

Chapitre 2

Pour une politique de l'eau et des milieux aquatiques

La politique de l'eau au Québec a été mise en place d'une manière empirique au gré des fonctions et des besoins : voies d'eau puis navigation commerciale, lutte contre les incendies, promotion de l'hygiène publique, flottage du bois, production hydroélectrique, etc. C'est avec l'émergence de la question écologique qu'est née l'idée d'une gestion globale et intégrée qui assume à la fois les usages et les exigences de la ressource elle-même. Cette gestion intégrée est maintenant entrevue dans le cadre du bassin versant.

Dans son premier rapport (15 octobre 1970), la Commission sur les problèmes juridiques de l'eau posait un diagnostic sévère toujours d'actualité :

La structure du droit actuel, élaboré dans un contexte libéral, selon une approche sectorielle et empirique au gré des difficultés posées par les utilisations de la ressource ne nous semble pas suffisamment solide pour absorber les modifications requises par la situation actuelle.
(GENE128.1, p. 11)

Le rapport Legendre rendu public tardivement (le premier rapport en 1971 et les deux suivants en 1975) a eu peu d'influence directe sur la politique de l'eau. Faut-il rappeler qu'en octobre 1970, au Québec, d'autres préoccupations occupaient le devant de la scène.

2.1 La problématique générale et les enjeux

2.1.1 La problématique générale

Dans l'imaginaire québécois, l'eau va de soi, même si le rapport culturel à l'eau traduit aussi la dynamique des rapports sociaux. C'est le thème du « porteur d'eau », repris et réinterprété par la Coalition Eau-Secours.

Pour pallier la pollution de l'eau et le caractère sectoriel de sa gestion, le gouvernement du Québec a entrepris une série de réformes qui visaient à corriger la situation. Il y eut d'abord la création du ministère de l'Environnement en 1979 qui instituait, selon le discours officiel, un gestionnaire unique de l'eau, sans par ailleurs apporter une refonte entière du droit de l'eau. Il y eut également la mise en place du Programme d'assainissement des eaux (PAEQ) qui visait à dépolluer les rivières du Québec méridional et à redonner aux citoyens certains usages de l'eau.

Or, la réforme entreprise pour instituer un gestionnaire unique de l'eau, en ce cas le ministère de l'Environnement, n'a pas connu les succès espérés puisque de nombreux acteurs ont poursuivi leurs activités sectorielles sans se soucier de leur intégration dans une politique globale. Hydro-Québec a imposé ses exigences de production électrique comme une priorité indiscutable, tout en étant le plus gros producteur d'études d'impact sur l'environnement. Le programme d'assainissement des eaux a été progressivement rapatrié au ministère des Affaires municipales. Le ministre de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation a poursuivi une politique implacable de redressement des cours d'eau en vue du drainage agricole. Les municipalités et les MRC ont dû appliquer des règlements et des politiques autrefois assumés par le ministère de l'Environnement et les périodes de transition ont été

difficiles. Pour sa part, le ministère de l'Environnement a subi sa large part de compressions budgétaires et de réorientations stratégiques, en sorte que la perception du public est celle d'un recul ou du moins d'une stagnation plutôt que d'un progrès.

À l'inverse pourtant, les succès du PAEQ et de ses successeurs, le PADEM et le Programme Eaux-Vives, les réussites du Plan d'action Saint-Laurent et de son successeur Saint-Laurent Vision 2000, les progrès de l'assainissement industriel, l'amélioration notable de la qualité des eaux du fleuve Saint-Laurent et de certains de ses tributaires, malgré l'épineuse question de la pollution d'origine agricole, la montée des préoccupations sociales à l'égard de l'environnement et de l'eau en particulier, la mobilisation des citoyens et citoyennes à l'intérieur d'associations de lacs et d'organismes de rivières, tout cela a contribué à faire progresser les attentes sociales à l'égard de certains usages de l'eau. L'ancien sentiment de fatalité devant la pollution des eaux s'est changé en sentiment d'indignation à l'égard des pollutions actives et en volonté de changement qu'on pourrait traduire ainsi : avoir tant d'eau et en jouir si peu ! Nous voulons maintenant retrouver des usages. Par exemple, les gens de la région de Trois-Rivières ont toléré pendant un siècle le flottage du bois. Mais, maintenant qu'on a « dépitouné la rivière », ils réclament leurs droits pour avoir enfin accès à de nouveaux usages (TRAN31, p. 36). Au fond, les améliorations survenues depuis 30 ans ont moins engendré un sentiment de satisfaction que stimulé le désir d'accéder au plus vite à de nouveaux usages et à une meilleure qualité du milieu. Il y a comme un sentiment d'impatience, une colère sourde.

Sur le plan international, la problématique change beaucoup, puisque l'eau est en voie de devenir une ressource rare (Margat, dans GENE1.1, p. 29 et 30). On parle de pénuries d'eau, en fonction des usages attendus pour l'agriculture, pour l'industrie et pour les nouveaux secteurs urbains. Dans les pays les plus pauvres en eau, les problèmes d'irrigation sont les plus criants. Il ne s'agit pas d'abord de pénuries d'eau de boisson, mais d'insuffisance d'eau par rapport à des consommations extensives liées aux modes de production et de consommation (Postel, 1999). Dans des pays limitrophes où elle est rare, voire insuffisante, l'eau devient alors un enjeu géopolitique et l'objet de conflits. Cela nous concerne peu si le conflit se passe au Moyen-Orient ou entre la Turquie, l'Iraq et l'Iran. Cela nous effraie si la pénurie devait se produire aux États-Unis pour aboutir à une mainmise sur nos eaux limitrophes ou sur d'autres ressources au nord du continent. La problématique internationale pointe vers des types nouveaux d'ententes de protection et possiblement de partage des eaux, désormais perçues comme des ressources communes (Sironneau, 1996).

Le développement de la société industrielle, y compris dans le domaine agricole, et le changement des modes de vie font émerger une question nouvelle, déjà présente depuis longtemps mais largement occultée : celle du coût de l'eau. L'eau utilisée n'est plus une donnée naturelle qu'on cueille à la source ou à la rivière. Elle est le résultat d'une production socio-technique tant du côté de l'eau potable (pompage, filtration, distribution) que du côté de l'épuration (collecte des eaux usées, système d'égout, épuration). L'eau coûte cher. Elle est un service municipal qui, n'étant pas directement chargé, est donc vu comme subventionné. Or, la crise actuelle de l'État et des finances publiques a soulevé la question du prix de l'eau. Si l'eau coûte quelque chose, doit-elle avoir un prix ? L'eau doit-elle demeurer un bien public offert gratuitement aux citoyens, ou peut-on charger aux usagers les coûts afférents aux services qu'ils reçoivent ?

Les coûts de l'eau iront croissant, et cela pour plusieurs raisons : vieillissement des installations, étalement urbain, exigences plus grandes pour rendre l'eau potable et assainir les eaux usées, pollutions à long terme mieux identifiées, pressions accrues sur les ressources, aspirations sociales plus élevées et plus diversifiées pour l'usage des plans d'eau. L'État sera-t-il capable de répondre à ces attentes exponentielles ? L'État doit-il tout assumer ? Ou doit-il y avoir un prix clairement identifié qui traduise fidèlement les réels coûts de l'eau ? En ce cas, qu'arrivera-t-il à ceux et celles qui ne peuvent payer ce prix parce que trop pauvres ? Plus encore, la régulation du système d'eau peut-elle être assumée par le marché ? La prise en charge des systèmes d'eau sera-t-elle réalisée d'une manière plus efficace et plus efficiente par une gestion étatique, une gestion privée ou un système mixte ? Bien au-delà des enjeux économiques d'un marché de l'eau, sur le plan national ou international, pour l'eau de surface comme pour l'eau souterraine, la question touche au rôle de l'État et à la perception de l'eau comme ressource vitale à la vie, comme réalité primordiale : « graduellement, l'eau ('source de vie') risque de devenir l'une des principales 'sources de profit' » (Petrella, 1998, p. 12).

Ainsi la problématique de l'eau s'inscrit dans un faisceau d'intérêts, de préoccupations et de tensions jamais résolus. La politique de l'eau est à la fois une question écologique, une question politique, une question économique, une question juridique, une question sociale, une question technique, une question culturelle. L'ampleur des problèmes soulevés déborde constamment les moyens mis en œuvre, fatalement limités, pour résoudre le conflit. M^{me} Hélène Pedneault l'évoque bien :

La bataille de l'eau [...] dépasse largement l'objet de son combat. Elle est une bataille pour la préservation d'une richesse collective, pour la préservation de l'environnement, mais elle est aussi une bataille pour la préservation de la citoyenneté.
(TRAN142, p. 4)

On perçoit ici la distance entre 1978 et maintenant. En 1978, le gouvernement a créé le programme d'assainissement des eaux (PAEQ), sans débat public préliminaire, sans consultation ni étude d'impact. Le Québec connaissait un retard notoire dans le domaine de l'épuration. Le PAEQ représentait un investissement colossal mais de grands travaux publics jouent souvent un rôle stratégique dans le soutien de l'économie. Les municipalités, pour leur part, peu convaincues, ont acquiescé au programme puisque le Québec en assumait jusqu'à 90 % des coûts. Il a fallu attendre 1984 pour que la CUM commence à épurer ses eaux, 1995 pour qu'elle complète son réseau. Il a fallu attendre 1998 pour que Ville de Laval épure ses eaux. Le PAEQ n'a pas été porté par une opinion publique vigilante et militante. Aujourd'hui, au contraire, le débat sur l'eau devient une question nationale. Cela montre combien, en vingt ans, au-delà des courants de pensée, la conscience a évolué.

2.1.2 Les enjeux

Les enjeux du présent dossier sont complexes et diversifiés. L'enjeu peut se définir comme ce qui peut se gagner ou se perdre dans une situation donnée, ce qu'un acteur mise ou risque, ou encore ce qu'il vise à travers le jeu complexe des interactions.

L'enjeu de l'alimentation en eau potable

Il y a pratiquement consensus sur ce point : le premier enjeu de l'eau est celui de l'alimentation en eau potable. L'eau est indispensable à la vie. « Comme la vie a évolué dans l'eau pour la plus grande partie de son histoire, nos constituants fondamentaux, les cellules, sont étroitement dépendantes de l'eau pour leur fonctionnement et donc pour leur survie » (Villeneuve, 1996, p. 16). Sans eau, pas de vie. Sans eau de qualité, pas de vie saine.

De l'eau potable consommée sur le plan domestique (environ 400 litres par jour : PR3, p. 33), à peine 1 % sert à l'alimentation humaine proprement dite en tant qu'eau de boisson (GENE1.3, p. 421). Mais les autres usages domestiques sont importants pour la santé humaine : cuisine, lessive, soins d'hygiène, toilettes et autres, sans oublier la protection contre l'incendie. Si l'on affirme globalement la bonne qualité de l'eau potable au Québec, on signale du même souffle la vétusté de la réglementation, les risques d'infection virale et microbienne liés à la mauvaise qualité de l'eau brute et un certain nombre d'inquiétudes nouvelles, notamment celles touchant les trihalométhanes. Les mêmes inquiétudes concernent les gens alimentés par des puits domestiques, parce que les contrôles sont inexistantes et parce que les cas de pollution bactériologique et autres semblent fréquents (fosses septiques inadéquates, puits mal colmatés, pollution agricole diffuse).

Sauf quelques cas assez rares, il n'y a pas au Québec de problème de disponibilité d'eau potable. Mais il y a des problèmes de qualité liés aux normes elles-mêmes, aux types de contrôle, à la contamination des aqueducs, voire même à la compétence des opérateurs. En ce domaine, l'attente du public est énorme, d'autant plus que le doute sur la qualité de l'eau potable incite certains consommateurs à utiliser de l'eau embouteillée ou à acheter des appareils de filtration supplémentaires, solutions souvent coûteuses et qui ne sont pas sans risque non plus (MEMO229).

L'enjeu de l'eau potable et de sa qualité incite donc à une série de mesures complexes et possiblement coûteuses : réforme de la réglementation, amélioration des usines de filtration, désinfection des effluents des usines d'épuration, contrôle plus rigoureux des puits individuels, campagnes d'information. Faut-il insister sur les mesures d'économie d'eau, passer à la taxation à l'acte, voire même distinguer deux niveaux d'eau domestique : un pour les usages usuels de la vie courante, l'autre pour des usages de boisson et de cuisson ?

La qualité de l'eau potable renvoie donc directement au défi de la santé. Mais elle renvoie aussi à la confiance que la population peut avoir dans le système social et technique qui lui achemine cette eau. Si la confiance se perd, si le système devient sous-performant, assistera-t-on à la recherche de solutions de rechange où les pauvres auront accès à une eau bon marché et peu sûre alors que les riches pourront se payer une eau sans risque ? L'enjeu social et politique rejoint ici la dimension santé.

L'enjeu de la protection des milieux aquatiques

Un fleuve, une rivière, un lac ne sont pas simplement des masses d'eau. Ce sont des milieux de vie, des écosystèmes où s'établit un réseau alimentaire plus ou moins complexe, plus ou moins diversifié selon les conditions du milieu : température, vitesse des courants, oxygène, état des rives, profondeur de l'eau, etc. S'il fut un temps, un très long temps, où

nous avons pu simplement considérer les milieux aquatiques comme de simples lieux pour satisfaire nos besoins (pour l'eau potable, la pêche, comme égout ou dépotoir, comme lieux de remblai), nous comprenons beaucoup mieux maintenant la dynamique propre des milieux aquatiques comme milieux de vie. Les experts conviennent que la canalisation du Saint-Laurent dans les années 50 a profondément perturbé l'écologie du fleuve Saint-Laurent. Devant Montréal, avec les empiétements sur la rive sud pour le passage de la route 132 et la construction des îles pour l'Expo 67, le fleuve est terriblement rétréci. Évoquant la diversité et la richesse du lac Saint-Pierre, M^{me} Christiane Hudon, experte invitée par la Commission, a fait cette remarque :

On a depuis 30 ans, même plus que ça, 150 ans, modifié le transport de l'eau dans le lac Saint-Pierre en creusant progressivement le canal et en faisant une autoroute par laquelle la très vaste partie du fleuve Saint-Laurent passe, qui fait en sorte qu'il y a des milieux qui sont relativement isolés hydrauliquement, de part et d'autre de cette autoroute centrale.
(TRAN75, p. 9)

Devant l'éventualité d'une baisse du niveau de l'eau, le lac Saint-Pierre risquerait d'être transformé en marécage, ce qui signifierait une modification considérable des espèces végétales et animales vivant dans ce milieu.

Maintenant que l'on comprend mieux la richesse et la diversité des milieux aquatiques ainsi que leur fragilité, leur protection devient un enjeu crucial. Le laisser-faire n'est plus tolérable. Par exemple, les milieux humides (étangs, mares, marécages) ont subi la pression implacable des développements urbains, en sorte que ceux qui restent acquièrent une valeur désormais unique. En conséquence, la politique relative à la protection des rives et aux zones inondables s'impose comme une question essentielle. M. John Burcombe a fait la démonstration de l'impact du développement fluvial, routier et résidentiel sur un petit cours d'eau de la rive sud de Montréal, la rivière Saint-Jacques (TRAN100, p. 33-40).

On estime maintenant qu'un des impacts les plus importants qu'ait subis le régime hydrique québécois a été consécutif aux interventions dans le milieu agricole. Entre 25 000 et 40 000 kilomètres de cours d'eau, souvent situés à la tête des bassins versants, ont ainsi cessé d'être des milieux de vie pour devenir des canaux d'évacuation de l'eau que certaines appellent « décharges agricoles ». Bien sûr, l'objectif était en soi louable : drainer les terrains pour faciliter les travaux agricoles, allonger la saison productive et, donc, améliorer les rendements. Au printemps, lors des grandes crues, l'eau trop abondante devient comme une nuisance pour l'agriculture. Pour assécher, on a donc drainé et redessiné, creusé, reprofilé les ruisseaux et les petits cours d'eau. Le résultat fut la dégradation de la vie de ces milieux. Faut-il maintenant, comme le suggère M. Daniel Vanier, implanter un vaste programme de revitalisation des cours d'eau en milieu agricole (MEMO370) ?

C'est à cet enjeu encore que se rattache le débat autour de la bande de protection des rives en milieu agricole et en milieu forestier. Le rendement strictement financier et individuel pour l'agriculteur et le forestier peut-il être évalué au regard des bénéfices attribués à une meilleure qualité du milieu, une productivité biologique globale accrue, une eau de meilleure qualité ? La question est à la fois technique (quelles sont les meilleures manières de faire), économique, politique et sociale.

Ce que nous disons ici de l'agriculture peut aussi être affirmé de l'hydroélectricité, où un certain usage de la ressource risque de modifier profondément l'équilibre d'un milieu et empêcher d'autres usages. Chose certaine, si les milieux aquatiques sont encore et toujours convoités pour certains usages, ils sont également perçus comme des milieux à préserver ou, tout au moins, comme des milieux fragiles dont il faut prendre soin dans une perspective plus globale.

L'enjeu de la qualité

Reprenant la forme des commandements de Dieu, M. Michel Chartrand affirme : « L'eau est pure et transparente, jamais tu ne la pollueras » (MEMO278). Prise absolument, la formule est utopique puisque tous les vivants, en un sens, perturbent, modifient et parfois polluent leur milieu. Il suffit de penser simplement aux déjections animales et humaines. Mais, dans le cycle de la nature, les déchets des uns deviennent les ressources des autres. La pollution proprement humaine vient à la fois de l'excès et de l'innovation. Excès quand les quantités déversées dans le milieu hydrique dépassent les capacités de recyclage et de régénération du milieu. Innovation quand les matières déversées inconnues de la nature sont des produits chimiques trop complexes, aux effets déléthères, que le milieu n'arrive pas à recycler convenablement. L'objectif de la qualité de l'eau est une lutte incessante contre les pollutions. Pollutions industrielles à l'égard desquelles il y a eu des gains dans la grande industrie, mais où rien n'est définitivement acquis. Pollution agricole ponctuelle mais surtout diffuse, laquelle représente une bombe à long terme et dont le milieu agricole cherche parfois à nier la gravité. Pollutions urbaines qui ne sont qu'en partie éliminées par les usines d'épuration. Pollution des lacs par les précipitations acides, par des pratiques d'aménagement peu adéquates, par des champs d'épuration déficients ou mal entretenus, par les eaux usées et parfois les eaux de ballast des bateaux et embarcations motorisées, par les moteurs à deux temps que les associations de lacs désirent voir simplement bannis car ils sont de grossiers pollueurs.

Au Québec, le combat pour l'eau n'est pas d'abord pour la quantité. « Avec ses 3 % des réserves mondiales renouvelables en eau douce, le Québec est, à plus d'un titre, privilégié » (PR3, p. 7). Le combat concerne la qualité. La trop grande abondance d'eau peut même jouer un vilain tour puisqu'on a alors l'impression que la dilution suffira. Nous avons largement pratiqué la politique de tout à l'égout. L'objectif de la qualité devient prioritaire, pour tous et partout.

Deux inquiétudes ont surgi d'une manière plus vive. L'une concerne l'eau souterraine, réalité mystérieuse, enfouie loin des regards, mais dont on pressent l'extraordinaire fragilité. Or, il y a des dossiers d'horreur : à Mercier bien sûr mais aussi à l'île d'Orléans et à Portneuf. Les gens nous ont dit leur inquiétude à propos des lieux d'enfouissement sanitaire des matières résiduelles (les LES), principalement à Mirabel, à Lanoraie, à Québec. Ou encore à l'égard d'anciens réservoirs d'hydrocarbures. En Abitibi et dans le Grand Nord, l'inquiétude est vive à l'égard des sites miniers inactifs, et parmi ces derniers, les sites orphelins.

L'autre inquiétude concerne un ensemble de facteurs sur lesquels les citoyens n'ont pas directement prise. C'est la question des changements climatiques, parfois indirectement associée à l'enjeu de la qualité. Selon les modèles prédictifs élaborés par les experts, le

réchauffement du climat amènerait dans le Québec méridional une augmentation de l'évapotranspiration, une diminution de la pluviosité et un changement dans les phénomènes extrêmes (crues plus violentes, étiages plus importants). Cela toucherait la quantité d'eau disponible mais aussi la qualité de l'eau puisque les dilutions ne seraient plus les mêmes et que l'importance des étiages pourrait modifier sensiblement la qualité de l'eau elle-même (turbidité, température, données physicochimiques). Par ailleurs, les modèles prédisent aussi un surplus d'eau dans le Grand Nord, ce qui peut contribuer à modifier encore une fois les rapports politiques du nord et du sud au Québec, sans oublier la pression constante de nos voisins du sud. Le souci de la qualité de l'eau et, par conséquent, la nécessité de restreindre les pollutions conduisent à une série d'exigences nouvelles en matière de réglementation, de surveillance et de contrôle. Beaucoup de participants ont dénoncé l'insuffisance de l'autocontrôle et demandé que le ministère de l'Environnement reprenne les choses en main.

L'enjeu économique

D'une façon constante et presque unanime, les participants ont demandé un engagement accru de l'État. Les chiffres mis de l'avant sont très considérables. Pour la seule question de la permanence des infrastructures municipales, on parle d'une facture de 600 millions de dollars par année pendant quinze ans, dont 500 millions pour les aqueducs et les égouts, soit 7,5 milliards. Pour le *Règlement sur l'eau potable*, entre 100 et 400 millions de dollars de travaux à faire aux usines municipales, factures que les municipalités ne veulent pas assumer en sus des charges déjà alourdies depuis quelques années. Pour rattraper le retard en assainissement agricole, le milieu demande 300 millions de dollars. Mais un programme sérieux de dépollution agricole, surtout en ce qui concerne la pollution diffuse, n'a pas été évalué. La désinfection des effluents des usines d'épuration supposerait, en particulier pour la CUQ, la CUM, Laval et la CUO, des sommes importantes. La mise en œuvre de travaux de correction pour diminuer les surverses et prévenir les refoulements d'égouts exigera un investissement à long terme de centaines de millions. La poursuite de l'assainissement industriel par la mise en œuvre du PRRI dans les principaux secteurs industriels et dans la moyenne entreprise représente des débours évalués à plus d'un milliard de dollars. Sans oublier la mise en place de la gestion par bassin versant et le redéveloppement d'activités de connaissance. Naturellement, tous ces débours ne sont pas des dépenses vaines. Ce sont des investissements et on peut, dans une analyse économique serrée, quantifier les bénéfices directs et indirects en matière de santé, de productivité et d'emplois dans des nouvelles activités de loisirs, de pêche et de chasse, de tourisme, etc. Par ailleurs, il est bien acquis que les programmes d'investissements publics coûtent finalement peu cher compte tenu des taux d'imposition et de la fluctuation du chômage.

Une chose demeure claire : à court et moyen terme, les coûts de l'eau vont devoir augmenter, et de façon prodigieuse, parce que l'attente sociale est vive et que les objectifs de santé, de qualité du milieu, de qualité de l'eau vont obliger l'État à poursuivre ses efforts et à investir dans des travaux importants et certains secteurs économiques (les industriels et les producteurs agricoles) à changer leurs pratiques et à assumer la dépollution.

Or, l'État-Providence est mis en question, d'où les hypothèses de délester l'État de ses charges, de passer de l'État entrepreneur à l'État stratège en recourant au secteur privé ou en refilant la facture aux usagers et aux pollueurs.

Plusieurs questions demeurent apparemment sans réponse. La majorité des débours envisagés relèvent du secteur municipal, mais celui-ci est principalement intéressé au développement de nouveaux réseaux et assez peu à la prévention et à la restauration des réseaux existants. Il cherche donc à refiler la facture au palier supérieur. L'État du Québec peut-il obliger les municipalités à charger le coût réel de l'eau ? Et à quel prix politique et social ? La considération du coût réel risque-t-elle de nous conduire vers la logique du prix de l'eau, faisant ainsi passer l'eau dans le domaine des choses commercialisables ? Et cela est-il socialement et éthiquement acceptable ? Devrons-nous alors conclure que nous n'avons pas les moyens de notre désir ? Vers quelle forme de compromis faut-il aller ?

En ce sens, l'enjeu économique dépasse très largement les questions de la privatisation - partenariat et de la facturation à l'usage pour les consommateurs domestiques. Il est évident que la gestion de l'eau au Québec a été un domaine fortement socialisé et subventionné et qu'il n'est ni opportun ni prudent maintenant de briser brutalement cette tradition. Mais quelles réformes entreprendre et à quel rythme ? Il y a un défi politique à distribuer la facture pour que le coût de l'eau soit effectivement assumé par la taxation générale ou par la taxation municipale principalement foncière, ou encore par différentes formes de tarification. Il y a tout lieu de penser que la crise se dénouera à long terme grâce à l'implantation de la gestion par bassin versant et grâce à la mise en œuvre d'un système de redevances qui instaurera, pour le secteur de l'eau, de nouvelles manières de faire dans la considération de l'efficacité, de l'efficience et de l'équité sociale.

L'enjeu démocratique

La dramatique sociale provoquée par l'éventualité de l'exportation de l'eau et de la privatisation a servi de déclencheur à l'intérêt public pour la présente consultation. Les gens sont venus dire avec insistance qu'il ne pouvait pas y avoir de vraie politique de l'eau sans participation démocratique. Trois points sont à signaler : le retentissement du thème de l'eau dans l'opinion publique bien que l'audience publique ne soit pas conduite en fonction des médias mais en fonction des participants ; la participation du public à l'audience publique (143 séances publiques) et le nombre considérable de mémoires reçus (379) qui apparentent l'exercice à d'autres exercices semblables : débat sur l'énergie et audience publique sur la gestion des matières résiduelles ; le scepticisme de départ des participants à l'égard du sérieux de l'exercice et de l'authenticité de la démarche de la part du gouvernement, à cause de l'absence des moratoires demandés (sur l'eau embouteillée, sur l'exportation, sur la privatisation) au début de la consultation, des décisions du gouvernement de ne pas appliquer le processus d'évaluation environnementale dans d'autres dossiers (projets de route et de lignes de transport de l'énergie électrique) et de ce qui est perçu par certains comme une érosion de l'influence du BAPE sur les décisions relatives à des projets ayant fait l'objet d'audiences publiques antérieures.

L'enjeu de la participation est bien plus large toutefois que celui de la participation ou non du public à l'audience publique. Il est lié à ce que l'on pourrait appeler le principe démocratique lui-même. Il n'est pas suffisant de consulter une fois seulement puis de prendre les décisions en se laissant plus ou moins influencer par les désirs et attentes jamais unanimes des citoyens (un site de militance sur les lacs parle des « eunuques de la consultation »). Il faut aussi prévoir l'inscription du principe démocratique au sein de la gestion elle-même.

Ce principe implique une information de qualité en provenance des acteurs institutionnels (ministères, sociétés, régies, municipalités), le maintien de la recherche et la diffusion de la connaissance. Il postule aussi un effort constant d'information, de sensibilisation et d'éducation, ainsi que la mise en place de mécanismes de participation particulièrement au palier des municipalités, des MRC et de ce qui se profile à l'égard de la gestion par bassin versant. Sur ce dernier point, l'hypothèse de mettre en œuvre la gestion à l'échelle des bassins versants évoque une représentation fortement participative. Il ne s'agit plus de simplement confier la responsabilité de gérer un domaine en désignant un nouvel acteur qui se contentera d'un rapport public annuel. Il s'agit de mettre en œuvre un processus de consultation et de concertation où des acteurs de différents réseaux devront s'entendre sur l'attribution et la vocation des ressources qui les concernent.

Quand on regarde vers les associations de lacs, rassemblées au sein de la Fédération des associations pour la protection de l'environnement des lacs (FAPEL) et de différents regroupements régionaux, vers les organismes de rivières coordonnés par le Réseau d'OR, vers les comités ZIP, vers les divers mouvements associatifs engagés dans la protection, l'usage et parfois la gestion de certains plans d'eau, on s'aperçoit qu'un travail en profondeur a été réalisé depuis 30 ans. Les hypothèses à favoriser dans la nouvelle gestion de l'eau devront, pour parvenir à un maximum d'efficacité, tenir compte de ces acteurs résolus et compétents. L'enjeu de la participation est à cet égard particulièrement complexe puisqu'il faut à la fois tirer pleinement profit du potentiel extraordinaire que représentent ces forces sociales à l'œuvre et parvenir à une action cohérente malgré l'extrême diversité des intérêts et parfois le caractère contradictoire des aspirations.

