

Mémoire d'Eau Secours

L'écofiscalité en lien avec l'eau potable

Consultations prébudgétaires – Budget 2020

Ville de Montréal

17 avril 2019

Présentation d'Eau Secours

Fondé en 1997, Eau Secours a pour mission de promouvoir la protection et la gestion responsable de l'eau dans une perspective de santé environnementale, d'équité, d'accessibilité et de défense collective des droits de la population.

Ses objectifs sont de :

1) Protéger l'environnement, les écosystèmes aquatiques et l'eau dans l'intérêt du public en offrant une expertise et des avis aux autorités gouvernementales ainsi qu'aux citoyen-ne-s, organismes, institutions, commerces et entreprises.

2) Promouvoir l'éducation du public en matière de protection de l'environnement, des écosystèmes aquatiques et de l'eau en offrant des conférences et des ateliers, en animant des kiosques de sensibilisation dans les lieux publics, en produisant et en publiant de l'information ainsi qu'en offrant à la jeunesse des ateliers éducatifs.

3) Mener des études et des recherches portant sur la protection de l'environnement, des écosystèmes aquatiques et de l'eau; rendre publics les résultats de ces recherches.

Eau Secours regroupe des membres individuels et de membres collectifs représentant une constellation de milieux, notamment des groupes citoyens, environnementaux, religieux, sociaux et communautaires, ainsi que des syndicats et des associations étudiantes.

La mission d'Eau Secours se décline en quatre axes d'intervention :

- Former, informer et sensibiliser les citoyen-ne-s aux enjeux de l'eau dans une perspective d'éducation populaire autonome.
- Promouvoir une protection adéquate et une gestion responsable de l'eau par une analyse politique non partisane.
- Mobiliser les citoyen-ne-s à s'engager pour la cause de l'eau.
- Représenter et défendre les intérêts des citoyen-ne-s sur les enjeux de l'eau auprès des élu-e-s et des instances publiques.

De plus, lors d'une rencontre stratégique organisée au début de l'année 2018-2019, les membres du conseil d'administration ont déterminé que les dossiers prioritaires pour les années à venir seront, dans l'ordre :

1. L'eau embouteillée
2. Les hydrocarbures
3. Les communautés bleues
4. La fluoration de l'eau potable

Position d'Eau Secours sur l'écofiscalité en lien avec l'eau potable

Eau Secours est particulièrement intéressé à présenter sa position sur les mesures d'écofiscalité en lien avec l'eau potable proposées dans le cadre des consultations prébudgétaires de la Ville de Montréal.

Tout d'abord, nous sommes d'accord qu'il faut s'attaquer immédiatement au déficit d'investissement dans les infrastructures d'eau estimé à 3,5 G\$¹. Les investissements insuffisants dans ces infrastructures expliquent en partie pourquoi le taux de fuites dans le réseau est encore si élevé. Cependant, nous nous inquiétons de lire dans le document de référence de cette consultation² des propositions de mesures écofiscales liées à la tarification volumétrique d'eau potable pour le secteur résidentiel.

Nous sommes d'accord avec l'introduction progressive de mesures écofiscales, incluant la tarification volumétrique pour inciter à la consommation responsable de l'eau, mais uniquement pour les propriétaires non résidentiels. Il est vrai que la tarification de l'eau pour les industries, les commerces et les institutions (ICI) permettra de diversifier les sources de revenus pour la Ville de Montréal afin qu'elle investisse dans les infrastructures de l'eau. Cependant, au niveau résidentiel, l'écofiscalité en matière d'eau ne signifie pas nécessairement que les citoyens et les citoyennes vont changer leurs habitudes de consommation de cette ressource vitale. Nous vous expliquons ci-dessous pourquoi la tarification volumétrique de l'eau pour le secteur résidentiel est une mesure inefficace et inéquitable pour les citoyens et les citoyennes, alors qu'elle est efficace pour le secteur des ICI. Nous vous présentons aussi d'autres solutions pour diminuer le gaspillage de l'eau potable et nos recommandations sur l'écofiscalité en matière d'eau potable.

La tarification volumétrique : efficace pour les ICI

Des mesures écofiscales comme la taxe sur le carbone, qui mettent un prix sur la pollution, sont un incitatif économique efficace pour choisir des alternatives moins polluantes, à condition bien sûr que ces alternatives existent et qu'elles soient facilement accessibles. On dit alors que le prix du produit ou du service est élastique. Cependant, ces mesures écofiscales sont inefficaces s'il n'existe pas ou peu d'alternatives.

Pour les ICI, il est vrai que des mesures écofiscales en matière d'eau sont des incitatifs économiques réels et efficaces qui encouragent les propriétaires à investir dans une modernisation de leur équipement afin de réduire leur consommation d'eau. Par exemple, une entreprise qui paie sa consommation d'eau au volume sera financièrement encouragée à se départir de ses appareils de refroidissement et de climatisation utilisant l'eau potable sans boucle de recirculation, ce qui peut représenter une diminution de la consommation de dizaines de milliers de litres d'eau potable par jour pour une seule entreprise.

