

Des conditions pour une décentralisation efficace de la gestion de l'eau

1. Introduction

La gestion de l'eau est discutée ... souvent et depuis longtemps. N'empêche que le sujet mérite qu'on s'y attarde. Car, si on fait bien, on peut faire encore mieux. Et l'importance des enjeux liés à la gestion de l'eau ira croissant, comme en témoigne l'actualité cette année.

Les questions qui nous sont adressées dans cet atelier ce matin sont fort pertinentes : Pourquoi la gestion de l'eau ? Pour qui ? Comment la financer ? Qui doit gérer ? Comment la gérer ? Et quelles responsabilités les municipalités doivent-elles assumer ?

J'entends donc les reprendre l'une après l'autre. Dans certains cas, je me limiterai à résumer, dans mes mots, les meilleures réponses déjà fournies par d'autres ; dans d'autres cas, je préciserai ma pensée un peu plus, ayant le sentiment que certaines propositions qui circulent actuellement méritent d'être reconsidérées.

2. Pourquoi une gestion de l'eau, pourquoi une gestion publique de l'eau ?

Pourquoi faut-il se préoccuper de gérer l'eau ? Pourquoi cela ne se fait-il pas tout seul comme, par exemple, pour les aliments, l'habillement, les voitures, le logement ? Pourtant après l'impôt et les taxes, ces dépenses constituent les postes budgétaires les plus importants pour les familles québécoises.

Eh bien, tout simplement parce que les consommateurs de ces biens trouvent ce qu'il leur faut sur le marché. Les prix demandés sont, grâce à la concurrence, en proportion des coûts pour les produire. Cependant, toute pénurie sera enregistrée par les offreurs de ces produits. Cette pénurie se traduira par un prix plus élevé. L'augmentation de prix attirera d'autres

offreurs ou incitera à innover et, à long terme, les prix diminueront. La gestion de la rareté se réalise ainsi spontanément.

Personne n'a demandé d'instaurer un marché de ces biens dits essentiels. Personne n'a eu besoin de planifier l'offre de ces biens. Personne n'a eu besoin de forcer les consommateurs à rencontrer les offreurs. Tout cela s'est fait tout seul. Pas de planification nécessaire, pas besoin de l'État pour gérer ces ressources, qui, à part quelques interventions bien ciblées et limitées, se tient généralement à l'écart.

Tout cela donc s'est fait tout seul. Enfin presque. En fait, une condition importante doit être remplie pour enclencher tout cela : les ressources utilisées dans la production des biens et services doivent être la propriété de quelqu'un. Ce sont les propriétaires qui signalent la rareté aux acheteurs des ressources, un signal qui prend la forme d'un prix. Ce signal de rareté, on l'écoute parce qu'il nous oblige à regarder dans notre portefeuille. Par les prix, la gestion de la rareté se fait par la suite automatiquement.

Mais, il n'en va pas ainsi pour l'eau. Le marché de l'eau n'existe pas. Il se vend bien de l'eau en bouteille. Mais ce n'est pas un vrai marché. Pourquoi ? Parce que la première condition n'est pas remplie : pas d'attribution claire des droits de propriété. L'eau appartient-elle aux riverains, à ceux qui puisent l'eau dans le cours d'eau, à ceux qui la puisent dans le sol ? aux municipalités, aux entreprises, aux producteurs agricoles, aux groupes écologistes ?

La réponse à cette question diffère selon que vous êtes juriste, riverain, municipalité, groupe écologiste ou entreprise. Il faut dire que l'eau, contrairement au sol, est mobile. Il n'est donc pas simple de définir des droits de propriété. Pas étonnant que dans les exercices de consultation pour une nouvelle politique de l'eau, tous voudraient avoir droit au chapitre pour décider du sort de l'eau.

Pas de propriétaire bien identifié, pas de signal de rareté, pas d'augmentation de prix en conséquence, pas de contraction de la demande, pas de gestion de rareté. La conséquence : pénurie de quantité, de qualité ou des deux même dans les pays aussi bien pourvus que le nôtre.

Pourtant, l'essence du problème est la mobilité de l'eau. Une solution simple consistera à résoudre le problème de propriété dans le contexte de mobilité de l'eau et d'appliquer ensuite les règles traditionnelles de la gestion par responsabilisation. Il existe aussi des solutions compliquées. En voici une : en considérant que l'eau est une ressource collective, que tous sont propriétaires de l'eau, on accentue l'ampleur du problème plutôt que de la réduire.