On dit souvent que, pour changer les décisions, il ne suffit pas de prendre de nouvelles décisions. Il faut aussi changer la manière de prendre les décisions. En essayant de mettre en œuvre une nouvelle politique de l'eau tout en tenant compte de l'acquis précieux des trente dernières années, le Québec est comme acculé à modifier également la manière de prendre ses décisions pour accueillir de nouveaux acteurs, sans confusion de rôles ni retard.

Liés à la santé, à l'écologie, à la prévention, à l'économie et à la démocratie, les enjeux de la nouvelle politique de l'eau rendent le défi plus complexe. Nous n'avons pas inclus d'autres enjeux possibles : l'horizon international, voire planétaire de la question, les enjeux de connaissance, les enjeux proprement politiques au sein de l'ensemble canadien, les enjeux politiques au sein du territoire québécois en ce qui touche les nations autochtones et leur rapport aux ressources naturelles, etc. Ces aspects sont soulevés à différents endroits du présent rapport. En signalant certains des enjeux majeurs, nous avons simplement voulu évoquer ce qui, à notre avis, était caractéristique du temps présent et de la dynamique actuelle des acteurs.

2.2 Les principes généraux et les objectifs

2.2.1 Les principes généraux

Une politique se fonde sur une série de principes. Ils en constituent la base, l'essentiel de l'orientation stratégique, la vision d'ensemble. Ils garantissent la cohérence entre les objectifs et les priorités d'action de la politique. Ils évitent la superposition anarchique de visions trop sectorielles, non intégrées, voire contradictoires. Les principes forment un cadre de référence nécessaire à la compréhension de la nature et de la portée de la politique. Ils guident son interprétation et son application à des situations particulières (concurrences et conflits, partage de l'eau, contrôle de la qualité, etc.). Ils éclairent la prise de décision et donnent du souffle à la gestion.

Pour la politique québécoise de l'eau et des milieux aquatiques, six principes généraux sont proposés. Partie fondamentale du patrimoine collectif, l'eau requiert la concertation des acteurs pour être gérée de façon durable, selon une approche écosystémique. L'équilibre dans la gestion des milieux naturels et des usages repose sur la prudence. Il appartient aux usagers et aux pollueurs de partager équitablement le coût de l'eau.

L'eau, patrimoine commun de l'humanité

Dans de nombreux pays, l'eau est reconnue comme faisant partie du patrimoine commun de la nation. L'eau est une ressource essentielle à la satisfaction des besoins collectifs et individuels. L'eau est avant tout un bien naturel. Parfois rare, parfois abondante, elle est également un bien auquel les sociétés attribuent un prix en faisant alors un bien économique. Elle force des pratiques qui en font un bien culturel et un bien social.

L'eau est une ressource irremplaçable, non substituable. Il s'agit d'un élément vital pour tout être vivant et pour l'ensemble de l'écosystème planétaire. Tout être humain a le droit d'y avoir accès. D'où la qualification de bien mondial de l'eau, laquelle confère à chaque communauté humaine le droit d'utiliser l'eau pour les besoins vitaux et le bien-être social et économique de ses membres. C'est pourquoi les droits et devoirs relatifs à l'eau appartiennent à l'ensemble de la population mondiale (Petrella, 1998, p. 11). Cette conception de l'eau comme patrimoine commun de l'humanité antérieure à l'appropriation d'une nation, d'une collectivité ou des individus s'inscrit dans une longue tradition de pensée qui s'appelle la destination universelle des biens.

Ce principe peut nous sembler théorique. Le Québec n'a pas de problème de sécurité d'approvisionnement en eau. Il est dans une situation d'abondance, tant pour l'ensemble de son territoire que par région et sous-région. L'irrigation forte consommatrice d'eau y est peu pratiquée, la situation climatique ne l'imposant pas. Le territoire est peu densément peuplé et la croissance démographique est faible. À part Montréal, Laval, Québec, Sherbrooke et quelques autres villes, le Québec est faiblement urbanisé. Mais le principe de l'eau comme patrimoine commun se pose pour ceux qui en ont plus comme pour ceux qui en ont moins. Rappelons que, dans la symbolique autochtone, la terre ne nous appartient pas, nous appartenons à la terre. Nous avons de l'eau, mais également nous sommes d'eau.

En l'absence d'une véritable législation internationale dans le domaine de l'eau, l'hydro-politique doit passer par la coopération. Le corollaire de la reconnaissance du droit d'utiliser l'eau de surface ou souterraine sans égard aux frontières politiques est la gestion commune et le partage des données. On mesure l'importance d'un système de gestion intégrée de la ressource en eau qui dépasse le seul cadre national devant la nécessité d'une répartition raisonnable et équitable de l'eau d'un bassin transfrontalier ou d'un aquifère international. Mais, pour parvenir à cela, il faudra élaborer des principes juridiques et éthiques adéquats.

La gestion durable

La durabilité appliquée à la gestion de l'eau implique d'utiliser seulement les ressources en eau renouvelables. Une gestion durable de l'eau porte sur la conservation et la protection des écosystèmes aquatiques, le maintien de la diversité biologique des espèces animales et végétales, l'accès à l'eau pour la satisfaction des besoins humains et l'utilisation correcte de l'eau à des fins agricoles et industrielles. Pour être durable, la gestion de l'eau doit être globale, mais aussi « locale ». Elle exige la participation de la population aux décisions.

La gestion durable doit être conforme aux caractéristiques et exigences de l'eau et des milieux aquatiques. C'est pourquoi le principe de la durabilité s'accorde avec la gestion intégrée par bassin hydrographique. C'est le cadre naturel de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Un système de gestion intégrée de la ressource en eau et des milieux aquatiques amène, sur le plan quantitatif, à lutter contre le gaspillage et à colmater les fuites des réseaux, et, sur le plan qualitatif, à lutter contre la pollution de toutes origines.

La concertation des acteurs

Pour concilier la gestion de l'eau et des milieux aquatiques avec le développement économique et le respect de l'environnement, la concertation des acteurs de l'eau est essentielle. Réunir tous les acteurs de l'eau et des milieux aquatiques dans chaque bassin, leur donner la parole et leur déléguer la responsabilité décisionnelle et les moyens d'action, c'est la base d'un système de gestion intégrée. Les acteurs de l'eau sont l'État, les élus locaux, les citoyens, les associations, les usagers industriels, agricoles et touristiques. Le défi de la concertation, c'est d'inventer et de pratiquer une gestion partagée et participative, fondée sur le respect des uns et des autres et sur la recherche du consensus.

La concertation s'appuie sur des processus transparents et démocratiques. La question de la composition des comités de bassin et de la représentativité de ses membres est fondamentale. La concertation s'organise sur le terrain, par des approches géographiques ou thématiques. Elle requiert de l'animation et du soutien technique. Elle s'actualise dans un contexte de communication entre les acteurs, de partage de connaissances et d'échanges itératifs.

La concertation s'opère de l'amont vers l'aval. Elle a besoin de l'initiative de quelques porteurs de projets. Elle se façonne par une action transversale à tous les niveaux. Elle soutient les nécessaires approbations et permet le règlement harmonieux des conflits. Elle suppose à certains moments un pouvoir d'arbitrage. Elle produit ainsi une précieuse

valeur ajoutée dans la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. La concertation oblige également à tenir compte des différentes échelles du territoire et des harmonisations entre bassins.

La gestion équilibrée des milieux naturels et des usages

Des lois, règlements, normes et directives encadrent des usages de l'eau : eau potable, eau de baignade, assainissement municipal, assainissement industriel, etc. Le contexte économique, l'absence de moyens de contrôle et le laisser-faire freinent la lutte contre les nombreuses causes de dégradation des eaux souterraines et de surface. Le cadre normatif des usages est incomplet, pas assez sévère et d'application peu contrôlée.

La dégradation des équilibres écologiques est un phénomène global dont la maîtrise nécessite une action très en amont de la part de l'ensemble des acteurs concernés. C'est pourquoi la protection des milieux aquatiques doit précéder la gestion des usages (eau potable, eaux de baignade, piscicoles ...). En protégeant le milieu aquatique, on protège l'écosystème. On travaille en amont à l'amélioration de la qualité et au maintien de la quantité de l'eau brute.

Le programme québécois d'assainissement des eaux a nécessité un important investissement public. Dans l'ensemble, le bilan est mitigé : de bons résultats ont été obtenus, mais ils ont été largement annulés par la résistance de certains acteurs industriels et municipaux et par la pollution agricole, ponctuelle et diffuse. C'est la raison pour laquelle la qualité écologique globale de nos milieux aquatiques reste déficiente. L'écart entre l'ambition des objectifs du programme et les résultats obtenus est parfois inquiétant.

Une vision globale environnementale de protection des milieux aquatiques est urgente. Elle est importante pour la qualité de l'eau et sa disponibilité. C'est cette vision globale que permet le principe d'une gestion intégrée des ressources en eau dans le cadre du bassin hydrographique. Elle assure l'équilibre nécessaire à long terme dans la gestion des milieux naturels et des usages. C'est une nouvelle approche d'aménagement et de planification qui choisit le bassin hydrographique comme cadre de référence. Elle favorise la gestion intégrée des eaux souterraines et de surface, à partir d'une vision globale des milieux naturels aquatiques. Elle recherche la protection des fonctions écologiques fondamentales du fleuve, des lacs, des rivières, des nappes souterraines, des marais, des tourbières, des baies... et de tous les systèmes aquatiques.

La prudence

Le Québec est dans une situation d'abondance en eau. L'accroissement prévisible de la demande, fondé sur l'accroissement de la population et de la demande par personne, ne recèle aucun risque de pénurie. La sécurité est totale au regard de la quantité en eau et de la réponse aux besoins de la société. Dans un tel contexte de richesse, quelle est la place de la prudence dans une politique de l'eau ?

Si le Québec n'a pas de problème de quantité, il en a un de qualité. Son développement économique récent a suivi un parcours peu soucieux de l'eau comme ressource à protéger. Notre croissance économique a été consommatrice d'eau et cause de sa détérioration. L'agriculture intensive, avec l'usage pléthorique de fertilisants minéraux et de pesticides, dégrade l'eau et les sols, et en baisse la fertilité. L'industrie a déversé, et déverse encore dans certains cas, des effluents pollués dans les cours d'eau. Des municipalités répugnent à consentir les investissements nécessaires à une dépollution plus efficace. De fortes charges polluantes de sources diverses compromettent la qualité de nos eaux.

Pour réparer les négligences du passé et en prévenir de nouvelles, la gestion prudente s'impose. L'évaluation de la portée et des conséquences des décisions de gestion de l'eau amène à prendre des dispositions pour éviter des erreurs et prévenir des dommages. Elle conduit à réduire les pressions sur les ressources hydriques afin de restaurer la qualité de l'eau et la santé des écosystèmes aquatiques.

Puisque la ressource est fragile, la gestion doit en être prudente. Or, pour être prudente, la gestion de l'eau doit être rigoureuse et fondée sur une bonne connaissance des ressources disponibles, de leur état qualitatif, des prélèvements et des pollutions. La surveillance et le contrôle sont essentiels à la gestion prudente. L'absence de certitude d'innocuité ne correspond pas à une absence de risque. C'est pourquoi le recours à l'analyse de risques doit être systématisé dans tous les projets relatifs à l'eau et aux milieux aquatiques.

Le partage équitable du coût de l'eau entre les usagers et les pollueurs

L'eau n'est pas gratuite. Les installations de traitement, de distribution et d'assainissement de l'eau coûtent cher en immobilisations, en entretien et en exploitation. Les usagers assument l'essentiel des dépenses liées aux investissements et au fonctionnement des équipements nécessaires à la gestion de l'eau. Cette imposition fait habituellement partie de la taxe foncière générale versée à la municipalité, rarement par une tarification spécifique.

Dans une perspective de développement durable, le paiement de l'eau revient en équité aux utilisateurs et aux pollueurs. Les utilisateurs paient déjà l'eau dans le cadre de la fiscalité générale. Il serait souhaitable que la facture de l'eau soit distinguée pour une meilleure visibilité des coûts. Les pollueurs ne paient pas, comme ils devraient le faire, l'ensemble du coût de la pollution. L'intérêt public exigerait que les coûts sociaux et environnementaux de protection de l'eau soient compris dans le prix des produits et des services. L'information sur ces coûts devrait être entièrement accessible, afin que les consommateurs soient sensibilisés au paiement du juste prix pour l'utilisation du précieux capital naturel qu'est l'eau.

Le principe pollueur-payeur amène à imposer des redevances qui devraient être calculées non seulement pour financer les programmes d'assainissement, mais aussi en fonction de la charge polluante produite par une activité. La mise en œuvre progressive d'une fiscalité écologique encouragerait les pollueurs à supprimer ou à réduire leurs rejets dans l'eau. Ainsi, une taxe affectée à la pollution serait une façon équitable d'appliquer réellement le principe du pollueur-payeur. Les ressources dégagées ne devraient pas uniquement servir à réparer les dommages occasionnés par les activités polluantes, mais à les éviter.

Pour être équitable, la reconquête de la qualité de l'eau doit être efficace. C'est pourquoi l'action doit se concentrer en priorité sur les milieux naturels les plus sensibles. C'est pourquoi également le régime des redevances doit s'appliquer à l'ensemble des formes de pollution rejetées, y compris les pollutions agricoles et les pollutions urbaines générées par les services municipaux d'assainissement.

2.2.2 Les objectifs

La notion d'objectif est sujette à bien des controverses. Normalement, un objectif est un résultat que l'on vise et dont on peut mesurer l'atteinte. Quand les objectifs sont très généraux, ils ressemblent à des intentions. Dans son document de consultation (PR3), le Ministère identifie quatre grands objectifs :

- ◆ assurer la protection de la santé;
- ◆ rechercher la pérennité de la ressource eau;
- ◆ mettre en valeur la ressource sur le plan social et économique;
- ◆ concilier les usages dans une perspective de satisfaction des besoins légitimes.

Ce sont là évidemment des intentions plus que des objectifs et plusieurs participants ont dit leur accord à ce sujet.

Les objectifs que la Commission propose se situent à mi-chemin entre des intentions générales et de véritables objectifs mesurables. On comprendra que, pour aller jusqu'aux objectifs et sous-objectifs, il eût fallu un examen en profondeur des ressources, du cadre opérationnel et des processus en place. Cela, ce sera la tâche des gestionnaires responsables de la mise en œuvre de la politique.

Les objectifs que propose la Commission sont fortement contextualisés par la consultation, par les innombrables suggestions et propositions contenues dans les mémoires.

1° Garantir à la population du Québec de l'eau et des milieux aquatiques non pollués.

Comme nous l'avons indiqué précédemment (2.1.2), la perspective n'est plus de favoriser certains usages, mais de s'assurer de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques. Car ce sont l'équilibre et la santé du milieu qui rendent possibles les usages. L'approche traditionnelle tend à considérer l'eau comme une réalité plus ou moins inerte disponible pour nos besoins. Elle repose sur le postulat que la nature s'arrangera avec le reste. Une approche centrée sur la qualité de l'eau et sur la santé des milieux aquatiques s'appuie sur une compréhension écologique de l'eau : l'eau comme source de vie, les milieux aquatiques comme des écosystèmes complexes et fragiles. Le maintien de la qualité des milieux aquatiques n'est pas un objectif extrinsèque à la gestion de l'eau, mais en constitue l'étape première et toujours nécessaire.

Les bénéfices attendus sont de tous ordres : économiques, sociaux, culturels, sanitaires. Il est évident que la protection de la santé humaine doit demeurer prioritaire. Mais à une approche très sectorielle centrée sur les usages, la Commission estime que l'approche milieu est plus productive et plus polyvalente à long terme.

Au point de vue stratégique, il faudra évidemment préciser les sous-objectifs à atteindre pour les différents milieux aquatiques selon un échéancier à déterminer. Les stratégies mises en œuvre dans le cadre du Plan d'action Saint-Laurent et de Saint-Laurent Vision 2000 1993–1998 sont très instructives sur ce point.

2° Gérer l'eau et les milieux aquatiques de façon concertée selon une approche écosystémique.

Une approche milieu plutôt qu'une approche usage exige, comme son corollaire, une approche écosystémique, c'est-à-dire qui tient compte des interrelations entre les différents éléments d'un écosystème.

Cette approche écosystémique suppose aussi une intégration des facteurs physiques, biologiques et humains, ce qui exige la définition d'un cadre de référence. Ce cadre de référence, c'est le bassin versant qui est un concept à la fois géographique et social (sections 2.3.3 et 5.13).

Le passage à la gestion à l'échelle du bassin versant demandera un effort systématique et de longue haleine. Il exigera un énorme changement dans la culture de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques au Québec. Il suppose donc une série d'étapes de mise en œuvre pour identifier les acteurs, établir le territoire, ramasser les données, définir les problèmes, identifier les solutions et réaliser la concertation. Étapes d'autant plus complexes qu'il n'y a pas encore au Québec de vision claire de ce qu'est ou devrait être la gestion intégrée à l'échelle du bassin versant.

3° Maintenir et développer la participation des citoyens dans la gestion de l'eau.

Maintenir et développer la participation des citoyens peuvent constituer un sous-objectif de l'objectif précédent puisque la gestion à l'échelle du bassin versant suppose la concertation des acteurs et la participation active de la population. Le Québec a mis en place une pratique de la consultation et de la participation publiques remarquable, surtout dans le cadre de l'évaluation et de l'examen des impacts sur l'environnement. Mais la présente audience publique a fait apparaître des malaises sérieux à propos de la conduite du gouvernement dans d'autres dossiers soumis à la consultation publique et parfois même exclus de cette dernière. Il s'en est suivi une attente encore plus considérable à l'égard de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. La gestion de l'eau postule la pleine participation du public et exigera l'invention de nouveaux modes de participation particulièrement du côté de la négociation et de la concertation. Les acteurs de l'eau devront développer des compétences en cette matière.

4° Prévenir et réduire les pollutions d'origine agricole, urbaine et industrielle.

La mise en place du programme d'assainissement des eaux à partir de 1978 a permis de doter le Québec d'une panoplie d'équipements de traitement des eaux municipales. Les trois volets du programme, urbain, industriel et agricole, ont connu des fortunes diverses. Mais aucun n'est achevé. Les objectifs visés ne sont pas tous atteints. D'autres attentes sont en émergence.

Les objectifs de prévention et de réduction de la pollution doivent donc être poursuivis même s'ils sont partiellement atteints.

Comme les ressources demeurent limitées, il faut identifier le secteur-clé qui empêche de tirer pleinement profit des investissements consentis. La Commission estime que ce point stratégique réside dans le volet agricole (voir section 2.3.5).

5° Maîtriser l'usage de l'eau souterraine conformément aux caractéristiques des formations aquifères.

Jusqu'à tout récemment, l'eau souterraine suffisait aux divers usages auxquels elle était soumise et il y avait peu de conflits importants. Il n'y avait donc pas lieu d'attacher à ce secteur une importance primordiale. La situation a changé à cause de la pollution de certaines nappes, de conflits d'usages locaux et de l'hypothèse entrevue d'une utilisation plus importante de la ressource (voir sections 1.2 et 5.2).

L'objectif est de parvenir à maîtriser l'usage, ce qui suppose l'acquisition de connaissances, la détermination des seuils de durabilité, la clarification des droits et responsabilités de chacun et la mise en place d'un cadre de règlement des conflits d'usages.

6° Planifier l'aménagement du territoire en vue de la protection de l'eau et des milieux aquatiques et de leur mise en valeur.

La gestion de l'eau doit s'inscrire dans l'aménagement du territoire préalablement à la satisfaction des usages si l'on veut parvenir au développement durable. Pour la Commission, protection et mise en valeur ne s'opposent pas, à la condition que l'une et l'autre s'inscrivent dans une démarche planifiée d'aménagement. L'atteinte de cet objectif suppose donc l'inscription de la gestion de l'eau dans le schéma d'aménagement des MRC. Cela est possible par le schéma directeur de l'eau et suppose une articulation claire des mécanismes de confection du schéma directeur de l'eau à l'échelle du bassin versant.

7° Reconquérir la qualité des plages et des eaux de baignade.

À partir des années 45-50, les Québécois ont progressivement renoncé à la baignade dans les rivières et dans le fleuve Saint-Laurent. Progressivement, les grandes plages autour de Montréal et de Québec ont été fermées et ces fermetures semblaient une fatalité, sinon le tribut à payer pour le confort de la vie moderne. Or, quoique limités, les succès du Programme d'assainissement des eaux du Québec rendent à nouveau possibles certains usages autrefois délaissés. D'où la requête pour retrouver des plages et des eaux de baignade de qualité, proches des grands centres et accessibles gratuitement à la population.

8° Assurer l'accessibilité des lacs et des cours d'eau.

L'eau de surface, au Québec, n'appartient à personne. On la dit *res communis*, chose commune, c'est-à-dire disponible à tous mais que nul ne peut accaparer à sa seule jouissance. Or, ce caractère public de l'eau est mis en échec dans le cas des lacs et des cours d'eau par les droits des propriétaires riverains. Ainsi une large part du public n'a pas d'accès réel à l'eau pour des usages légitimes et bienfaisants : baignade, sports de contact avec l'eau, contemplation, pêche, etc. Certains lacs sont entièrement privés ou enclavés en sorte que le plan d'eau n'est pas accessible au public. Dans le cas des rivières ou du fleuve, l'occupation des rives est telle que le public n'a, dans les faits, qu'un accès très difficile aux plans d'eau. Un citoyen, Léonce Naud, formule cette incongruité avec humour à propos d'un plan d'eau urbain accessible aux bateaux mais pas aux simples gens :

Quand on se promène durant l'été, et il y a des centaines de milliers de personnes qui le font, par exemple au centre-ville de la capitale, on peut se promener au bord du bassin Louise. [...]

On peut se poser la question suivante : si l'eau est de bonne qualité, et elle l'est, comment se fait-il qu'on puisse y faire flotter sans problème des centaines de bateaux de plaisance mais qu'il est absolument illégal et interdit d'y faire tremper, ne serait-ce qu'une seconde et par une chaleur épouvantable, ne serait-ce que le pied d'un enfant ?
(TRAN116, p. 20 et MEMO132)

Aux yeux de la Commission, il est essentiel de s'assurer, sous forme légale ou par la mise en place de programmes spécifiques, que l'accès du public aux cours ou plans d'eau à des fins récréatives soit rendu possible dans toutes les villes attenantes à un cours ou plan d'eau.

9° Favoriser la création d'emplois pour des jeunes dans le secteur de l'eau.

Avec le Programme d'assainissement des eaux et ses divers prolongements, les métiers et techniques de l'eau ont connu une progression rapide. Une partie de l'expertise québécoise a même pu connaître une certaine expansion sur le plan international (MEMO81). Or, il semble actuellement que le Québec n'impose pas des exigences claires sur la formation de la main-d'œuvre appelée à exploiter les équipements en place. De plus, de nouveaux métiers sont prévisibles, par exemple dans la réhabilitation des réseaux qui sera une préoccupation majeure dans les années qui viennent, dans l'assainissement agricole, dans la mise en place de la gestion par bassin versant et dans la sensibilisation du public au domaine de l'eau. Il y a là des créneaux porteurs de création d'emplois pour des jeunes. Ici, un arrimage avec les milieux de formation professionnelle est important (MEMO217). Les perspectives d'une crise mondiale de l'eau permettent aussi de penser que le marché international est accessible à la condition que les critères de rigueur et de qualité soient poursuivis sans relâche.

10° Développer la connaissance sur l'eau.

C'est bien connu, la gestion suppose la connaissance comme préalable. Il y a eu au Québec un effort considérable d'acquisition de connaissances à l'égard de l'eau, surtout de l'eau comme ressource. Il suffit de penser aux grands inventaires réalisés par le ministère des

Richesses naturelles (devenu ministère des Ressources naturelles) en fonction du flottage du bois, de l'électricité, des mines et des forêts. Il importe aussi de signaler les grandes études sur le Saint-Laurent durant les années 1970. À partir des années 1980, à cause des réaménagements institutionnels et des compressions budgétaires, il y a eu une diminution considérable des investissements dans ce secteur. Il s'en est suivi, en certains cas, l'abandon des observations sur le terrain avec comme conséquence une rupture dans la continuité, ce qui, en météorologie et en hydrométrie entre autres, est particulièrement néfaste. M. Raymond Perrier, spécialiste reconnu en ce domaine et ancien fonctionnaire, affirme : « L'évolution récente de l'acquisition de connaissances hydrologiques et météorologiques va complètement à l'encontre de la réalité historique depuis cent cinquante ans » (TRAN141, p. 34 et MEMO297). D'autres priorités de connaissances, comme les pluies acides, ont bouleversé les planifications de recherche. Dans le domaine de l'eau souterraine, les insuffisances sont évidentes et ont été dénoncées par tous les acteurs.

Le secteur de la connaissance a des inconvénients : il coûte cher, demande de la constance et suppose une perspective à long terme, trois inconvénients que la crise budgétaire de l'État ne permettait pas beaucoup de contrer.

De nouveaux secteurs de connaissance se développent rapidement à cause d'une précision accrue des instruments de mesure et des possibilités nouvelles ouvertes par les systèmes informatiques et les télécommunications. Avec ses 3 % de réserve d'eau douce de la planète et l'importance de ses nappes souterraines, le Québec ne peut pas se contenter d'une approche empirique par essais et erreurs. Il doit restaurer et confirmer ses savoirs anciens en assurant la continuité de ses observations et inventaires. Il doit aussi développer d'autres champs et instruments de connaissances conformément aux exigences d'aujourd'hui.

11° Informer, sensibiliser, éduquer.

Il en est un peu de l'eau comme des déchets ou des autres éléments de l'environnement. La société industrielle a cru pouvoir en confier la gestion à des spécialistes, techniciens ou professionnels qui dispenseraient les citoyens de s'en préoccuper. Féconde à court terme, cette attitude devient désastreuse à long terme puisqu'elle déresponsabilise les citoyens et entretient l'illusion selon laquelle on peut faire n'importe quoi « car les experts s'en occuperont ».

Beaucoup de participants ont signalé le fait que la gestion de l'eau exige un changement profond de comportements, d'attitudes et de valeurs de la part de l'ensemble des acteurs. Experts et techniciens, mais aussi politiciens et gestionnaires, industriels, agriculteurs, citoyens, tous les citoyens doivent accepter de changer leur manière de voir et leurs façons d'agir. Nous avons reçu sur ce point beaucoup de suggestions concrètes (voir section 2.3.12) : une grande variété de programmes ou d'actions est possible.

Il nous semble qu'une politique de l'eau doit inclure les objectifs suivants :

- ◆ informer les citoyennes et les citoyens de la situation de l'eau et des milieux aquatiques, des coûts associés et des principaux programmes mis en œuvre ;
- ◆ sensibiliser les différents acteurs sur les dossiers prioritaires suivant des programmes à définir selon les régions, les moments et les budgets disponibles ;

-
- ♦ éduquer les différents publics sur les savoirs, les savoir-faire, les savoir-être pour parvenir à des changements durables au sein de la société.

Les objectifs d'éducation ne peuvent être du ressort d'un seul ministère (Éducation ou Environnement) ni du seul milieu scolaire formel. À long terme, il faut rappeler qu'aucune loi, qu'aucun règlement ne peuvent parvenir à des résultats durables s'il n'y a pas un acquiescement de la part des populations concernées. Et cela nous renvoie toujours à la question des représentations et des valeurs.

2.3 Les propositions d'action

Dans les faits, le Québec possède déjà des éléments d'une politique de l'eau, une politique des usages. Élaborée au gré des besoins, des crises et des occasions, cette politique empirique a des défauts bien connus : elle est sectorielle, peu intégrée, peu axée sur la protection et la durabilité de la ressource. À toutes fins utiles, les suggestions de la Commission Legendre n'auront eu qu'un effet restreint sur la mise en place d'une politique intégrée de l'eau. Dans les sections suivantes (2.4 et 2.5), nous décrirons plus en détail les acteurs et les outils nécessaires pour la mise en place d'une politique. Dans la présente section, nous formulons des perspectives d'action qui constituent aussi des priorités. Ces propositions portent sur la mise en place d'un cadre d'opération et sur les actions concrètes à réaliser dans le domaine de l'eau compte tenu des attentes et observations des citoyens et citoyennes venus s'exprimer dans le cadre de l'audience publique.

