



ÉTUDE DE CAS – MONTRÉAL

4.2 MONTRÉAL (QUÉBEC)

Il est bien connu que la Ville de Montréal assume la responsabilité de fournir les services d’approvisionnement en eau potable et de traitement des eaux usées aux résidents et aux entreprises de l’île de Montréal. Celle-ci compte 15 municipalités distinctes – la plus importante étant Montréal, qui compte une population d’environ 2 millions d’habitants (Statistique Canada, 2017).

En dépit des améliorations importantes qu’on y a apportées ces 10 dernières années, le système d’aqueduc et de traitement des eaux usées montréalais est l’un des plus anciens au Canada (Michaud, 2016; Neill, 2016). Montréal est aussi la seule grande région métropolitaine du pays où la plupart des ménages ne sont pas dotés d’un compteur d’eau. Les propriétaires paient en général une « taxe d’eau » – un montant forfaitaire –, et une « taxe spéciale » relative au service de l’eau, dont le montant dépend de la valeur de l’immeuble. Les taux et la structure tarifaire varient d’un endroit à l’autre sur l’île, en raison de sa gouvernance complexe (Ville de Montréal, 2017a; 2017b).

Montréal procède actuellement à la réforme de son système d’aqueduc et de traitement des eaux usées. En plus de doter les utilisateurs industriels, commerciaux et institutionnels (ICI) de compteurs d’eau, la Ville prévoit réaliser des investissements importants au cours de la prochaine décennie. Dans la foulée, la Ville a aussi décidé récemment de facturer sur une base volumétrique l’eau potable qu’elle vend en vrac aux autres municipalités de l’île.

On ignore toutefois si les réformes envisagées comprennent l’implantation des compteurs d’eau et de la tarification au volume d’eau consommé chez les utilisateurs résidentiels. En 2016, un groupe de travail municipal recommandait que l’on cherche les moyens de généraliser le comptage de la consommation et les redevances d’utilisation, mais la Ville n’a pas encore dit ce qu’elle entendait faire à ce sujet (Ville de Montréal, 2016b). Tout au plus a-t-elle annoncé son intention d’harmoniser le mode de perception fiscale pour l’approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées entre les arrondissements et les municipalités de l’île.

Les leçons de Montréal

Malgré les améliorations récentes, le système montréalais d’approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées fait face à plusieurs défis. L’adoption de redevances d’utilisation lui permettrait d’améliorer sa performance, tant du point de vue économique que du point de vue environnemental.

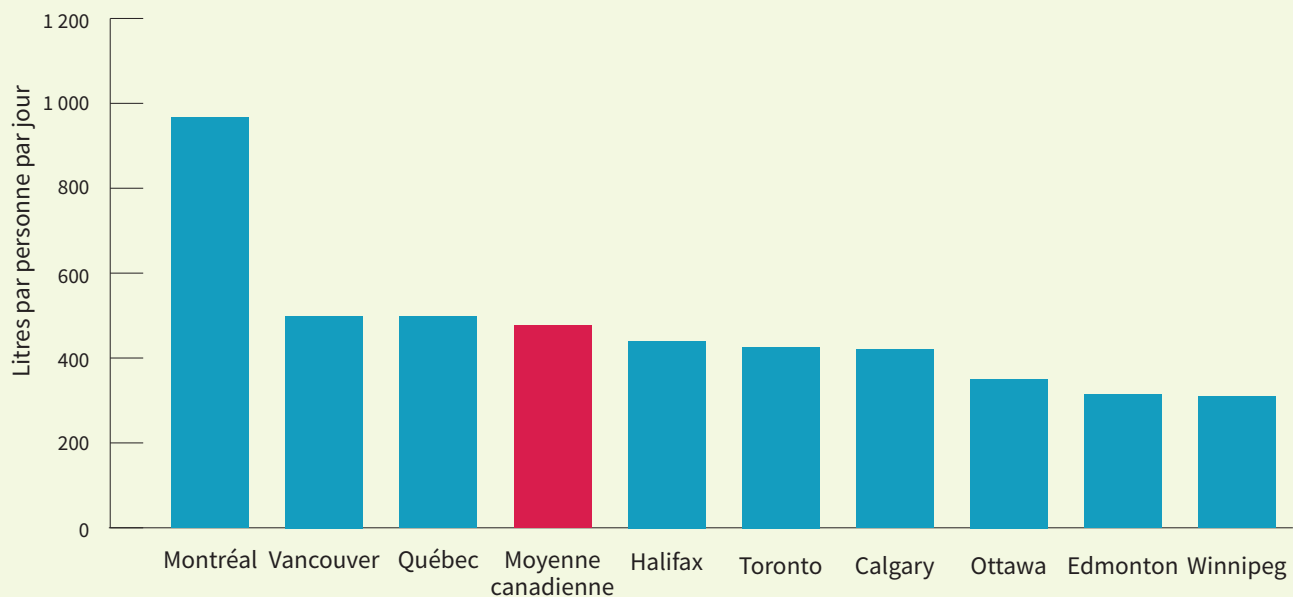
1 Les déficits d’infrastructures ont des répercussions sur la quantité et la qualité de l’eau potable.

