

Les compteurs d'eau pour réduire la consommation et pour appliquer le principe utilisateur-payeur ?

Les compteurs d'eau pour réduire la consommation
et pour appliquer le principe utilisateur-payeur ? (pour Stratford) ²

De nombreuses personnes de bonne volonté croient que les compteurs d'eau seraient utiles pour inciter les utilisateurs à réduire leur consommation; les compteurs permettraient également une belle mise en pratique du principe « utilisateur-payeur ». Ce sont malheureusement des préjugés qui ne correspondent pas à la réalité, des idées préconçues issues de théories qui ne marchent pas en pratique : la mise à l'épreuve, les tests empiriques et les expériences contrôlées démontrent que cela ne fonctionne pas comme on pouvait le penser a priori.

Résumé	2
1 L'effet des compteurs sur la consommation : un coup d'épée dans l'eau	4
2 Les compteurs d'eau pour appliquer le principe utilisateur-payeur ?	6
2.1 Le principe utilisateur-payeur et le bénéfice reçu	6
2.2 Le principe utilisateur-payeur et le coût évité	8
2.3 Le principe utilisateur-payeur et la quote-part individuelle des coûts publics.....	10
2.4 Comment faire payer en respectant le principe utilisateur-payeur.....	13

² Le présent texte est disponible en ligne : Hamel, Pierre J. (2014). « Les compteurs d'eau pour réduire la consommation et pour appliquer le principe utilisateur-payeur ? (pour Stratford) », <http://www.ucs.inrs.ca/compteurs-d-eau>. À la base, ce texte était essentiellement composé d'extraits remaniés d'un article lui aussi disponible en ligne au même endroit : Hamel, Pierre J. (2013). « Remettre en question les compteurs d'eau domestiques », <http://www.ucs.inrs.ca/compteurs-d-eau>

Résumé

Les compteurs d'eau n'ont pas pour effet d'inciter à une diminution des volumes d'eau consommée. On pourrait pourtant le croire : certains économistes (et des vendeurs de compteurs d'eau) prétendent que les compteurs d'eau « sensibiliseraient » les gens qui réagiraient à un « signal de prix », comme des chiens de Pavlov; mais c'est une légende urbaine. Les expériences sur le terrain, avec de vrais ménages dans de vraies maisons, démontrent le contraire : que ce soit à Sherbrooke, à Montréal ou à Paris, des ménages semblables vivant dans des conditions semblables (dimensions des logements et des terrains, équipements, etc.) consomment les mêmes quantités d'eau, que cette eau soit payée au compteur à tant le mètre cube ou non.

Ce qui fait la différence, ce sont les équipements et le type de maison : toilettes récentes avec chasse d'eau efficiente et petit réservoir ou non, électroménagers récents ou anciens, jardin et gazon ou non, etc.

Par ailleurs, comment faire payer l'eau en respectant ce principe utilisateur-payeur ?

En prenant l'approche du bénéfice reçu, on voudra payer pour ce que l'on reçoit, en fonction des services dont on bénéficie. Or, une bonne partie des services d'eaux procurent des bénéfices qui n'ont absolument rien à voir avec la quantité d'eau potable consommée : que ce soit l'aqueduc performant qui permet une meilleure protection contre les incendies, ou bien la gestion des eaux pluviales et la protection contre les inondations ou encore la protection des zones de captage (de l'eau potable) et la lutte contre la pollution – quel est le rapport entre la quantité d'eau consommée et la protection contre les dégâts attribuables à des orages violents? Sérieux !?

Autrement, on peut chercher à faire payer en fonction des coûts évités, en fonction de ce qu'il en aurait coûté à chacun pour se procurer les mêmes services; mais l'approche des coûts évités ne représente pas une avenue appropriée.

On cherche généralement à faire en sorte que chacun paye sa quote-part des coûts publics, en fonction de ce que chacun occasionne comme coûts à l'ensemble.

L'analyse des coûts publics est implacable : les coûts des services d'eaux sont fixes

dans des proportions impressionnantes (jusqu'à 98 % du coût total de l'eau à Montréal) et les frais véritablement variables sont minimes, proportionnellement négligeables.

En tenant compte du fait que les bénéfices obtenus des services d'eaux dépassent (et de loin) le bénéfice tiré d'un verre d'eau à boire et comme les coûts de ces services d'eaux sont essentiellement fixes, on peut envisager l'une ou l'autre des nombreuses façons de faire payer pour les services d'eaux qui permettrait de tenter de respecter le principe utilisateur payeur (et le texte en mentionnent plusieurs); mais chose certaine, il n'est pas très approprié de faire payer ces services selon le nombre de mètres cube d'eau potable consommée : ça n'a rien à voir. Certains bénéfices (dont la valeur estimée est importante, comme la protection contre les incendies) varient en fonction de la valeur des biens protégés, comme dans le cas des assurances.