2.3.1 Instaurer un véritable droit québécois de l'eau

La principale réponse attendue du présent exercice, c'est l'instauration d'un véritable droit québécois de l'eau. Cette réforme suppose :

- ♦ la définition de l'eau souterraine comme *res communis* au même titre que l'eau de surface ;
- ♦ la reconnaissance de l'eau en elle-même et sa dissociation de la propriété foncière ;
- ♦ la mise en place d'une loi-cadre sur l'eau et les milieux aquatiques établissant les principes de la protection et de la pérennité de la ressource, de la légitimité des usages, de l'accès du public à l'eau, de la gestion intégrée, de l'interdiction de l'exportation massive en vrac ou par dérivation et assurant l'harmonisation du corpus juridique déjà en place sur l'eau (voir sections 2.4.2 et 2.5.1) ;
- ♦ la réforme du cadre administratif afin d'assurer une meilleure concertation des divers ministères concernés afin d'assurer la mise en œuvre de la gestion à l'échelle du bassin versant et afin de permettre un débat démocratique sur la gestion de l'eau.

D'ici là, et de façon urgente, la Commission estime que le gouvernement doit adopter et mettre en place diverses réformes déjà prêtes :

- ◆ la nouvelle version du *Règlement sur l'eau potable*, incluant un mécanisme simple de mise à jour, même si certaines des normes prévues sont en deçà des attentes;
- ◆ la Politique de protection et de conservation des eaux souterraines en soumettant toutefois toutes les demandes d'autorisation pour des puits de 75 m³ par jour et plus à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement (soumission à l'article 31 de la *Loi sur la qualité de l'environnement* et non à l'article 32).

2.3.2 Créer des structures souples

La Commission a reçu beaucoup de demandes pour la création d'une agence de l'eau, ou d'une régie, ou d'une société québécoise des eaux, ou pour un ministère fort et centralisé. De l'avis de la Commission, ces demandes visent l'efficacité de la gestion intégrée plus que l'imposition des moyens eux-mêmes.

La Commission estime qu'il est impossible de gérer l'eau à partir d'une conception centralisée et qu'il faut au contraire viser des structures souples et ouvertes en appliquant le principe de subsidiarité.

Le principe de subsidiarité suppose qu'on reconnaisse qu'il y a une pluralité d'acteurs et qu'on laisse la responsabilité au palier le plus apte à solutionner les problèmes. Ainsi, l'eau potable et les eaux usées relèvent d'abord du palier municipal alors que les questions de navigation relèvent du palier fédéral. À cause de la multiplicité, de la complémentarité mais aussi parfois de l'aspect inconciliable de certains usages, les maîtres mots de la gestion de l'eau sont la concertation, la coordination et le règlement des conflits. Depuis une quinzaine d'années, les expériences de concertation sont nombreuses et variées dans le domaine de l'eau au Québec, notamment chez les organismes de rivières et dans les différentes étapes du Plan d'action Saint-Laurent.

Dans la mise en œuvre de la nouvelle politique de l'eau et des milieux aquatiques, le Ministère devra donc :

- ◆ développer sur une base régionale des services de concertation et de règlement des conflits offerts aux différents partenaires;
- ◆ produire des guides et divers instruments afin d'aider les acteurs à collaborer activement pour une gestion adéquate de l'eau.

2.3.3 Mettre en place la gestion intégrée à l'échelle du bassin versant

De plus en plus et dans un nombre de plus en plus grand de pays, la gestion intégrée à l'échelle du bassin versant apparaît comme le cadre approprié et nécessaire pour la gestion de l'eau. Le Québec est engagé dans cette voie depuis la Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement, tenue à Rio de Janeiro en 1992. En 1996, un décret du gouvernement a scellé son adhésion au Réseau international des organismes de bassin. La déclaration d'adhésion signée par les ministres de l'Environnement et des Relations internationales constituait l'engagement solennel du Québec, devant la communauté internationale, à « mettre en œuvre des modalités d'une gestion intégrée des ressources en eau à l'échelle des bassins hydrographiques ».

Ce mode de gestion, comme on pourra le constater à la lecture des définitions ci-après, est le plus conforme à la nature, aux exigences et aux caractéristiques de la ressource. Il est le meilleur moyen de contrôler les diverses sources de pollution. Il facilite la concertation par l'identification à un territoire hydrographique donné et établit les contributions financières nécessaires à son fonctionnement.

Une très vaste majorité des participants à l'audience publique se sont déclarés favorables à l'implantation de ce type de gestion. Les réserves exprimées portaient non pas sur la pertinence, mais sur les modalités de mise en œuvre. Nous avons aussi constaté que les façons de comprendre et de se représenter la gestion par bassin versant varient beaucoup d'une région à l'autre.

La gestion intégrée, le bassin versant et l'approche écosystémique : les définitions

La gestion intégrée tient compte de l'ensemble des usages, qu'ils soient agricoles, industriels, urbains ou qu'il s'agisse de l'exploitation des autres ressources comme les forêts et les mines. Elle prend en considération l'ensemble des eaux de surface, des eaux souterraines et des milieux humides. Elle impose la mesure des effets cumulatifs de la pollution sur la ressource.

Le bassin versant est une notion géographique qui désigne l'ensemble d'un territoire drainant les eaux de ruissellement vers un même cours d'eau principal ou l'un de ses affluents. C'est une unité hétérogène au point de vue écologique. Elle est étrangère aux frontières administratives et politiques.

L'approche écosystémique telle qu'elle est reconnue par le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME) « accorde la même importance aux questions environnementales, économiques et communautaires ». Il s'agit de la « gestion intégrée des systèmes écologiques [...] et des activités humaines [...] en vue de préserver ou d'améliorer la santé et l'intégrité d'un écosystème » (GEST23, figure 1, p. 3).

La spécificité du Québec

Il y a 4 500 rivières au Québec, qui se déversent dans le fleuve Saint-Laurent, la baie d'Hudson, la baie d'Ungava et la baie de Rupert. Les régions les plus peuplées, les plus urbanisées et les plus industrialisées se trouvent dans la portion méridionale du territoire longeant le fleuve, alors que de grandes et puissantes rivières sillonnent la portion septentrionale, un territoire parsemé de populations de faible densité. On trouve au Québec 430 bassins versants majeurs, dont 100 ont une superficie supérieure à 4000 km². Ces bassins sont regroupés en dix régions hydrographiques. À lui seul, le bassin du Saint-Laurent recouvre environ le tiers du territoire québécois.

La concertation, la consultation et la connaissance

La mise en place de la gestion intégrée à l'échelle des bassins versants ne peut trouver d'assise sans une volonté de concertation des représentants désignés. Il s'agit essentiellement de relations humaines et de rapports institutionnels, où des luttes de pouvoir sont à prévoir. Les comités de bassin doivent refléter la multiplicité des usages de la ressource dans le bassin versant et le souci de la consultation régulière des citoyens, parce que la population doit aussi se sentir imputable face à la ressource.

Il faudra une approche flexible et adaptable. Les différents paliers de compétences et la multiplicité des usages et des groupes d'intérêts nécessiteront une conciliation soutenue. Gérer par consensus n'est pas facile. Cela exige non seulement patience, mais tolérance. Tant au niveau national que dans les territoires hydrographiques, la négociation devra être un chantier permanent. C'est le seul moyen d'articuler des décisions collectives « durables ».

Le nouvel « espace décisionnel » doit correspondre à la zone d'influence exercée sur le cours d'eau principal qui s'y trouve ou, dans le cas d'un regroupement de bassins, sur les cours d'eau les plus importants qui s'y trouvent. Cette zone d'influence inclut bien entendu les eaux souterraines.

L'élément préalable à l'approche écosystémique pour une véritable gestion intégrée à l'échelle du bassin versant est la connaissance du milieu et de l'état de la ressource sous toutes ses formes.

La Commission est d'avis que :

- ◆ la gestion intégrée à l'échelle du bassin versant doit être implantée progressivement et sans délai ;
- ◆ la santé des écosystèmes doit être le pôle intégrateur de la gestion intégrée ;
- ◆ il appartient au gouvernement du Québec de déterminer l'échelle des bassins versants en tenant compte des données géographiques et sociopolitiques et en intégrant les acquis de l'expérience des groupes déjà à l'œuvre sur le territoire. À cet effet, la Commission suggère la formation immédiate d'un groupe de

travail chargé de consulter le milieu dans chaque région hydrographique actuellement reconnue par le MRN et le MENV, de consulter aussi des experts et de formuler une recommandation ;

- ◆ la représentativité sur les comités de bassins devrait être égalitaire et paritaire, i.e. qu'il ne doit pas y avoir de hiérarchie non plus que de majorité de représentation;
- ◆ les comités de bassins doivent être considérés juridiquement, politiquement et socialement comme des tables de concertation et ne doivent en aucun moment devenir des percepteurs de fonds ;
- ◆ le financement devrait être assuré au départ, par le gouvernement, pour les toutes premières années, et ensuite par un système de redevances dont il est plus amplement question à la section 2.3.11 .

Même si de belles expériences sont en cours depuis dix ans, la Commission pense que l'implantation de la gestion intégrée à l'échelle du bassin versant, tout en étant urgente, ne doit cependant pas se faire de façon soudaine et précipitée, non plus que de façon technocratique. La consultation est essentielle et doit précéder la mise en place des structures nouvelles. Il faut « apprendre sur le tas » et mettre à profit, chaque fois, l'expérience acquise. Au fur et à mesure, il ne faudra pas craindre d'offrir aux milieux qui se sentiront prêts la possibilité d'aller de l'avant.

2.3.4 Regrouper et développer les connaissances sur l'eau

Dans le domaine de l'eau comme dans les autres domaines, l'efficacité de l'intervention dépend étroitement de la qualité de la connaissance dont on dispose. L'audience publique a mis en évidence les nombreuses carences du ministère de l'Environnement dans le domaine de la connaissance, en particulier en ce qui touche l'eau souterraine et la qualité de l'eau des lacs et des rivières. Les gens ont aussi évoqué les incertitudes liées aux grands phénomènes atmosphériques (pluies acides et changements climatiques) et aux effets à long terme d'interventions humaines (réservoirs) pour insister sur la nécessité de la prudence dans le développement de certains usages.

En ce sens, il n'y a jamais trop de connaissance. En tenant compte des urgences du moment, quatre domaines de recherche et d'acquisition de connaissances sont à retenir :

- 1° Le ministère de l'Environnement doit réaliser l'inventaire cartographique systématique des eaux souterraines dans le Québec habité. Une estimation préliminaire établie par le Centre géoscientifique de Québec (MEMO185) établit le coût de cet inventaire à environ 30 millions de dollars, c'est-à-dire à 2 millions par année pendant 15 ans. Les études devraient être réalisées en priorité dans les zones où il y a une forte compétition des utilisateurs potentiels de la ressource. Des hypothèses de partage des coûts entre le fédéral et le Québec ainsi qu'avec certaines institutions sont envisageables.

Naturellement, la réalisation de l'inventaire cartographique présuppose également la compilation et l'analyse de l'ensemble des données hydrogéologiques existantes dans l'appareil gouvernemental et qui dorment dans les dossiers faute de moyens pour les valider et les compiler.

-
- 2° Le ministère de l'Environnement doit développer avec le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation un programme de connaissance sur la pollution diffuse. De l'avis de la Commission, la pollution diffuse représente la menace la plus importante pour les 25 prochaines années pour l'eau et les milieux humides. Il faut à la fois des systèmes de mesure sur le terrain et des modèles mathématiques pour mieux comprendre le phénomène de pollution diffuse, pour identifier et évaluer les mesures de prévention et pour élaborer des mesures de correction là où c'est nécessaire (MEMO232, p. 5 et 6).

Plusieurs observateurs nous ont signalé la dépendance du milieu agricole à l'égard du savoir détenu par les grandes entreprises qui commercialisent les engrais et les pesticides ainsi que l'abandon par le gouvernement fédéral de programmes importants de connaissances dans ces secteurs. Avec les années, en agriculture comme en environnement, le gouvernement fédéral avait développé des champs d'expertise très poussés. Son retrait de ces domaines crée un vide tragique dont le milieu agricole doit subir les conséquences.

- 3° Le ministère de l'Environnement doit poursuivre et intensifier ses recherches dans le domaine des changements climatiques. Les prédictions des différents modèles élaborés pour l'étude des changements climatiques laissent entrevoir la grande vulnérabilité de l'écosystème du Saint-Laurent dans le cas de différents scénarios. Or, l'échelle de résolution des modèles utilisés est encore assez grossière. Quand nous pourrions parvenir à une résolution plus fine des modèles, nous serons en mesure d'apprécier d'une manière plus précise l'influence des changements climatiques sur les phénomènes extrêmes (crues et étiages, orages, verglas, etc.) ainsi que sur les transformations conséquentes sur le domaine hydrique en milieu urbain comme en milieu rural. Nous disposerons alors d'informations essentielles pour la planification et la gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

Le développement de la recherche dans ces secteurs relève de la responsabilité de plusieurs paliers institutionnels. Il est essentiel à nos yeux que le ministère de l'Environnement y joue un rôle important et qu'il ne soit pas simplement à la remorque d'une science faite par d'autres et pour d'autres. Si la science en elle-même poursuit sans cesse l'objectivité, le projet scientifique, lui, s'inscrit toujours dans un contexte plus large. Il appartient au Québec et au MENV d'agir aussi dans la définition des projets scientifiques.

- 4° Enfin, et c'est le corollaire du point précédent, il est essentiel que le ministère de l'Environnement réinvestisse un peu dans ses réseaux d'observation hydrométriques et météorologiques. Selon Raymond Perrier, de 1985 à 1998, les stations météorologiques sont passées de 425 à 226, c'est-à-dire une baisse de 47 %. Les stations hydrométriques ont connu une chute de 51 % entre 1975 et 1995 (TRAN142, p. 36).

Certains efforts de rationalisation s'imposaient. Mais il y a un risque de discontinuité dans la connaissance. Or, les données d'observation ne sont vraiment utiles et valables que si nous possédons la suite ininterrompue des informations. Sans données de base valides et permanentes, les prédictions des modèles mathématiques risquent d'être de peu de valeur.

Sans vouloir revenir aux réseaux antérieurs, il nous semble essentiel d'alerter le Ministère sur cette dimension.

2.3.5 Revoir de fond en comble la stratégie d'assainissement agricole

Dans le cas de la situation agricole, deux facteurs sont à considérer : la pollution ponctuelle et la pollution diffuse. La pollution ponctuelle est directement liée à la gestion des fumiers. Depuis la mise en œuvre du *Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale* adopté en 1981, l'assainissement agricole a consisté principalement en la mise en place d'équipements d'entreposage des fumiers. Le milieu agricole a exigé des subventions pour l'installation de ces équipements. L'Union des producteurs agricoles estime que la profession a investi jusqu'à maintenant 250 M\$ pour ces travaux :

Toutefois, en raison de l'insuffisance des budgets du programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers (PAAGF) mis en place en 1988, l'ensemble des producteurs n'ont pu se doter de telles installations. Cette situation devrait être corrigée avec le récent programme Prime-Vert. Ce dernier vise en effet à permettre aux quelque 8 000 entreprises qui ne sont pas encore pourvues d'installations d'entreposage conformes de s'en doter d'ici 2003.
(MEMO310, p. 19)

Malgré ses lenteurs et ses ratés, l'assainissement agricole en ce qui concerne la pollution ponctuelle semble sur la bonne voie. Mais le milieu agricole réclame toujours environ 300 M\$ pour achever les ouvrages attendus.

Le côté difficile de la question est l'autre volet de la pollution agricole, la pollution diffuse. L'UPA le reconnaît elle-même :

On ne peut nier que le secteur agricole contribue de façon non négligeable à la charge polluante de plusieurs cours d'eau sillonnant le milieu rural. Il s'agit pour l'essentiel de pollution de type diffus dont tous reconnaissent la complexité du phénomène.
(MEMO 310, p. 18)

La pollution diffuse, c'est la pollution engendrée par les pratiques culturales et qui se retrouve à plus ou moins long terme dans le milieu. Cette pollution dépend de l'utilisation des engrais minéraux et des pesticides, de la surfertilisation par les fumiers, de certaines pratiques culturales, des drainages agricoles, des interventions sur les cours d'eau, etc. Or, cette pollution encore mal connue et mal évaluée semble constituer une menace considérable pour la qualité de l'eau souterraine et de surface. On parle de phénomènes à long terme, lents à se manifester et très difficiles à corriger.

Les acquis des volets urbain et industriel du programme d'assainissement risquent d'être annulés par la pollution diffuse d'origine agricole. Les représentants du milieu agricole ont fait valoir auprès de la Commission les efforts consentis par le milieu pour amorcer un changement dans les pratiques, notamment grâce aux clubs agroenvironnementaux.

L'approche éducative, indispensable et féconde à long terme est insuffisante en elle-même à cause des pressions qui s'exercent sur le monde agricole (contraintes financières et compétition des marchés internationaux) et à cause de l'urgence de la situation. Attendre encore dix ou vingt ans, c'est se placer dans une situation perdante et possiblement irréversible.

Une approche de simple coercition n'a aucune chance de succès à cause du grand nombre de producteurs agricoles, du monopole d'un syndicat obligatoire et unique et du pouvoir politique très considérable du milieu agricole dans le système politique qui est le nôtre. Les échecs répétés pour contrer la pollution agricole depuis 1981 le montrent à l'envi.

La Commission pense que certains jugements posés par l'UPA sont assez justes :

Sans vouloir amoindrir la responsabilité de l'agriculture, il n'est pas mauvais de rappeler que la détérioration de l'environnement par les activités agricoles est avant tout un problème de société, tant dans ses causes que dans ses solutions. L'agriculture a dû et doit encore répondre aux besoins d'une société qui veut qu'on lui assure un approvisionnement continu en produits agricoles de qualité, à des coûts moindres, et avec une image toujours plus grande de perfection et d'homogénéité.

[...]

Répétons-le puisqu'il le faut, relativement peu de ressources ont jusqu'à maintenant été consenties à l'agroenvironnement. En outre, les sommes investies ont principalement servi à la mise en conformité des lieux d'entreposage des fumiers. Or, comme on le sait, l'agriculture se caractérise par une pollution diffuse et à ce chapitre, le soutien de l'État est à toutes fins utiles absent. À titre d'exemple, l'aide octroyée à la stratégie phytosanitaire est nettement insuffisante pour permettre l'atteinte de l'objectif de réduction des pesticides fixé par le ministère de l'Agriculture.

Nous ne pouvons que déplorer que l'agriculture ait été le parent pauvre du vaste projet d'amélioration de la qualité des eaux. Il suffit pour en juger de comparer les investissements consentis par les gouvernements fédéral et provincial en matière d'assainissement des eaux usées municipales et industrielles avec les sommes octroyées à l'agriculture. Il faudra cependant se rendre à l'évidence que le projet d'assainissement des eaux n'aura pris tout son sens que lorsqu'on aura également permis au secteur agricole d'accomplir pleinement sa démarche en faveur de la qualité des eaux.

(MEMO310, p. 5, 32)

C'est l'approche qui est paradoxale et finalement inadéquate. Le gouvernement demande au milieu d'accroître sa productivité, de doubler ses exportations, de développer l'aquaculture et lui demande en même temps d'atteindre des standards environnementaux particulièrement en ce qui concerne le phosphore, l'azote et, plus globalement, toute la pollution

diffuse. Il s'agit là d'une mission impossible si l'on reste à l'intérieur des paramètres établis. Il faut reprendre le dossier de l'assainissement agricole au complet et réviser l'approche actuelle :

- 1° en intégrant les objectifs environnementaux aux objectifs de production et en établissant la règle de la conditionnalité des subventions : une subvention ne peut être accordée que si les objectifs environnementaux sont atteints ;
- 2° en soutenant fortement le milieu agricole dans ses efforts de dépollution ponctuelle et diffuse ;
- 3° en obligeant les ministères (MENV et MAPAQ) et les organismes concernés à agir d'une manière concertée. L'hypothèse d'un guichet unique devrait être envisagée.

Il importe ici également de signaler la dépendance du milieu agricole à l'égard de l'expertise des agronomes et surtout à l'égard des contraintes imposées par les compagnies productrices d'engrais chimiques, et cela avec l'accord tacite du ministère fédéral de l'Agriculture responsable de l'homologation des produits. Il y a ici des tendances extrêmement lourdes auxquelles *le modus operandi* actuel n'est pas capable de faire face.

2.3.6 Mettre en place la politique de protection et de conservation des eaux souterraines

Comme nous l'avons signalé préalablement, la gestion de l'eau souterraine est devenue un enjeu majeur et l'opinion publique a été très mobilisée par cette question tout au long de l'audience publique. Dans les sections 1.2 et 5.2 du présent rapport, la Commission rend compte des débats et des attentes des différents milieux. Depuis 1996, le ministère de l'Environnement a élaboré une problématique, une politique et un plan d'action sur la protection et la conservation des eaux souterraines (SOUT3, SOUT5 et SOUT4). La Commission est globalement d'accord avec les orientations mises de l'avant par la politique, à deux exceptions près. Elle est d'avis qu'il faut soumettre tous les projets d'extraction d'eau souterraine de 75 m³ par jour et plus à l'article 31 et suivants de la *Loi sur la qualité de l'environnement* afin que s'applique la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. On doit s'assurer de donner aux MRC les ressources nécessaires avant de songer à leur déléguer des responsabilités dans la gestion des eaux souterraines.

La politique et les mesures juridiques afférentes doivent être mises en œuvre le plus tôt possible, sans reprendre interminablement les discussions. Ici le meilleur serait l'ennemi du bien.

2.3.7 Poursuivre l'assainissement industriel

Comme le lecteur pourra le constater à la lecture de la section 5.4, le public en général et les représentants du secteur industriel ont exprimé plusieurs observations, critiques et souhaits à l'égard de l'assainissement industriel.

Rappelons les principaux programmes mis en œuvre. Il y eut d'abord le volet industriel du Plan d'assainissement des eaux (1978-1992) complété par le Plan d'action Saint-Laurent (1988-1993) puis par Saint-Laurent Vision 2000. Outre ces programmes, les effluents liquides des 65 fabriques de pâtes et papiers ainsi que des 3 raffineries de pétrole sont réglementés depuis plusieurs années ; de plus, les effluents liquides des exploitations minières ont fait l'objet d'une directive du MENV. Par comparaison, 9 secteurs sont réglementés en Ontario, et 49 aux États-Unis.

L'assainissement industriel est fort avancé pour la grande entreprise (plus de 250 employés) et la moyenne entreprise (de 50 à 249 employés), mais nettement plus faible pour les petites et très petites entreprises. Le Ministère reste prudent sur les résultats réellement atteints : « il est toutefois indispensable de s'assurer que les performances escomptées en matière de réduction des rejets sont réellement atteintes, maintenues et progressivement améliorées » (SURF12, p. 87).

Dans la mise en place de sa stratégie, le MENV a développé le Programme de réduction des rejets industriels (PRRI), dont la stratégie consiste en l'établissement d'une attestation d'assainissement convenue entre l'entreprise industrielle et le MENV. L'attestation d'assainissement est une convention qui correspond à un permis valable pour une durée de cinq ans et renégociable à son terme.

Pour les établissements industriels, le *Règlement sur les attestations d'assainissement en milieu industriel* a été adopté en 1993 ; il est cependant sans effet à l'égard des catégories d'établissements qui n'ont pas été déterminées par décret. Une seule catégorie a jusqu'ici été déterminée, soit celle des fabriques de pâtes et papiers en 1993.

On prévoyait six autres catégories touchant quelques centaines d'entreprises importantes ; un décret visant deux catégories (minérale et métallurgique) a été soumis mais n'a pas été adopté. Même dans le secteur des pâtes et papiers ayant fait l'objet d'un décret, aucune attestation d'assainissement n'a été délivrée.

Parmi les questions soulevées lors de l'audience publique, en plus du retard dans la mise en œuvre du PRRI et de l'insuffisance des mesures réglementaires, les participants ont insisté sur la question des sites miniers et sur la nécessité pour les municipalités d'adopter un règlement efficace pour obliger les entreprises à assainir leur effluent avant son rejet au réseau municipal.

Dans ce secteur d'activité, la Commission retient trois actions prioritaires :

- ◆ que le gouvernement étende le PRRI aux autres secteurs industriels prévus à l'origine et décrète dans les meilleurs délais l'assujettissement de toutes les grandes entreprises des secteurs des mines, de la métallurgie et de l'agroalimentaire et ultérieurement celui des entreprises de raffinage de pétrole, de la chimie et de la transformation du métal ;
- ◆ que le MRN intensifie ses travaux pour la restauration des sites miniers ;

-
- ◆ que le MENV s'assure de l'implantation, dans toutes les municipalités de la grande région métropolitaine de Montréal, de l'équivalent du *Règlement relatif aux rejets des eaux usées dans les réseaux d'égout et les cours d'eau* de la CUM afin de mettre un terme à la concurrence déloyale des banlieues à l'égard de la CUM.

2.3.8 Poursuivre l'assainissement urbain

Le ministère de l'Environnement l'a répété constamment : en l'an 2000, 98 % de la population reliée à un service de collecte verra ses eaux usées traitées. Avant 1978, c'était 2 %. Cela veut dire que le PAEQ et son successeur le PADEM ont atteint deux objectifs prioritaires : l'interception et le traitement des eaux usées.

Mais l'atteinte de ce premier palier ne veut pas dire qu'il n'y a plus rien à faire. Maintenant que l'assainissement est à l'œuvre, il faut voir quels usages sont à nouveau rendu possibles et quelles sont les améliorations possibles et souhaitables et à quels coûts.

Trois défis sont à relever :

- ◆ les déversements ;
- ◆ la désinfection des effluents ;
- ◆ les équipements d'épuration dans les petites municipalités.

1° Les déversements

Les stations d'épuration et même, en certains cas, les réseaux d'interception sont conçus pour des débits par temps sec. Lors de pluies abondantes, des mécanismes permettent de déverser les eaux du réseau d'égout dans le cours d'eau sans passer par l'usine d'épuration. Il risque donc d'y avoir pollution du cours d'eau récepteur. Quand la municipalité est dotée d'un double réseau, pluvial et sanitaire, c'est l'égout pluvial qui opère la surverse et la pollution est minime. Quand, au contraire, le réseau est unitaire, l'ensemble des eaux usées se retrouve au cours d'eau sans traitement. Enfin, dans bon nombre de municipalités, en cas de fortes pluies, les égouts ne suffisent pas et il peut s'ensuivre des refoulements dans les rues et les sous-sols.

Les débordements des réseaux en cas de fortes pluies engendrent des pollutions intenses, locales et passagères certes, mais nuisibles au milieu et à certains usages, par exemple la baignade. Le phénomène se produit de 20 à 30 fois par année à Montréal et à Québec, donc un nombre significatif d'événements. D'où l'idée de différentes interventions pour limiter les débordements. Les recherches et les interventions en ce sens se font un peu partout dans le monde tant du côté de la gestion courante que du côté de la venue de nouveaux équipements.

Sans entrer ici dans le détail des solutions techniques, la Commission estime que le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, en collaboration avec le ministre de l'Environnement, doit élaborer avec les municipalités un plan d'action pour tirer le meilleur parti possible des équipements en place et aménager des équipements de retenue

des rejets urbains en temps de pluie. L'objectif de restreindre les déversements à quatre par année semble souhaitable. C'est l'objectif visé par la CUQ et la CUM, qui correspond aux performances attendues dans d'autres grandes villes du monde.

2° La désinfection des effluents

Même si elles enlèvent une part importante de la charge polluante des eaux usées, les usines d'épuration des eaux ne désinfectent pas leurs effluents. On parle ici de pollution bactériologique. L'absence de désinfection ne semble pas nuire à la flore et à la faune aquatiques, mais représente un double inconvénient pour la santé humaine : danger pour les usages de contact direct et indirect avec l'eau pendant la saison chaude (1^{er} mai-30 octobre), détérioration de la qualité de l'eau brute et, donc, risque pour la qualité de l'eau potable quand les eaux du cours d'eau récepteur servent d'alimentation en eau potable pour les villes situées en aval (par exemple, Lavaltrie à l'est de Montréal et de Laval).

