

Si le manque d'attention auquel la gestion du système de l'eau au Québec est largement le résultat d'un équilibre politique, qu'est-ce qui justifierait que l'on puisse introduire avec succès une nouvelle gouvernance?

La désirabilité même d'une initiative dépend généralement d'une insatisfaction marquée face au fonctionnement du système de gestion et de distribution de l'eau. Dans de nombreux cas concrets, la présence d'une « crise », au sens d'une prise de conscience d'une dégradation de la qualité des services ou une baisse de fiabilité des résultats, est presque toujours présente. Une telle perception de crise n'existe pas à l'heure actuelle dans la population québécoise. Néanmoins, les récents travaux du BAPE soulèvent de nombreuses et troublantes questions. De même, la crise de Walkerton, qui a secoué le gouvernement Harris en Ontario, montre à quel point un événement singulier peut modifier les perceptions.

Il est par ailleurs évident que l'engagement crédible du Gouvernement du Québec est une condition essentielle de toute refonte de la gouvernance. Cet engagement permettrait de trouver les paramètres d'une gouvernance renouvelée qui serait à la fois techniquement, administrativement et politiquement réalisable. La part que le Gouvernement du Québec serait disposé à confier au secteur privé devrait être déterminée d'entrée de jeu, puisque cette part a un impact majeur sur les formes et les instruments de la gouvernance.

Enfin, cet engagement devrait être maintenu dans le temps afin de permettre au Gouvernement d'implanter correctement la nouvelle structure de gouvernance et de régler les problèmes les plus aigus associés au transfert.

5. VERS UNE GOUVERNANCE RENOUVELÉE DU SECTEUR DE L'EAU AU QUÉBEC

5.1 Le design d'une nouvelle gouvernance : les éléments du puzzle

La conception d'un nouveau mode de gouvernance doit être faite en prenant compte :

- des valeurs des québécois et des objectifs sociaux et économiques poursuivis par leur gouvernement, objectifs qui devraient faire l'objet d'un consensus aussi large que possible;
- des caractéristiques propres du système québécois d'approvisionnement, de production, de distribution de l'eau potable et de traitement des eaux usées;
- des principales faiblesses de la gouvernance actuelle;
- de l'expérience de réformes de pays développés en cette matière.

Le *premier point* nous conduit à identifier trois caractéristiques désirées : a) les québécois désirent préserver la ressource et améliorer son utilisation; b) une réforme radicale et majeure des modes de distribution ne semble pas, pour le moment, recueillir un appui important; et c) l'extension de la tarification aux usagers domestiques semble rencontrer une certaine opposition, malgré ses vertus au plan de l'allocation des ressources et de la préservation de la ressource-eau.

En revanche, une participation accrue du secteur privé, surtout sous la forme de partenariats avec le secteur public, notamment par le biais de contrats de gestion, nous apparaît très souhaitable et politiquement réalisable. Dans ce contexte, le financement des activités ou entreprises passerait davantage par les gouvernements municipaux que par le contrôle de la tarification aux usagers. Rien n'empêche, évidemment, un élargissement subséquent de la plage laissée au secteur privé

Nous retenons pour le moment qu'une réforme qui élargirait significativement les possibilités de recours à la gestion déléguée, comme c'est le cas aux États-Unis, mais qui éviterait toute forme de privatisation comme en Angleterre, constituerait une cible réaliste de la réforme.

Le *second point* implique que l'on tienne compte du grand morcellement du secteur québécois de l'eau. L'autonomie de gestion des municipalités pourrait, par contre, être élargie en autant que le Gouvernement québécois s'assure de l'imputabilité de la gestion municipale.

Le *troisième point* suggère que les principaux bénéfices attendus d'une gouvernance renouvelée sont :

- une réduction significative de la carence d'information et de l'asymétrie d'information entre usagers, élus et gestionnaires;
- l'introduction d'incitations à la gestion efficace et responsable beaucoup plus fortes que maintenant;
- l'introduction d'incitations à réaliser les investissements socialement efficaces dans les infrastructures;
- la création d'un mécanisme indépendant et crédible de définition et de vérification des normes de qualité.

5.2 Adoption d'une *Loi québécoise de l'eau potable*

Plusieurs des éléments de gouvernance que nous suggérons supposent l'adoption d'une *Loi québécoise de l'eau potable*, cousine de la *Safe Water Drinking Act* américaine ou de la *Drinking Water Act* britannique.

Cette *Loi* définirait un cadre pour la gouvernance de l'eau et les responsabilités des différents intervenants et prévoirait des sanctions dans les cas de manquements.