Payer pour l'ensemble des services d'eaux selon la consommation potable est une très mauvaise application du principe utilisateur-payeur.

D'une part, les coûts sont donc fondamentalement fixes (à 98 %) et indépendants de la consommation d'eau potable. D'autre part, les bénéfices véritablement reçus sont eux aussi largement indépendants de la consommation d'eau potable.

Pour financer les services d'eaux (potable, usées et pluviales), le moyen le moins cher, le plus simple et le plus équitable, dans tous les sens du terme, demeure l'impôt foncier assis sur la valeur marchande des propriétés.

1 L'effet des compteurs sur la consommation : un coup d'épée dans l'eau

Lorsqu'en 2002, la Ville de Sherbrooke fusionna avec les sept autres villes de son agglomération, dont trois avaient des compteurs d'eau résidentiels, le conseil municipal dut se poser la question de la pertinence des compteurs d'eau : fallait-il harmoniser et mettre des compteurs partout, ou au contraire cesser de relever les compteurs résidentiels et financer le service à même un autre impôt local, sans égard à la consommation? Avant de prendre leur décision, les conseillers voulurent aller au-delà de leurs préjugés respectifs, chacun étant bien entendu persuadé que la façon de faire dans sa ville d'origine était la bonne.

Les fonctionnaires responsables procédèrent à la comparaison en bonne et due forme des consommations de ménages similaires de deux quartiers résidentiels comparables, l'un avec compteurs individuels, l'autre sans compteur et, dans un cas comme dans l'autre, maisons individuelles semblables, avec terrain gazonné (et parfois piscine, dans les mêmes proportions), ménages « moyens » (taille moyenne, classe moyenne, etc.)³.

Bilan de cette étude à Sherbrooke, avec des relevés quotidiens pendant trois étés :
compteurs individuels ou pas,

aucune différence dans les volumes d'eau consommée⁴.

³ Cette démarche n'a pas fait l'objet d'une publication spécifique mais on peut référer à Cyr, Michel. (2012). *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 (février), 20 p.
<http://www.ville.sherbrooke.qc.ca/webconcepteurcontent63/000023300000/upload/Gestiondeseaux/Rapportannuelsurlagestiondel%27eaupotable2011.pdf>

Ici comme ailleurs, on trouvera plus de détails dans la version intégrale à l'origine du présent texte : Hamel, Pierre J. (2013). « Remettre en question les compteurs d'eau domestiques »
<http://www.uqs.inrs.ca/compteurs-d-eau>

⁴ D'autres études montrent que la consommation d'eau pour un immeuble de plusieurs logements est pratiquement la même qu'il y ait un compteur par logement ou un seul pour l'ensemble de l'immeuble. Aucune différence statistiquement significative : région parisienne, 784 immeubles, 63 800 logements. Mouillart, Michel. (1995). *Consommation d'eau et compteurs individuels. Un éclairage statistique*, Paris : Confédération nationale des administrateurs de biens de Paris et d'Île-de-France.

Aucune différence non plus : région montréalaise, 367 compteurs, relevés de 1962 à 1971. Groupe Système Urbain. (1973). « Étude de la structure de la consommation résidentielle en eau potable (sélection des points de mesure). Projet Sainte-Foy », INRS-Eau, *Rapport scientifique* n° 14, 69 p., 4 annexes, p.10. Plus récemment, pas plus de différence dans quelques immeubles en région parisienne, Barraqué, Bernard. (2011). « Is individual metering socially sustainable? The case of multifamily housing in France », *Water Alternatives*, vol.4, n°2, p. 223-244, p. 237-238, www.water-alternatives.org

Comme de raison, les gens de Sherbrooke ont choisi de se passer des compteurs, tout comme la plupart des villes québécoises qui se sont posé la question; mais en même temps, ils ont développé et mis en œuvre une vigoureuse politique de gestion responsable de l'eau et ils peuvent se vanter de parvenir à de très bons résultats, sans les compteurs (à moindre coût et sans tous les embarras).

L'installation de compteurs a pourtant bien un effet immédiat sur la consommation : c'est vrai et vérifiable presque tout le temps. Le problème, c'est que cela ne dure pas très longtemps : dès les premiers jours, on constate généralement une diminution de la consommation; mais après quelque temps, le phénomène est connu, la consommation aura tendance à revenir au niveau d'avant⁵.

Les compteurs d'eau font le même effet qu'un coup d'épée dans l'eau : c'est spectaculaire, ça éclabousse, mais tout revient rapidement au *statu quo ante*⁶.