La solution consiste pour les municipalités à désinfecter leur effluent. Trois moyens ont été évoquées : le chlore, l'ozone, l'ultra-violet. Le chlore n'est plus retenu à cause de la formation de trihalométhanes. Restent les traitements à l'ozone ou à l'ultra-violet, ce dernier étant moins coûteux que le traitement à l'ozone. La Communauté urbaine de l'Outaouais estime que la désinfection de ses effluents à l'ultra-violet coûterait 6 millions de plus par année et demande une subvention au gouvernement du Québec pour couvrir le coût d'investissement des nouveaux équipements (TRAN95, p. 19 et 20).

La Commission estime que la désinfection bactériologique des effluents des usines d'épuration est maintenant une étape essentielle à la poursuite des objectifs de l'assainissement des eaux. Elle est indispensable pour la période chaude de l'année (1^{er} mai-30 octobre). Elle est également indispensable à longueur d'année lorsque le milieu récepteur sert d'alimentation en eau brute à une ou des municipalités sises en aval. Cela est particulièrement patent pour la région de Montréal. La Commission estime que le gouvernement doit obliger les municipalités à désinfecter leur effluent et qu'un programme de partage des coûts d'immobilisation devrait être envisagé car il s'agit au fond d'un élément qui était prévu dans le programme d'assainissement.

3° Les équipements d'épuration des eaux dans les petites municipalités

Certaines petites municipalités posent des défis particuliers parce que, d'une part, les solutions individuelles sont inaccessibles ou inadéquates et que, d'autre part, les solutions collectives coûtent trop cher et dépassent les normes de financement établies par les programmes, par exemple le programme Les eaux vives du Québec. Cette problématique concerne également la question de l'eau potable (TRAN37, p. 35 et 36).

La solution à ces problèmes passe par un assouplissement des normes de certains programmes et par une approche particularisée pour les cas hors normes. Elle passe également par un effort d'innovation pour trouver des solutions nouvelles à des coûts raisonnables. L'adoption du *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées* est urgente, de même qu'une meilleure concertation entre le Bureau de normalisation du Québec (BNQ), le Centre de recherche industrielle du Québec (CRIQ) et le ministère de l'Environnement.

2.3.9 Mettre en place un programme de pérennité des infrastructures

Tout propriétaire de maison sait qu'il ne suffit pas de payer sa maison ou d'en assumer l'hypothèque. Il faut aussi prévoir des réparations et de l'entretien selon l'âge et l'usure de la maison : un toit, des fenêtres, un balcon, une clôture, de la peinture, etc. Le propriétaire vigilant met de l'argent de côté en prévision de ces travaux et rénove avant de subir des dommages graves. Le propriétaire négligent ou trop peu fortuné attend les bris et les dégâts, ce qui parfois lui coûte très cher.

Les infrastructures municipales d'aqueduc et d'égout représentent un investissement considérable : on estime qu'il y a 24 192 kilomètres de conduites d'eau potable (SERV10, p. 35) et 36 500 kilomètres de conduites d'eau usées au Québec (SERV10, p. 41) sans Montréal ; à Montréal, il y aurait 2 700 kilomètres de conduites d'eau potable et 2 500 kilomètres de conduites d'eaux usées (MEMO362, p. 2 et 8).

Or, les municipalités prévoient peu ou pas du tout la réhabilitation et la réfection des réseaux d'aqueduc et d'égout. La fiscalité municipale ne leur permet pas de mettre de l'argent de côté à cet effet, grâce à un fonds spécial. Les municipalités préfèrent développer de nouveaux secteurs résidentiels. « Le remplacement des conduites existantes n'est pas la préoccupation principale des services de travaux publics » (GENE1.3, p. 458).

Il y a au Québec un problème de vieillissement et de dégradation des infrastructures. Le jugement porté sur la gravité de la situation varie selon les observateurs. Les bris sont fréquents et les pertes d'eau potable sont parfois considérables en certains endroits. Par exemple, à Montréal, « le taux de fuites globales sur le réseau (d'aqueduc) se situe entre 40 % et 50 % » (SERV45, p. 3).

Pour faire face à ce problème de dégradation des infrastructures en place, il est impérieux que le gouvernement oblige les municipalités à réhabiliter leurs réseaux d'aqueduc et d'égout, qu'il les autorise à constituer des fonds réservés à cette fin et qu'on inscrive au passif des municipalités les déficits d'entretien.

Diverses études réalisées par l'INRS-Eau, par l'INRS-Urbanisation et par le Centre d'expertise et de recherche en infrastructures urbaines (CERIU) ainsi que les nombreuses discussions intervenues à l'audience publique font émerger un quasi-consensus autour de l'opportunité de réhabiliter les réseaux à un taux de 1,1 % par année pour un cycle de renouvellement sur 90 ans. La Coalition pour le renouvellement des infrastructures du Québec demande un taux de renouvellement de 1,25 % et évalue les besoins de financement supplémentaire pour les réseaux à 7,5 milliards de dollars, au rythme de 500 millions par année pendant 15 ans (MEMO257, p. 16). Certains des chiffres avancés sont sujets à caution et demandent un examen plus serré (voir section 5.6). S'il n'y a aucun doute sur l'opportunité de mettre en œuvre diverses solutions (entretien préventif, diagnostic, travaux correctifs, rénovation : MEMO81, p. 81), il faut éviter de n'avoir recours qu'à un programme de subventionnement massif des gouvernements supérieurs. Ce réflexe incite les municipalités à investir dans le développement et à négliger la pérennité des réseaux en place. La situation actuelle est d'une certaine urgence et un programme d'infrastructures subventionné par le fédéral et le Québec semble opportun. Mais il appartient au gouvernement de s'assurer que ce programme favorise la responsabilisation des municipalités et les

oblige à moyen terme à intégrer dans le coût de l'eau les coûts d'entretien et du maintien de la pérennité des réseaux. Autrement, nous enclenchons la spirale de l'eau municipale subventionnée par les gouvernements supérieurs et nous accentuons l'enchère des autres secteurs : industriel et agricole.

2.3.10 Intervenir en priorité sur le bassin du Saint-Laurent

On ne dira jamais assez l'importance du fleuve Saint-Laurent pour le Québec. Tout le sud du Québec, qu'on appelle parfois le Québec habité, voire la Laurentie, converge vers le fleuve Saint-Laurent comme vers son centre. Fleuve important qui donne accès au cœur du continent et qui constitue, avec les Grands Lacs, un des plus grands réservoirs d'eau douce de la terre, fleuve aux habitats diversifiés abritant 350 espèces animales et 1 300 espèces de plantes vasculaires, source d'eau potable pour la moitié de la population du Québec, voie maritime majeure pour l'économie québécoise et canadienne, le fleuve Saint-Laurent est également au cœur de l'imaginaire québécois. Comme le dit le document produit par M. Yvon Deshaies, analyste de la Commission, en préparation pour la journée thématique du 9 juin 1999, « Pas surprenant alors que le 'fleuve aux grandes eaux', cette 'artère riche de vie', soit au centre de presque tous les usages et de toutes les pressions et pollutions, mais aussi, de plus en plus, de tous les efforts et de toutes les concertations pour sa restauration » (GENE108.5, p. 3).

Malgré l'importance biophysique et socioéconomique du fleuve, l'approche de la gestion du Saint-Laurent reste morcelée. Pour Environnement Canada, la gestion de l'écosystème des Grands Lacs et du Saint-Laurent est assumée en deux entités différentes, l'une qui va des Grands Lacs à Cornwall, et l'autre de Cornwall à l'estuaire (TRAN70, p. 59). Beaucoup d'interventions à l'audience publique ont mis en évidence le problème du dragage du chenal maritime et de la disposition des sédiments ainsi que le problème de la navigation de bateaux plus gros et plus rapides avec des conséquences directes. Le passage des bateaux produit le batillage et le batillage produit l'érosion. C'est pourquoi l'usage maritime prévaut souvent sur les soucis de protection. Au lac Saint-Pierre, le chenal du fleuve ressemble à une autoroute pour bateaux portant ainsi atteinte à un milieu écologique riche et fragile. La justification des dragages est fournie par les besoins du port de Montréal d'attirer des navires de fort tonnage, mais Pêches et Océans Canada ne soumet « pas aux promoteurs des options sur le commerce, sur la question commerciale » (TRAN70, p. 39).

Pour le fleuve proprement dit, la conservation est l'objet d'efforts concertés grâce à diverses ententes entre le Québec et le Canada : Plan d'action Saint-Laurent (PASL) de 1988-1993 et Saint-Laurent Vision 2000 (SLV-2000) de 1993 à 1998, entente renouvelée pour la période 1998-2003. La mise en œuvre de ces programmes conjoints a permis de réaliser des progrès appréciables en matière de réduction de la pollution, de protection des habitats, d'acquisition et de transmission du savoir scientifique et d'action communautaire. Sur ce dernier point, il convient de signaler le travail réalisé par les comités ZIP (zone d'intervention prioritaire).

Pour poursuivre le travail amorcé et atteindre de nouveaux objectifs, on peut se demander si les structures ou les programmes en place suffisent. Vaudrait-il mieux une institution spécialisée pour s'occuper du fleuve (TRAN70, p. 59) ou donner au fleuve Saint-Laurent un statut juridique ou écologique spécial ? Stratégies Saint-Laurent recommande de doter le Saint-Laurent d'un statut patrimonial (MEMO251).

La Commission tient à rappeler l'importance du devoir d'initiative du gouvernement du Québec en ce qui concerne le fleuve Saint-Laurent. Situé en aval des Grands Lacs, dans un ensemble soumis à une entente internationale (Traité des eaux limitrophes) gérée par la Commission mixte internationale (CMI), le fleuve Saint-Laurent se situe au terme d'un écosystème dont la gestion échappe en grande partie au Québec. Il nous semble essentiel de rappeler ici les conclusions d'un document produit par le ministère de l'Environnement en décembre 1989 (*Des Grands Lacs au Saint-Laurent, l'eau comme une ressource à contrôler*) et qui n'a rien perdu de son à-propos :

Un développement durable à assurer

Dans leur participation à l'étude sur la fluctuation des niveaux d'eau dans le système des Grands Lacs et du Saint-Laurent, les représentants québécois doivent veiller au respect des principes suivants :

- ◆ Le fleuve Saint-Laurent est une partie indissociable du bassin hydrologique des Grands Lacs.
- ◆ Toute modification et tout projet concernant les Grands Lacs doivent prendre en considération les contraintes et les limites de la partie située en aval sur le Saint-Laurent.
- ◆ Les avantages d'une modification de la régularisation devraient bénéficier autant à la population en aval qu'à celle en amont.
- ◆ Aucun projet, aucune action à l'intérieur du bassin ne devrait apporter des contraintes supplémentaires sur le système des Grands Lacs et du Saint-Laurent, parce qu'elles accroîtraient les possibilités de nuisances pour les riverains en aval et la perte des droits et des avantages qu'ils peuvent avoir.
- ◆ L'eau du bassin versant des Grands Lacs et du Saint-Laurent constitue une richesse et non un problème ; il est urgent de la gérer en respectant ses caractéristiques.
- ◆ Le développement durable de cette ressource s'accommode mal du comportement actuel de la population qui, par des actions telles que l'envahissement des berges, ajoute constamment de nouvelles contraintes à la gestion même de cette ressource, d'où la nécessité d'une campagne d'information pour qu'elle soit de plus en plus consciente des effets négatifs qu'elle crée et qu'elle collabore à la réalisation des mesures correctrices à apporter.

Une autre dimension essentielle liée à la gestion du Saint-Laurent est la considération des îles. Depuis les îles de l'archipel de Montréal, celles du lac Saint-Pierre et jusqu'aux îles de la Madeleine, sans oublier l'île d'Orléans, l'île aux Coudres, l'île Verte et l'île d'Anticosti,

la réalité insulaire représente un défi écologique particulier alors que, pour ses habitants, l'expérience insulaire s'inscrit dans un cadre de référence unique. Chaque île a son histoire et ses fragilités. Chaque île est un défi.

Quelle que soit la formule mise de l'avant, la Commission estime que le Saint-Laurent doit faire l'objet d'une considération d'ensemble et prioritaire de la part du Québec. Le chantier est de taille : promotion des aspects patrimoniaux et culturels, protection de la biodiversité, problématique agricole, plages, baignade, préservation de l'eau potable, déballastage des navires, vitesse des bateaux, activités industrielles, dragage, navigation de plaisance, changements climatiques, etc. En somme, la transition vers un nouveau système de gestion du Saint-Laurent doit prendre appui sur les acquis tout en favorisant une approche intégrée et durable, alimentée par la participation des communautés riveraines.

Comment cette prise en charge du Saint-Laurent dans sa totalité peut-elle être réalisée ? Trois voies semblent possibles. La première consiste à prendre appui sur les comités ZIP en place et à s'assurer du dégagement d'une perspective d'ensemble par la création d'un comité de bassin d'ensemble issu de ces milieux. La deuxième consisterait à demander à Bassin Versant Québec (voir section 2.4.2) de créer un comité général à l'échelle du bassin du Saint-Laurent et de s'assurer de son articulation avec les autres comités en place. Une troisième solution pourrait consister à confier cette mission au Secrétariat à la mise en valeur du Saint-Laurent, secrétariat rattaché actuellement au ministère du Transport. Créé en 1985, le Secrétariat a pour mandat de favoriser le développement économique par la promotion du fleuve Saint-Laurent comme axe de communication et de commerce national et international. Il faudrait alors changer le mandat du Secrétariat.

À l'examen de la balance des avantages et des inconvénients de chacune des trois voies évoquées, la Commission est d'avis que les eaux intérieures du fleuve doivent être gérées par une institution québécoise forte, laquelle pourrait être formée à partir de l'actuel Secrétariat à la mise en valeur du Saint-Laurent. Les comités ZIP devraient y être associés comme partenaires et Bassin Versant Québec apporterait l'aide nécessaire.

La gestion de la section internationale du Saint-Laurent est traitée dans la section sur les institutions internationales (section 2.4.2).

2.3.11 Assurer le financement de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques

Les attentes du public à l'égard de l'eau sont faramineuses en matière d'études, de contrôle, de gestion et d'ouvrages de toutes sortes. Les coûts financiers seront énormes. Les coûts proprement économiques sont plus difficiles à évaluer à cause des coûts externes rattachés à la dégradation de la ressource et des gains éventuels pour la santé et la qualité de vie qui ne sont pas, ou très peu, évalués actuellement.

Divers principes ont été mis de l'avant pour financer la gestion de l'eau. Le principe de l'utilisateur-payeur qui suppose que celui qui utilise l'eau doit payer le coût de l'eau, non pas son coût intrinsèque puisque l'eau est gratuite (*res communis*) mais ce qui équivaut à l'ensemble des coûts liés aux efforts déployés par la société pour prélever, traiter et distribuer l'eau. Le principe de l'utilisateur-payeur est bien accepté pour les gros utilisateurs de la

ressource. Il est vivement contesté dans l'usage domestique à cause des pauvres qui risquent d'être privés d'un bien essentiel à la vie. Il l'est aussi par les agriculteurs qui estiment que l'eau du sous-sol leur appartient.

L'autre principe est celui de pollueur-payeur, à savoir que celui qui pollue doit assumer les coûts relatifs à la dépollution. Ce principe est plus largement accepté ou du moins plus difficilement contestable : le pollueur porte directement atteinte au bien de la communauté. Mais il y a controverse sur la capacité de faire la preuve de la pollution et, donc, du dommage.

Dans le contexte québécois, il n'y a pas encore de comptabilisation des coûts de l'eau, ce qui peut expliquer en partie la dégradation de l'eau tout au long du XIX^e siècle : sites miniers, drave, pollution industrielle, agricole et urbaine, dégradation des lacs, etc. À partir des années 50, on voit apparaître la volonté de l'État de diminuer les pollutions et de corriger la situation, puis peu à peu de responsabiliser les pollueurs. Actuellement, le secteur de l'eau demeure très fortement subventionné par l'État québécois qui assume la connaissance, la surveillance et beaucoup d'investissements dans les ouvrages. Les municipalités assument à leur niveau les services d'eau. Elles financent leurs frais relatifs à l'eau par la taxe générale ou par une taxe spéciale.

Selon beaucoup d'observateurs, un régime de financement par la taxe générale correspond à une subvention et a des effets pervers à la longue, car il crée l'illusion d'une gratuité totale, n'incite pas à l'économie de la ressource et camoufle les pertes attribuables à la dégradation du milieu. D'où la nécessité de faire apparaître les vrais coûts de l'eau et de les distribuer équitablement entre tous les utilisateurs. Cette problématique est différente en soi de la question qui fait de l'eau une marchandise. La comptabilisation de l'eau consiste à établir les coûts et les bénéfices de l'eau pour une gestion plus rigoureuse. Faire de l'eau une marchandise signifie un recul du rôle de l'État au profit des forces du marché : l'eau n'est plus alors qu'une marchandise comme une autre.

La Commission estime que, si le Québec veut assumer les tâches qui s'imposent pour une gestion moderne de l'eau incluant le développement de la connaissance, la gestion par bassin versant, la pérennité des infrastructures, il doit mettre en place les mesures pour un financement équitable de l'eau. Il doit établir les bases d'une plus grande rigueur dans la comptabilisation des frais inhérents à la gestion de l'eau.

Le MAMM doit établir avec les municipalités les bases comptables du calcul du coût municipal de l'eau, incluant les frais d'exploitation directs et indirects, les investissements et les frais de financement. Il doit aussi amener les municipalités à prévoir un fonds de réserve pour assurer la pérennité des infrastructures. Le travail en ce sens est d'ailleurs avancé. On peut s'inspirer du document intitulé *Coûts de revient des services municipaux : une approche révisée*, produit par l'AQTE et l'AESEQ (associations remplacées par Réseau environnement) en 1997 (SERV19).

Les municipalités devraient informer leurs citoyens des coûts véritables de l'eau, à la fois pour l'eau potable et pour les eaux usées. Les modalités d'une taxe d'eau municipale distincte de la taxe générale varient beaucoup : taxe forfaitaire, taxe basée sur la valeur

immobilière, sur la valeur locative, sur le frontage, taxe par mesure de consommation, etc. Au Québec, les modalités sont fixées par le *Code municipal du Québec* et la *Loi sur les cités et villes*.

La tarification à l'acte par le moyen d'un compteur est largement répandue au Canada, mais peu au Québec. Ce qui inquiète les opposants à cette mesure, c'est le sort des pauvres qui, incapables d'en assumer les frais, risqueraient d'être privés d'un bien essentiel à la vie, à la santé et à l'hygiène. Compte tenu de la diversité des pratiques en cours, la Commission estime que le gouvernement peut laisser les municipalités libres de déterminer elles-mêmes les modes de tarification qui leur conviennent. Mais la Commission tient à attirer l'attention des municipalités qui appliquent la tarification à l'acte sur les situations-limites des gens incapables de payer la taxe d'eau et sujets à voir leur service d'eau interrompu. Une telle situation est inacceptable : l'accès à l'eau potable est un droit. Par ailleurs, pour les villes non dotées de compteurs domestiques, la Commission tient à signaler trois difficultés : les coûts d'investissement pour la mise en place de compteurs, les coûts de gestion et les difficultés prévisibles pour les locataires qui risquent devoir payer une taxe d'eau sans une baisse équivalente du loyer de leur logement. Sur ce point, voir la section 5.7.

La Commission estime que la tarification au compteur doit être implantée pour les industries et les commerces. Elle est d'avis que la mise en place d'un compteur dans les institutions pour mesurer les débits devrait être d'abord un moyen de sensibilisation des administrateurs. La tarification des institutions devrait faire partie du pacte fiscal entre Québec et les municipalités.

La Commission estime qu'une redevance à la pollution est opportune pour toutes les entreprises. Dans le cas des entreprises reliées au réseau municipal, des frais de services sont déjà versés à la municipalité. Pour les autres, la redevance devrait être versée à l'État du Québec selon des modalités à déterminer.

Pour l'eau souterraine, la Commission est d'avis que l'État doit établir le principe d'une redevance pour toute utilisation autre que domestique ou d'agriculture familiale. Pour les embouteilleurs ou les exploitants d'eau en vrac, pour les entreprises industrielles, pour les agriculteurs de l'agriculture industrielle, pour les mines, pour les pisciculteurs, pour les golfs et possiblement pour d'autres usages, le gouvernement doit établir le principe d'une redevance à l'usage et, si applicable, d'une redevance au rejet d'eaux usées. Pour l'eau de surface puisée directement dans le milieu, le principe de la redevance vaut également pour les usages de type industriel, y compris pour l'utilisation à des fins de production électrique. La mesure des redevances est relative aux frais inhérents à la gestion de l'eau, à l'image du principe mis en œuvre en France : l'eau paie l'eau. La redevance est versée à l'État.

Lors de la mise en place de la gestion par bassin versant, l'État doit instaurer un mécanisme régulateur entre les régions et mettre en place une certaine péréquation. La Commission recommande que 1 % des redevances d'eau soit consacré à l'obligation de solidarité et utilisé à des projets à caractère international (contrat mondial de l'eau, observatoire de l'eau, tribunal de l'eau, etc.).

2.3.12 Informer, sensibiliser, éduquer

Informé, sensibiliser, éduquer sont trois activités qui se situent dans un continuum. Toujours essentielle, l'information suppose un acte de communication d'un émetteur qui possède des données et qui consent à les transmettre à un récepteur. L'émetteur trie, choisit, classe ses informations. Il en cache parfois. Le récepteur, en revanche, accepte ou refuse la communication.

La sensibilisation suppose une mise en forme de l'information en vue de mobiliser la conscience, d'éveiller, de plaire, de suggérer, de heurter, tout cela dans le but d'amener un changement de la part d'un segment de la population, voire de son ensemble. On pense ici au monde de la publicité, aux campagnes d'image ou encore à la dramatisation sur des questions controversées.

L'éducation vise à développer une personne en sorte qu'au terme de son activité éducative, le sujet de l'éducation a acquis de nouvelles habiletés dans le savoir, le savoir-faire, le savoir-être.

Les frontières ne sont pas étanches entre information, sensibilisation et éducation. Un projet éducatif contient presque toujours des éléments d'information et de sensibilisation. À l'inverse, l'information et la sensibilisation n'éduquent pas tout le temps. Elles peuvent infantiliser le public, le rendre moins critique et moins lucide par rapport à des courants dominants. Dans les courants d'éducation relative à l'environnement (ERE), on insiste beaucoup sur la pensée critique (Sauvé, 1994, p. 135-137).

- 1° En matière d'information, la Commission estime que l'accès à l'information constitue un droit fondamental du public, droit qui impose un devoir aux gestionnaires d'informer les populations sur l'état de l'eau (quantité et qualité), sur les pollutions et sur les résultats atteints par les différents programmes.

La mise en œuvre du droit à l'information sur l'eau et les milieux aquatiques impose d'abord aux gestionnaires l'obligation de dévoiler leurs données. Beaucoup de participants ont signalé entre autres l'obligation pour les municipalités de faire des bilans annuels sur l'eau potable et sur l'assainissement des eaux. Dans le cas où la gestion est donnée à des tiers (à l'aide de régies ou de contrats), il est indispensable que l'obligation municipale soit prise en charge par ces mandataires. Les informations sur l'état des plages en été sont également importantes.

La même obligation d'informer incombe au premier titre aux différents ministères et organismes québécois concernés : Environnement, MAMM, MAPAQ, MRN, Hydro-Québec, Société québécoise d'assainissement des eaux, etc.

- 2° En matière de sensibilisation, les hypothèses d'activités ou de campagnes sont nombreuses et il faut, en un sens, résister au désir de vouloir dramatiser sur tout. La pédagogie de la peur n'est pas souhaitable. Parmi les axes possibles, la Commission attire l'attention sur :

- ◆ la consommation urbaine de l'eau sur le plan domestique, particulièrement l'été pour l'arrosage des pelouses. Les programmes mis en place par Réseau environnement sont de bons exemples à poursuivre ;

-
- ◆ la pollution de l'eau par le rejet à l'égout de substances difficiles à éliminer, par exemple le vidangeage d'huile à moteur ou de déchets domestiques dangereux au plan domestique, ou le rejet de résidus de traitement dans le cas de petites et moyennes entreprises ;
 - ◆ les risques associés à la contamination des puits individuels et à la négligence des propriétaires des maisons isolées dans le contrôle de la qualité de l'eau potable ;
 - ◆ les perturbations associées à la mise en place d'un tourisme aquatique dur, source de bruit, de pollution et de tensions sociales.

3° En matière d'éducation, la panoplie de projets possibles est immense tant dans le réseau formel de l'éducation que dans les réseaux informels. Dans les milieux scolaires, il s'agit moins d'ajouter des contenus nouveaux à une maquette déjà chargée que de favoriser des projets pédagogiques où la gestion de l'eau devient un thème qui intègre divers enseignements. Il y a énormément d'initiatives en ce sens et les groupes demandent surtout des subventions stables sinon statutaires.

Parmi les publics et projets prioritaires, la Commission retient les suivants :

- ◆ les membres des conseils municipaux, responsables de la gestion de l'eau et peu à l'aise en ce domaine ;
- ◆ les membres et le personnel des comités de bassin pour le développement des compétences d'animation, de concertation et de règlement des conflits ;
- ◆ les agriculteurs acculés à des changements importants dans leurs pratiques culturelles et souvent désemparés devant les perspectives de changement ;
- ◆ les opérateurs d'équipements municipaux pour l'acquisition d'une compétence technique supérieure en vue de la certification obligatoire de tous les opérateurs ;
- ◆ les citoyens en tant que contribuables, sur l'importance de la réhabilitation à long terme des réseaux ;
- ◆ les riverains des lacs pour le développement de la compréhension de l'écosystème lacustre et de l'identification puis de la mise en œuvre de pratiques susceptibles de conserver la qualité du milieu et d'en assurer la durabilité ; de même pour les plaisanciers.

2.4 Les responsabilités des acteurs

2.4.1 La situation actuelle

La municipalité

Les municipalités québécoises sont des administrations territoriales dirigées par des élus qui disposent d'un pouvoir fiscal et d'une personnalité juridique distincte. La compétence des municipalités s'exerce dans plusieurs champs d'activité (Gouvernement du Québec, 1995, p. 14). Le Québec compte 1 375 municipalités locales dont 237 sont regroupées au sein de l'Union des municipalités du Québec (UMQ) laquelle, avec tous ses membres, représente cinq millions de citoyens (Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 1999 et MEMO298, p. 1). Environ 85 % des municipalités du Québec, où vit 22 % de la population, ont moins de 5 000 habitants. Le régime municipal québécois repose principalement sur quatre lois maîtresses : le *Code municipal du Québec*, la *Loi sur les cités et villes*, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* et la *Loi sur la fiscalité municipale* (Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, 1999, p. 3 et 4). La confection de plans et de règlements d'urbanisme ainsi que la réglementation de zonage font partie de leurs compétences (TRAN2, p. 10 et 22, TRAN68, p. 82 et TRAN47, p. 73).

Les municipalités remplissent deux mandats d'envergure en rapport avec l'eau, soit la fourniture d'eau potable et l'assainissement des eaux usées. Sauf de rares exceptions, la gestion des services d'eau au Québec relève des municipalités qui sont propriétaires et responsables de l'exploitation des usines de filtration, des stations d'épuration et des réseaux d'aqueduc et d'égout (MEMO298, PR3, p. 30 et 31, TRAN73, p. 4). La planification et le financement des services d'eau ainsi que la performance environnementale, l'entretien et la réfection des équipements municipaux sont du ressort des municipalités alors que le gouvernement vérifie le respect des normes touchant l'eau potable et la qualité des rejets d'eaux usées (PR3, p. 31 et TRAN2, p. 11). Une des contraintes en rapport avec l'actuelle *Loi sur la fiscalité municipale* évoquée à l'audience publique par les ministères et les municipalités est l'impossibilité pour les municipalités d'accumuler des surplus d'argent pour réaliser la réfection de leurs réseaux (TRAN9, p. 45, TRAN54, p. 13 et MEMO82, p. 20).