Même si Montréal a réalisé des investissements importants pour améliorer ses réseaux d’aqueduc et d’égout ces derniers temps, un important déficit d’infrastructures persiste. En 2009, 26 % des canalisations de la ville dataient de plus de 75 ans; et d’ici 2020, près de 60 % des infrastructures auront atteint la fin de leur vie utile (Environnement Canada, 2009a; Brodhead *et al.*, 2014). La Ville espère combler son déficit d’infrastructures avant 2026, en le finançant au

moyen de subventions, d’emprunts et de ses propres réserves (Riga, 2016). L’actuel plan d’immobilisations triennal de la Ville identifie des besoins d’investissements de 900 M\$ pour l’approvisionnement en eau et le traitement des eaux usées (Ville de Montréal, 2016a, 2017c).

L’âge et l’état des réseaux d’aqueduc et d’égout de Montréal affectent son fonctionnement de façon significative. Les pertes d’eau potable en raison de fuites dans les canalisations s’élèvent à 30 %, ce qui augmente

Figure 10 : Consommation d'eau par habitant dans les grandes villes canadiennes (2009)



Ce graphique montre la quantité totale d'eau (par personne) produite quotidiennement par les stations de production d'eau potable de certaines grandes villes canadiennes. Les données concernent l'année 2009 et sont tirées de l'*Enquête sur l'eau potable et les eaux usées des municipalités* d'Environnement Canada. Dans toutes ces villes, la consommation d'eau a baissé depuis 2009. À Montréal, par exemple, elle est passée de 978 litres par personne par jour en 2009 à 801 litres en 2016. Les données incluent toute l'eau consommée par les ménages et les entreprises, plus les pertes de réseau (fuites).

Sources : Environnement Canada, 2009b; Ville de Montréal, 2017d.

considérablement la quantité d'eau qu'il faut prélever, traiter, et distribuer (Ville de Montréal, 2016a; Canada West Foundation, 2011). En plus des risques de contamination et de dommages aux infrastructures raccordées, ces fuites entraînent une augmentation des dépenses d'exploitation, notamment les coûts énergétiques (CEO, 2017).

Montréal a malgré tout accompli des progrès en matière de conservation de la ressource. Depuis le tournant du siècle (2001-2016), la consommation d'eau par habitant a diminué de 28 %. En combinant les réparations ciblées et la maintenance, le comptage de la consommation des utilisateurs ICI et la planification financière à long terme, la Ville espère atteindre d'ici 2020 une réduction de 20 % de son utilisation de l'eau par rapport à 2011 (Ville de Montréal, 2017d; 2017f). Des initiatives provinciales, comme la Stratégie québécoise d'économie d'eau potable, ont aussi joué un rôle clé dans ces améliorations (Gouvernement du Québec, 2011).