La création d'une *Agence de surveillance de la qualité de l'eau* responsable de l'application de cette *Loi* et la nomination d'un Directeur crédible et indépendant nous apparaissent également essentielles. L'indépendance et la crédibilité de cette agence seraient renforcées par :

- Des limites imposées aux experts travaillant pour l'Agence quant à leur emploi éventuel par un fournisseur de services pour une période déterminée afin de limiter les risques de capture de l'Agence par les entreprises;
- La nomination du directeur pour un mandat relativement long afin de limiter la politisation de cette nomination et de protéger l'Agence de la capture par les élus et les usagers;
- Le budget de cette Agence devrait être défini statutairement en fonction du nombre de municipalités et d'usagers, etc., afin de limiter le pouvoir discrétionnaire du gouvernement

5.3 Éléments de gouvernance concernant la qualité de l'eau

Nous estimons que beaucoup peut être appris des expériences américaine et anglaise à ce chapitre. En particulier, nous opinons que les normes québécoises devraient être revues périodiquement, relevées à court terme de manière significative et surveillées de manière rigoureuse par un organisme indépendant et crédible. Les mesures suivantes nous semblent nécessaires:

- La *Loi sur l'eau potable* devrait prescrire un mécanisme de définition des normes et prévoir des sanctions et des mesures de redressement afin que les situations jugées clairement dangereuses pour la santé du public soient corrigées dans des délais raisonnables.
- Cette *Loi* devrait mettre sur pied un programme de vérification périodique des normes sur l'eau potable et diffuser régulièrement et publiquement les résultats d'inspection pour l'ensemble des municipalités au Québec.
- L'*Agence de surveillance de la qualité de l'eau*, dotée d'un personnel scientifique compétent et d'un budget suffisant pour lui donner les moyens et la crédibilité nécessaires à l'accomplissement de son mandat devrait être mandatée à ces fins.
- L'*Agence* devrait également utiliser les technologies de l'information les plus récentes, comme le *WEB*, pour rendre accessibles, en tout temps, et à tout citoyen, les résultats des dernières vérifications.
- La tâche de vérification elle-même pourrait être déléguée à un ou des organismes indépendants certifiés qui auraient la responsabilité de vérifier les normes et d'alimenter l'*Agence* chargée de rendre publics les résultats des vérifications.
- Un calendrier de révision périodique des normes devrait être annoncé et rigoureusement suivi afin de combler progressivement l'écart qui sépare les normes québécoises actuelles des normes canadiennes, américaines ou même européennes.

Nous croyons fermement que la seule comparaison des normes entre municipalités permettra aux citoyens et aux élus d'engager un débat beaucoup plus éclairé et constructif sur les investissements qu'il faudra consentir pour que les citoyens aient accès à une eau d'une qualité irréprochable. Ce débat, à son tour, pourra déboucher sur un second concernant le sous-financement chronique des activités reliées au traitement de l'eau potable et des eaux usées.

Bien évidemment, en cas de dérogations sérieuses et prolongées, une Politique québécoise de l'eau potable, spécifiant sanctions et droits d'intervention, constituerait une menace crédible susceptible d'inciter les responsables municipaux à se conformer.

5.4 Éléments de gouvernance concernant la pérennité des infrastructures

Parmi les carences majeures du système québécois de distribution de l'eau et d'assainissement, l'état de détérioration des infrastructures et le niveau de sous-financement systématique dans le réseau ressortent très nettement. La *Politique québécoise de l'eau potable* devrait :

- Imposer l'exigence aux gouvernements municipaux de faire rapport à tous les trois ans sur l'état des infrastructures. Les paramètres techniques de cet exercice devraient spécifier qu'une étude factuelle soit effectuée afin d'estimer l'état du réseau, notamment quant au taux de fuite. Une liste des firmes autorisées à procéder aux travaux d'auscultation devrait être tenue par le Directeur de l'Agence et soumise aux municipalités pour éviter toute forme de complaisance.
- Rendre publics les résultats de ces évaluations. De plus, le Directeur de l'Agence, responsable de l'application de la Loi, devrait pouvoir faire des recommandations aux municipalités.
- Exiger des municipalités qu'elles déposent à intervalle régulier (tous les cinq ou sept ans, par exemple) un programme de financement qui identifie les besoins d'investissement dans le réseau, les sources de financement considérées et les mesures prévues pour rendre le réseau conforme aux normes prescrites, de même que pour satisfaire les demandes du Directeur de l'Agence.
- Dans la mesure où le Gouvernement du Québec mettra des fonds à la disposition des municipalités pour maintenir ou développer leur réseau, l'obtention de financement devrait être conditionnelle à une approbation par le Directeur de l'Agence.