Outre la gestion des services d'eau, le mandat des municipalités touche d'autres activités en lien avec l'eau, dont l'entretien des cours d'eau municipaux en milieu agricole (TRAN3, p. 26-28) ainsi que l'application du *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées* (TRAN22, p. 24 et 25) et de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* (TRAN21, p. 20 et 21, SURF37, p. 24 et TRAN23, p. 60-66). Les municipalités ont aussi la possibilité d'édicter des règlements municipaux notamment en matière d'épandage de pesticides en milieu urbain (TRAN34, p. 52-55), de navigation sur les plans d'eau du Québec (TRAN21, p. 18 et 90) ou de fixation de périmètres de protection d'une prise d'eau souterraine à des fins d'alimentation en eau potable (TRAN22, p. 55-57). Enfin, elles sont appelées à émettre des certificats de conformité ou de non-objection lors de projets nécessitant l'autorisation du MENV, comme l'épandage de boues industrielles sur des terres agricoles (TRAN34, p. 52 et 53) ou le captage d'eau souterraine pour l'embouteillage (TRAN22, p. 30 et 31). Il semble que les

municipalités, surtout celles de petite taille, manquent d'argent, de personnel et de formation pour réaliser toutes ces tâches qui échoient souvent aux inspecteurs municipaux (TRAN29, p. 23 et 24, TRAN47, p. 74, TRAN34, p. 51 et 52, MEMO298, p. 20 et 36, MEMO293, p. 3, MEMO93, p. 17, MEMO103, p. 6-12 et MEMO221, p. 4) :

Un élément important vient nuire aux performances environnementales du milieu municipal. Le problème est relié au travail des inspecteurs municipaux. [...] ils ne possèdent pas suffisamment de connaissances en environnement, leurs supérieurs ne considèrent pas l'environnement comme un volet important de leur emploi et ils sont très peu soutenus par le milieu dans leur fonction d'inspecteur en environnement.
(MEMO17, p. 20)

Certains irritants ont été présentés quant au rôle des municipalités dans la protection de l'environnement. Plusieurs citoyens ont en effet déploré l'insuffisance de règlements municipaux visant la protection de l'eau, par exemple en matière d'épandage de pesticides en milieu urbain (TRAN9, p. 74 et TRAN16, p. 67) ou encore d'embarcations à moteur sur les plans d'eau (TRAN16, p. 48-52). L'absence de contrôle de l'application des règlements municipaux a également été critiquée, en particulier ce qui concerne les zones inondables et les milieux humides (MEMO180 et TRAN100, p. 33-40).

La municipalité régionale de comté ou la communauté urbaine

Outre les municipalités locales, il existe un palier supramunicipal qui comprend les trois communautés urbaines, soit celles de Montréal (CUM), de Québec (CUQ) et de l'Outaouais (CUO), et les 100 municipalités régionales de comté (MRC) (Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, 1999, p. 109 et Ministère des Affaires municipales et de la Métropole, 1999). La principale responsabilité des MRC et des communautés urbaines (CU) en lien avec l'eau est l'aménagement du territoire. En plus de cela, les CU jouent un rôle dans l'assainissement des eaux. La CUO, quant à elle, est engagée dans l'alimentation en eau potable. Comme les MRC et les CU n'ont pas de pouvoir de taxation, leur financement est assuré principalement par les municipalités membres (Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, 1999, p. 4 et Gouvernement du Québec, 1995, p. 15-16). La Fédération québécoise des municipalités (FQM) compte 90 MRC parmi ses membres ainsi que des municipalités et des associations municipales. La FQM succède à l'Union des municipalités régionales de comté du Québec (UMRCQ) depuis octobre 1999 (MEMO293).

La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* adoptée en 1979 constitue le cadre juridique des MRC. Elle a institué les schémas d'aménagement, lesquels sont confectionnés par les MRC ou les CU (GEST11, p. 5-8 et Commission nationale sur les finances et la fiscalité locales, 1999, p. 3, 109). Les orientations gouvernementales, en particulier celles relatives à la protection des rives, doivent être obligatoirement intégrées à ces schémas. Il en est ainsi de celles relatives à la protection des rives, du littoral et des zones inondables, par exemple (TRAN68, p. 82, TRAN2, p. 21 et 22).

L'audience publique a révélé que, malgré les efforts d'inclusion des considérations environnementales aux schémas d'aménagement, certains domaines de l'eau et des milieux aquatiques y sont difficilement incorporés. Pensons aux périmètres de protection des prises

d'eau potable souterraine, par exemple (TRAN68, p. 80). Selon le MENV, la deuxième génération des schémas d'aménagement, en élaboration en ce moment au Québec, va tenir compte beaucoup plus des cours d'eau que la première et sera donc davantage axée sur la protection de l'environnement (TRAN57, p. 44). Un autre aspect important est la difficulté d'arrimage du rôle des MRC dans une éventuelle gestion à l'échelle des bassins versants (TRAN69). Sur ce point, le monde municipal, par les voix de l'UMQ et de la FQM, se voit comme un acteur de premier plan (MEMO293, p. 15 et MEMO298, p. 24 et 25). Pour plusieurs, le milieu municipal est de plus en plus reconnu « comme agent de concertation animant son milieu pour un plus grand développement économique, social et culturel de son coin de pays » (MEMO179, p. 7).

La région

La région peut contribuer à l'articulation d'un processus de gestion de l'eau au Québec par ses diverses structures, dont les conseils régionaux de développement (CRD), les centres locaux de développement (CLD), les conférences administratives régionales (CAR) et les conseils régionaux de l'environnement (CRE).

Le 23 avril 1997, le gouvernement adoptait la politique de soutien au développement local et régional. Dans cette foulée, il adoptait la *Loi sur le ministère des Régions* qui impose à ce ministère de mettre en place les CLD et de recentrer le rôle des CRD (TRAN5, p. 79). Le CRD est responsable de la concertation des acteurs régionaux et de l'élaboration d'un plan stratégique régional définissant les axes et les priorités de développement de la région. Il peut aussi signer des ententes avec les ministères et organismes gouvernementaux, ententes prévoyant la régionalisation de l'action gouvernementale. À titre d'exemple, le ministère des Régions a participé à l'entente spécifique du projet COBARIC II (TRAN5, p. 78-84 et GEST3).

Le CLD, financé par le gouvernement et la MRC, est un organisme à but non lucratif formé de représentants de différents milieux et créé pour soutenir l'entrepreneuriat individuel et collectif dans chaque MRC. On en compte actuellement 104 au Québec. Les CAR, regroupant les administrateurs des ministères et des organismes de l'État, assurent la cohérence et l'harmonisation de l'action gouvernementale sur le territoire régional (TRAN5, p. 79-84). Les CRE, quant à eux, ont le mandat de contribuer au développement d'une vision régionale de l'environnement et du développement durable et de favoriser la concertation de l'ensemble des acteurs régionaux en ces matières. On compte 16 CRE au Québec réunis au sein du Regroupement national des conseils régionaux de l'environnement du Québec (MEMO343, p. 3 et 4). Diverses organisations régionales contribuent à mettre en valeur les différences entre les régions et à établir des consensus autour des enjeux prioritaires de développement et de protection de l'environnement.

Le gouvernement du Québec

En vertu des articles 109 et 117 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Québec est généralement propriétaire des ressources et des terres publiques situées sur son territoire, y compris le lit du fleuve Saint-Laurent, ses grèves, ses battures et ses rives. L'Assemblée nationale a attribué la responsabilité de la gestion de l'eau au Québec au ministère de

l'Environnement, en vertu de l'article 13 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement* (TRAN57, p. 77 et TRAN68, p. 5). Dans les faits, comme plusieurs ministères détiennent des compétences dans le domaine de l'eau, la gestion est plutôt partagée. C'est d'ailleurs en partenariat avec huit ministères que le MENV a réalisé le document de consultation sur la gestion de l'eau au Québec (PR3, p. 6).

Le ministère de l'Environnement

Comme gestionnaire de l'eau, le MENV est l'acteur le plus important de tous les ministères. Son mandat général est de s'assurer de la protection de l'environnement dans une perspective de développement durable. Ses champs d'intervention sont la protection des écosystèmes et de la biodiversité, la prévention, la réduction ou la suppression de la contamination de l'eau, de l'air et du sol, l'établissement et la gestion de réserves écologiques, la sauvegarde des espèces floristiques menacées ou vulnérables ainsi que la création et la réalisation d'activités liées à l'observation et à la connaissance du milieu naturel. Sa structure organisationnelle lui permet d'étudier les problématiques globales et régionales liées à l'eau et aux milieux aquatiques, par le biais de ses directions centrales et de ses dix-sept directions régionales (PR3, annexe 3 et TRAN1, p. 8-21). Plusieurs mandats relevant du MENV sont passés aux mains d'autres ministères avec le temps. C'est le cas notamment du Programme d'assainissement des eaux du Québec (PAEQ) qui, depuis 1994, est administré par le ministère des Affaires municipales et de la Métropole (MAMM). Depuis le 1^{er} mai 1994, l'application du *Règlement sur les eaux embouteillées* relève du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), avec le soutien du MENV toutefois sur le plan de l'hydrogéologie (TRAN2, p. 5 et SOUT3, p. 57).

Les principales lois en lien avec l'eau relevant du MENV sont la *Loi sur la qualité de l'environnement* et la *Loi sur le régime des eaux*. Le MENV administre également plusieurs règlements qui concernent l'eau dont les plus connus sont le *Règlement sur l'eau potable*, le *Règlement sur les eaux souterraines*, le *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées* ainsi que plusieurs autres concernant la pollution agricole, le domaine hydrique public, les aqueducs et égouts, etc. Des directives contiennent des prescriptions sur le captage et la distribution d'eau potable, la gestion des boues de fosses septiques, les réseaux d'égouts, etc. Le MENV a également institué des politiques comme la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* ou encore la *Politique de protection et de conservation des eaux souterraines*, laquelle est à l'état de projet en cours d'approbation (PR3, annexe 3 et TRAN1, p. 8-21).

En ce qui a trait au secteur faune et parcs récemment scindé du MENV, l'ensemble de ses mandats en relation avec l'eau est encadré par trois législations québécoises : la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables* et la *Loi sur les parcs*. À cela s'ajoute la *Loi sur les pêches*, en vertu de laquelle l'administration de la gestion des pêches a été déléguée au Québec. La sauvegarde de la biodiversité, l'utilisation durable des espèces et des habitats, l'acquisition de connaissances scientifiques font partie des mandats de la nouvelle Société de la faune et des parcs, laquelle travaille aussi en partenariat avec les organismes de conservation et de mise en valeur à l'échelle du Québec (TRAN3, p. 64-69).

Les préoccupations du public au regard du rôle et des responsabilités du MENV dans la gestion de l'eau sont multiples. Plusieurs déplorent la scission du volet faune et parcs du MENV. Selon certains, c'est une preuve « de la sectorisation des problématiques », sérieuse entrave à une approche intégrée de l'eau et de ses écosystèmes (MEMO150, p. 7 et 8). Les nombreuses réductions de personnel dans ce ministère ainsi que les allègements réglementaires des dernières années sont aussi perçus négativement par le public et auraient entre autres conséquences une « application des lois et règlements en matière d'environnement qui se détériore » (MEMO103, p. 10, TRAN9, p. 53-57 et MEMO202, p. 68). Enfin, l'absence d'un guichet unique dans la gestion de l'eau a été sévèrement critiquée. À cet effet, plusieurs militent en faveur d'un gestionnaire unique de l'eau :

L'atteinte d'objectifs précis demande une coordination nationale que le partage diffus des responsabilités rend actuellement impossible. Il manque au Québec une instance suprême au niveau de la gestion de l'eau. Actuellement, de trop nombreux ministères interviennent dans le dossier de l'eau alors que le ministère de l'Environnement doit assumer un rôle nettement prépondérant à ce chapitre.
(MEMO175, p. 4)

Le ministère des Affaires municipales et de la Métropole

Le MAMM a pour mandat premier de s'assurer de la bonne administration du système municipal dans l'intérêt des municipalités et de leurs citoyens. Il est grandement engagé dans la fourniture d'eau potable et l'assainissement des eaux usées, mais aussi en aménagement du territoire. Comme ministère octroyant des subventions, il administre différents programmes d'aide financière à l'intention des municipalités, dont le programme Les eaux vives du Québec, le Programme d'assainissement des eaux municipales (PADEM), successeur du PAEQ depuis 1995, le programme Travaux d'infrastructures Canada-Québec axé sur la réfection ainsi que le programme RÉS-EAU sur l'eau potable. Ses objectifs à moyen terme sont de soutenir les municipalités dans la connaissance et la modernisation de leurs infrastructures et de les aider à adapter leur gestion aux nouveaux besoins. Le Ministère a tenu à souligner le rôle majeur de la Société québécoise d'assainissement des eaux (SQAE) et l'importance de tous les programmes passés qui ont permis les acquis « du patrimoine collectif » actuel en matière de services d'eau (TRAN2, p. 3-12 et SOUT3, p. 54).

Comme responsable de l'application de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, le Ministère voit à l'intégration des orientations gouvernementales dans les schémas d'aménagement du territoire des MRC (TRAN2, p. 3-12 et GEST11). La considération des problématiques environnementales dans les schémas d'aménagement est une responsabilité de la MRC. La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* oblige les MRC à intégrer les orientations du gouvernement dans les schémas d'aménagement, incluant par conséquent celles du MENV. C'est le cas, par exemple, des orientations de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*. La gestion des cours d'eau municipaux en milieu agricole était jadis sous la responsabilité du MAPAQ. Ce dossier a été transféré au MAMM depuis 1994 (TRAN5, p. 7). Une entente conclue entre le MAMM, le MENV et les unions municipales préside à l'entretien des cours d'eau par les municipalités (TRAN2, p. 22, 23 et 26-30).

Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Le MAPAQ a comme principal mandat d'assurer le développement durable de l'industrie bioalimentaire comprenant les secteurs de l'agriculture, des pêches, de l'aquiculture et de l'alimentation. À titre de ministère qui attribue des subventions, il fournit une aide financière dans les différents domaines qui relèvent de son mandat, dont bien évidemment en agriculture mais aussi en évaluation du potentiel aquifère pour les piscicultures. Il est un acteur important de la gestion de l'eau au Québec. En agriculture, par exemple, il se trouve en amont de différentes problématiques environnementales comme le drainage agricole ainsi que la pollution liée aux pratiques agricoles et aux rejets de l'industrie bioalimentaire. Dans le secteur de l'alimentation, plus spécifiquement sur le plan de la consommation d'eau, il voit au développement du marché de l'industrie de l'embouteillage d'eau, de l'aquiculture et de la transformation des aliments. Les objectifs de développement économique du MAPAQ et ceux de protection de l'environnement du MENV peuvent sembler parfois incompatibles. C'est pourquoi ces deux ministères doivent travailler en collaboration sur tous les dossiers relatifs à l'eau. Le MAPAQ s'est engagé dans le développement de pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement avec sa stratégie phytosanitaire de 1992 et sa politique de développement durable de 1995 (PR3, p. 63, TRAN3, p. 2-10 et SOUT3, p. 55).

Le ministère de la Santé et des Services sociaux

Le MSSS détermine les grandes priorités, les objectifs et les orientations du Québec en matière de santé et de services sociaux et veille à leur application. Dans le contexte de la présente consultation publique, son champ d'intervention principal est l'eau potable, tant souterraine que de surface. Un protocole de collaboration existe d'ailleurs en cette matière avec le MENV depuis 1987. La qualité des eaux récréatives et des eaux brutes ainsi que la consommation d'organismes aquatiques font aussi partie de ses mandats. Ce ministère est très actif au palier régional par ses directions de la santé publique en concertation avec les régies régionales de la santé et des services sociaux. Les directions de la santé publique sont auteures des portraits de santé régionaux déposés en audience publique. Les interventions à caractère intersectoriel de la santé publique concernent : la validation des normes et lignes directrices, la législation et la réglementation ; l'identification et la gestion des risques liés aux usages de l'eau ; les enquêtes et interventions auprès des populations ; les analyses environnementales et biologiques ; les recherches épidémiologiques et l'éducation et la sensibilisation de la population. À titre d'exemple, le Ministère participe au projet de modification du *Règlement sur l'eau potable* avec le MENV et participe dans plusieurs dossiers touchant la problématique agricole (TRAN1, p. 62-69 et PR3, p. 65).

Le ministère des Ressources naturelles

Le MRN a comme mandat d'appuyer le développement durable du Québec en favorisant la connaissance, la mise en valeur et l'utilisation optimale du territoire québécois. Les quatre grands secteurs des ressources naturelles dont il a la charge sont les terres, les forêts, l'énergie et les mines et tous ont un rapport avec l'eau et les milieux aquatiques. De façon

plus spécifique, le MRN est gestionnaire des terres publiques, des ressources forestières et minières. Il détient une grande expertise dans le domaine de la cartographie et de la géomatique (TRAN5, p. 13 et 14, PR3, p. 65).

La *Loi sur les terres du domaine de l'état* permet au Ministère de vendre ou autrement céder des terres publiques, ou de consentir des servitudes, pour différents usages dont la villégiature. Lorsque le MRN vend une terre publique en bordure ou traversée par un lac ou un cours d'eau, la limite de propriété vendue s'étend jusqu'à la ligne des hautes eaux naturelles. Le domaine hydrique proprement dit, c'est-à-dire le lit naturel des cours d'eau, relève de la compétence du MENV (TRAN5, p. 14).

Lors d'activités d'aménagement forestier dans les forêts publiques, la protection de la ressource hydrique est assurée principalement par la *Loi sur les forêts* et le *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public* appelé le RNI. Le MRN et le MENV ont signé une entente administrative sur l'application du RNI en 1998 (TRAN5, p. 15-17 et SURF238).

Le secteur minier a aussi un lien important avec l'eau. La *Loi sur les mines* vise à favoriser l'exploration, la recherche et l'exploitation des substances minérales, excluant spécifiquement l'eau. La protection de l'eau se fait par le plan de restauration des sites miniers. Le dépôt d'une garantie financière est exigé pour assurer que les sommes nécessaires à la restauration soient disponibles à la fin de l'exploitation. Les entreprises minières doivent respecter la *Loi sur la qualité de l'environnement* lors des activités d'exploitation dont les exigences particulières sont contenues dans la *Directive sur les industries minières*. Cette directive contient les normes de qualité des effluents que les entreprises minières doivent atteindre (TRAN5, p. 19-21).

En matière d'énergie, le MRN a adopté en novembre 1996 sa nouvelle politique énergétique (GENE4). De cette politique est né le projet de processus de classification des rivières du Québec, qui fut ensuite harmonisé au programme québécois des rivières patrimoniales de concert avec le MENV et le ministère de la Culture et des Communications (GEST13 et 31). Le MRN est également responsable de l'administration des lois et des règlements relatifs à l'utilisation des forces hydrauliques en vertu de la *Loi sur le régime des eaux*. Cette loi précise les modalités de perception des redevances pour l'exploitation de la ressource hydraulique auxquelles tous les producteurs d'hydroélectricité, sauf Hydro-Québec et les municipalités, sont assujettis. L'absence d'évaluation globale des impacts environnementaux de la filière hydroélectrique sur la gestion de l'eau au Québec (TRAN55 p. 35-39) et la faible participation d'Hydro-Québec à l'audience publique, un des plus grands usagers de l'eau au Québec, ont soulevé les critiques des participants :

Nous voulons réitérer ici, avec beaucoup d'autres, à quel point l'exclusion d'Hydro-Québec et plus largement des usages hydroélectriques de l'eau est un handicap à une vision intégrée de la gestion de l'eau.
(MEMO182, p. 18)

Le Ministère est finalement en charge de l'application de la nouvelle *Loi sur les produits et les équipements pétroliers* (TRAN5, p. 17 et 18).

Les autres ministères

Les autres ministères qui ont contribué au document de consultation du MENV sont le ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC), le ministère des Relations internationales (MRI), le ministère des Régions (MR) et le ministère du Conseil exécutif (MCE).

En matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques, l'intérêt du MIC est lié à des considérations économiques et industrielles. Sa mission est de contribuer au développement économique du Québec, ce qui inclut les industries de l'environnement dont celles du domaine de l'eau. Sa participation dans le dossier de la commercialisation internationale de l'eau et des règles de commerce à cet égard découle de sa maîtrise des accords internationaux de l'ALENA et du GATT et de leurs incidences dans la gestion de l'eau au Québec (TRAN4, p. 57-64).

Le mandat du MRI est de planifier, organiser et diriger l'action du gouvernement à l'étranger et d'assister les différents ministères québécois, dont celui de l'Environnement, en matière d'affaires internationales. Il a aussi comme mandat de développer des relations avec d'autres gouvernements, de négocier des ententes, de recommander des ratifications de traités et d'accords. Il est donc au fait des principaux organismes, accords, ententes internationaux dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques comme la Convention sur la diversité biologique de Rio, la convention Ramsar, la Commission mixte internationale, etc. (PR3, annexe 3 et TRAN2, p. 60-65). Lors de l'audience publique, il a produit des études sur les expériences internationales dans le domaine de la gestion à l'échelle des bassins versants, les enjeux stratégiques de l'eau, les modes de gestion des services d'eau et les marchés internationaux de l'eau (GEST33, GENE107, SERV34 et ECON13).

Le ministère du Conseil exécutif¹ est dirigé par le premier ministre. Principal organe décisionnel du gouvernement, le Conseil exécutif assume la direction du gouvernement, la mise en application des lois et l'administration de l'État. C'est l'instance qui regroupe les activités essentielles à la gestion de l'État, réunissant l'ensemble des ministres sous la présidence du premier ministre.

Le ministère des Régions est aussi un partenaire de la présente consultation publique. Son rôle et ses responsabilités sont décrits à la section 2.4.1.

D'autres ministères, quoique n'étant pas partenaires dans l'élaboration du document de consultation, sont néanmoins touchés par la gestion de l'eau. Le ministère des Transports² (MTQ) a en effet certaines compétences en matière de transport maritime, notamment le transport interprovincial, les traversiers et la desserte maritime de la Basse-Côte-Nord. Il est également propriétaire d'une vingtaine de quais au Québec. De plus, il dispose du Secrétariat à la mise en valeur du Saint-Laurent, lequel s'occupe de la promotion du fleuve comme axe de communication et de commerce national et international (Secrétariat à la mise en valeur du Saint-Laurent, 1997, p. iii). Dans le domaine de l'entretien, c'est à lui

1. Ministère du Conseil exécutif : <http://www.cex.gouv.qc.ca/>

2. Ministère des Transports : <http://www.mtq.gouv.qc.ca/>

qu'on devrait la technique de nettoyage des fossés par la méthode dite du tiers inférieur développée en Estrie (PR3, p. 66 et TRAN18, p. 8 et 9). Ce ministère dispose de banques de données utiles à la connaissance sur les eaux souterraines (SOUT3, p. 54).

Le ministère de la Sécurité publique (MSP) a pour mandat de s'assurer de la protection de la population contre le crime et les menaces à sa sécurité. Responsable de l'application de la *Loi sur la protection des personnes et des biens en cas de sinistre*, il joue un rôle important lors des événements extrêmes comme les inondations. Ce ministère est aussi associé à la révision des schémas d'aménagement, notamment au regard des constructions en zones inondables (PR3, p. 65 et 66, TRAN61, p. 86-90).

Enfin, le ministère de la Culture et des Communications (MCC) ainsi que Tourisme Québec (TQ) ont présenté les enjeux de leurs ministères en lien avec l'eau. Le premier est notamment engagé dans le programme québécois des rivières patrimoniales. Le second a pour mission de favoriser l'essor de l'industrie touristique du Québec dont les activités pratiquées sur les plans et cours d'eau du Québec (TRAN2, p. 56-59 et TRAN5, p. 73-77).

Le gouvernement du Canada

Le gouvernement fédéral est actif dans divers secteurs de la gestion de l'eau. Il est responsable du contrôle de la pollution des eaux arctiques et des installations hydroélectriques sur les terres fédérales. Il a également compétence sur la navigation, la marine, la pêche, l'habitat du poisson, certains aspects de la protection de l'environnement, l'eau potable dans les zones de compétence fédérale ainsi que les eaux limitrophes, transfrontalières et internationales (PR3, p. 70 et 71).

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord est responsable de la *Loi sur les forces hydrauliques du Canada* et de la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques*. Les activités liées à la marine marchande canadienne relèvent de Transports Canada en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada*. La navigation est encadrée par la *Loi sur la protection des eaux navigables*, aussi sous la responsabilité de Transports Canada. Pêches et Océans Canada réglemente principalement la gestion des pêches maritimes, côtières et intérieures et est responsable de l'application de la *Loi sur les pêches*. Il travaille aussi dans la gestion des eaux navigables, la gestion de la navigation, la gestion des urgences maritimes, la gestion des ports pour petits bateaux, la gestion de l'habitat du poisson et la gestion de l'aquaculture, souvent en collaboration avec d'autres ministères fédéraux (MEMO346, p. 8-14). Quant au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, il s'occupe de la gestion des eaux limitrophes internationales en appliquant la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* (PR3, p. 70 et 71). Santé Canada adopte des politiques et normes fédérales sur les questions d'environnement et de santé liées à l'eau. Il s'intéresse également aux effets de l'exposition aux contaminants environnementaux sur la santé publique.

Environnement Canada a comme mandat la conservation et la protection de l'environnement naturel. Il administre différentes lois relatives au domaine de l'eau : la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*, la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux* et la *Loi sur les pêches*.

Ce ministère administre plusieurs programmes liés à l'eau. Le Programme de l'environnement atmosphérique comprend plusieurs domaines d'intervention, tels que la surveillance hydrométrique (niveaux et débits d'eau), les prévisions météorologiques, les activités de recherche sur le transport à longue distance des toxiques et sur la quantité et la qualité de l'eau et, finalement, la mise au point de modèles sur les changements climatiques. Le Programme de réduction des dommages causés par les inondations vise à limiter les dommages et à prévenir le développement en zones inondables. Projet conjoint entre le Canada et le Québec, ce programme a permis la cartographie des plaines inondables de plusieurs municipalités. Depuis 1997, le gouvernement fédéral s'est retiré de ce programme (TRAN46, p. 74). Le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine est lié à la gestion de l'eau par ses objectifs de protection et de restauration des milieux humides. Le Programme du transport à distance des polluants atmosphériques (TADPA) s'applique aux précipitations acides. Finalement, Environnement Canada, en collaboration avec le MENV, est responsable de l'application du Plan d'action Saint-Laurent (voir 5.11). Le Centre Saint-Laurent est devenu stratégique dans la recherche et le développement de la connaissance sur le fleuve. De plus, Environnement Canada est responsable de la Biosphère, centre d'éducation et de sensibilisation sur le fleuve Saint-Laurent et la ressource eau. Environnement Canada formule des recommandations pour la qualité des eaux au Canada, qui fournissent de l'information scientifique et technique sur les utilisations de l'eau. Ce ministère gère diverses politiques et stratégies relatives à l'eau, telles que la Politique fédérale de conservation des terres humides, la Politique sur la gestion des substances toxiques, la Stratégie fédérale sur l'eau douce et la Stratégie sur le prélèvement à grande échelle (TRAN4, p. 2-14).

Les deux dernières stratégies fédérales sont celles ayant été les plus discutées en audience publique. La Stratégie sur le prélèvement à grande échelle est décrite dans la section sur l'exportation (sections 1.1 et 5.16). La Stratégie fédérale sur l'eau douce revêt une grande importance puisqu'elle énonce les principes et les buts établis en matière de ressources en eau douce ainsi que les moyens à prendre en compte afin de les atteindre.

Mentionnons, enfin, deux autres organismes fédéraux qui jouent un rôle important en matière d'environnement : le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME)³ et la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE)⁴. Le CCME est la principale tribune au Canada permettant de discuter et de prendre des mesures conjointes relativement à des questions environnementales d'intérêt national et international. Il regroupe treize ministres de l'Environnement fédéral, provinciaux et territoriaux. Les membres du CCME proposent des normes et des objectifs environnementaux uniformes à l'échelle du pays, notamment en matière de gestion de l'eau. Le CCME est l'auteur de plusieurs ouvrages dans différents domaines de l'eau comme la consommation d'eau potable et la gestion par bassin versant dont certains ont été déposés en audience publique (POTA26, GEST23 et GEST30). La TRNEE est un organisme indépendant du gouvernement fédéral qui regroupe des Canadiens et Canadiennes émérites nommés par décret. Ils représentent les milieux des affaires, syndical, universitaire, environnemental et les Premières Nations. La Table ronde nationale joue un rôle de catalyseur dans la

3. CCME : <http://www.ccme.ca/>

4. TRNEE : <http://www.nrtee-trnee.ca/>

promotion du développement durable et travaille sur des sujets aussi variés que les changements climatiques ou encore les problématiques environnementales de l'eau (SERV60). Elle a d'ailleurs réalisé un bon nombre de publications à ce dernier chapitre.