¹ Perspectives budgétaires 2020, Consultation publique, Ville de Montréal, 2019.

http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/DOC_PREBU_DGET_20190312.PDF

² *Idem.*

À Montréal, déjà plus de 14 900 compteurs d'eau étaient en exploitation en 2017 dans les ICI et à compter de 2022, la majorité des immeubles non résidentiels seront dotés de compteurs d'eau³. Nous croyons que la Ville de Montréal devrait commencer à tarifier l'eau en fonction du volume consommée pour les ICI, en utilisant les compteurs d'eau déjà largement mis en place. Cela incitera les ICI à moderniser leurs équipements et à réduire le gaspillage de l'eau potable dont elles sont responsables.

La tarification volumétrique : inefficace pour le secteur résidentiel

Bien qu'il soit vrai que l'écofiscalité permette de mettre en place un incitatif à l'investissement dans les technologies moins polluantes et gaspilleuses, il est faux d'affirmer qu'elle permette assurément aux citoyens et aux citoyennes de changer leurs habitudes de consommation. Il est aussi faux d'affirmer, tel qu'il est écrit dans le document de référence de cette consultation, que « plus une mesure écofiscale rend la consommation d'eau coûteuse, plus elle influence à la baisse la consommation⁴ ». En matière de consommation d'eau potable, des mesures d'écofiscalité ne seront pas nécessairement efficaces pour influencer positivement les comportements individuels.

L'eau est essentielle à la vie et aucune alternative ne peut la remplacer. Les citoyens et citoyennes ne peuvent pas s'en passer et ne peuvent pas la substituer; son « prix » est donc totalement inélastique. En effet, des études ont démontré que, dans le cas de la consommation d'eau, l'élasticité est nulle dès qu'elle est évaluée à l'échelle des petits consommateurs et consommatrices (les citoyens et les citoyennes)⁵. Par exemple, en France où les compteurs d'eau résidentiels sont largement utilisés, des études ont permis d'évaluer que la baisse de consommation d'eau parfois observée à la suite de la pose de compteurs disparaîtrait après trois ou quatre ans, en raison d'un retour à des habitudes de consommation d'eau moins économes⁶. En effet, à long terme, les ménages couperont ailleurs dans leur budget plutôt que de diminuer leur consommation d'eau, parce que l'eau est trop essentielle et qu'aucune alternative n'existe.

Les différences de consommation entre ménages, entre villes ou entre pays s'expliquent d'abord et avant tout par des facteurs structurels. À l'intérieur du domicile, le type, l'âge et l'état des appareils ménagers qui utilisent beaucoup d'eau (laveuse, lave-vaisselle, douche, toilette, etc.) ont une grande influence sur la consommation d'eau du ménage⁷. Remplacer ces appareils par des modèles plus récents qui économisent l'eau amène une diminution de la consommation de façon mécanique et

³ Bilan de l'usage de l'eau potable 2017, Service de l'eau, Ville de Montréal, 2018.

http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/EAU_FR/MEDIA/DOCUMENTS/BILAN%20DE%20L'EAU%202017_FINAL.PDF

⁴ Perspectives budgétaires 2020, Consultation publique, Ville de Montréal, 2019.

http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/COMMISSIONS_PERM_V2_FR/MEDIA/DOCUMENTS/DOC_PREBUDGET_20190312.PDF

⁵ Hamel, Pierre J. (2014). « L'effet des compteurs sur la consommation : un coup d'épée dans l'eau », Institut National de la Recherche Scientifique (INRS), p.3-4.

http://www.ucs.inrs.ca/sites/default/files/centre_ucs/pdf/compteurs-d-eau/CoupdEpeeDanslEau_F.pdf

⁶ Souriau, Julien. (2011). « Les principaux déterminants de la consommation d'eau à Paris : un état des lieux », ANR Villes Durables 2008, Paris: AgroParisTech-ENGREF, 88 p., p.22.

http://eau3e.hypotheses.org/files/2011/09/Livrable-2-1_version-Blog1.pdf

⁷ Suero, Francisco J., Peter W. Mayer et David E. Rosenberg. (2012). « Estimating and Verifying United States Households' Potential to Conserve Water », Journal of Water Resources Planning and Management, vol.138, no3, pp.299-306.

notable. Des subventions pour moderniser les vieux appareils gourmands en eau pourraient donc être beaucoup plus efficaces pour réduire la production d'eau potable que de tarifer l'eau au volume.

