

Montréal, le 27 septembre 2023

Objet : Mémoire dans le cadre de la Consultation sur l'avenir de l'eau de Montréal

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les membres de la Commission sur l'eau, l'environnement, le développement durable et les grands parcs,

Je vous remercie de cette opportunité de contribuer à la Consultation sur l'avenir de l'eau de Montréal. Le mémoire qui suit rassemble une série d'arguments, issus de travaux de recherche récents, dans le but d'apporter des réponses à l'Enjeu 1 – *Utilisation responsable de l'eau : élimination du gaspillage de l'eau potable* et à l'Enjeu 4 – *Équité intergénérationnelle : efforts collectifs au maintien des infrastructures d'eau*.

Vous n'êtes pas sans savoir que ces enjeux sont intimement liés, tout comme le sont de nombreux autres enjeux liés aux ressources naturelles, aux services publics essentiels, aux infrastructures publiques et à l'économie. La complexité de la question de l'avenir de l'eau ne peut être sous-estimée.

Toutefois, cette complexité ne doit pas masquer l'importance d'avoir des principes simples, comme l'équité et l'efficacité, comme points de mire. Je suis persuadé que la Commission a à cœur ces objectifs et j'espère, grâce à ce mémoire, alimenter sa réflexion de manière utile.

Je vous prie d'agréer, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les membres de la Commission, mes plus cordiales salutations.

Justin Leroux

Professeur titulaire

Département d'économie appliquée

Directeur

Direction du programme de B.A.A.

3000, chemin de la Côte-Sainte-Catherine,
Montréal (Québec) H3T 2A7

HEC MONTRÉAL

Introduction

Ce court mémoire présente trois arguments, tous en faveur d'une gestion plus autonome des services d'eau. Le postulat central de ce mémoire est qu'une meilleure gestion des services d'eau permet de faire des économies à l'ensemble des citoyens tout en leur garantissant un service de qualité.

Les trois arguments s'articulent comme suit. Dans un premier temps, j'aborderai la rentabilité d'investir dans les infrastructures d'eau. Ensuite, j'insisterai sur l'importance de financer ces investissements de manière équitable, notamment du point de vue de l'équité intergénérationnelle. Enfin, je mentionnerai le rôle que l'écofiscalité, basée sur le principe de pollueur-payeur, peut jouer pour simultanément faciliter l'acceptabilité publique et rétablir l'équité horizontale.

(Toutes les études avancées datent d'après la mise en place de la dernière Stratégie montréalaise de l'eau.)

Rentabilité des investissements dans les infrastructures d'eau

La Ville de Montréal a augmenté de manière importante ses efforts de rattrapage du financement des services d'eau. Cela est très positif. Pour les années à venir, il faut continuer à investir pour réduire le déficit de maintien d'actifs.

Une étude récente réalisée pour Réseau Environnement estime à 1,72 le retour sur investissement (RSI) d'investir dans les infrastructures d'eau des municipalités du Québec¹, archivée à la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec. Cela signifie que, pour chaque dollar investi, la société récupère 1,72 dollars (sur un horizon de 25 ans). Ce RSI tient compte des bénéfices financiers, de santé et environnementaux.

Si on considère uniquement les bénéfices financiers, qui prennent la forme de coûts évités, le RSI estimé est de 1,18, ce qui demeure supérieur à 1. Cela signifie que les dépenses s'autofinancent sur la durée. Un peu comme un vélo, ou comme n'importe quel actif : cela coûte moins cher sur la durée de l'entretenir plutôt que de le laisser s'user et de devoir le remplacer plus souvent. Il s'agit d'un argument de poids en faveur de l'augmentation du financement des services d'eau dans le but de résorber le déficit de maintien d'actifs de la Ville de Montréal.

¹ Estimation du retour sur investissement pour les infrastructures en eau au Québec, Réseau environnement, 2021, <https://reseau-environnement.com/publications-tech/estimation-du-retour-sur-investissement-pour-les-infrastructures-en-eau-au-quebec/>

L'équité intergénérationnelle (mais aussi horizontale et verticale)

Le fait de maintenir nos infrastructures en bon état permet de lisser les dépenses dans le temps, ce qui est favorable à l'équité intergénérationnelle. Il faut éviter autant que possible qu'une génération (G) se retrouve à devoir fournir des efforts financiers importants à cause de la négligence de la génération précédente (G-1) qui, elle, a joui d'un réseau neuf, payé par ses propres parents (génération G-2). Et ainsi de suite.

Pour cela, il faut éviter que le financement des services d'eau soient dépendants des urgences politiques du moment. Si nous en parlons aujourd'hui, c'est malheureusement parce que la situation est devenue critique. Afin de ne pas attendre une prochaine crise, il est important que les services d'eau conservent leur autonomie. Cela passe notamment par un objectif de *recouvrement intégral des coûts*, qui consiste à établir une tarification en lien avec le coût réel des services (ressource et infrastructures incluses). Une telle autonomie permettra une planification proactive sur plusieurs années, plutôt qu'une prise de décision réactive, une fois la situation devenue urgente.

L'équité intergénérationnelle n'est qu'une facette de l'équité. J'ai eu l'occasion de produire une *Réflexion sur l'équité dans la tarification des services d'eau au Québec (CIRANO)*², également disponible à la Bibliothèque de l'Assemblée nationale du Québec. Deux autres facettes existent, à savoir l'équité verticale (s'assurer que les plus démunis ne soient pas pénalisés par la tarification en place) et l'équité horizontale (s'assurer que les efforts de conservation des uns ne soient pas sapés par la consommation irresponsable d'autres usagers).