Voici donc un petit guide sûr pour juger l'ensemble des instruments publics visant la gestion de l'eau. Il faut :

1. réussir à identifier sans ambiguïté des propriétaires ;
2. que des signaux de rareté soient émis ;
3. que la demande soit sensible à ces signaux et que cela se traduise par une réduction de la demande ;
4. que les offreurs soient sensibles aux demandes des consommateurs et cherchent à les satisfaire ;
5. que ceux qui peuvent suppléer à la rareté, soit en offrant des quantités d'eau, une augmentation de qualité, ou des innovations dans les pratiques, puissent bénéficier de l'augmentation de la valeur de l'eau ;
6. et que cette offre d'eau se fasse au coût et au prix minimums, dans les circonstances.

En d'autres mots, ce sont des conditions de gestion efficace de l'eau.

3. Pourquoi une gestion décentralisée de l'eau ?

La plupart des spécialistes de la question proposent la gestion par bassin versant. Ce n'est guère surprenant. Le bassin versant est une unité géographique signifiante : il est possible de circonscrire physiquement les périmètres des interactions des usagers de l'eau. Les spécialistes de la chimie, de la physique et de la biologie voient là un découpage naturel du territoire à des fins de gestion.

Mais cet avantage technique n'est pas le seul qui milite pour une gestion par bassin. Car, en fait, rien dans cette vue des choses ne nous inviterait à morceler la gestion du bassin du St-Laurent. Or, la fragmentation de la gestion du grand bassin du St-Laurent en plusieurs unités locales, en de nombreux sous-bassins, facilite le respect des conditions de gestion efficace de l'eau. Cela ne suffit pas bien entendu mais cela contribue certainement à une gestion plus efficace.

Premièrement, la gestion par bassin contribue à l'efficacité en restreignant le nombre de gens impliqués dans les décisions. L'ensemble du Québec n'a pas à être interpellé par les problèmes de gestion de chacun des bassins versants. On évite ainsi de perdre son temps inutilement à chercher des solutions globales qui ne feront jamais l'affaire de chacune des régions. Chaque bassin a ses spécificités naturelles et humaines. D'une certaine manière, les propriétaires sont mieux identifiés, même si encore imparfaitement identifiés.

Deuxièmement, les décideurs étant plus près des parties impliquées, il sera moins coûteux pour les consommateurs d'exprimer leurs préférences et aux offreurs d'exprimer leurs contraintes.

Troisièmement, la présence de territoires, offrant à proximité un autre ensemble de prix, de quantité et de qualité de l'eau, permet aux offreurs et aux demandeurs de voter par les pieds ! Ce n'est pas un mince avantage. Si on ne peut obtenir ce que l'on veut, ou si l'on paie trop cher, il y a des options : on peut changer de territoire. Sans que ce moyen soit à la portée de tous, ceux qui votent par les pieds ont des effets majeurs sur tous les autres qui restent sur place. Les maires de municipalités de communauté urbaine connaissent bien ce phénomène, eux qui ont à établir le taux d'impôt foncier.

Ceci entraîne un autre effet, une recherche d'efficacité pour tous les bassins ainsi en concurrence dans la prise en compte des préférences des consommateurs et de la minimisation des factures (prix) aux pollueurs.

Les gestionnaires de bassins sont ainsi sous haute surveillance. Cela ne doit pas effrayer : les maires savent déjà ce que c'est d'être sous haute surveillance par la population. C'est normal et c'est démocratiquement sain.

Cela constitue un argument majeur pour la décentralisation dans le domaine de l'eau. Il n'est pas souvent évoqué. Peut-être à cause des conséquences financières d'une telle décentralisation (on y reviendra). Peut-être aussi à cause de la variété territoriale des décisions qui caractérise inévitablement un vrai régime décentralisé ; ainsi, la qualité et la quantité des eaux, les prix et les aménagements collectifs risquent fort de varier d'une région à l'autre. Au Québec, on préfère souvent, pour des raisons politiques plus souvent que pour des raisons d'efficacité, l'homogénéisation.

4. Pour qui et qui doit gérer l'eau ?

À la question ' Pour qui doit-on gérer l'eau ? ', la réponse donnée est généralement : pour l'ensemble des citoyens.

Mais à la question qui doit gérer l'eau, la belle unanimité disparaît. Les ministères actuellement impliqués (au moins huit) ? Le ministère de l'Environnement ? Les municipalités ? Les municipalités régionales de comté ? Les groupes d'usagers ? Toutes ces réponses sont bonnes ?

Pourtant, ne s'agit-il pas de la même question ? En fait, **ceux qui gèrent, gèrent pour eux-mêmes**. Un industriel sur le comité de gestion pensera au sort de son entreprise et votera en conséquence. Un représentant d'un groupe de protection d'une espèce animale verra au respect des priorités de son groupe. Un représentant d'une municipalité ou d'une MRC pensera au sort des gens qu'il est censé représenter, pression électorale oblige.