5.5 Éléments de gouvernance concernant la qualité de gestion de l'eau par les municipalités

Le renforcement de l'imputabilité et de l'efficacité de gestion des municipalités québécoises dans le domaine de l'eau passe d'abord par un élargissement de leur autonomie de gestion et par une normalisation de la comptabilité des coûts de la production de l'eau potable et du traitement des eaux usées.

Mesures visant à accroître l'autonomie de gestion et l'imputabilité des municipalités

- La *Loi sur l'eau potable* devrait élargir l'autonomie de gestion des municipalités et augmenter corrélativement leur imputabilité.
- Notamment, la *Loi* devrait reconnaître la coexistence de plusieurs modes de provision des services d'eau : provision par le secteur public et provision par le secteur privé via différentes formes de contrats de gestion et d'ententes de partenariats public-privé.

- La *Loi* devrait également normaliser la comptabilisation des coûts de l'eau, comme cela se fait en Angleterre, et exiger des municipalités qu'elles rendent ces données publiques.

Mesures visant la production d'information

Les relations entre les usagers, les élus et les administrateurs créent un certain nombre de problèmes liés à la présence d'incertitude et à la distribution asymétrique des informations. Les mesures qui suivent visent la production d'information et la réduction des asymétries informationnelles.

- Le Directeur de l'Agence pourrait procéder à un exercice systématique de balisage concurrentiel (*benchmarking*), appuyé sur des méthodes statistiques et économétriques éprouvées qui tiennent compte simultanément des conditions d'opérations, de la qualité de l'eau à l'entrée du processus, du coût des intrants, etc., propres à chaque municipalité. Le résultat de cet exercice, lorsque rendu public, produirait un ordonnancement crédible des municipalités en fonction de leur efficacité. Le balisage augmenterait l'imputabilité des gestionnaires et des élus municipaux. Il est également susceptible de générer une pression compétitive qui incitera les gestionnaires municipaux à gérer plus efficacement.
- Afin de réduire l'asymétrie d'information et l'écart de compétences entre de grands groupes spécialisés dans la gestion de l'eau d'une part et les élus et les administrateurs de petites municipalités d'autre part, le Gouvernement du Québec pourrait créer un *Bureau de la gestion de l'eau* qui regrouperait une équipe de consultants et d'experts rompus aux procédures d'appel de devis, de négociation d'ententes contractuelles et de gestion des contrats. La mise sur pied de ce Bureau permettrait même aux plus petites municipalités d'accéder à une expertise de pointe.

Mesures visant l'aménagement de la concurrence et d'un climat propice aux partenariats

La concurrence entre municipalités et entre opérateurs est une source privilégiée d'information. En introduisant le principe de concurrence dans la provision des services d'eau, le Gouvernement du Québec introduirait un puissant mécanisme d'incitation et de révélation de l'information.

- La *Loi* devrait encourager les municipalités à explorer les possibilités qu'offrent les différentes formes de partenariats public-privé, comme c'est le cas dans les trois grands pays que nous avons étudiés.
- Les exigences de reddition de compte et de production d'informations contenues dans la *Loi*, tant au plan de la qualité de l'eau, qu'à ceux de la pérennité des infrastructures ou de l'efficacité de la gestion jouent un rôle-clé dans l'aménagement de conditions favorables pour des partenariats. En effet, plus riche sera l'information à la disposition du Gouvernement, des municipalités et des opérateurs (publics ou privés), plus instruit sera le débat sur la gestion socialement optimale de la ressource et plus

performant sera le design de contrats entre municipalités et opérateurs. Car moins grandes seront l'incertitude et l'asymétrie d'information, plus faciles seront la négociation et la mise en œuvre d'une entente s'approchant d'un « contrat complet ».

- Les contrats de gestion déléguée devraient contenir, dans la mesure du possible, les éléments mis en évidence dans notre Rapport *Les options* : mesurabilité et vérifiabilité de la performance, partage des risques et des gains d'efficacité, bonus pour dépassement des objectifs et pénalités pour contre-performance, etc. Le processus de sélection des partenaires devrait être audité par le *Bureau de la gestion de l'eau*. Les meilleures pratiques en matière de sélection de partenaires pourraient ainsi être implantées dans la gestion de l'eau au Québec, notamment pour :
 - La préparation des termes de référence : objectifs visés, étendue des travaux et résultats escomptés
 - La préparation d'une invitation à soumettre une offre de service
 - La préqualification des firmes
 - L'évaluation des offres

Un cadre d'appel d'offre obligatoire pour les services d'eau

Une alternative plus exigeante consisterait à exiger des municipalités, par la *Loi*, qu'elles se soumettent périodiquement (aux cinq ou sept ans) à un appel d'offre concurrentiel pour déterminer le fournisseur de leurs services d'eau. L'appel d'offre obligatoire permettrait aux employés municipaux de participer au processus, mais inviterait d'autres fournisseurs –qu'ils soient du domaine public ou du domaine privé—à soumettre une offre de service.