Actuellement, l'équité verticale est satisfaite grâce aux aides sociales, et non par le mode de financement le plus répandu (taxe foncière). En revanche, l'équité horizontale est sérieusement malmenée par le financement par la taxe foncière. Deux propriétaires de maisons de même valeur payent la même taxe d'eau. Pourtant, si l'un d'eux est économe en eau tandis que l'autre commet des excès, le propriétaire consciencieux subventionne indirectement les excès de l'usager irresponsable.

² *Réflexion sur une tarification équitable des services d'eau au Québec*, J. Leroux, J. Laurent-Lucchetti et K. McGrath, Rapport de projet du CIRANO, 2014, <https://numerique.banq.qc.ca/patrimoine/details/52327/2434725>

L'écofiscalité pour réduire le gaspillage tout en allégeant les factures

Plusieurs bonnes pratiques canadiennes et internationales sont recensées dans un rapport de la Commission de l'écofiscalité du Canada³ et dans le Manuel M1 de l'American WaterWorks Association (AWWA). L'immense majorité de ces pratiques se basent sur une tarification volumétrique, tant pour les ICI que pour les usagers résidentiels.

Il s'avère que la tarification volumétrique est nécessaire à l'atteinte de l'équité horizontale (« je paye plus car je consomme plus ») et favorise la conservation de la ressource. Une telle démarche est beaucoup plus utile que des approches consistant à taxer des caractéristiques des foyers, comme la présence ou non de piscine. En effet, rien ne garantit qu'une piscine consomme plus d'eau qu'une toilette qui fuit. Par conséquent, plutôt que d'approximer l'usage, taxer les piscines revient à approximer le revenu de l'utilisateur. Dans ce cas, mieux vaut alors utiliser la bonne vieille taxe foncière, qui fait essentiellement la même chose sans engendrer de coûts administratifs supplémentaires.

L'obstacle principal à la tarification volumétrique est la résistance politique à une mesure qui est souvent décriée comme une taxation supplémentaire. Or, étant donné les déficits de maintien d'actifs, il faudra nécessairement ponctionner davantage les citoyens, peu importe le mode de financement. Le danger est que les citoyens attribuent cette augmentation des montants ponctionnés à la manière de tarifier alors que le véritable coupable est le rattrapage nécessaire causé par l'absence de financement adéquat par le passé.

Parmi les leçons tirées par la Commission de l'écofiscalité du Canada :

1. Une tarification volumétrique bien conçue permet de réduire la facture globale, grâce à une meilleure gestion et à une modification des comportements des usagers, par rapport à une tarification forfaitaire ;
2. Il est extrêmement important pour la municipalité d'être transparente quant aux montants perçus et à leur utilisation ;
3. Le fait de donner des options aux usagers pour éviter les coûts supplémentaires liés à la mise en place de nouvelles mesures (par exemple, un choix entre deux modes de financement) permet de faciliter l'acceptabilité publique.

Concernant ce dernier point, la ville de Calgary a su naviguer l'épineuse question de l'augmentation des montants perçus en proposant une alternative aux résidents. Dans les années 2000, alors que Calgary augmentait graduellement les montants (forfaitaires, basés sur les caractéristiques du logement) ponctionnés aux résidents pour résorber son

³ Cacher les aqueducs mais pas leurs coûts : bonnes pratiques en matière de tarification et d'amélioration des services municipaux d'approvisionnement et de traitement de l'eau, Commission de l'écofiscalité du Canada, 2017, <https://ecofiscal.ca/fr/reports/cacher-les-aqueducs-mais-pas-leurs-couts/>

déficit de maintien d'actif, elle proposait parallèlement la pose gratuite de compteurs d'eau et l'option de remplacer la tarification forfaitaire par une tarification volumétrique.

À mesure que les montants forfaitaires augmentaient, le taux d'adoption de la tarification volumétrique (volontaire, rappelons-le) augmentait également. En donnant aux usagers le contrôle sur leur mode de tarification, ceux-ci sont plus enclins à participer à l'effort public.

Conclusion – mon opinion

Étant donné le contexte actuel, je pense que la priorité de la Ville de Montréal doit, dans un premier temps, être placée sur l'équité intergénérationnelle et, donc, sur une gestion pérenne des infrastructures.

Montréal a un rôle à jouer : la Ville de Montréal est en excellente posture pour montrer l'exemple. Bien qu'elle ne soit pas représentative, par sa taille, de l'ensemble des municipalités du Québec, ses décisions auront un impact sur le cap choisi par d'autres à travers la province. Dit différemment, si une ville opulente et dotée de personnel de haute compétence comme Montréal, ne se donne pas pour objectif de viser le recouvrement intégral des coûts des services d'eau, il est peu probable que d'autres municipalités le fassent.

Au cours de la prochaine décennie, il faudra aussi réfléchir à la mise en place de compteurs d'eau résidentiels. Ce n'est pas une question de pouvoir (puisque cela se fait presque partout ailleurs sur la planète), mais de volonté. Évidemment, il s'agit d'un choix de société, qui ne doit pas outrepasser la volonté de la population.

En effet, la tarification volumétrique des usagers résidentiels n'est pas une priorité, à l'heure actuelle, mais pourrait servir à faciliter l'acceptation des augmentations des montants perçus en donnant le choix aux résidents, comme vu dans l'exemple de Calgary.

Je tiens à préciser que ma suggestion de tarifier les usagers non-résidentiels ne doit absolument pas être prise pour un appel à la privatisation, bien au contraire ! Je souhaite que la gestion des services s'améliore pour ne pas que la tentation de faire appel au secteur privé ne se fasse ressentir. Les services de l'eau sont des services essentiels. Leur gestion est donc beaucoup trop importante pour être confiée au secteur privé. Il s'agit de services publics, avec une mission publique, qui doivent continuer d'être gérés par le secteur public.