On pourrait continuer ainsi longtemps sur l'examen de l'effet supposé des compteurs d'eau sur la consommation⁷. Croire que les compteurs vont inciter (durablement) les gens à diminuer leur consommation d'eau potable, c'est comme penser qu'un bracelet de noisetier peut soulager toute une série d'afflictions; paraîtrait même que cela fonctionne pour certains : tant mieux pour eux! Mais il vaut mieux consacrer le reste de ce texte (qui se veut court), à ce qui semble primordial à Stratford : l'importance pour l'administration municipale du principe « utilisateur-payeur ».

⁵ 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/Livvable-2-1_version-Blog1.pdf

⁶ À moins qu'on ait changé les équipements (plus petit réservoir de la chasse d'eau, électroménagers performants et économes, etc.) et la robinetterie (pompeau de douche notamment) et, dans ce cas, ce sont ces transformations qui structurent une baisse de la consommation.

⁷ J'ai publié récemment (décembre 2013) un article entièrement consacré à la remise en question de ce préjugé tenace. J'ai bien pris la peine de publier cet article en France, où on a l'une des plus longues et des plus vastes expériences en matière de compteurs d'eau; l'article y a été accepté pour publication dans un ouvrage académique; cet article avait déjà été présenté oralement dans le cadre d'un colloque scientifique devant des chercheurs spécialistes de la gestion des services d'eaux. Si cet article avait été manifestement folichon et sans fondement, il n'aurait simplement pas été publié. Hamel, Pierre J. (2013). « L'effet des compteurs sur la consommation : un coup d'épée dans l'eau », in Bernard Pecqueur et Antoine Brochet (dir.). *Le service public d'eau potable et la fabrique des territoires*, Paris : L'Harmattan, 464 p. <http://www.editions-harmattan.fr/index.asp?navig=catalogue&obj=livre&no=41819> On peut trouver en ligne une version ultérieure de cet article : <http://www.ucs.inrs.ca/compteurs-d-eau>

2 Les compteurs d'eau pour appliquer le principe utilisateur-payeur ?

Le recours aux compteurs d'eau serait cohérent avec la volonté de l'administration municipale de Stratford d'appliquer le principe « utilisateur-payeur »? Erreur.

Qu'on se comprenne bien : mettre de l'avant le principe utilisateur-payeur est un choix politique légitime – ce n'est pas mon choix mais il faut reconnaître que d'autres font ce choix et admettre qu'ils ont tout à fait le droit de le faire; c'est un choix proprement politique. Or la question n'est pas là. Peu importe que l'on soit pour ou contre le principe, le problème ici c'est que les compteurs d'eau ne permettent pas de faire payer l'eau en respectant ce principe utilisateur-payeur.

Les compteurs seraient équitables selon le bénéfice reçu – « bénéficiaire-payeur » ou « utilisateur-payeur ». En effet, ceux qui consomment plus d'eau potable seraient par le fait même ceux qui bénéficient le plus des services d'eaux et, avec la tarification selon le nombre de mètres cube d'eau potable consommée, ils seront aussi ceux qui paieront le plus. Or, le prix payé en fonction du volume d'eau consommée, n'a qu'un rapport distordu avec les bénéfices reçus : en effet, on n'achète pas uniquement un bien (un mètre cube d'eau), ni même seulement un seul service fourni par l'aqueduc; en réalité, **on paie pour bénéficier d'un ensemble diversifié de services, dont plusieurs n'ont qu'un rapport très distant avec le verre d'eau à boire.**

2.1 Le principe utilisateur-payeur et le bénéfice reçu

À proprement parler, le bénéfice reçu dans le cadre d'un service public est difficile à évaluer, notamment parce qu'il varie selon le bénéficiaire. On pourrait tenter d'évaluer le bénéfice reçu du fait d'être branché à l'aqueduc et à l'égout en comparant le prix de grands échantillons similaires de maisons ou de chalets ayant fait l'objet de transactions, les uns branchés, les autres non. Pour isoler la part du prix d'un immeuble attribuable au fait d'être branché, il faudrait comparer des immeubles vraiment comparables à tous égards, sauf pour le branchement; une bonne partie des problèmes vient du fait que ces immeubles sont généralement situés

dans des environnements qui ne sont pas réellement comparables : les uns isolés, les autres au cœur d'un village et branchés. Sans compter qu'on ne comparera presque jamais des immeubles bénéficiant des services d'eaux et avec d'autres immeubles qui seraient totalement privés d'eau : même loin de tout, la plupart auront un puits et des installations pour les eaux usées et le prix de ces immeubles non branchés incorpore la valeur de ces équipements. C'est difficile d'évaluer les bénéfices reçus des services d'eaux mais c'est théoriquement tout à fait possible; on réussit en effet à le faire correctement pour évaluer à peu près ce que la rénovation d'une cuisine ou la construction d'une piscine ajoute à la valeur d'un immeuble (au moins pour avoir une idée de l'ordre de grandeur); mais cela exige de prendre en compte de très grands nombres d'immeubles (ayant fait l'objet d'une transaction) et les résultats ne s'appliquent qu'en général et sur de grandes catégories, sans qu'il soit possible de déterminer quoi que ce soit de précis pour chaque cas particulier.