**Montréal espère atteindre d'ici 2020
une réduction de 20 % de son utilisation
de l'eau par rapport à 2011.**

Cependant, comme l'indique la figure 10, Montréal consommait environ deux fois plus d'eau potable par habitant que la moyenne des autres grandes villes canadiennes en 2009 (Environnement Canada, 2009a). Le débit de fuite du réseau montréalais, supérieur à la moyenne, explique en partie ce surplus de consommation, mais d'autres facteurs sont également en cause, comme le comptage embryonnaire chez les particuliers et les utilisateurs ICI, et l'absence de signal de prix pour la plupart d'entre eux. En 2016, la consommation d'eau par habitant à Montréal était de 801 litres par jour.

Les problèmes d'infrastructures de Montréal affectent aussi la qualité de l'eau. Nombre de communautés doivent encore composer avec la tuyauterie de plomb héritée du passé et avec les avis d'ébullition (Ville de Montréal, 2017e; CBC News, 2013)³⁴. En 2013, par exemple, 1,3 M de Montréalais ont été touchés par un avis d'ébullition de 24 heures à la suite d'une erreur lors de la mise à niveau d'une station de production

d'eau potable (CBC News, 2013). À trois reprises au cours des quinze dernières années (la dernière fois en 2015), la Ville a rejeté des milliards de litres d'eaux d'égout directement dans le fleuve Saint-Laurent en raison du risque de défaillance des installations (Cyr *et al.*, 2015; CBC News, 2015b)³⁵.

2 Installer des compteurs d'eau et adopter un mode de financement axé sur le principe de l'utilisateur-payeur peut créer des avantages économiques aussi bien qu'environnementaux.

En 2012, Montréal a relancé son projet d'installer des compteurs d'eau chez tous les utilisateurs ICI d'ici 2022. (Ville de Montréal, 2017f). Jusqu'ici, la Ville a installé 10 000 compteurs, soit chez environ 44 % des clients ICI. Une fois achevé, le programme permettra d'obtenir des données détaillées sur la consommation de tous les utilisateurs ICI et d'améliorer la détection et la réparation des fuites. La Ville pourra en outre étendre la tarification selon le volume d'eau consommé, laquelle n'existe pour l'instant que dans certains arrondissements.

En dépit de ces améliorations, la grande majorité des ménages de l'île ne sont pas dotés de compteurs d'eau et se voient facturer un montant fixe pour l'eau potable et les égouts; il n'existe aucun lien clair entre ce montant et la quantité d'eau consommée. Il est démontré que les utilisateurs consomment (ou gaspillent) davantage d'eau s'ils ne paient pas directement pour le service (voir la *Section 3* de ce rapport, en anglais). De plus, comme le montant de taxe à payer pour l'eau et les égouts est établi en fonction de la valeur foncière des propriétés, les ménages qui font l'effort d'économiser l'eau se trouvent à subventionner la consommation de ceux qui sont moins portés sur la conservation³⁶.

Le comptage universel de la consommation et les redevances d'utilisation pour *tous* peuvent aider à résoudre ces problèmes tout en faisant baisser les coûts. En prolongeant les progrès déjà accomplis avec les utilisateurs ICI, et en facturant sur une base volumétrique l'eau potable que Montréal vend en vrac aux autres municipalités, le comptage universel permettrait aux municipalités montréalaises de suivre de plus près la consommation et d'améliorer la planification et la gestion à long terme des infrastructures d'aqueduc et d'égout. En

outre, la tarification basée sur la consommation offre aux utilisateurs la possibilité de décider s'ils veulent réduire leur consommation, et de combien. L'effort de conservation qui en résulterait aurait pour effet de réduire la demande totale et la charge de pointe, ce qui permettrait à la Ville d'économiser sur ses investissements à long terme dans les infrastructures du réseau.