La participation étendue du gouvernement fédéral en matière de gestion de l'eau entraîne des chevauchements de responsabilités avec le gouvernement québécois (GENE1, p. 22). Trois exemples de difficultés d'arrimage ont été commentés en audience publique : le dragage de la voie maritime du Saint-Laurent (TRAN31, p. 69 et TRAN32, p. 26), les rejets radioactifs au fleuve de la centrale nucléaire Gentilly II pour lesquels le MENV n'a pas la responsabilité du suivi (TRAN35, p. 32 et 33, 70 et 71) et les tirs d'obus de la Défense nationale dans le lac Saint-Pierre (TRAN35, p. 44-46 et TRAN70, p. 91-95).

Les institutions internationales :

Les conférences, conventions et organisations internationales

Plusieurs initiatives ont été prises par la communauté internationale à l'égard du partage et de la gestion de l'eau. Des objectifs et des principes pour assurer la cohésion des interventions dans le domaine de l'eau ont été adoptés par des conférences et conventions internationales (GENE107, p. 13-24). Les principales conventions et conférences internationales ayant une incidence sur l'eau sont :

- ◆ la *Convention de Ramsar sur les zones humides*, signée en 1971 ;
- ◆ la première *Conférence des Nations Unies sur l'eau* tenue en 1977 et la déclaration de la décennie de l'eau potable et de l'assainissement pour les années 1980 à 1990 ;
- ◆ la Commission Brundtland de 1987, qui a défini le concept de développement durable ;
- ◆ la *Conférence de Dublin sur l'eau et l'environnement*, tenue en janvier 1992 ;
- ◆ la *Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement* (Sommet de Rio) et l'adoption du plan d'action traitant des ressources en eau douce de la planète, documenté sous le chapitre 18 d'*Action 21*, tenues à Rio en juin 1992 ;
- ◆ la *Convention internationale sur la diversité biologique*, signée en 1992 dans le cadre du Sommet de Rio ;
- ◆ la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, signée en 1992 dans le cadre du Sommet de Rio ;
- ◆ la *Conférence ministérielle sur l'eau potable et l'assainissement*, tenue à Noordwijk en 1994 ;

-
- ◆ la *Convention sur les utilisations des cours d'eau internationaux à des fins autres que la navigation*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1997 ;
 - ◆ la Conférence de l'Organisation des Nations Unies sur les changements climatiques, tenue à Kyoto en 1997 ;
 - ◆ la *Conférence internationale sur l'eau et le développement durable* de Paris en mars 1998 ;
 - ◆ la *Commission du développement durable* des Nations Unies (CDD) de 1998 ;
 - ◆ le *Deuxième Forum mondial de l'eau*, tenu à La Haye (Pays-Bas) les 21 et 22 mars 2000.

Les orientations adoptées par ces conventions et conférences internationales nécessitent, pour leur mise en œuvre, le travail d'organisations internationales multilatérales ou non gouvernementales. Ces organisations se comptent par centaines et leurs missions couvrent un ou plusieurs aspects de la gestion des ressources en eau.

L'OCDE

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) rassemble 29 pays membres, dont le Canada, partageant les principes de l'économie de marché, de la démocratie pluraliste et du respect des droits de l'homme. L'OCDE possède sa stratégie en environnement pour la prochaine décennie, qui sera révisée par les ministères du regroupement en 2001. La stratégie assistera les pays membres dans la création de conditions adéquates pour atteindre un environnement durable et guidera le travail du conseil de l'environnement de l'OCDE dans les prochains dix ans. Le programme Environnement de l'OCDE pour 1999-2000 fournit des données, des analyses et des recommandations politiques pour soutenir les buts que les ministères responsables de l'environnement de chacun des pays ont adoptés à leur rencontre de 1998⁵. L'OCDE produit des documents renfermant des informations pertinentes sur les réalisations économiques et environnementales de tous les pays membres.

Le RIOB

Le Réseau international des organismes de bassin (RIOB⁶) regroupe les organismes gestionnaires de grands bassins versants nationaux ou fédéraux ainsi que les administrations gouvernementales chargées de l'eau dans chacun des pays appliquant, ou ayant déclaré vouloir appliquer, une gestion globale de l'eau. Les membres du RIOB s'engagent à appliquer à l'échelle des bassins hydrographiques une gestion intégrée des ressources en eau. Le gouvernement du Québec a adhéré au RIOB en 1996 (décret 338-96).

5. L'OCDE : <http://www.oecd.org>

6. Le RIOB : <http://www.oieau.fr/riob>

Les Nations Unies

La plupart des institutions de développement des Nations Unies ont des activités reliées à l'eau. Parmi les plus actives, notons le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), la Commission du développement durable (CDD), le Conseil économique et social (ECOSOC), l'Organisation météorologique mondiale (OMM) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) (GENE107, p. 25). Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) informe les nations et les personnes pour leur permettre d'améliorer leur qualité de la vie sans compromettre celle des générations futures ⁷.

Les institutions multilatérales de financement

Les institutions multilatérales de financement sont très engagées dans les problématiques de l'eau, surtout en ce qui concerne les services urbains d'acheminement de l'eau potable et d'assainissement. Les plus actives sont la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement, la Banque asiatique de développement et la Banque africaine de développement (GENE107, p. 26).

Les forums et réseaux du domaine de l'eau

Plusieurs réseaux scientifiques de coopération dans le domaine de la recherche hydrologique et technique liée à l'eau existent sur le plan international. D'autres réseaux nationaux et internationaux regroupant des industries d'infrastructures et de services d'eau existent. Ces réseaux offrent des ressources statistiques et documentaires sur de multiples aspects des problématiques de l'eau. Deux forums importants, le Conseil mondial de l'eau et le Partenariat global de l'eau, ont comme mission de promouvoir une meilleure coordination des politiques nationales et internationales et de coordonner les activités des organisations actives dans le domaine de l'eau (GENE107, p. 26-29). Le Conseil mondial de l'eau a présenté son projet de vision mondiale de l'eau pour le prochain siècle lors du 2^e Forum mondial de l'eau à La Haye en mars 2000. Le Secrétariat international de l'eau⁸ (SIE) est une organisation internationale non gouvernementale fondée en 1990. Il fait fonction de bureau d'appui, d'études et de services pour la mobilisation des communautés dans la gestion des ressources en eau. Ses membres sont répartis dans plus d'une dizaine de pays et il a un bureau à Montréal. Le Secrétariat a participé notamment à l'élaboration de la Charte de Montréal sur l'eau potable et l'assainissement.

7. Le PNUE : <http://www.unep.org/unep/about.htm>

8. <http://www.i-s-w.org/gestionf.htm>

Les engagements internationaux du Québec

De nombreuses dispositions relatives à l'eau sont contenues dans une série d'ententes internationales auxquelles le Québec a adhéré, parfois conjointement avec le fédéral. Le Québec est depuis 1992 lié à la *Convention sur la diversité biologique*. Cette convention engage le Québec dans la protection des écosystèmes et des habitats naturels et le maintien d'espèces viables dans leur milieu naturel (GENE107, p. 30). De plus, depuis novembre 1992, le Québec a adhéré à la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*. Celle-ci prévoit entre autres des mesures afin d'atténuer les effets négatifs des changements climatiques sur les zones côtières, les ressources en eau et l'agriculture (GENE107, p. 30 et 31). Quant à la Convention de Ramsar sur les zones humides, elle a pour mission la conservation et l'utilisation contrôlée des zones humides d'importance internationale. Le Canada en est signataire. Trente-six sites ont été désignés, dont quatre situés au Québec : la baie de l'isle Verte, le cap Tourmente, le lac Saint-François et tout dernièrement le lac Saint-Pierre⁹ (TRAN35, p. 53).

Le Traité des eaux limitrophes de 1909 entre les États-Unis et le Canada a donné lieu à la création de la Commission mixte internationale (CMI)¹⁰. Cette dernière est responsable de la gestion et du règlement des différends entre les deux pays concernant les eaux limitrophes et transfrontalières (GENE107, p. 30 et 31). Le Québec est relié à la Commission de coopération environnementale, qui relève de l'ALENA et réunit le Canada, les États-Unis et le Mexique. Cette commission a pour mandat de s'assurer que le droit international de l'environnement est appliqué dans les nouvelles politiques et nouveaux plans des trois pays (TRAN2, p. 63). De plus, le Québec est observateur au sein de la Commission des Grands Lacs, qui a la mission de préserver l'environnement et d'assurer une saine qualité de vie des résidents du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Il fait également partie du Conseil du Golfe du Maine qui regroupe trois États américains et deux autres provinces canadiennes, soit la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick. Ce conseil travaille à la protection et la restauration des habitats côtiers d'importance régionale, à la restauration des habitats de crustacés et à la protection et la restauration des habitats et des populations des ressources halieutiques. Finalement, le Québec a signé des ententes avec des États américains limitrophes sur des bassins partagés. En 1988, il signait avec les États de New York et du Vermont l'*Entente intergouvernementale en matière d'environnement relativement à la gestion du lac Champlain*. En 1989, il signait avec les États de New York et du Vermont l'*Entente de coopération en matière d'environnement relative à la gestion des eaux du lac Memphrémagog* (GENE107, p. 36 et 37).

Le secteur privé

L'entreprise privée est engagée à plusieurs titres dans la gestion de l'eau. L'entreprise a souvent besoin d'eau pour ses procédés industriels. Elle effectue des rejets dans l'eau et les milieux aquatiques. Elle peut être gestionnaire de services d'eau et embouteiller l'eau à des fins de commercialisation.

9. http://www.ramsar.org/profiles_canada.htm

10. <http://www.ijc.org/ijcweb-f.htm>

L'entreprise privée utilise l'eau pour ses procédés industriels et la disponibilité en eau peut favoriser certains types de développement. Par exemple, les industries des pâtes et papiers et des produits connexes sont au Québec de grandes utilisatrices industrielles d'eau. Leur fonctionnement et leur existence en sont fortement tributaires. L'industrie minière est également une grande consommatrice d'eau. L'industrie laitière a également besoin d'un approvisionnement en eau de qualité, en quantité constante et suffisante, compte tenu de la vulnérabilité des produits laitiers à la contamination bactériologique. Le MENV estime que le secteur manufacturier consomme 46 % de l'eau de surface utilisée et les municipalités, 49 % (PR3, p. 18). Une proportion importante de l'eau municipale sert également à des usages industriels.

Selon le ministère de l'Environnement (SURF12), il y a environ 2 100 établissements et plusieurs sites miniers qui rejettent des eaux usées susceptibles d'avoir un impact significatif sur l'environnement, soit de façon directe par rejet dans l'environnement, soit de façon indirecte par rejet dans un réseau d'égout municipal. Sur ces 2 100 établissements industriels, 800 sont localisés sur le territoire de la Communauté urbaine de Montréal qui en assure le contrôle. Pour les 1 300 établissements restants, 800 sont reliés à un réseau d'égouts municipal et 500 rejettent leurs effluents directement dans l'environnement, soit 300 dans les eaux de surface et 200 dans le sol. En général, les grandes entreprises, notamment celles des secteurs des pâtes et papiers, de la métallurgie primaire et du raffinage du pétrole, dirigent leurs rejets dans les eaux de surface après traitement. Les petites et moyennes entreprises, notamment celles des secteurs agroalimentaire, de la transformation du métal et de la chimie, sont habituellement raccordées à un réseau d'égouts municipal (les sections 2.3.7 et 5.4 du rapport traitent de l'assainissement industriel).

Les stratégies d'assainissement industriel visent à diminuer la consommation d'eau et la quantité des rejets. Les industries génèrent des matières résiduelles de toutes sortes. Dans le cas des industries de production et de transformation, la problématique est double puisque les résidus qu'elles génèrent proviennent à la fois des produits fabriqués et des activités de production. Certaines entreprises se débarrassent de leurs résidus en les vidangeant dans les égouts pluviaux ou sanitaires. Ainsi retrouve-t-on dans l'eau des huiles usées, des résidus de peinture, des solvants et d'autres résidus dangereux. Les industries doivent également disposer des boues qu'elles génèrent. Certaines valorisent leurs boues en les épandant sur des terres agricoles ou les utilisent comme combustibles pour produire de la vapeur.

Les activités du milieu industriel ont également des effets indirects sur l'eau par la consommation d'énergie que leurs procédés exigent. La production hydroélectrique représente plus de 96 % de la production totale de l'électricité au Québec. L'usage d'hydrocarbures pour des procédés industriels et pour le transport occasionne des émissions atmosphériques contenant des gaz à effet de serre. Ceux-ci ont une influence sur le réchauffement du climat et, par voie de conséquences, sur la quantité et la qualité de l'eau et des écosystèmes aquatiques.

L'industrie québécoise de l'eau embouteillée représente environ le tiers de l'industrie canadienne, soit une vingtaine d'entreprises qui procurent de l'emploi à quelque 800 personnes. Ces entreprises sont concentrées dans la grande région de Montréal (PR3, p. 40). Il y a aussi des usages importants pour les boissons gazeuses, les jus et la bière.

L'industrie de l'environnement compte 350 entreprises spécialisées dans le domaine de l'eau, lesquelles emploient environ 6 000 personnes (PR3, p. 20). Ces entreprises offrent des services de distribution et de fabrication d'équipement, de consultation, de gestion, etc. Elles embauchent des chercheurs, des ingénieurs, des biologistes, des techniciens, des opérateurs et des exploitants. Il est possible pour les municipalités d'avoir recours à l'entreprise privée pour la gestion de leurs services d'eau. Il est de pratique courante de confier à des firmes d'ingénieurs l'élaboration de devis techniques et la confection de plans et devis pour la construction d'ouvrages d'aqueduc et d'égouts. On confie également à ces firmes la coordination des appels d'offres et la surveillance des travaux. Le secteur privé participe dans certains cas à l'exploitation des équipements, notamment des nouvelles stations d'épuration des eaux usées. La pratique à cet égard est le recours au contrat de services professionnels renouvelable. Il existe actuellement quelque quatre-vingts contrats de ce genre visant une centaine de municipalités (PR3, p. 32). Si les municipalités n'ont pas le pouvoir d'aliéner la propriété de leurs infrastructures, elles peuvent toutefois déléguer à l'entreprise privée la gestion des services d'eau. Cette délégation de gestion peut porter sur l'exploitation, l'entretien et l'administration des ouvrages. Les municipalités demeurent toutefois garantes du service rendu et du rendement des équipements auprès de leurs citoyens.

L'entreprise privée participe au développement technologique et à la recherche-développement. En matière de traitement et de distribution de l'eau, les innovations technologiques concernant l'ozone, les nouvelles formes de décantation et de filtration sont des exemples éloquents de maîtrise par le Québec de technologies étrangères. Si, de façon absolue, le Québec accuse un retard technologique en matière de traitement et de distribution de l'eau potable (POTA93), il existe toutefois une industrie dynamique de consultants, de fournisseurs et de manufacturiers d'équipements environnementaux, lesquels ont bénéficié dans leur développement des avancés du programme d'assainissement des eaux.

Cette industrie constitue un avantage stratégique pour le Québec. Ainsi, le Québec présente des atouts considérables par son savoir-faire et son expertise en matière de production et de gestion des infrastructures de l'eau, d'assainissement, de formation et de recherche. Le Québec cherche à maintenir son avantage compétitif associé à l'eau et à son utilisation et s'emploie à utiliser davantage les potentiels multiples de développement de cette ressource naturelle, tout en améliorant sa qualité et en assurant sa pérennité. Dans ce marché international, les entreprises québécoises ont avantage à privilégier les technologies qui permettent la conservation et la réutilisation de l'eau. La demande pour ces produits et services est en forte croissance dans le monde. L'expertise québécoise en gestion de projets, conception, fabrication et installation de systèmes de conservation et réutilisation de l'eau est susceptible de répondre à une demande croissante des marchés extérieurs.

Le milieu associatif

Le milieu associatif fait ici référence aux organismes de rivière, aux associations de riverains et de protection des lacs, aux comités ZIP, aux associations de chasseurs et pêcheurs, aux gestionnaires de zones d'exploitation contrôlée (ZEC), sans oublier les nombreuses associations professionnelles ou de consommateurs qui participent au débat sur l'eau et l'environnement.

La protection des cours d'eau est en grande partie assurée par le travail des organismes de rivières, composés majoritairement de bénévoles. Le Réseau des organismes de rivière du Québec (Réseau d'OR), fondé en 1997, regroupe et soutient ces organismes sans but lucratif « issus des forces vives du milieu » (MEMO357, p. 5). Ces organismes de rivière travaillent à protéger, restaurer et mettre en valeur les rivières du Québec dans une perspective de développement durable et d'approche de gestion par bassin versant. On compte présentement 25 organismes de rivière au Québec affiliés au Réseau d'OR, fonctionnant principalement grâce au bénévolat et au financement issu de différents programmes de subventions (MEMO357, p. 4 et 5).

Des associations de riverains ou de conservation d'un lac sont actives dans la gestion de l'eau. Elles sont engagées dans de nombreux projets de protection et de restauration des plans d'eau. Elles contribuent à la sensibilisation de la population. Ces associations, telles l'Association sportive et de bienveillance du lac de l'Est (MEMO42), l'Association des propriétaires riverains du lac Viceroy (MEMO59), l'Association protectrice du lac d'Argent de Dudswell (MEMO121), l'Association pour la protection de l'environnement du lac Saint-Charles (MEMO165), sont souvent composées de riverains qui s'incorporent pour la protection et la restauration d'un lac. En Estrie, plusieurs de ces associations sont regroupées dans le Regroupement des associations pour la protection de l'environnement des lacs et cours d'eau de l'Estrie et du haut-bassin de la Saint-François (RAPPEL). Pour l'ensemble du Québec, la Fédération des associations pour la protection de l'environnement des lacs (FAPEL) est l'organisme de regroupement.

Les associations de chasseurs et pêcheurs participent à la gestion de l'eau par la réalisation de plusieurs projets en milieu naturel, tels que des projets d'accès à l'eau et à ses ressources, de réintroduction d'espèces fauniques et de stabilisation des berges (MEMO110, p. 2). Certaines associations de chasseurs et pêcheurs sont gestionnaires d'une des 84 ZEC du Québec. C'est le cas de l'Association de chasse et pêche Sept-Îtienne inc. qui est responsable de la ZEC Matimek (MEMO92). Ces gestionnaires sont responsables de gérer la faune aquatique du territoire de la ZEC.

Les comités ZIP, organismes sans but lucratif représentant les communautés riveraines de différentes zones d'intervention prioritaires du Saint-Laurent et du Saguenay, sont très actifs dans la gestion de l'eau en territoire québécois. Formés de bénévoles, les comités effectuent sur les territoires ZIP une mobilisation constante, tout en favorisant la prise de décisions, l'action et le suivi de projets de réhabilitation, de mise en valeur et de protection des habitats et des paysages du Saint-Laurent. Un plan d'action et de réhabilitation écologique (PARE) est développé. Il se présente comme un document évolutif proposant une liste d'actions consensuelles. On dénombre actuellement 11 PARE mis en œuvre par les 13 comités ZIP du Québec. Les comités ZIP constituent la force de Stratégies Saint-Laurent, organisme devenu partenaire du Plan d'action Saint-Laurent Vision 2000. Ils y sont considérés comme des tables de concertation multisectorielles (MEMO251, p. 4-5).

Plusieurs autres associations sont actives dans la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Elles s'illustrent dans l'éducation et la formation, le regroupement de professionnels travaillant dans le domaine de l'eau, la réalisation d'études sur les milieux aquatiques, la planification de projets de protection et de mise en valeur des milieux hydriques et la restauration des écosystèmes aquatiques. Mentionnons à titre d'exemple l'Association des

biologistes du Québec, l'Union québécoise pour la conservation de la nature, le regroupement Vivre en Ville et l'Association professionnelle des géologues et géophysiciens du Québec.

Le MENV reconnaît l'importance du milieu associatif dans la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Dans ses orientations de 1998-1999, il prévoyait « miser sur la formation et l'éducation pour favoriser la prise en charge par le milieu de certaines activités de protection de l'environnement et de la faune » (GENE28, p. 23). Cependant, malgré leur efficacité et leur importance, les diverses associations de citoyens sont menacées par le manque de financement.

2.4.2 L'évolution souhaitable

La nouvelle politique ne bouleversera pas complètement le rôle des acteurs à l'œuvre dans le secteur de l'eau et des milieux aquatiques. Elle fera émerger de nouveaux acteurs institutionnels. En prenant principalement appui sur la gestion à l'échelle des bassins versants, les réformes suggérées visent principalement à contrer la dispersion et favoriser la gestion intégrée. Il s'en suit des déplacements d'accents et des missions nouvelles.

La Commission essaie de donner l'image la plus claire possible du rôle et des responsabilités des acteurs appelés à intervenir dans cette nouvelle gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Elle attire toutefois l'attention du Ministre sur la difficulté des transitions en ce domaine. Beaucoup de participants ont déploré, par exemple, que la délégation du MENV vers les municipalités de l'application du *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées* soit survenue au moment où les municipalités n'avaient ni les moyens financiers, ni les compétences techniques pour le mettre en application de manière efficace. Il s'en est suivi une période de flottement et du laxisme dans le contrôle. L'application judicieuse du principe de subsidiarité exige une planification du changement et un transfert de moyens. Souvent les gens ont eu l'impression que la délégation se traduisait aussi par un désintéressement complet du MENV et l'abandon de toutes formes de contrôle. L'arrivée d'acteurs nouveaux, comme le Comité de bassin, Bassin Versant Québec, le Conseil de l'eau et des milieux aquatiques demandera donc une attention particulière sur les mesures transitoires de façon à éviter le vide, l'anomie ou l'anarchie.

La municipalité

La municipalité a plusieurs responsabilités dans le domaine de l'eau. Elle doit consolider son rôle actuel et confirmer sa compétence à l'exercer, par son expertise et la qualité de ses services. La municipalité doit protéger sa source d'alimentation en eau potable. C'est elle qui est responsable de garantir l'innocuité de l'eau potable distribuée au robinet sur son territoire. C'est la raison pour laquelle une gestion préventive s'impose au palier municipal. Cette gestion préventive amène à juste titre de plus en plus de municipalités à utiliser les pouvoirs leur permettant d'interdire l'usage des pesticides. Dans ce contexte de prévention, et dans le but d'informer adéquatement les contribuables, le rapport annuel sur la qualité de l'eau potable est une pratique à encourager.

La gestion de l'eau fait partie intégrante du développement urbain. La gestion des infrastructures et la livraison des services d'adduction et d'assainissement occupent une part importante des activités municipales. C'est pourquoi la municipalité doit connaître la valeur de ses actifs (réseau et usines). Elle doit les évaluer et effectuer des diagnostics de ses systèmes d'aqueduc et d'égout. L'état des infrastructures une fois rigoureusement dressé, elle peut utilement dégager les besoins en investissements de restauration. Des dépenses annuelles de l'ordre de 1,5 % à 2 % de la valeur de remplacement des réseaux sont un niveau minimal pour conserver les actifs. L'entretien des réseaux doit être considéré comme une priorité municipale. Dans certains cas, il s'agit d'une urgence compte tenu de la détérioration des infrastructures et du rattrapage important qui est nécessaire. La *Loi sur la fiscalité municipale* devrait permettre à la municipalité d'accumuler des excédents financiers pour réaliser la réfection de ses réseaux (voir 2.3.9).

Les décisions et orientations sur l'eau concernent les citoyens au premier chef. C'est pourquoi la municipalité doit les associer à la gestion de l'eau. Il est souhaitable que chaque municipalité adopte une politique de l'eau après avoir consulté ses citoyens sur les enjeux en cause. Une telle démarche favorise la participation démocratique aux initiatives d'économie d'eau. Elle permet un vrai débat public sur une tarification conforme aux coûts. Elle s'inscrit dans le sens de la responsabilité municipale d'éducation des citoyens et de formation des élus et du personnel de la municipalité.

Dans sa gestion, la municipalité vise l'atteinte de ses objectifs de services aux citoyens au moindre coût. Cette préoccupation doit l'amener à rechercher les coûteuses fuites dans son réseau d'aqueduc et à les colmater. Le profil de consommation est pour la municipalité un outil de gestion indispensable. La télémétrie permet de l'établir avec précision.

Dans le but de protéger une nappe aquifère source de son eau potable, une municipalité peut réglementer par zonage les contraintes anthropiques afférentes. Elle peut offrir un service obligatoire de vidange et d'inspection des fosses septiques afin de réduire la pollution de l'eau souterraine. Elle doit s'assurer que la formation de l'inspecteur municipal en environnement soit à jour, notamment à l'égard du *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées*. Elle doit conserver et partager son information hydrogéologique.

La municipalité doit s'acquitter de ses obligations d'entretien et de nettoyage des cours d'eau, selon les prescriptions du *Code municipal du Québec*. Elle doit aussi assurer le contrôle de l'application de la réglementation, notamment le respect des cotes de crue en conformité avec la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*. Elle doit vérifier la conformité des rejets de son système d'épuration avec les objectifs environnementaux de rejet dans le milieu naturel. L'établissement de la performance du système exige en effet la vérification à la fois des effluents et du milieu récepteur. Un guide d'autoévaluation serait un outil d'aide à la décision utile à la municipalité dans la recherche de l'amélioration de sa performance.

La municipalité doit être habilitée à obliger les institutions à installer un équipement réduisant la consommation d'eau. Les petites municipalités éloignées doivent accélérer le rythme de leurs investissements dans le traitement des eaux usées. Les grands centres urbains doivent désinfecter leurs eaux usées.

L'eau étant un élément précieux qui contribue à la qualité de vie et à la beauté du paysage, les municipalités qui jouxtent un plan ou un cours d'eau ont intérêt à mettre en valeur cet avantage dans l'aménagement de leur territoire et l'offre de services récréatifs à leurs citoyens.

La MRC ou la communauté urbaine

Les MRC et les communautés urbaines de l'Outaouais, de Québec et de Montréal doivent adopter la notion de gestion à l'échelle du bassin versant à la planification du territoire. La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* devrait obliger les MRC et les communautés urbaines à intégrer au schéma d'aménagement le schéma directeur de l'eau, lequel constitue un instrument de planification d'un niveau spatial supérieur.

Compte tenu du grand nombre de cours d'eau et du vaste territoire souvent inoccupé de certaines parties du Québec (par exemple l'Abitibi-Témiscamingue), la gestion de l'eau et des milieux aquatiques pourrait s'exercer à l'échelle de la MRC sur ces territoires, si c'est le vœu du milieu. Des regroupements et des associations pourraient être organisés, y compris, au besoin, avec des partenaires de l'extérieur du Québec dans le cas où l'eau traverserait les frontières.

La seconde génération du schéma d'aménagement doit inclure la protection des petits cours d'eau. Cette mesure restreindrait les possibilités de lotissement. Le schéma d'aménagement doit également intégrer l'ensemble des zones inondables du territoire. Les décharges à déchets fermées devraient être localisées au schéma d'aménagement et faire l'objet de suivi.

Les MRC et communautés urbaines doivent s'acquitter avec plus de vigilance qu'actuellement de leurs responsabilités dans le suivi de l'application de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*. Elles doivent s'assurer de l'exécution de la cartographie complète des zones inondables. Elles doivent contrôler les empiètements sur la bande riveraine.

Dans le cas des eaux souterraines, les formations aquifères doivent être localisées au schéma d'aménagement, avec l'identification de leur réserve renouvelable, c'est-à-dire exploitable. Un périmètre de protection déterminé par le schéma d'aménagement permettrait d'assujettir les activités de surface à la présence de nappes souterraines. En collaboration avec les organismes de bassin, les MRC et les communautés urbaines pourraient utilement se donner un système d'information hydrogéologique, comprenant une carte hydrogéologique complète. Elles seraient ainsi en mesure d'assurer un suivi adéquat des formations aquifères.

Les MRC et les communautés urbaines pourraient développer une fonction de génie-conseil en soutien aux municipalités dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques. Par exemple, une collaboration pourrait être développée pour l'application rigoureuse du *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées*.

Certaines mesures pourraient être examinées par les MRC et les communautés urbaines pour la réappropriation publique de terrains privés en bordure des plans et cours d'eau, dans le but de les rendre accessibles à la population à des fins de détente et de loisir (section 2.5.1).

Le comité de bassin

L'adoption de la formule de gestion à l'échelle du bassin versant aura pour effet de générer la venue d'un nouvel acteur, le comité de bassin. Élément de la réforme proposée de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, la gestion à l'échelle du bassin versant fait reposer la politique de l'eau et des milieux aquatiques sur son cadre naturel, le bassin hydrographique. C'est la pierre d'angle de l'approche de gestion, alors que la concertation en est la structure portante.