Parmi l'ensemble des bénéfices tirés des services d'eaux et plus particulièrement parmi ceux qui sont attribuables spécifiquement à l'aqueduc, il en est pourtant un qu'il serait plus facile d'évaluer, ne serait-ce qu'approximativement : que l'on soit branché ou non, qu'on consomme beaucoup d'eau ou pas beaucoup, le bon fonctionnement de l'aqueduc et la proximité d'une borne-fontaine améliore la protection contre les incendies et a pour effet de faire baisser la prime d'assurance que réclamera son assureur. Ce bénéfice vaut combien? Le secret du calcul d'établissement de la prime d'assurance est presque aussi jalousement gardé que celui de recettes fameuses⁸.

Comme tous ceux qui ont un immeuble situé dans un secteur « protégé » (ou « semi-protégé », selon la classification des assureurs) bénéficient d'une meilleure protection contre les incendies, qui se traduit par une diminution de leur prime

⁸ Il semble que la proximité immédiate d'une borne-fontaine se traduirait par une diminution de la prime annuelle moyenne se situant quelque part entre 50 et 200 \$, voire davantage. Il est cependant plus difficile d'évaluer l'impact net de l'aqueduc dans le contexte québécois actuel, dans la mesure où la mise à niveau des services de lutte contre les incendies a beaucoup amélioré la protection un partout sur le territoire, de sorte que s'amenuise la différence d'avantage relatif que procurait la proximité immédiate; en effet, il faut désormais que la municipalité soit en mesure d'approvisionner en continu un camion-pompe, en pouvant compter sur au moins deux camions citernes; ce rehaussement de la qualité du service ferait en sorte que les primes d'assurances diminueraient dès qu'un immeuble est situé en deçà d'une certaine distance d'un point d'eau performant tel qu'un aqueduc.

d'assurances, en toute équité, en vertu du principe utilisateur-payeur – bénéficiaire-payeur –, tous ces propriétaires devraient payer quelque chose annuellement pour le bon fonctionnement de l'aqueduc, qu'ils soient ou non à proximité immédiate d'une borne-fontaine et qu'ils consomment ou non l'eau potable. Au juste du juste, ce bénéfice vaut combien? Difficile à dire. Chose certaine, il n'est pas approprié de faire payer cette protection en fonction du nombre de mètres cube d'eau potable consommée : ça n'a tout simplement « pas rapport », rien à voir.

Même que dans ce cas, on ne souhaite surtout pas consommer :

on veut profiter d'un surcroît de protection contre les incendies et profiter de la baisse de primes d'assurances qui en résulte; on peut admettre que cela vaut la peine de payer une compensation pour cet outil collectif qui bénéficie à chacun; mais on ne veut certainement pas consommer ce service!

Un autre service dont le bénéfice est sans rapport avec la consommation d'eau potable : la protection des zones de captage (de l'eau potable) comme pour tout ce qui concerne les efforts de diminution de la pollution à l'échelle du bassin versant et la vigueur de ces politiques; le bénéfice reçu immédiat découlant de ces efforts (comme les coûts associés) est très variable d'un endroit à l'autre (et même éventuellement variable dans une même municipalité d'un ménage à l'autre), encore que, globalement, tous bénéficient de la même façon d'un meilleur contrôle de la pollution.

Mais, chose certaine, c'est totalement indépendant de la consommation d'eau.

2.2 Le principe utilisateur-payeur et le coût évité

En finances publiques, chez les partisans de l'application du principe utilisateur-payeur, il est habituel d'escamoter les problèmes que pose l'évaluation du bénéfice reçu **en faisant comme si**, grosso modo, **le bénéfice reçu équivalait au coût évité**, soit le coût qu'aurait dû supporter le bénéficiaire pour se procurer un service équivalent. Et de la même façon et pour les mêmes raisons qu'il est difficile d'estimer le bénéfice reçu, il est difficile d'évaluer le coût évité pour chacun (parce que cela dépend notamment de la situation particulière de chacun). Par exemple, le coût évité sera

équivalent à une addition de coûts comprenant, entre autres, ce qu'il en coûterait pour creuser et entretenir un puits d'eau potable (avec la pompe et, éventuellement, un adoucisseur, un système de filtration, etc.) et pour l'installation et l'entretien d'une fosse septique (et son champ d'épuration).