Le fait de passer à un régime de redevances d'utilisation aiderait également à stabiliser les revenus et à combler le déficit d'infrastructures. L'adoption d'une redevance d'utilisation à plusieurs volets serait avantageuse à plusieurs égards. Le volet forfaitaire apporterait des revenus prévisibles au service d'eau, alors que le volet basé sur la quantité d'eau consommée servirait à maintenir un signal de prix pour les utilisateurs. Les revenus seraient affectés exclusivement au service d'eau et les tarifs seraient fixés à un niveau suffisamment élevé pour financer l'ambitieux programme d'immobilisations de Montréal. Enfin, les redevances d'utilisation aideraient à protéger la qualité de l'eau sur l'île, car la Ville disposerait alors des sommes nécessaires pour réduire le risque de défaillances et pour traiter correctement l'eau prélevée et l'eau rejetée.

Il faudra toutefois du temps pour installer les compteurs et passer à la tarification au volume consommé pour tous les utilisateurs. D'autres municipalités canadiennes ont dû affronter des défis similaires, mais aucune n'a tenté de les relever tous en même temps. Certaines municipalités montréalaises ont accompli des progrès, et en prolongeant leurs efforts, l'île continuera de récolter les bienfaits économiques et environnementaux.

³⁴ Montréal a l'intention de retirer toute sa tuyauterie de plomb d'ici 2026 (Ville de Montréal, 2017e). Toutefois, une grande partie des canalisations en plomb se trouvent sur des terrains privés et ne sont pas du ressort de la Ville.

³⁵ En dépit de ces grandes quantités d'eaux usées rejetées par Montréal, l'envergure du fleuve Saint-Laurent atténue le risque de contamination pour les communautés situées en aval.

³⁶ Dans certains cas, cet effet est en partie annulé par le caractère progressif des taxes foncières. Les immeubles qui valent plus cher et pour lesquels la taxe d'eau est plus élevée peuvent également être de plus gros consommateurs d'eau.

3 L'adoption du principe de l'utilisateur-payeur soulèverait des enjeux d'équité.

L'adoption du principe de l'utilisateur-payeur soulève des craintes légitimes en ce qui concerne les ménages à faible revenu : ceux-ci risquent-ils de devoir consacrer une plus grande part de leur revenu aux services d'aqueduc et d'égout ? Dans le régime actuel, les ménages montréalais dont les propriétés ont une plus grande valeur selon le rôle d'évaluation foncière paient davantage pour ces services. Dans la mesure où la valeur du rôle foncier correspond aux revenus du ménage, les ménages à revenus élevés paient davantage pour les services d'eau potable et les égouts que les ménages à faibles revenus.

Il est difficile de prévoir les conséquences du passage à un régime d'utilisateur-payeur en matière d'équité. Le régime actuel n'offre aux ménages aucun incitatif financier en faveur de la conservation de l'eau. Une redevance d'utilisation basée sur la quantité d'eau consommée créerait un tel incitatif; ainsi, le choc tarifaire serait atténué par une baisse de la consommation. Par ailleurs, comme les résidences montréalaises ne sont pas dotées de compteurs d'eau, il est impossible de savoir quelle est l'incidence du régime actuel sur les ménages à faible revenu. Le comptage universel de la consommation d'eau aiderait à établir l'effet d'un changement de régime sur divers groupes socioéconomiques.

Montréal pourrait prendre en compte les questions d'équité dès l'étape de conception de la redevance d'utilisation (Leroux *et al.*, 2014). Ainsi, dans un système de redevances à plusieurs volets, la partie forfaitaire pourrait inclure un bloc de consommation de base à tarif réduit; pour sa part, le volet basé sur la quantité d'eau consommée garantirait

La plus grande métropole du Canada possède déjà un programme de rabais

À Toronto, certains ménages à faible revenu qui consomment moins de 400 m³ (400 000 l) d'eau par année sont admissibles à un programme de rabais sur la taxe d'eau. Comme l'admissibilité à ce rabais dépend du niveau de consommation, le succès du programme est étroitement lié à l'implantation des compteurs d'eau.