La question de la composition d'un comité de gestion est donc d'une extrême importance.

À cet égard, le rapport du COBARIC II, chargé d'une expérience pilote de gestion par bassin, tire la leçon suivante :

Le conseil d'administration est le centre décisionnel du comité de bassin. Selon l'expérience du COBARIC, il doit être composé de dix-huit à trente membres dont le tiers seraient des élus municipaux et les deux tiers, des représentants de groupes d'usagers de la ressource eau.

Ce modèle se compare au modèle de l'agence de l'eau de France dont le comité de bassin et le conseil d'administration sont constitués de manière tripartite de représentants des collectivités locales, d'usagers et des administrations 'concernées'. La grande différence tient au rôle d'observateur que joue, dans la proposition COBARIC, l'administration du palier supérieur. La part du vote confié à l'administration supérieure dans le modèle français est plutôt attribué aux usagers qui détiennent ainsi, dans le modèle COBARIC, deux fois plus de droits de vote.

Soyons clairs : même si la proposition du COBARIC se rapproche d'un modèle déjà en fonction en Europe, je ne crois pas que ce soit une très bonne idée de l'appliquer tel que proposé.

Rassembler les partenaires pour une expérience pilote sans précédent au Québec en matière de gestion de l'eau est éminemment louable ; l'expérience est certainement riche d'enseignement. On doit féliciter tous ceux qui ont bien voulu participer à l'exercice.

Mais si c'est une chose de composer un comité pour une expérience pilote, c'en est une autre de généraliser l'affaire à l'ensemble de la gestion de l'eau au Québec. Que les groupes d'usagers se portent volontaires pour une telle expérience, cela peut se concevoir et doit être apprécié à sa juste valeur. Mais, malheureusement, on ne peut bâtir un système de responsabilisation aussi important sur la base de groupes d'intérêt qui deviendraient ni plus ni moins des propriétaires avec droit de vote lors de décisions au total fort coûteuses pour, non seulement les membres de ces groupes, mais aussi pour les contribuables représentés seulement par le tiers des membres du Conseil.

Par analogie, pourrait-on concevoir l'instance suprême de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA) composée seulement au tiers par des chefs d'état et aux deux tiers par des représentants des grandes industries et des grands syndicats ? Certainement pas. Les pressions sur le Sommet des Amériques conduiront probablement à plus de transparence démocratique, mais pas à une représentation officielle des groupes d'intérêt. Seuls les chefs

d'état ou des représentants élus comme au Parlement européen, peuvent être considérés comme de vrais représentants de la population dans ces gigantesques associations territoriales. Les enjeux sont trop importants.

Le système de démocratie de représentation constitue une base de bien plus grande validité que la représentation par les groupes d'intérêt. La démocratie de représentation fonctionne sur le principe de 'un individu, un vote'. La représentation des groupes d'intérêt, malheureusement, souffre d'un grave problème de représentation, une représentation fort inégale de la population. Il est reconnu que les groupes des producteurs et les consommateurs à forte demande sont surreprésentés par rapport aux citoyens n'appartenant ni à l'une ni à l'autre de ces deux catégories.

Il en est ainsi dans le cadre plus modeste de la gestion de l'eau par bassin. La démocratie de représentation est déjà en place localement par le biais des municipalités et des municipalités régionales de comté. Les membres de ces groupes d'intérêt auraient selon la proposition du COBARIC :

- soit un deuxième droit de vote, s'ils demeurent sur le territoire du bassin versant ;
- soit un droit de vote s'ils demeurent sur un autre territoire, ce qui conférerait un droit de propriété à des individus hors bassin et un droit à voter sur les dépenses supportées par des taxes pour lesquelles ils n'ont pas nécessairement contribué.

Pas de taxation sans représentation disent les analystes de la démocratie. L'eau, ressource fort importante, ne justifie pas la légitimation d'un nouveau système de représentation aux propriétés démocratiques douteuses. Après tout, les difficultés des municipalités à gérer l'eau de manière autonome est dû au caractère mobile de l'eau et non pas à une inefficacité fondamentale du système de représentation.

À part la décentralisation économique qui conduirait à privatiser les droits de propriété des cours d'eau, il n'existe pas actuellement d'option valable autre que la décentralisation politique où les élus, les élus locaux dans ce cas-ci, occupent **l'essentiel** des postes du Conseil d'administration. Ils devront consulter les groupes d'intérêt pour assurer une bonne réponse démocratique aux demandes des citoyens, mais c'est à eux de pondérer judicieusement les pressions de ces groupes. L'approche participative doit compléter la démocratie de représentation, pas la remplacer.