Le coût évité est généralement composé de frais différents pour chacun des ménages, des coûts différents parce que chaque terrain impose des difficultés particulières, pour le puits comme pour le champ d'épuration; ces coûts sont différents mais fixes et non pas variables selon la consommation; autrement dit, peu importe la taille du ménage, peu importe la consommation estimée d'un ménage précis (par exemple même si on construit pour ce qui est présentement un ménage d'une seule personne), on construira des installations standardisées pour un ménage type – en fait, on se base bien davantage sur les dimensions de la maison et sur le nombre de chambres ou de salles de bain plutôt que sur le nombre de personnes qui habitent la maison au moment de la construction; et c'est bien ainsi, car les prochains occupants de la maison seront peut-être plus (ou moins) nombreux que ceux qui sont là au moment de la construction. Bref, l'investissement pour des installations domestiques est fait peu importe la taille ou la consommation estimée du ménage qui y habite; certes, on aura ensuite des frais variables pour l'entretien selon la consommation mais ces frais variables demeurent très faibles par rapport aux investissements de départ.

Tout comme il est difficile d'évaluer le bénéfice reçu, il est difficile d'évaluer le coût évité pour chaque ménage; on fait alors comme si l'un comme l'autre équivalait

à la quote-part individuelle des coûts publics.

2.3 Le principe utilisateur-payeur et la quote-part individuelle des coûts publics

Quels sont-ils ces coûts publics? **Les coûts sont essentiellement fixes**⁹.

En effet, peu importe la consommation, il faut construire, entretenir, réparer et remettre aux normes (qui deviennent toujours plus exigeantes) les usines de potabilisation et d'épuration, les conduites souterraines d'aqueduc et d'égout, les réservoirs d'eau potable et les bassins de rétention d'eau de pluie, les pompes, etc. Bien sûr, un village de 500 personnes n'aura pas besoin des mêmes installations qu'une ville de 50 000 personnes; mais une fois déterminé le gabarit, une fois réalisés les investissements de départ, les variations de consommation ne provoqueront pas d'importantes variations de coût.

Même les salaires ne sont généralement pas des frais variables; par exemple, il faut considérer comme frais fixes les salaires des cinq agents qui se relaient pour occuper le poste de surveillance du bon fonctionnement d'un grand réseau : il faut minimalement une personne de jour comme de nuit, même si les volumes qui transitent par le réseau ne sont pas les mêmes et, si le volume quotidien diminuait ou augmentait de 50 %, il faudra toujours au moins une personne mais il n'en faudra toujours qu'une seule. De même, il en coûte tout autant pour faire l'inspection du réseau de conduites, qu'il y transite un tout petit peu ou beaucoup d'eau; tout ce qui change éventuellement en fonction de la consommation, c'est le gabarit des conduites qu'on aura installées selon la demande prévue au départ; et, dans ce cas, paradoxalement peut-être, plus on avait prévu une forte consommation, moins c'est cher car il est généralement plus facile et donc moins coûteux d'inspecter de plus grosses conduites.

⁹ **À Montréal, on calculait que les frais fixes constituaient 97,73 % du total** : « les frais variables pour les activités de production et d'épuration représentent 2,27 % du coût total de l'eau ». Lebuis, Francis et Jean-Claude Lauret (2003). *Parc de compteurs d'eau et coûts d'investissement pour l'utilisation de compteurs d'eau à la Ville de Montréal*, dans le cadre du mandat octroyé par la Ville de Montréal à PricewaterhouseCoopers et intitulé *Stratégie et structure financières pour la gestion publique de l'eau sur le territoire de la Ville de Montréal*, Montréal, Gaz Métro, vi et 29 p. (et annexes), p.20.

En France, on parle d'une fourchette allant de « [...] 80 à 95% de coûts fixes [...] ». NOVA7. (2011). *Étude exploratoire sur différentes structures tarifaires et sur les enjeux de la télérelève*, commandée par la Direction de la Prospective et du Dialogue Public, p. 5
http://www.millenaire3.com/uploads/tx_reesm3/Etudeexploratoire-Eau-Nova7.pdf

Même que plusieurs opérations d'entretien sont routinières et doivent être réalisées peu importe la consommation¹⁰.