À Sherbrooke, les fusions municipales de villes avec et sans compteurs d'eau résidentiels en 2002 ont soulevé la question d'étendre cette mesure à l'ensemble des villes fusionnées ou d'arrêter la lecture des compteurs. La Ville de Sherbrooke a donc procédé à une analyse de la consommation d'eau de deux quartiers aux caractéristiques similaires, l'un avec compteurs d'eau résidentiels et l'autre sans compteurs d'eau résidentiels. Les relevés ont été pris de manière quotidienne sur trois périodes estivales. Le bilan de cette étude a démontré qu'il n'y avait aucune différence dans les volumes d'eau consommés entre les deux quartiers⁸. La Ville de Sherbrooke a donc décidé de tarifer les immeubles résidentiels en fonction d'une taxe fixe⁹.

L'argument d'utiliser les compteurs d'eau résidentiels et la tarification à la consommation pour inciter une baisse de la consommation d'eau ne repose sur aucune expérience concluante. Nous reconnaissons qu'il existe bien un problème de gaspillage de l'eau, mais la solution n'est pas la tarification volumétrique pour le secteur résidentiel.

La tarification volumétrique : inéquitable pour les ménages les plus défavorisés

En plus de ne pas être efficace pour diminuer la consommation d'eau résidentielle, la tarification en fonction du volume d'eau consommé pénalise les ménages les plus démunis. La tarification volumétrique de l'eau fait en sorte que le même service pèse plus lourdement dans le budget des plus pauvres car il est payé au même prix, sans tenir compte de la capacité de payer. Pour plusieurs personnes, quelques centaines de dollars par année pour payer leur consommation d'eau est une dépense négligeable dans leur budget total. Cependant, pour les personnes les plus pauvres, cela représente une partie importante de leur budget, si bien que certaines personnes tenteront à tout prix de diminuer leur consommation d'eau, à un point tel que cela peut amener des problèmes d'hygiène et de santé publique.

Même les partisans des compteurs d'eau résidentiels conviennent que ces mesures écofiscales nuisent aux ménages les plus défavorisés et proposent alors d'accorder une première tranche de mètres cubes gratuits pour couvrir les besoins de base. Cependant, une telle mesure, bien qu'un peu plus équitable, favorise les ménages d'une seule personne et pénalise les familles nombreuses, à moins qu'une ville soit en mesure de savoir combien de personnes habitent à telle ou telle adresse pour accorder un volume gratuit par personne. Le problème, c'est qu'il est difficile et surtout très coûteux d'établir et de maintenir à jour un recensement complet des ménages. Ce recensement risque même de coûter plus cher à réaliser que ce que rapportent les compteurs d'eau résidentiels.

⁸ Hamel, Pierre J. (2014). « L'effet des compteurs sur la consommation : un coup d'épée dans l'eau », Institut National de la Recherche Scientifique (INRS), p.3-4.

http://www.ucs.inrs.ca/sites/default/files/centre_ucs/pdf/compteurs-d-eau/CoupdEpeeDanslEau_F.pdf

⁹ Rapport annuel 2011 sur la gestion de l'eau potable, Division de la gestion des eaux, Service des infrastructures urbaines et de l'environnement, Ville de Sherbrooke, 2011.

<https://www.ville.sherbrooke.qc.ca/fileadmin/fichiers/GestiondeEaux/Rapportannuelsurlagestiondel'eaupotable2011.pdf>

De plus, la Ville de Montréal est devenue le 22 mars 2019 une Communauté bleue, par son engagement à, entre autres, reconnaître le droit humain à l'eau¹⁰. Cela signifie que la Ville ne peut pas adopter des mesures qui viendraient freiner l'accès de ses citoyens et citoyennes à l'eau potable. Nous croyons qu'une tarification au volume de l'eau potable pourrait contrevenir au droit humain à l'eau en limitant l'accès à l'eau aux ménages les plus pauvres.

Nous croyons donc que la Ville de Montréal ne devrait pas mettre en place des mesures d'écofiscalité qui seront inéquitables, qui pèseront plus lourdement sur les ménages les plus défavorisés et qui pourraient aller à l'encontre du droit humain à l'eau récemment reconnu officiellement par la Ville.

D'autres solutions pour diminuer le gaspillage de l'eau potable

Il est possible de diminuer la production d'eau potable de la Ville de Montréal sans passer par une tarification résidentielle. En effet, le bilan de l'usage de l'eau potable 2017 montre que la production d'eau a diminué de 24% depuis 2001 dans l'agglomération montréalaise, principalement grâce aux efforts de réfection des infrastructures¹¹. La réduction de la consommation était alors de 32% par personne par rapport à 2001, ce qui a dépassé largement les objectifs de la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2011-2017 (objectif de réduction de 20%)¹². La réfection continue du réseau de distribution, la réglementation municipale, les changements de comportements grâce à la sensibilisation au gaspillage de l'eau, l'utilisation d'appareils à faible consommation d'eau ainsi que la réduction du nombre de grands consommateurs d'eau parmi les ICI sur le territoire de Montréal peuvent expliquer cette baisse de la consommation. Puisque ces mesures donnent déjà de bons résultats et qu'on peut raisonnablement en espérer mieux encore, il est plus qu'évident qu'une tarification au volume dans le secteur résidentiel ne soit pas nécessaire.