Dans chaque bassin (voir 2.3.3 et 5.13), un comité de bassin réunit tous les acteurs de l'eau. La Commission croit qu'une composition équilibrée du comité de bassin devrait comprendre les partenaires suivants : élus locaux (municipalités et MRC), usagers industriels, usagers agricoles, usagers forestiers, associations environnementales, associations de consommateurs, MENV, usagers des PME, Hydro-Québec, aménagistes, CRD et les autochtones, s'il y a lieu. Les représentants au comité de bassin sont désignés par chaque groupe d'acteurs, pour un mandat de cinq années. Les membres élisent entre eux un conseil d'administration de sept personnes, dont un président et un vice-président. Le conseil d'administration désigne, par cooptation, quatre membres du comité de bassin représentant la population, dont deux ayant moins de 30 ans. La composition du comité de bassin et de son conseil d'administration pourrait varier d'un bassin à l'autre. Il importe cependant d'assurer la représentation démocratique des instances du bassin. Cette représentation et la transparence du processus de nomination-élection sont garantes de la légitimité de la nouvelle institution de gestion de l'eau et des milieux aquatiques à l'échelle du bassin versant.

Véritable parlement de l'eau, le comité de bassin est un lieu de gestion partagée et participative. Il a pour mandat principal d'élaborer le schéma directeur de l'eau, de conduire la consultation en vue de son adoption et de le faire approuver par le Ministre. Il est responsable du suivi de la mise en œuvre du schéma directeur de l'eau, par un système de tableaux de bord et d'indicateurs. Valable pour quinze ans, le schéma directeur de l'eau pourrait être révisé à un rythme triennal, en fonction des résultats obtenus.

Un secrétariat permanent fournit le soutien nécessaire aux réunions du comité de bassin et de son conseil d'administration. Ce secrétariat est chargé de mener les travaux de cartographie, d'inventaire, d'analyse et de rédaction du schéma directeur de l'eau. Il constitue et met à jour les tableaux de bord et les indicateurs de suivi. Il recueille, synthétise et harmonise les différents avis exprimés au cours des consultations de la population du bassin. Le financement provient de Bassin Versant Québec.

Dans l'exercice de son mandat, le comité de bassin doit veiller au respect des principes à la base de l'approche de gestion à l'échelle du bassin versant. La considération des besoins, attentes et exigences des citoyens du bassin est, à cet égard, un enjeu fondamental. C'est pourquoi le comité de bassin doit inscrire la participation du public au cœur de son

processus de planification et de gestion. Il ne peut y avoir concertation sans confiance, laquelle s'obtient par la participation et la transparence. Pour avoir la confiance du milieu, le comité de bassin doit savoir écouter les gens et tenir compte de leurs opinions dans l'élaboration des stratégies. Les procès-verbaux, comptes rendus et documents du comité de bassin et de son conseil d'administration devraient être publics.

La région

Avec l'avènement de la gestion intégrée à l'échelle des bassins versants, on assistera, en quelque sorte, à une métamorphose du concept actuel de la « région ». Une précision toutefois : il ne s'agit pas de changer les limites des régions administratives ou touristiques ou des MRC ou de la carte électorale. Il s'agit de considérer un espace pour les décisions à prendre au sujet de la ressource eau. Cet espace doit correspondre à la zone d'influence exercée sur le cours d'eau principal ou, dans le cas d'un regroupement de bassins, sur les cours d'eau les plus importants qui s'y trouvent. Cette zone d'influence inclut, bien entendu, les eaux souterraines.

Les différents paliers de compétences et la multiplicité des usages et des groupes d'intérêts commandent la conciliation soutenue, le « chantier permanent de négociations ». Sans doute s'entendra-t-on assez aisément sur les constats de problèmes, mais les consensus sur les façons de les régler et sur le financement des opérations ne vont pas toujours couler de source. Des groupes et organismes aux objectifs divers et parfois opposés (CRD, CRE, producteurs, Hydro-Québec, groupes écologistes, etc.) ne sont pas nécessairement portés aux alliances naturelles. L'énergie de ces nouveaux bouillons de coexistence devra pourtant être canalisée. Pour cela, il faut de la patience, de la tolérance, de la bonne volonté, du respect mutuel... Tout un défi ! comme l'exprime le président de Solidarité rurale, M. Jacques Proulx : « Une gestion de relations humaines, de conflits et de luttes de pouvoir [...] ce passage souhaité, voire même obligé, d'une gestion des ressources naturelles québécoises doit pouvoir s'orchestrer dans l'unique but d'assurer le déploiement d'activités humaines responsables les unes des autres » (TRAN114A, p. 56 et 57).

L'évolution souhaitable de la région va dans le sens de la disponibilité constante aux consensus internes à la région et interrégionaux. Un cours d'eau peut traverser plusieurs municipalités, plusieurs MRC, plus d'une région administrative. Il ne sera pas rare que la mise en commun des ressources, des énergies et des pouvoirs se révèle non seulement utile mais indispensable. D'où la nécessité d'une approche flexible et adaptable.

Le gouvernement devra aussi adapter son rôle et son action. Les conférences administratives régionales (CAR), dont les espaces d'intervention correspondent généralement aux régions administratives, devront trouver l'articulation appropriée pour être à l'écoute, servir à la concertation et servir la concertation, dussent-elles pour cela déployer plusieurs antennes. Au sein de la CAR, le directeur régional du MENV devrait être le porteur de la mise en œuvre cohérente de la nouvelle politique.

Les cégeps et, quand il y a lieu, les universités présentes dans le bassin versant devront être mis à contribution et cela, non seulement à l'étape de la collecte des données hydrographiques et hydrogéologiques. C'est à l'intérieur de ces institutions que l'ingéniosité devrait se manifester pour les trouvailles technologiques et les solutions aux problèmes particuliers.

C'est là que sont réunis les scientifiques, chercheurs, techniciens, généralement originaires du milieu, sans oublier les « apprentis » qui pourraient y trouver une voie d'avenir. C'est là que peuvent s'imbriquer les efforts des bénévoles dans la protection de la ressource et ceux des professionnels de la recherche. Le ministère de l'Éducation et celui de la Recherche, de la Science et de la Technologie devront faciliter cette mise à contribution des institutions du savoir.

La *Loi sur le ministère des Régions* prévoit la création de seize conseils régionaux de développement (CRD) dont la mission est de favoriser la concertation entre les partenaires de la région et d'établir un plan stratégique définissant les grands axes de développement de la région et les priorités de développement (article 20). Le CRD a donc un rôle de concertation régionale, d'harmonisation des axes de développement et de surveillance de la cohérence régionale à l'égard des stratégies. L'eau et les milieux aquatiques, par leur importance et leur caractère transversal dans plusieurs initiatives de développement, devraient être au rang des éléments clés du plan stratégique du CRD. L'obligation du schéma d'aménagement de la MRC d'intégrer les prescriptions du schéma directeur de l'eau devrait, *a fortiori*, amener le CRD à le faire également dans son plan stratégique. La cohérence et l'intégrité des instruments de planification et d'aménagement du territoire l'exigent. Utilement, pour réaliser cet exercice et porter la préoccupation stratégique au palier régional, le CRD pourrait se donner une commission permanente de l'eau et des milieux aquatiques.

Le gouvernement du Québec ...

Responsabilité générale du gouvernement

Le pouvoir et les responsabilités de l'État du Québec à l'égard des ressources en eau relèvent du partage des compétences effectué par la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ainsi, comme propriétaire des ressources naturelles de son territoire, le gouvernement du Québec en est le gestionnaire.

Le gouvernement doit administrer les ressources en eau et les milieux aquatiques du Québec dans l'intérêt collectif. Il doit rechercher la pérennité de ces ressources pour la génération actuelle et les générations futures. Il doit les mettre en valeur sur le plan social, économique et culturel. Le gouvernement doit favoriser la satisfaction des besoins légitimes des Québécois par la conciliation des différents usages de l'eau, par la prévention et, si nécessaire, par l'arbitrage des conflits d'utilisation. Il doit assurer la sécurité de l'approvisionnement en eau potable de bonne qualité et prévenir toute contamination qui mettrait en danger la santé publique.

L'eau est non seulement une ressource mais un milieu de vie. Son caractère essentiel aux personnes et au fonctionnement de la société fonde la responsabilité de l'État. L'eau est un symbole. Elle fait partie de notre conscient collectif, de notre patrimoine et de notre avenir. L'État est responsable du développement et du maintien de la solidarité entre les usagers de cette ressource précieuse.

Contraintes de la gestion actuelle

Certaines difficultés caractérisent la gestion actuelle des ressources en eau et des milieux aquatiques. Des pressions de plus en plus fortes se font sentir. Elles sont liées à l'économie et aux échanges commerciaux. Vues par certains comme une opportunité, ces pressions poussent souvent les États à s'associer avec des compagnies multinationales qui ont parfois un pouvoir qui dépasse le pouvoir de réglementation des États eux-mêmes, d'où des risques de perte de contrôle sur l'allocation et l'usage des ressources naturelles. Ces pressions sont souvent aggravées par la réduction du rôle des États dans la gestion des ressources naturelles. Au Québec, il est plus juste de parler d'évolution du rôle de l'État que de réduction de son intervention. Cette évolution est marquée par une plus grande délégation aux instances régionales et municipales. Cette façon de faire a cependant comme corollaire l'exigence de règles de conduite précises et de mesures d'encadrement favorisant la cohérence dans la poursuite des objectifs généraux.

Les changements climatiques pouvant éventuellement toucher le Québec, notamment l'augmentation de l'évaporation par le réchauffement, la variation des précipitations et l'incertitude sur le volume et la distribution dans le temps, conditionnent également la gestion des ressources en eau et des milieux aquatiques. Le Québec devra être vigilant à l'égard du déficit hydrique des Grands Lacs et de l'incidence des gaz à effet de serre. Il lui sera nécessaire d'acquérir la maîtrise de modèles prévisionnels permettant de caractériser le climat futur du Québec, cyclique ou non.

Plusieurs témoignages d'experts ont convaincu la Commission que le risque existe pour le gouvernement d'être soumis à de très fortes pressions politiques, notamment en provenance du Midwest américain, pour l'exportation de l'eau, à des fins agricoles, par des dérivations de cours d'eau pouvant toucher les ressources territoriales québécoises. Ces pressions viendront se situer dans le contexte d'une augmentation prévisible de la variabilité saisonnière des disponibilités en eau et d'une modification du cycle hydrologique du Québec.

Certains témoins de l'audience publique ont recommandé l'intégration de l'évaluation environnementale dans les propositions présentées au gouvernement pour décision. À l'instar de certains pays, ils croient qu'une déclaration des répercussions environnementales doit être intégrée dans les mémoires au gouvernement sur des projets de politique, de programme ou de plan. Aux Pays-Bas, la rubrique environnementale, ou le paragraphe environnemental, désigné « Test-E », doit être inclus dans toute proposition d'orientation gouvernementale présentée au « Cabinet ». Le « Comité consultatif sur le test environnemental » y a préparé un guide pour les ministères en huit questions. Il porte sur les conséquences d'une proposition sur l'environnement et le développement durable, ainsi que sur les moyens prévus pour que la proposition minimise les répercussions environnementales. La Commission croit qu'il s'agit d'une méthode qui mérite d'être examinée.

Les lois touchant l'eau sont nombreuses et complexes. Plusieurs acteurs ont des décisions à prendre relativement aux ressources en eau : ministères, MRC, municipalités, associations, entreprises... La lourdeur et la fragmentation du cadre administratif actuel ne favorisent pas la gestion intégrée de l'eau et des milieux aquatiques. Ce contexte est peu accordé à une approche globale de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Il est plutôt caractéristique

d'une démarche sectorielle et fragmentée de résolution des problèmes hydrographiques. Or, pour être résolus de façon adéquate, les problèmes relatifs à l'eau et aux milieux aquatiques doivent plutôt s'appuyer sur des méthodes et solutions globales et intégrées.

Au Québec comme dans la majorité des pays développés, la gestion de l'eau s'articule autour de composantes et d'usages séparés les uns des autres. Toutefois, le patrimoine hydrique ne se résume pas à une liste d'éléments et d'usages séparés. Il est plutôt constitué d'un ensemble d'éléments interreliés en un système complexe. Ce contexte éclaté ne permet pas de tenir compte des impacts cumulatifs des actions des uns et des autres. C'est que chaque gestionnaire poursuit individuellement ses objectifs de développement, sans interaction avec les autres.

Une gestion morcelée se caractérise habituellement par la déresponsabilisation de certains acteurs à l'égard de l'eau et de la dégradation de sa qualité. Elle ne permet pas de régler les conflits d'usages. Or, les sources de conflit sont multiples : usage immodéré des ressources et partage inéquitable, déséquilibre des relations de pouvoir entre les promoteurs et les « victimes » d'un projet, manque d'accessibilité à l'information pour les acteurs concernés, absence de participation du public dans la planification d'un projet et dans la prise de décision.

Le passage d'une gestion balkanisée à une gestion intégrée se justifie par le fait que tous les éléments d'un écosystème sont interdépendants. C'est la raison pour laquelle les ressources en eau et les milieux aquatiques doivent être gérés comme des systèmes dynamiques et intégrés plutôt que comme des éléments indépendants et distincts.

Ministre d'État aux ressources en eau et aux milieux aquatiques

La nature et la complexité de la ressource rendent utopique l'idée d'un gestionnaire unique de l'eau. On ne peut gérer l'eau à partir d'une seule structure. De nombreux ministères et organismes ont des responsabilités imposées par la loi et plusieurs autorités exercent des pouvoirs et des devoirs sur les ressources en eau et les milieux aquatiques. Cependant, les différents usages de l'eau, sa grande valeur symbolique et sa dynamique biophysique, économique et sociale commandent une gestion intégrée, selon une approche écosystémique. Une telle gestion exige une vision générale et une coordination intégrante.

La coordination et l'intégration intersectorielles au gouvernement du Québec pourraient être assurées par un ministre d'État aux ressources en eau et aux milieux aquatiques. Ce ministre devrait être le ministre de l'Environnement. Il pourrait être appuyé dans son travail par un comité ministériel qu'il présiderait.

Le ministre serait responsable de la coordination générale relative à la politique de l'eau et des milieux aquatiques. Il veillerait à harmoniser les interrelations entre les divers ministères et organismes du gouvernement. Il assurerait la concertation intersectorielle et territoriale.

Le ministre assumerait le rôle de l'État en matière de ressources en eau et de milieux aquatiques. À ce titre, il serait le protecteur de l'intérêt général et aurait l'obligation de veiller à ce que les différents usages ne mettent pas en péril cette substance indispensable à la vie.

Le Québec doit se donner un véritable droit de l'eau dont la pièce maîtresse sera une loi-cadre sur l'eau et les milieux aquatiques. Dans une approche de développement durable, cette loi aura pour objet d'encadrer l'ensemble du domaine de l'eau et des milieux aquatiques. Le ministre d'État aux ressources en eau et aux milieux aquatiques serait le ministre responsable de la loi-cadre sur l'eau et les milieux aquatiques. Il serait aussi chargé d'harmoniser les lois, règlements, normes et directives ayant une incidence sur l'eau ou sur les milieux aquatiques. Il assurerait la cohérence des différentes actions du gouvernement en matière d'hydropolitique et de gestion des ressources en eau.

Le ministre veillerait à faire adopter une politique contenant les grandes orientations de l'État dans le domaine de la gestion des ressources en eau et des milieux aquatiques. Il serait chargé de la coordination et de l'application de cette politique nationale. Il serait l'interlocuteur du Québec auprès du gouvernement fédéral, des autres provinces et des gouvernements étrangers. Il serait responsable de conclure des ententes internationales et de surveiller le maintien de la souveraineté du Québec sur ses eaux, de concert avec le ministre des Relations internationales.

Bassin Versant Québec

Pour assurer la mise en œuvre harmonieuse d'une politique de gestion intégrée de l'eau et des milieux aquatiques, le ministre devra pouvoir compter sur un organisme léger, adaptable, souple, capable d'agir rapidement et reconnu par les milieux concernés par la gestion des ressources en eau et des milieux aquatiques.

Mission

L'organisme aura pour première mission de soutenir sur le plan administratif, technique et financier les organismes actifs dans la gestion de l'eau et des milieux aquatiques à l'échelle du bassin versant. Il soutiendra la création et le fonctionnement des organismes de bassins. Il créera et rendra disponibles des outils de gestion, de planification et de suivi. Il fournira l'assistance nécessaire aux organismes de bassins dans la confection du schéma directeur de l'eau. Il coordonnera les organismes de bassins entre eux à l'échelle de l'ensemble du territoire du Québec.

Ce soutien aura un effet redistributif. Cette redistribution devrait se fonder sur une certaine hiérarchisation des priorités axées sur la ressource et les besoins des communautés.

L'organisme aura pour seconde mission l'information, l'éducation et la sensibilisation de la population en général, des élus municipaux, des fonctionnaires et autres agents sollicités dans des tâches relatives à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Par des campagnes d'information et autres initiatives de promotion, il sensibilisera à la valeur de l'eau sur le plan environnemental, économique, social et culturel. En mettant en perspective sa contribution à la qualité de la vie, aux loisirs, au tourisme, à la santé, à la beauté du paysage et à l'harmonie du milieu, il favorisera une juste prise de conscience du caractère impératif d'une gestion rigoureuse et intégrée de l'eau et des milieux aquatiques.

L'organisme formera les acteurs de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Le personnel et les bénévoles des organismes de bassins auront besoin de développer des compétences en suivi de projet, animation, communication, gestion des conflits, négociation-médiation, etc. Ils devront être rendus capables de dégager des enjeux et de maîtriser la nature des relations entre l'aménagement du territoire et la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. La création d'un réseau des professionnels des organismes de bassins serait également susceptible de favoriser la mise à jour continue de leur formation.

Organisation

Pour avoir la liberté d'action que requiert son mandat et l'efficacité opérationnelle qu'exige un service rapide à ses clients, l'organisme devrait être un organisme indépendant. Il devrait être créé par la loi-cadre sur l'eau et les milieux aquatiques et relever du ministre de l'Environnement, comme c'est le cas pour le BAPE et RÉCYC-Québec.

L'organisme pourrait utilement se voir conférer le statut d'unité autonome de service. C'est qu'il aurait pour mission de rendre des services directs et bien ciblés aux citoyens, services dont les résultats peuvent être mesurés. Il pourrait conclure une convention de performance et d'imputabilité avec le ministre et s'engager à une reddition de comptes portant sur ses résultats spécifiques par rapport aux objectifs prévus.

L'organisme devrait faire une déclaration sur ses objectifs quant au niveau et à la qualité des services aux citoyens, établir un plan stratégique qui orientera ses actions sur une période de plusieurs années et rendre compte des résultats atteints par la production d'un rapport annuel de gestion. À cette fin, il développera des indicateurs capables de mesurer la pertinence des choix et l'atteinte des objectifs.

La structure interne de l'organisme devrait être de nature fonctionnelle et adaptée aux caractéristiques de sa mission. Elle devrait permettre une présence régionale et l'offre de services en région. Son siège social pourrait être situé dans la ville de Québec.

Le secrétariat de l'organisme pourrait être chargé des relations extérieures ainsi que des travaux relatifs à la création de liens entre les intervenants des bassins hydrographiques. Il pourrait également assister le ministre dans l'orchestration et la mise en œuvre de la politique de l'eau et des milieux aquatiques.

Financement

L'organisme devrait être financé au moyen des redevances payées par les usagers industriels et commerciaux de l'eau. Le principe de la redevance devrait être établi dans la loi. C'est l'organisme qui en serait le percepteur. S'apparentant au droit de coupe forestière, la redevance devrait porter sur les prélèvements et les rejets de l'eau de surface et de l'eau souterraine. Le montant de redevance devrait être fixé suivant les besoins financiers de BVQ et modulé suivant l'utilisation des ressources en eau et leur détérioration. Le niveau de redevance devrait être assez élevé pour être incitatif à réduire les prélèvements et les rejets. La redevance devrait tenir compte des coûts d'utilisation de l'eau, y compris ceux occasionnés par les activités agricoles. Les municipalités ainsi que tous les usagers indus-

riels et commerciaux devraient être assujettis à la redevance, y compris les embouteilleurs, les producteurs agricoles de type industriel, les petites centrales électriques et Hydro-Québec. Cette dernière deviendrait de cette façon un partenaire financier majeur dans la gestion des ressources en eau au Québec.

Ministre de l'Environnement

Le ministre de l'Environnement est le gestionnaire responsable de l'eau. Dans le contexte d'une gestion à l'échelle du bassin versant, il autoriserait les limites des bassins versants à des fins de planification et de gestion. Il approuverait les schémas directeurs de l'eau proposés par les comités de bassins. Il veillerait à ce que les solutions en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques passent par un consensus social et environnemental.

Ministère de l'Environnement

Dans une perspective de développement durable, le ministère de l'Environnement est responsable de la réduction et de la suppression de la contamination de l'eau.

Il appartiendra au Ministère d'émettre les certificats d'autorisation pour les différents prélèvements et usages de l'eau. Le Ministère devra adopter des règles et des normes de contrôle et en effectuer le suivi. Il est chargé du suivi de la qualité de l'eau potable. À ce titre, il pourrait utilement implanter un système informatisé de suivi de l'eau potable distribuée par les municipalités du Québec. Aussi, le Ministère doit sensibiliser le monde municipal à l'importance d'entretenir les réseaux d'aqueduc et d'égouts. Avec le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, il pourrait utilement dresser des états des infrastructures et des besoins d'investissements en entretien et en réhabilitation.

Le Ministère doit établir des objectifs environnementaux de rejet pour les systèmes d'épuration des eaux usées. Il pourrait utilement définir une stratégie de dépollution des cours d'eau de manière à rendre possible ou maintenir la baignade dans les rivières et ainsi permettre à la population de récupérer des usages traditionnels.

Le Ministère doit s'associer à des initiatives de recherche et de développement dans le domaine des ressources en eau et des milieux aquatiques. Il devrait prendre la responsabilité de constituer une base de données commune et unique sur l'eau et les milieux aquatiques, de façon à offrir une information complète et accessible rapidement. En matière de données et d'information sur l'eau et les milieux aquatiques, il s'agirait d'une référence universelle pour tous les intervenants des milieux concernés.

Même si l'État ne peut voir à tout et prendre la responsabilité de tous les aspects de la vie en société, il doit assurer les orientations, le contrôle et la régulation. La question de la présence et de l'accessibilité des directions régionales du Ministère a été soulevée devant la Commission. Plusieurs souhaitent à juste titre pouvoir communiquer facilement avec les autorités du Ministère en région et recevoir des réponses rapides à leurs questions.

Politique

Le ministère de l'Environnement devra soumettre au Ministre des éléments de politique pour que ce dernier propose au gouvernement une politique de l'eau et des milieux aquatiques. Simple, claire et concise, la politique devra contenir les orientations du Québec concernant la protection de l'eau et des milieux aquatiques et leur exploitation, et intégrer la protection des habitats fauniques. Elle devra permettre une hiérarchisation des usages, la consommation humaine et la protection de la santé publique devant être placées au rang supérieur.

La politique devra également viser la pérennité des ressources et prendre en compte la valeur culturelle, sociale et économique de l'eau. Elle sera axée sur la satisfaction des besoins actuels et futurs du Québec et de sa population.

Elle assurera l'accès aux cours d'eau et aux plans d'eau. Elle accordera une place prépondérante aux collectivités locales dans les décisions concernant les ressources en eau et les milieux aquatiques.

La politique prendra en compte les impacts du développement hydroélectrique sur l'eau.

Elle contiendra des dispositions relatives à la protection des berges. Si nécessaire, elle fixera des objectifs en matière de restauration des berges des lacs et des cours d'eau.

La politique devrait reconnaître l'importance des usages : navigation commerciale et de plaisance, pêche sportive, commerciale et de subsistance, aquaculture, baignade... La protection des habitats aquatiques exige une concertation accrue entre les différentes compétences de gouvernement. L'intégrité des eaux, des habitats et de la biodiversité aquatique dépendent de la quantité et de la qualité de l'eau. Le réchauffement climatique global crée un contexte d'incertitude quant à ces facteurs de quantité et de qualité de l'eau disponible. C'est pourquoi la politique devra prendre en compte certaines limites quant aux prévisions et adopter une approche prudente en ce qui concerne les prélèvements et le contrôle des niveaux d'eau.

Une charte de l'eau et des milieux aquatiques pourrait être incluse dans la politique après consultation des groupes concernés par la gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

Les orientations, principes, objectifs et balises de la politique devraient constituer des obligations générales applicables aux ministères et organismes du gouvernement du Québec, aux régions, aux MRC et aux municipalités.

Gestion à l'échelle du bassin versant

Dans une approche écosystémique, le Ministère devra proposer dans sa politique une gestion à l'échelle du bassin versant. Il s'agit d'une approche qui fait appel à la concertation et à la décision par consensus. C'est la gestion intégrée de l'eau et des milieux aquatiques. Elle concilie les besoins humains et la protection du patrimoine collectif que représentent l'eau et les milieux aquatiques. Elle se caractérise par la prise en charge par le milieu de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, en fonction des intérêts collectifs.

L'unité de référence est le bassin versant. La notion de bassin versant inclut l'ensemble des dimensions biophysiques et socio-économiques. La recherche de solutions déborde alors les frontières administratives et politiques. L'eau souterraine doit faire partie de la gestion à l'échelle du bassin versant, compte tenu de la continuité physique et dynamique qui existe entre l'eau souterraine et l'eau de surface¹¹.

Certaines conditions de succès caractérisent les expériences québécoises et étrangères en matière de gestion à l'échelle du bassin versant. La taille du territoire à gérer est une première condition. Plusieurs facteurs doivent éclairer la fixation des limites du bassin versant : les données et caractéristiques biophysiques, le sentiment d'appartenance à un territoire, les dimensions culturelles et historiques et les conditions de communication entre les personnes concernées par un projet de gestion à l'échelle du bassin versant. Une deuxième condition est l'engagement des acteurs et leur désir de consacrer du temps et des énergies bénévolement au bénéfice de la collectivité. On évitera la création d'un fonctionnarisme lourd. Comme troisième condition, l'organisme du bassin doit se faire transférer les pouvoirs appropriés à la liberté et l'autorité nécessaires à son action. Un soutien actif et constant du gouvernement est essentiel. C'est la quatrième condition.

Le développement de la gestion à l'échelle du bassin versant au Québec mettra avantageusement à profit les expériences réalisées jusqu'à maintenant, y compris l'expérience des groupes de rivière et celle des associations de lac. Ces expériences apporteront une couleur et une saveur québécoises à un concept de gestion largement reconnu ailleurs. Elles permettront d'ajuster les structures en fonction des besoins régionaux, des caractéristiques locales et de la configuration propre des bassins du Québec.

La pierre d'angle de la gestion à l'échelle du bassin versant est l'outil de planification que constitue le schéma directeur de l'eau. Comme cadre de gestion de l'eau et des milieux aquatiques, le schéma directeur de l'eau trace les orientations et les priorités à l'échelle du bassin hydrographique, pour un horizon de cinq ans. Il devrait être institué par la loi et avoir une portée juridique, dans le sens où les ministères et organismes du gouvernement, les régions, les MRC et les municipalités devraient être obligés d'en tenir compte dans toutes leurs décisions concernant l'eau et les milieux aquatiques.

Axé sur une approche multiusage, le schéma directeur de l'eau devrait utilement contenir un diagnostic de la situation actuelle, des objectifs d'aménagement et d'amélioration, et des priorités d'action. Il devrait également proposer des outils de mesure et de suivi des objectifs et priorités d'actions.