5. Qui doit financer la gestion de l'eau ?

Résumée simplement, la gestion de l'eau d'un bassin versant se caractérise par deux attributs financiers : 1) une rente, c'est-à-dire une valeur nette pour les propriétaires et 2) des coûts de gestion de la ressource (administration,

aménagement, infrastructures...). Les propriétaires ont le droit de profiter de la rente de la ressource eau : ils ont la responsabilité de financer les coûts de gestion.

Ainsi, le financement revient au bassin versant et non au palier provincial ou fédéral. En principe, les coûts seront tenus inférieurs aux revenus.

En bons agents des propriétaires, les gestionnaires de la ressource chargeront aux usagers le montant que ces derniers soustraient à la rente de la ressource, ni plus, ni moins. S'ils chargent trop, les usagers se déplaceront vers un autre bassin versant. S'ils ne chargent pas assez, ils perdront une part de leur rente qui leur revient et, pire, ils attireront des usagers provenant d'autres bassins, attirés par des prix plus bas.

Ces usagers sont nombreux : les entreprises consommatrices d'eau potable et celles qui polluent ; les producteurs agricoles qui font de même, les municipalités également; les individus amateurs de baignade, de voile, de pêche, etc... Tous ces acteurs sociaux consomment la ressource et les propriétaires ont le devoir de maximiser la rente de la ressource. Les gestionnaires de la ressource pourront par la suite redistribuer les revenus aux propriétaires, fort probablement les citoyens du territoire du bassin versant.

Voilà donc où les gestionnaires de la ressource doivent trouver les sommes permettant de financer les dépenses qui ne sont, avouons-le, pas négligeables.

6. Comment gérer l'eau ?

La tâche qui attend les élus dans ces nouvelles fonctions n'est pas banale. Ils ont tout avantage à instaurer un dispositif administratif le plus 'automatique' possible, peu exigeant en réunions, en négociations et peu coûteux à supporter.

Les possibilités sont nombreuses et d'intérêt variable selon les conditions de chacun des bassins versants. Une voie peu prometteuse est celle qui instaure une administration planificatrice, centralisatrice, au niveau du bassin. Une administration qui cherche à remplacer les talents de décideurs de toutes les organisations impliquées, des grandes entreprises, aux municipalités jusqu'aux ménages, cette administration sera coûteuse, inefficace dans ses décisions et irritante pour toutes les parties prenantes.

Une voie plus prometteuse est celle de l'administration qui décentralise à son tour vers les unités inférieures de décision tout ce qui peut à profit être décidé au niveau inférieur : la plupart des décisions concernant les équipements d'aqueduc et d'égout, les décisions des entreprises sur leur procédé de production, celles des agriculteurs...

Il sera certainement plus profitable aux élus d'instaurer une 'gestion par résultats' plutôt qu'une 'gestion des processus'. Le contrôle *a posteriori* consommera énormément moins d'énergie de la part des élus. Il conduira à faire participer toutes les intelligences à la découverte des solutions recherchées dans la mesure où les bons résultats sont récompensés et les mauvais résultats sanctionnés.

Les exigences de planification seront alors bien moindres : chaque partie prenante détient toujours la responsabilité de ses actes, et donc de sa planification. Chaque partie prenante doit toujours considérer les avantages et les inconvénients de chacune des options d'achat, de construction ou d'opération, quelles que soient les activités concernées. L'administration du bassin n'a pas à remplacer l'expertise détenue par toutes ces parties prenantes.

Comment concevoir une gestion par résultats, un contrôle *a posteriori* en gestion de l'eau ? Par un mécanisme de tarification des usages comme celui déjà suggéré pour financer la gestion par bassin. Car la tarification est à la fois un système de financement et un mécanisme de contrôle *a posteriori*, un mécanisme de gestion par résultats. La tarification est un instrument de décentralisation, que l'on peut qualifier de décentralisation économique par analogie avec la décentralisation politique réalisée par la gestion par bassin.

En combinant décentralisation politique et décentralisation économique, les gestionnaires de l'eau permettent l'utilisation de toutes les expertises et les énergies du milieu pour mieux ajuster et alléger les décisions.

En guise de conclusion

Beaucoup a été fait pour préparer le passage de la réflexion à l'action en matière de décentralisation. On a même tenté des expériences. Il reste bien sûr beaucoup à dire et à faire pour satisfaire toutes les interrogations sur la manière de réaliser cette décentralisation. Encore faut-il d'abord s'assurer d'une bonne compréhension du concept avant de construire.

Il faut aussi permettre la souplesse dans les formules pour poursuivre l'expérimentation. La diversité des solutions retenues par chacun des bassins, conséquence d'une vraie décentralisation, suscitera inévitablement l'innovation et le progrès en matière de gestion de l'eau.