Malgré ces importantes améliorations, il est vrai que la production d'eau potable par habitant-e-s est encore aujourd'hui plus élevée à Montréal que dans plusieurs autres villes canadiennes, tel que présenté dans le document de consultation préparée par la Ville de Montréal¹³. Cependant, comme l'explique ledit document, cela est dû en partie aux bris et aux fuites des conduites qui surviennent sur le réseau de distribution. Malgré une amélioration dans les dernières années, le taux de pertes se situe encore autour de 30% des volumes d'eau produits¹⁴. Depuis 2001, le taux de pertes n'a diminué que de 9% alors que la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable 2011-2017 avait comme objectif une réduction de 20% du taux de pertes.

Une autre des raisons qui expliquent la production d'eau potable plus élevée à Montréal par rapport à la moyenne canadienne est que cette production englobe le secteur résidentiel et commercial, même si cette donnée est présentée en fonction du nombre d'habitant-e-s. En effet, de toute l'eau

¹⁰ Montréal devient une communauté bleue, 22 mars 2019. <https://beta.montreal.ca/actualites/montreal-devient-une-communaute-bleue>

¹¹ Bilan de l'usage de l'eau potable 2017, Service de l'eau, Ville de Montréal, 2018.

http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/EAU_FR/MEDIA/DOCUMENTS/BILAN%20DE%20L'EAU%202017_FINAL.PDF

¹² *Idem.*

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Idem.*

potable réellement distribuée (sans compter les pertes), 49% sert à la consommation résidentielle et 48% sert à la consommation des ICI¹⁵.

Considérant que plusieurs entreprises basées à Montréal sont de très grandes consommatrices d'eau, il est normal que la production totale soit élevée. En effet, plusieurs entreprises de Montréal détiennent des appareils de refroidissement et de climatisation utilisant l'eau potable sans boucle de recirculation, ce qui peut représenter un gaspillage de dizaines de milliers de litres d'eau potable par jour pour une seule entreprise. Heureusement, depuis 2013, la réglementation de la Ville de Montréal interdit d'installer de tels appareils et les appareils existants doivent être remplacés depuis 2018. La Ville de Montréal devrait déployer des ressources pour effectuer des inspections plus systématiques des ICI et du secteur résidentiel pour s'assurer que la réglementation est respectée.

La production plus élevée d'eau potable à Montréal ne signifie donc pas nécessairement que la consommation résidentielle est beaucoup plus élevée que la moyenne canadienne. Présenter la production d'eau potable par habitant-e-s donne la fausse impression de cette production plus élevée provient uniquement de la consommation résidentielle.

Recommandations sur l'écofiscalité en lien avec l'eau potable

Pour Eau Secours, il est clair que des investissements massifs doivent être réalisés dans les infrastructures d'eau potable et d'eaux usées de la Ville de Montréal. Nous ne croyons cependant pas qu'il soit efficace et équitable d'utiliser la tarification volumétrique de l'eau dans le secteur résidentiel comme mesure d'écofiscalité pour financer ces investissements.

À la place, nous proposons à la Ville de Montréal d'adopter les mesures suivantes qui permettront de diminuer les coûts de production de l'eau potable :

- Investir dans la réfection continue du réseau de distribution afin de diminuer le taux de fuites;
- Déployer des ressources pour effectuer des inspections plus systématiques des ICI et du secteur résidentiel pour s'assurer que l'interdiction des appareils de refroidissement et de climatisation utilisant l'eau potable sans boucle de recirculation soit respectée;
- Interdire les comportements problématiques qui gaspillent beaucoup d'eau, comme les arrosages excessifs en période estivale et l'arrosage des entrées en asphalte;
- Offrir des subventions pour moderniser les vieux appareils gourmands en eau (lave-vaisselle, laveuse, douche, toilette, etc.);
- Investir dans la sensibilisation et l'éducation du public pour changer les comportements individuels;
- Encourager financièrement la construction d'infrastructures vertes et perméables, comme des toitures vertes;
- Tarifer au volume la consommation d'eau des industries, commerces et institutions (ICI).

¹⁵ Bilan de l'usage de l'eau potable 2017, Service de l'eau, Ville de Montréal, 2018.

http://ville.montreal.qc.ca/pls/portal/docs/PAGE/EAU_FR/MEDIA/DOCUMENTS/BILAN%20DE%20L'EAU%202017_FINAL.PDF