Généralement, une fois le réseau installé, les dépenses à encourir ne dépendent pas de la consommation et le coût est invariable, fixe. Il faut insister. Certes, il faut payer pour l'électricité, pour faire fonctionner les pompes entre autres, et la part variable de la facture d'électricité est, d'abord et avant tout, bel et bien fonction des volumes pompés (mais n'oublions pas la part fixe de la facture d'électricité, notamment pour l'éclairage obligatoire de base des installations de même que ce qui est nécessaire en tout temps, peu importe les volumes qui transitent par le réseau).

L'électricité est le tout premier poste de dépense parmi les frais vraiment variables; s'ajoutent les produits de synthèse (« chimiques ») utilisés pour rendre l'eau potable et épurer les eaux usées; ces dépenses variables sont négligeables par rapport au budget global des services d'eaux. Payer pour l'ensemble des services d'eaux selon la consommation potable est une très mauvaise application du principe utilisateur-payeur. Ce qui coûte cher, ce ne sont pas les frais variables pour le transport et le traitement de l'eau potable, ni des eaux usées, ni des eaux pluviales; ce qui coûte cher, ce sont les infrastructures, comme les usines, les conduites souterraines et les bassins de rétention des eaux de pluie; ce sont essentiellement, à 98 %, des frais fixes et tous en profitent presque également, qu'ils consomment beaucoup ou très peu d'eau potable.

Le volume des eaux usées domestiques est certes semblable au volume d'eau potable consommée : ce qui ressort d'une maison est à peu près ce qui y est entré, pas tout à fait, mais cela demeure « dans les mêmes eaux », bien qu'il y ait bien un peu de déperdition, comme la petite partie de l'eau potable qui sera utilisée pour arroser le jardin et n'aboutira pas à l'égout. À l'inverse, à part la bière ☺, il n'y aura pas d'apport à l'égout de volumes bien supérieurs à ce qui a été pris de l'aqueduc,

¹⁰ La réalité est parfois encore plus tordue : une diminution des volumes peut entraîner une augmentation des coûts – c'est le cas pour l'entretien du réseau d'égout dans des villes qui connaissent des fermetures d'usines qui consommaient beaucoup d'eau (et qui en rejetaient tout autant). En effet, le gabarit de l'égout a été conçu en fonction d'un volume élevé et il faut parfois ajouter de bonnes quantités de belle eau fraîche (brute ou traitée, selon ce qui est le plus simple et le moins coûteux) pour faciliter la vidange de l'égout. Parfois, lorsque les volumes diminuent, il faut faire plus d'efforts (et ça coûte plus cher).

sauf si l'eau de pluie n'est mêlée aux eaux usées domestiques, ce qui n'est jamais souhaitable. De même, la partie variable du coût de transport et d'épuration des eaux usées domestiques demeure relativement faible et elle peut être financée de la même façon qu'on finance la partie variable du coût de la potabilisation et du transport de l'eau potable.

Il en est souvent tout autrement des coûts d'épuration des eaux usées non domestiques : on se rend alors compte que le rapport avec les quantités d'eau potable consommée est souvent ténu. Que ce soit une fromagerie ou une ébénisterie, il se peut que certaines entreprises mettent à l'égout des rejets qui, surtout une fois dilués, s'avèrent difficiles à traiter, en provoquant des surcharges pour l'usine d'épuration (augmentation de la charge organique, perturbation du pH, métaux lourds ou autres), en diminuant éventuellement l'efficacité de l'ensemble du processus d'épuration et en amenant parfois des coûts supplémentaires; il est alors d'usage d'inciter ou d'obliger ces entreprises à disposer autrement de ces déchets (filiale de produits dangereux) ou encore à faire un prétraitement spécifique, approprié pour le type particulier de rejet; d'ailleurs, souvent, il n'est pas si cher de neutraliser ces rejets à la source (car on réussit souvent à récupérer des sous-produits qu'on peut ensuite revaloriser). Dans tous les cas, les coûts d'épuration de ces rejets particuliers n'ont rien à voir avec la consommation d'eau potable de ces entreprises; et le paiement de ces coûts par la tarification de l'eau potable n'est pas une application très astucieuse du principe utilisateur-payeur (ou peut-être plus justement, ici, pollueur-payeur).

D'une part, les coûts sont donc fondamentalement fixes (à 98 %) et indépendants de la consommation d'eau potable. D'autre part, les bénéfices véritablement reçus sont difficiles à évaluer. Néanmoins, on constate que, foncièrement, une bonne partie de ces bénéfices reçus (comme de la gestion des eaux de pluie, de la protection contre les incendies ou de la protection des zones de captage) sont eux aussi largement indépendants de la consommation d'eau potable : en effet, peu importe la consommation, tous bénéficient pratiquement de mêmes services, des mêmes avantages et selon le bénéfice reçu, en application stricte du principe de l'utilisateur-payeur, ils devraient payer sensiblement la même facture.