que ceux qui utilisent davantage d'eau paient davantage³⁷. Une autre possibilité serait que la Ville accorde des remboursements aux ménages à faible revenu ou qu'elle subventionne l'adoption de technologies qui économisent l'eau. De fait, un groupe de travail mandaté par la Ville a fait une recommandation qui va dans ce sens : offrir des crédits aux ménages qui maintiennent leur consommation en deçà d'un certain seuil (Ville de Montréal, 2016b).

L'adoption des redevances d'utilisation pourrait aussi s'accompagner de baisses de taxes foncières proportionnelles, si les besoins fiscaux des diverses municipalités le permettent.

³⁷ Des gens d'affaires ont également soulevé le problème de l'équité et se sont prononcés en faveur des redevances d'utilisation, puisque leur facture d'eau refléterait leur consommation réelle (CBC News, 2016).

4 La complexité des structures municipales n'a pas à faire obstacle aux réformes.

L'île de Montréal compte 15 municipalités distinctes. La plus importante est Montréal, qui couvre plus de la moitié de la superficie de l'île et comprend elle-même 19 arrondissements. La Ville de Montréal fournit les services d'approvisionnement en eau et de traitement des eaux usées à ses 19 arrondissements de même qu'aux 14 autres municipalités de l'île. Chaque municipalité, comme chaque arrondissement, exploite et entretient ses canalisations secondaires (Trent, 2012; Ville de Montréal, 2017a).

Cette structure de gouvernance complexe pose des défis de coordination si toutes les municipalités de l'île entendent passer à un régime fondé sur le principe de l'utilisateur-payeur. La ville-centre, les arrondissements et les autres municipalités ont le pouvoir de percevoir diverses redevances pour les services d'aqueduc et d'égout (Ville de Montréal, 2016c)³⁸. En outre, les municipalités n'en sont pas toutes au même stade dans l'installation des compteurs d'eau.

Mais il n'est pas nécessaire que toutes les municipalités avancent au même rythme. Ainsi, le comptage de la consommation d'eau des utilisateurs et la tarification par volume d'eau consommé sont beaucoup plus répandus qu'ils ne l'étaient il y a 10 ans, et deux municipalités de l'île ont également installé des compteurs dans les résidences, ce qui a permis de mettre en place une tarification basée sur la quantité d'eau potable consommée (en plus d'une redevance

Un coin de Montréal où les compteurs d'eau existent déjà

Beaconsfield a implanté avec succès les compteurs d'eau universels. La municipalité de l'Ouest-de-l'Île facture des redevances d'utilisation pour l'eau potable et le traitement des eaux usées : un abonnement de 40 \$ par an, plus 1,04 \$ par mètre cube (1 000 l) d'eau consommée.

forfaitaire). C'est le cas notamment de la ville de Beaconsfield, dans l'Ouest-de-l'Île (Ville de Beaconsfield, 1987; 2016).

Une transition concertée en faveur des redevances d'utilisation à la grandeur de l'île de Montréal serait sans doute idéale d'un point de vue économique, mais il faudra peut-être s'accommoder d'un processus graduel, avec certaines municipalités ayant recours à la tarification à l'utilisation alors que d'autres continueront de recourir provisoirement à des instruments de financement fondés sur la valeur foncière.

³⁸ Cette régionalisation de la distribution d'eau potable n'est pas rare au Canada. En Colombie-Britannique, les districts régionaux de la Capitale (Victoria) et du Grand Vancouver produisent et distribuent de l'eau potable pour plusieurs municipalités. Chacune fixe ensuite le prix de l'eau en fonction du prix d'usine et d'autres facteurs locaux. Dans le cas de Montréal, la diversité des tarifs peut être efficiente si elle reflète des coûts différents dans chaque municipalité (Renzetti et Dupont, 2009).