La concurrence ainsi introduite pour la gestion des équipements forcerait la révélation des coûts et créerait une forte pression vers l'efficacité. Le *Bureau de la gestion de l'eau* verrait alors son mandat élargi : il devrait s'assurer que les municipalités procèdent conformément à la *Loi* et assister celles-ci dans cet exercice.

Inspirée de l'expérience du *Compulsory Competitive Tendering* en Angleterre pour une vaste gamme de services locaux, cette dernière alternative a l'avantage indirect de rendre plus efficace la gestion interne des administrations publiques. En effet, face à la pression compétitive, les administrations locales trouvent souvent les ressources et l'ingéniosité pour innover et améliorer la qualité de la gestion, ce qui rend du coup la gestion déléguée moins attrayante. D'autre part, cette option ouvre clairement la porte à la gestion déléguée et incite fortement le fournisseur à l'efficacité face à la menace crédible d'un changement de fournisseur. Les principaux avantages de cette formule sont :

- La transparence du processus : le processus limite les activités d'influence des entreprises ou des groupes d'intérêt dans la détermination d'un fournisseur pour les services. Les avantages et désavantages de chaque proposition peuvent être comparés suivant une procédure rigoureuse

- La sélection du fournisseur le plus efficace et la crédibilité de punition en cas de contre-performance
- La stimulation des entrepreneurs, tant dans le secteur public que privé, et l'innovation qui en résulte. L'émergence de fournisseurs de services compétents et compétitifs contribue également à l'objectif de développement économique de la région et d'exportation éventuelle des compétences locales.

La clé de cette option demeure évidemment l'obligation de recourir à un processus ouvert d'appels d'offre et à l'établissement d'une comptabilité transparente, afin d'assurer une concurrence honnête.

5.6 Conclusions

Nous pensons que l'adoption d'une *Loi sur l'eau potable*, la création d'une *Agence québécoise du traitement de l'eau* ainsi que du *Bureau de la gestion de l'eau* constituent les instruments-clés de la gouvernance institutionnelle. Avec une plus grande autonomie de gestion, les municipalités pourraient négocier des ententes de partenariats et élargir par le fait même la portée de la gouvernance contractuelle au Québec.

L'ensemble de ces mesures élargiraient considérablement l'ensemble d'information des usagers, des électeurs, des administrateurs et des élus. La certification de cette information par des organismes responsables et des entreprises réputées (qui y risqueraient leur réputation) devrait permettre d'éliminer plusieurs des carences informationnelles qui marquent présentement le système québécois de gestion de l'eau.

En couplant cette production d'informations à plusieurs mesures institutionnelles à caractère incitatif, telles que la publication d'un palmarès des municipalités pour la qualité de leur eau et l'efficacité de leur gestion ou l'imposition d'un processus d'appel d'offre obligatoire, nous sommes d'avis qu'autant les élus que les administrateurs seraient fortement motivés à chercher les gains d'efficacité.

Enfin, cette nouvelle gouvernance ouvre significativement la porte à de nombreuses options de gestion déléguée et de partenariats public-privé. Cette ouverture, loin de compromettre les objectifs poursuivis par le législateur, permet au contraire d'assurer davantage leur réalisation grâce au développement d'un cadre de gouvernance approprié. Bien que la conception de ce dernier s'inspire d'approches éprouvées dans d'autres régions, il n'en demeure pas moins original et adapté aux caractéristiques de la ressource, ainsi qu'à celles de la gestion de l'eau au Québec.

Bibliographie

BAPE (2000) *Rapport de la commission sur la gestion de l'eau au Québec, Tome I*, Québec : Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 480 p.

Boyer, Marcel, Michel Patry et Pierre Tremblay (1999) La gestion déléguée de l'eau : Les enjeux. Montréal : CIRANO, 52 p.

Boyer, Marcel, Michel Patry et Pierre Tremblay (2001) La gestion déléguée de l'eau : Les options. Montréal : CIRANO, 52 p.