2.4 Comment faire payer en respectant le principe utilisateur-payeur

En respectant le principe utilisateur-payeur, comment devrait-on partager la facture, par exemple, pour la stratégie de gestion des eaux pluviales (bassins de rétention, réseau d'égout pluvial, surdimensionnement des égouts unitaires, débranchement des gouttières et puits secs, restriction des surfaces imperméables, gestion des cours d'eau, lutte contre l'érosion par la protection des bandes riveraines et des milieux humides, etc.) ? Comment? En tout cas, certainement pas au compteur puisque la gestion des eaux pluviales n'a bien évidemment rien de rien à voir avec la quantité d'eau potable consommée. On pourrait plutôt faire payer les propriétaires fonciers selon la proportion de leurs terrains qui est imperméabilisée, là où l'eau de pluie ne peut pas percoler, pour mieux tenir compte de la surcharge pour le réseau que provoque l'implantation et la configuration particulières de leur immeuble; ou encore, plus simplement, en fonction de la superficie de leurs propriétés, tout bêtement; ou, plus subtilement, en tenant compte de la pente de ces terrains et du ruissellement qu'on peut y mesurer et ainsi de suite.

Mais certainement pas en facturant tant le mètre cube d'eau potable consommée.

Pour d'autres services parmi l'ensemble des services d'eaux, en appliquant le principe bénéficiaire-payeur, selon le principe du bénéfice reçu, il semble plus équitable de financer ces services en fonction de la valeur des immeubles, par l'impôt foncier ou autrement. Ainsi, l'existence d'un réseau d'eau potable avec une bonne pression assure une meilleure protection contre les incendies (les compagnies d'assurances en tiennent d'ailleurs compte explicitement et la prime diminue en conséquence) et, dans ce cas, le bénéfice reçu est très nettement proportionnel à la valeur des propriétés protégées. De même, la protection contre les inondations (que ce soit dû à un débordement de cours d'eau ou à un refoulement d'égout) bénéficient à tous, peu importe la consommation d'eau, mais la valeur du bénéfice reçu du fait de cette protection est d'autant plus grande que la propriété protégée vaut cher. Dans ces deux cas, il serait logique d'estimer que le bénéfice reçu pour la protection des immeubles est fonction de la valeur des biens ainsi protégés, comme dans le cas de n'importe quelle assurance.

Payer pour l'ensemble des services d'eaux (potable, usées et pluviales) en fonction du nombre de mètres cube d'eau potable consommée, ce serait comme payer pour les trottoirs selon le nombre de pas. Dans les deux cas, ce qui coûte cher, c'est la construction et les réparations; et dans un cas comme dans l'autre, les réparations deviennent éventuellement (et, certainement, un jour ou l'autre) nécessaires non pas tant à cause de l'usage qui en est fait que de l'usure du temps. Les infrastructures résisteront d'autant mieux que la construction d'origine a été bien faite mais le temps qui passe et les éléments (et le gel et dégel) finiront inéluctablement par obliger des interventions de réhabilitation, peu importe l'usage du trottoir, peu importe la consommation d'eau potable.

Comme la plupart des coûts sont fixes, il conviendrait plutôt de répartir les frais entre les bénéficiaires sans tenir compte de la consommation.

Ces bénéficiaires, ce sont d'abord ceux qui sont branchés à l'aqueduc et/ou à l'égout mais pas que... En effet, les propriétés non branchées bénéficient très directement d'une bonne part des services d'eaux : protection contre les incendies, gestion des eaux pluviales, des cours d'eau et protection contre les inondations, gestion du bassin versant et lutte contre la pollution, etc.

Pour répartir entre les bénéficiaires les frais des services d'eaux selon le bénéfice reçu, en tentant le plus possible de respecter adéquatement et astucieusement le principe utilisateur-payeur, ce pourrait être, ne serait-ce que pour une partie des coûts, l'une ou l'autre de ces cotisations annuelles fixes (ou une combinaison de plusieurs d'entre elles)¹¹ – une cotisation fixe (ou un impôt)

- par personne,
 - ou par ménage
 - ou par logement (ou par nombre de chambres ou de salles d'eaux
- ou selon la surface habitable ou avec un supplément forfaitaire s'il y a une piscine

¹¹ Notons qu'il existe des exemples pour chacun des types d'impôt évoqués ici, que ce soit au Québec ou ailleurs sur notre continent. Notons également que, pour chacun, il faudrait encore évoquer les multiples paramètres qui peuvent moduler la charge réelle : par personne, ou par adulte, ou par adulte de moins de 65 ans, ou...

ou un spa ou un supplément proportionnel au volume d'eau de la dite piscine ou...)

- ou par immeuble

- ou selon la longueur du front (en proportion inverse de ce front, la dimension du terrain en bordure de rue, en faisant donc payer moins cher pour les propriétés plus étroites qui nécessitent moins long de conduites d'aqueduc et d'égout)

- ou selon la densité de chaque secteur (en facturant plus cher pour les immeubles situés dans des territoires de plus faible densité parce qu'ils sont relativement plus coûteux à couvrir, plus long de conduites pour moins d'immeubles)

- ou selon la superficie de chaque propriété (proportionnellement à cette superficie), un terrain plus grand recevant plus de pluie à évacuer et un ensemble de terrains plus grands que la moyenne présentant une densité relativement plus faible

- ou, ne serait-ce que partiellement, selon la proportion de cette superficie qui est imperméabilisée (ce qui occasionne donc une surcharge de l'égout pluvial)

- ou, comme cela se fait très fréquemment un peu partout en Amérique du Nord, selon la dimension du tuyau de raccordement (en effet, peu importe la consommation réelle, normale, les propriétaires de certains immeubles veulent pouvoir être en mesure de demander subitement une plus grande quantité d'eau – par exemple, dans le cas d'un immeuble équipé de gicleurs; il est alors juste et équitable de faire payer un peu plus ces propriétaires puisque le réseau doit être surdimensionné, par rapport à la consommation régulière moyenne, pour être en mesure de faire face à toute éventualité et répondre le cas échéant à une demande subite et importante)

- ou, bien mieux encore, on pourrait imaginer une contribution selon la quote-part des coûts publics mais qui tiendrait également compte de la capacité de payer, ce qui ferait d'une pierre deux coups :

ce serait non seulement équitable non seulement selon le bénéfice reçu

mais encore selon la capacité de payer.

La mise en œuvre d'une telle contribution doublement équitable est tout à fait possible, même qu'il s'agit de la façon de répartir les coûts de l'eau... un peu partout dans la vaste majorité des villes québécoises! En effet, en intégrant les coûts de l'eau aux autres dépenses municipales défrayées par l'impôt foncier, on tient compte à la fois du bénéfice reçu (qui est fondamentalement le même pour tous) mais aussi

de la capacité de payer, puisque la contribution est proportionnelle à la valeur foncière du logement, que l'on soit propriétaire ou locataire.

Payer pour des coûts fixes par un prélèvement à même une consommation variable n'est pas idéal¹². Si on choisit tout de même d'utiliser des compteurs, il existe plusieurs autres façons de tenter d'atténuer ce problème. On peut notamment diminuer le prix au m³ et compenser le manque à gagner par un ou plusieurs des prélèvements qu'on vient d'évoquer; on peut notamment – c'est d'ailleurs ce qui se fait le plus souvent – relever les frais fixes de desserte, de branchement, d'abonnement annuel.

L'augmentation de la part fixe permet de mettre à contribution ces heureux bénéficiaires (de la protection incendie, notamment) qui ne paient pratiquement rien lorsque les logements sont plus ou moins inoccupés, que ce soient les logements vacants en centre-ville des grands centres ou les résidences secondaires; ces propriétaires de logements peu occupés sont très directement bénéficiaires, exactement autant que les propriétaires occupants et que les locataires occupants; mais, en payant les services d'eaux selon la consommation,

ces bénéficiaires normaux mais petits consommateurs sont donc de petits payeurs.

En payant les services d'eaux au compteur, en campagne, c'est comme si les résidents à l'année se cotisaient pour offrir ces services presque gracieusement aux villégiateurs : c'est gentil de la part des premiers, c'est faire preuve d'un véritable esprit d'accueil.

Un alourdissement de la part fixe permet de mettre un peu plus à contribution les villégiateurs pour des services dont ils bénéficient pleinement, autant que tous les autres propriétaires, même s'ils ne consomment pas beaucoup d'eau potable.

Mais pour financer les services d'eaux (potable, usées et pluviales), le moyen le moins cher, le plus simple et le plus équitable, dans tous les sens du terme, demeure l'impôt foncier assis sur la valeur marchande des propriétés.

¹² En raisonnant par l'absurde, on peut imaginer une situation où personne, où aucun des ménages branchés à l'aqueduc ne prélèverait plus une seule goutte d'eau. Or, les services d'eaux seraient quand même utiles, utilisés (du moins en bonne partie : égouts domestique et pluvial) ou offerts, disponibles et nécessaires (aqueduc pour la protection contre les incendies) et il faudrait alors trouver un autre moyen de financement que la tarification de l'eau potable.