Concrètement, à l'initiative d'acteurs locaux, un organisme de bassin est constitué. Après consultation des collectivités concernées, l'organisme propose le périmètre d'un bassin versant à des fins de gestion et se constitue en comité de bassin versant. Le comité de bassin versant joue un rôle général de négociateur et d'organisateur de la participation des usagers. Le Ministère examine ces propositions et recommande au Ministre d'approuver le périmètre du bassin et la constitution du comité. Il le fait à partir de la carte des bassins versants qu'aurait adoptée le gouvernement sur proposition du groupe de travail multisectoriel (2.3.3). À l'aide de guides méthodologique et cartographique, le comité réalise le schéma directeur de l'eau, lequel fixe des objectifs de qualité à atteindre dans un délai

11. La section 2.3.3 traite de la mise en place de la gestion à l'échelle du bassin versant comme proposition d'action.

donné, répartit l'eau entre les différentes catégories d'usage, identifie les milieux aquatiques sensibles, définit des actions de développement et de protection des ressources en eau et des milieux aquatiques, des actions de protection contre les inondations, etc. Après un débat public qui aboutit à un consensus à l'échelle du bassin, le schéma directeur est examiné par le Ministère, dans un délai fixe quant à sa conformité avec le cadre normatif, puis approuvé par le Ministre. Il devient alors une référence obligatoire pour les services publics. Le comité effectue le suivi de la mise en œuvre du schéma et des résultats obtenus. Il en rend compte au Ministre et à la population chaque année.

Les outils cartographique et méthodologique devront être fournis par Bassin Versant Québec. L'organisme offrira également des occasions de formation pour les personnes qui seront chargées d'élaborer le schéma directeur et d'effectuer la consultation sur son contenu. Il favorisera également la mise en réseau des acteurs visés par la confection et l'adoption du schéma directeur de l'eau.

Programmes, normes, directives et plans

Le ministère de l'Environnement est responsable de concevoir, d'adopter et de gérer un certain nombre de programmes, de directives, de normes et de plans favorisant la gestion équilibrée de l'eau et des milieux aquatiques. Ce cadre normatif doit porter sur tous les aspects du domaine, dont la classification, la protection, les plans de gestion, les rives, les milieux humides, les niveaux d'eau, les eaux usées des résidences isolées, l'eau potable, les activités, le soutien aux associations, l'accès aux plans et cours d'eau, les rejets municipaux et industriels, les activités de connaissance, etc.

Conseil de l'eau et des milieux aquatiques

Il serait utile, suivant la proposition d'un certain nombre de participants, de constituer un conseil de l'eau et des milieux aquatiques. Cet organisme aurait pour mission d'élaborer des avis au Ministre sur la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Ces avis devraient porter sur les différents aspects de la politique et des pratiques de gestion québécoises. Le conseil pourrait veiller sur le prix de l'eau et évaluer la qualité des services d'eau. Les thèmes de ses avis pourraient être ordonnés par le Ministre. Toutefois, le conseil de l'eau et des milieux aquatiques pourrait jouir d'une certaine latitude et avoir la liberté de prendre des initiatives thématiques. Le conseil de l'eau pourrait créer et animer un réseau de veille stratégique et technologique sur l'eau et les milieux aquatiques (voir 2.5.6).

Ce conseil consultatif pourrait être composé de sept à dix personnes provenant des milieux de la gestion à l'échelle du bassin versant, de l'hydrogéologie, des services municipaux d'aqueduc et d'égouts et des écosystèmes aquatiques. Les personnes choisies pour former le conseil devraient être reconnues pour leurs connaissances, leur vision, leur capacité d'agréger des données et de dégager des enjeux politiques, sociaux et économiques.

Le conseil pourrait être appuyé par un secrétariat de quatre ou cinq personnes et avoir la possibilité de recourir à l'expertise professionnelle privée. Il devrait produire au moins trois avis par année et présenter au Ministre un rapport annuel de ses activités.

Ministère des Affaires municipales et de la Métropole

Le ministère des Affaires municipales et de la Métropole devrait conserver ses responsabilités actuelles en matière d'administration de l'aide financière pour l'assainissement, les services d'aqueduc et d'égouts et d'encadrement des municipalités dans leurs actions réglementaires et administratives concernant les services d'eau municipaux.

Le Ministère devrait proposer la mise à jour des orientations du gouvernement en matière d'aménagement, orientations auxquelles doit se conformer le schéma d'aménagement des MRC, pour mieux intégrer et encadrer les dispositions nécessaires à l'égard de l'eau et des milieux aquatiques.

Le Ministère devrait constituer, en collaboration avec le ministère de l'Environnement, des états des infrastructures et des besoins d'investissements municipaux en entretien et en réhabilitation des services et réseaux d'aqueduc et d'égouts.

Le Ministère devrait utilement poursuivre son partenariat avec la Ville de Montréal dans le développement du Grand Montréal bleu et dans le projet de parc fluvial du croissant de l'Est.

La question des dispositions légales et des pratiques d'entretien des cours d'eau municipaux devrait faire l'objet de réflexions de la part du MAMM avec le ministère de l'Environnement et le MAPAQ.

Ministère de la Santé et des Services sociaux

En matière de santé publique et de surveillance des épidémies, notamment en ce qui concerne l'eau potable, la contamination du poisson et la baignade, il serait souhaitable que les directions de la santé publique aient les ressources les rendant aptes à développer des expertises favorisant des interventions préventives. Actuellement, les services sanitaires travaillent plutôt en mode de réaction, à la suite de plaintes ou de questions des citoyens.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation doit favoriser encore davantage une approche durable de l'agriculture. Les efforts menés jusqu'à maintenant sont lents et timides. Une accélération du rythme s'impose. La pollution ponctuelle et la pollution diffuse d'origine agricole sont des menaces importantes pour l'eau et les milieux aquatiques. Des solutions innovatrices et audacieuses devraient être recherchées, notamment dans l'utilisation plus judicieuse des pesticides et des fertilisants, dans l'évolution des pratiques culturales, dans une meilleure maîtrise de l'érosion des sols, dans l'encadrement rigoureux du domaine piscicole et dans l'utilisation des instruments économiques dont le Ministère dispose.

Ministère des Ressources naturelles

Le ministère des Ressources naturelles doit poursuivre son action de façon à ce que les décisions en matière de ressources énergétiques soient davantage conformes aux objectifs de développement durable. Il en va de même pour l'exploitation forestière dont certaines pratiques sont fort préjudiciables à la qualité des cours d'eau et des écosystèmes aquatiques. La planification des activités d'aménagement forestier doit s'effectuer à l'échelle du bassin versant. En ce qui concerne le secteur des mines, la Commission croit que le jalonnement minier et le bail d'exploitation de substances minérales de surface devraient être soumis à l'application de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, c'est-à-dire assujettis au schéma d'aménagement et aux règlements de contrôle intérimaire.

Le Ministère devrait s'assurer de la conformité des nouveaux règlements sur les produits pétroliers avec les impératifs de développement durable. À cet égard, le remplacement des réservoirs d'hydrocarbures actuels par des réservoirs à double parois recouverts d'époxy et l'adoption d'un système de détection des fuites sont des facteurs de protection des ressources en eau souterraine.

Société de la faune et des parcs du Québec

Le secteur de la faune et des parcs joue un rôle important à l'égard de la conservation, la protection et la gestion de l'eau et des écosystèmes aquatiques. La *Loi sur la conservation de la mise en valeur de la faune* et la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables* contiennent de nombreuses dispositions qui concourent à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. C'est pourquoi une étroite collaboration doit être pratiquée entre les responsables de la faune et des parcs et les gestionnaires des organismes de bassins. Il serait peut être utile d'instituer un comité permanent du ministère de l'Environnement et de la Société de la faune et des parcs du Québec dans le but d'intégrer et d'harmoniser leurs planifications et actions respectives en matière de gestion de ressources en eau et des milieux aquatiques.

Commission municipale du Québec

La Commission municipale devra continuer à remplir le rôle qu'elle joue actuellement en matière d'approbation des propositions de tarification des services d'eau municipaux. Dans la détermination du prix de l'eau, elle doit s'assurer de considérer les coûts afférents à la pérennité des infrastructures, en plus des coûts d'exploitation.

Le gouvernement fédéral

Les intérêts et activités du gouvernement fédéral portent surtout sur l'eau en tant que support à la navigation, support à la vie aquatique et composante des écosystèmes estuariens et côtiers. Les compétences du gouvernement fédéral représentent des domaines essentiels à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques : pêche, navigation, commerce international, traités et accords entre pays. Les provinces, qui sont propriétaires des ressources en eau et des milieux aquatiques, ont la responsabilité fondamentale de les gérer, tandis que le gouvernement fédéral a des responsabilités connexes. Le gouvernement

fédéral a également convenu de certains partenariats de coopération avec les provinces. Le Plan d'action Saint-Laurent Vision 2000 est un exemple de partenariat de coopération scientifique et technique.

Ainsi, outre ses fonctions de gestion qui lui incombent en vertu de la loi à l'égard de la navigation, de l'habitat du poisson, des ressources du Nord et des eaux transfrontalières, le gouvernement du Canada prend des initiatives de promotion de la conservation, de catalyseur, ou encore est actif dans l'amélioration des connaissances sur les ressources hydriques. Mais l'intervention du gouvernement fédéral doit s'adapter à la politique et à la philosophie du Québec en matière de gestion des ressources en eau et des milieux aquatiques. L'évolution et le changement du rôle du gouvernement fédéral sont influencés par la mondialisation et la mise en perspective d'enjeux intersectoriels comme ceux de l'exportation de l'eau. Le gouvernement fédéral s'est retiré de certaines activités. Ainsi, il ne contribue plus financièrement à la cartographie des plaines inondables. Il concentre ses ressources sur la recherche, sur les prévisions canadiennes des conditions météorologiques, sur les urgences et sur la surveillance hydrométrique. Il cherche à créer des partenariats avec les provinces, avec les collectivités, avec les organisations non gouvernementales et avec le secteur privé.

Dans l'évolution de son rôle à l'égard de l'eau et des milieux aquatiques, le gouvernement fédéral doit rechercher une administration efficace, sans chevauchement ni double emploi. Il doit s'employer à réduire la répétition inutile des efforts, dans le but de faire des économies et d'améliorer les services. Le rôle du gouvernement fédéral devrait être conforme aux termes de l'accord transcanadien sur l'harmonisation environnementale de 1998. Cet accord, en effet, définit un cadre pour les rôles actuels et futurs du gouvernement fédéral en matière de gestion de l'environnement. Il adopte le principe de subsidiarité, lequel établit que les rôles et responsabilités doivent être assumés par l'ordre de gouvernement qui est le mieux placé pour s'en acquitter. Or, en matière de ressources en eau et de milieux aquatiques, c'est le gouvernement du Québec qui est le mieux placé, fondamentalement par sa qualité de propriétaire.

Dans ses initiatives relatives à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, le gouvernement fédéral devrait considérer l'eau comme une priorité mondiale et accentuer sa présence à ce niveau. En effet, l'eau est reconnue par la communauté internationale comme une question d'importance mondiale qui exige une concertation et une coordination internationales. C'est dans cette perspective d'internationalisation des enjeux de l'eau et des milieux aquatiques, tout en associant les provinces concernées, que le gouvernement fédéral est présent aux institutions internationales comme la Commission mixte internationale, le Programme des Nations Unies pour l'environnement et la Commission du développement durable des Nations Unies ainsi qu'aux nombreux forums et rencontres sur le thème de l'eau.

Les enjeux relatifs à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques sont complexes. Ils portent notamment sur les effets des substances toxiques, les niveaux d'eau, la production d'hydroélectricité, la lutte contre les inondations, les usages récréatifs de l'eau, la protection des habitats des espèces sauvages, la connaissance et la gestion des eaux souterraines, la navigation, les risques liés à l'eau et le changement et la variabilité climatiques. Ces enjeux exigent une action mieux intégrée, tant au niveau des provinces que du gouverne-

ment fédéral ainsi qu'au plan international. Ces enjeux devraient amener le gouvernement fédéral à interdire toutes dérivations et toutes exportations en vrac de l'eau du bassin des Grands Lacs, étant entendu que le fleuve Saint-Laurent fait partie de ce bassin. Ils devraient également amener le gouvernement fédéral à examiner la pertinence de renégocier les termes de l'ALENA afin que l'eau en soit soustraite, en vertu de son statut particulier en tant qu'élément essentiel des écosystèmes. Aussi, le gouvernement fédéral devra poursuivre et accélérer son partenariat avec la Ville de Montréal dans le projet de revitalisation de la zone du canal de Lachine. En tant que propriétaire du canal, il devrait effectuer les investissements nécessaires pour assurer de nouveau sa navigabilité.

Les institutions internationales

La répartition inégale de l'eau douce, son offre limitée et une demande sans cesse croissante font de l'eau un enjeu stratégique et, conséquemment, un enjeu de politique nationale et internationale. En tant que fiduciaire d'une part relativement importante de la réserve mondiale en eau douce, le Québec est dans une position qui lui confère des responsabilités sur le plan international, « notamment celles de protéger la ressource et de participer à apporter des solutions aux problèmes de développement, de santé et d'environnement que cause, dans de nombreux pays, une eau de plus en plus rare et d'une qualité de moins en moins bonne » (PR3, p. 39). Le Québec assume également des responsabilités au sein des mécanismes bilatéraux et internationaux de gestion des eaux transfrontalières. En plus de représenter un atout en matière de développement économique, l'expertise développée au Québec dans le domaine de l'eau lui confère un statut d'interlocuteur crédible et valable dans les débats internationaux sur l'eau.

Le fleuve Saint-Laurent fait partie d'un seul et même système, le bassin Grands Lacs—fleuve Saint-Laurent, situé en territoire canadien et américain dont environ la moitié du bassin hydrographique est en territoire québécois. L'ensemble de ce système draine entre 20 % et 25 % des ressources renouvelables d'eau douce du monde. L'importance du Saint-Laurent pour le Québec n'est plus à faire. Mentionnons simplement que 60 % de la population du Québec vit sur ses rives et que 47 prises d'eau municipales pour deux milliards de litres par jour sont prélevés dans le fleuve à des fins d'approvisionnement en eau potable (TRAN70, p. 5-7). La navigation, la production d'énergie, l'agriculture, la pêche et les activités récréatives ne sont que quelques exemples d'activités qui ont une importance socio-économique significative pour le Québec et qui dépendent du fleuve.

Le Conseil international de contrôle du fleuve Saint-Laurent est responsable de la régularisation des débits d'eau de la section internationale du Saint-Laurent à partir des ouvrages sous le contrôle de la CMI. Il est composé de dix personnes également réparties entre le Canada et les États-Unis. Le Québec est actuellement représenté par deux personnes, nommées à titre personnel, une du ministère de l'Environnement et l'autre d'une municipalité située en aval du système. Créé par la CMI, ce conseil a pour fonction principale de voir au respect de l'ordonnance de la CMI concernant les débits du lac Ontario, d'étudier de nouveaux plans de régulation et d'entreprendre des études spéciales pour la CMI.

Un tributaire majeur du fleuve Saint-Laurent est la rivière des Outaouais qui forme la frontière entre les provinces de Québec et de l'Ontario sur la plus grande partie de son parcours. Le Canada et les provinces de Québec et de l'Ontario signèrent le 2 mars 1983 la Convention relative à la régulation du bassin de la rivière des Outaouais, en vue d'établir la gestion intégrée des principaux réservoirs du bassin de cette rivière de manière à réduire les dommages causés par les inondations (PR3.7, p. 5).

En avril 1999, la CMI informait les gouvernements canadiens et américains de sa décision de préparer un plan d'étude concernant la révision des ordonnances d'approbation pour mieux prendre en compte notamment les intérêts environnementaux¹². La CMI a souligné l'urgence de revoir la régulation du lac Ontario en raison de l'insatisfaction de certains groupes d'intérêts à l'égard du fonctionnement du bassin et à la lumière des préoccupations environnementales et des enjeux liés aux changements climatiques. Étant donné l'importance des facteurs climatiques sur les fluctuations des niveaux d'eau du Saint-Laurent et les effets potentiels des changements climatiques, des évaluations d'impact et des mesures de précaution s'imposent, comme le souligne d'ailleurs la *Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques* (GENE107, p. 30 et 31). Les questions de niveaux et de débit d'eau du fleuve Saint-Laurent sont cruciales pour le Québec sur le plan socio-économique et environnemental et les décisions à cet égard relèvent d'organismes internationaux ou nationaux.

La Commission souligne l'importance pour le gouvernement du Québec de s'assurer d'une présence significative auprès des organismes nationaux et internationaux de régulation ayant une incidence sur les eaux du Saint-Laurent afin d'y faire valoir ses besoins et ses priorités de gestion du fleuve.

La Commission estime que le gouvernement du Québec doit s'assurer que le processus de révision des ordonnances de la CMI incorpore des mesures de précaution visant à réduire les impacts potentiels des changements climatiques sur le régime des eaux du Saint-Laurent.

La Commission estime également que le gouvernement du Québec doit intervenir auprès de la CMI, du Conseil international de contrôle du fleuve Saint-Laurent et de la Commission de planification et de régulation de la rivière des Outaouais pour que soient établis des critères de gestion et de régulation du niveau des eaux directement liés à la protection et à la conservation de l'environnement fluvial.

Dans l'*Accord relatif à la qualité des eaux des Grands Lacs*, signé en 1972 puis renouvelé en 1978, les gouvernements du Canada et des États-Unis s'engageaient à rétablir et à maintenir l'intégrité chimique, physique et biologique de l'écosystème du bassin des Grands Lacs. L'Accord fut modifié en 1987. Cet accord définit une série d'objectifs et de mesures déterminants pour la qualité de l'eau du fleuve Saint-Laurent. C'est sur la base de l'Accord que fut mis en œuvre du côté canadien le Plan d'action des Grands Lacs. Les travaux réalisés dans le cadre de l'*Accord relatif à la qualité des eaux des Grands Lacs* constituent une partie importante du programme de la CMI depuis de nombreuses années. Deux

12. Référence Internet : www.ijc.org/boards/islrbc/pos/backf.html

conseils binationaux aident la CMI à exercer les responsabilités et les pouvoirs qui lui sont conférés par l'Accord : le Conseil de la qualité de l'eau des Grands Lacs et le Conseil consultatif scientifique pour les eaux des Grands Lacs. Les conseils consultatifs de la CMI sont composés d'experts du Canada et des États-Unis chargés de l'aider à s'acquitter de son mandat.

Compte tenu de l'influence de la qualité de l'eau des Grands Lacs sur celle du fleuve Saint-Laurent, la Commission estime que le Québec doit s'assurer d'être représenté au sein des comités consultatifs créés par la CMI dans le cadre de l'*Accord relatif à la qualité de l'eau des Grands Lacs*, en plus d'y jouer un rôle actif.

Le Québec a adhéré à la *Charte des Grands Lacs* signée en 1985 avec l'Ontario et huit États américains (*Charte des Grands Lacs*, 1985). Les objectifs de la Charte sont de maintenir les niveaux et les débits des eaux des Grands Lacs, de leurs tributaires et des cours d'eau qui les relient, d'assurer l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme coopératif de gestion des ressources en eau du bassin des Grands Lacs par les États et les provinces signataires, de protéger les aménagements situés à l'intérieur de la région et d'établir des bases solides en vue des futurs investissements et développements dans la région.

Selon l'Union Saint-Laurent, Grands Lacs, la mise en œuvre des principes de la Charte n'est que partiellement réalisée, présente certaines lacunes et n'a pas l'efficacité souhaitée (MEMO273, p. 8). Toutefois, l'initiative des gouvernements signataires est louable, et les objectifs de même que les principes de la *Charte des Grands Lacs* constituent une base solide. En octobre 1999, les États et provinces signataires ont d'ailleurs réitéré leur engagement envers les principes énoncés dans la Charte. Ils ont également promis d'élaborer une nouvelle entente qui les lierait plus étroitement dans une démarche collective en vue de planifier et de gérer la protection des eaux des Grands Lacs, et de prendre les décisions à cet égard (ECON17.1, p. 34).

À l'instar des recommandations de la CMI dans son rapport intérimaire (ECON17, p. 31) et dans son rapport final (ECON17.1, p. 52), la Commission estime que les gouvernements des États et des provinces devraient prendre des mesures relatives à la mise en œuvre de la *Charte des Grands Lacs* et :

- ◆ élaborer et de mettre en œuvre, d'urgence, le Programme coopératif de gestion des ressources en eau du bassin ;
- ◆ abaisser substantiellement le seuil applicable aux activités de consommation nouvelles ou accrues qui exigent une notification, une consultation et l'obtention d'un consentement et d'une approbation ;
- ◆ faire en sorte que le processus de notification et de consultation prévu dans la Charte soit ouvert et transparent et que la consultation du public soit adéquate ;
- ◆ établir une vaste gamme de processus de consultation aux termes de la Charte de manière à garantir l'évaluation des effets importants des utilisations proposées des ressources en eau dans le bassin des Grands Lacs.

Au cours des années 1990, deux conventions internationales importantes ont été signées pour la protection des eaux douces transfrontalières, celles d’Helsinki (1992) et de New York (1997)¹³. Elles établissent les grands principes à inclure dans les traités liant les pays riverains d’un même cours d’eau dans l’objectif d’assurer une utilisation durable des ressources et de prévenir les conflits d’usages (Académie de l’eau, 1998, p. 12-14 et GENE107, p. 12 et 13).

La Commission est d’avis qu’à titre de signataire de la *Charte des Grands Lacs*, le Québec devrait faire en sorte qu’elle devienne une convention internationale entre les provinces, les États riverains et les gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis. Le texte de la *Charte des Grands Lacs* devrait être actualisé à la lumière des principes énoncés dans les conventions internationales récentes en regard des eaux transfrontalières. La Charte ainsi modifiée devrait prévoir des recours légaux utiles aux parties en cas de litiges.

La croissance démographique et l’urbanisation d’ici 2025 entraîneront des pressions susceptibles de grever les ressources naturelles, notamment l’eau. Compte tenu de l’augmentation des besoins en ressources, couplée aux changements climatiques et technologiques, les gouvernements devront aller au devant des conflits liés à l’utilisation des ressources afin d’assurer la protection de la population et du milieu naturel (ECON6, p. 15 et 29). Pour faire face à cette problématique, les gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis ont demandé à la CMI de réfléchir sur la mise en place de conseils hydrographiques internationaux pour les principaux bassins hydrographiques transfrontaliers, seuls ou regroupés, selon une approche écosystémique¹⁴.

Les grands bassins hydrographiques considérés par la CMI au Québec pour l’établissement de conseils internationaux sont le lac Memphrémagog–rivière Saint-François, le lac Champlain–rivière Richelieu et les Grands Lacs–fleuve Saint-Laurent (ECON6, p. 31). Dans ce dernier cas, la CMI recommande d’élargir le mandat et d’augmenter le nombre de membres du Conseil de la qualité de l’eau des Grands Lacs afin qu’il puisse assumer « les responsabilités supplémentaires d’un conseil international de bassin hydrographique [...] au moins jusqu’à la ligne des marées et au-delà, si nécessaire » (ECON6, p. 33). La création de tels conseils internationaux avec de larges pouvoirs de gestion des eaux de surface et souterraines recèle des risques d’hydroconflits et est susceptible de limiter la souveraineté du Québec sur ses eaux.

Compte tenu des implications et des enjeux en cause, la Commission estime que le Québec doit s’assurer d’être associé directement à toutes discussions de la Commission mixte internationale relatives à la mise en place de conseils hydrographiques internationaux. La moitié du bassin hydrographique du système Grands Lacs—fleuve Saint-Laurent étant situé sur le territoire du Québec, ce dernier devrait détenir la moitié des voix au sein du conseil hydrographique du bassin Grands Lacs—fleuve Saint-Laurent. La Commission souligne l’importance de consulter et d’associer les communautés à ces discussions.

13. La convention d’Helsinki a été adoptée en 1992 par la Commission des Nations Unies pour l’Europe dont font également partie le Canada et les États-Unis. Il s’agit de la *Convention sur la protection et l’utilisation des cours d’eau transfrontaliers et des lacs internationaux*. La convention de New York a été développée par la *Commission du droit international* après 27 ans de travaux et adoptée en 1997 par l’Assemblée générale des Nations Unies. Il s’agit de la *Convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d’eau internationaux à des fins autres que la navigation*.

14. www.ijc.org/news/h2oshed1198f.html

Outre celui des Grands Lacs—fleuve Saint-Laurent, deux autres bassins transfrontaliers font l'objet depuis plusieurs années d'ententes intergouvernementales de coopération en matière d'environnement. Il s'agit du bassin du lac Memphrémagog avec une entente entre le Québec et l'État du Vermont et du bassin du lac Champlain avec une entente entre le Québec et les États du Vermont et de New York (SURF186).

En plus d'assurer un rôle de premier plan dans le cadre des ententes de coopération actuelles, et sur le modèle de ces dernières, la Commission estime que le Québec devrait favoriser des initiatives de coopération relatives à la gestion des eaux de bassins transfrontaliers par le biais d'ententes formelles.

La gestion de l'eau comporte un important volet relatif à la solidarité internationale vis-à-vis de la rareté de la ressource. La Commission recommande d'ailleurs que le premier principe de la politique québécoise de l'eau reconnaisse l'eau comme patrimoine commun de l'humanité. En tant que fiduciaire de ce patrimoine, le Québec a une responsabilité envers les générations futures de gérer l'eau de façon responsable, considérant qu'il s'agit d'un bien vital pour tout être vivant et l'ensemble de l'écosystème. Par son action sur la scène internationale, le gouvernement a tout intérêt à participer et à soutenir la coopération internationale afin de pouvoir influencer les approches, les orientations et les règles de gestion.

Dans *Le Manifeste de l'eau*, le Groupe de Lisbonne propose une démarche internationale visant à mettre en place un contrat mondial de l'eau fondé sur le principe que l'eau appartient aux habitants de la Terre (Petrella, 1998). Le contrat mondial de l'eau est inspiré par deux finalités : l'accès de base à l'eau pour tous et sa gestion solidaire et durable.

La Commission estime que le Québec pourrait participer à l'initiative du Groupe de Lisbonne pour un contrat mondial de l'eau. Plus particulièrement, l'Assemblée nationale et le gouvernement du Québec pourraient être actifs dans la mise en place d'un réseau de parlements pour l'eau qui vise notamment à définir un droit mondial de l'eau.

Le gouvernement du Québec doit s'assurer du respect et du suivi des engagements et des ententes internationales qu'il a signés et devrait publier, tous les cinq ans, un bilan de ses réalisations et un état d'avancement de ses engagements. De plus, le gouvernement doit collaborer étroitement avec les organismes internationaux présents au Québec et favoriser l'implantation d'autres initiatives liées au domaine de l'eau.

Le gouvernement du Québec doit également faire en sorte de faciliter et d'encourager l'exportation de son expertise publique et privée en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques de même qu'il doit s'assurer d'une présence active auprès des différents forums et réseaux internationaux.

L'entreprise privée

Les grandes entreprises ainsi que les PME ne sont pas toujours conscientes des risques que présentent leurs produits et leurs procédés de production. Elles réclament la liberté de choisir les moyens et les technologies pour atteindre les objectifs environnementaux qui leur sont imposés, tout en tenant compte du contexte de la compétition régionale, nationale,

continentale et mondiale. Les industries devraient être encouragées à effectuer l'analyse du cycle de vie de leurs produits, de façon à rationaliser leurs méthodes de production. Du coup, elles pourraient éviter le gaspillage et réutiliser l'eau.

Le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) a mis au point le concept de production propre dans les procédés industriels. Il s'agit de l'application continue d'une stratégie intégrée et préventive sur les procédés et les produits, afin de réduire les risques pour les humains et l'environnement. Dans les procédés de fabrication, une production propre passe par la conservation des matières premières, de l'eau et de l'énergie, l'élimination des matières toxiques, et la réduction des émissions et résidus. Le concept vise à réduire les effets négatifs au cours du cycle de vie entière du produit. La production propre fait appel à un savoir-faire et à une technologie avancée. Elle repose sur un changement dans les façons de penser. À long terme, c'est la méthode la plus économique de développement et de fabrication de produits. Elle permet d'éviter les coûts associés aux impacts sur l'environnement et la santé.

La présence d'usines et d'entrepôts le long des cours d'eau augmente les risques de contamination accidentelle de l'eau. Des plans de surveillance et des mesures d'urgences sont nécessaires, mais la prévention est préférable en matière de sécurité industrielle.

La contribution du secteur de l'entreprise privée à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques est importante. Comme consommatrice d'eau et comme pollueur, l'entreprise a de lourdes responsabilités. Elle doit utiliser l'eau judicieusement et réduire ses rejets, même en dépassant au besoin les exigences réglementaires. Elle doit éduquer et sensibiliser ses clients, par exemple en adoptant l'étiquetage écologique (2.3.12 et 2.5.7). Elle doit former ses employés aux risques que présentent ses procédés et produits et aux mesures de protection à adopter.

L'entreprise doit être au Québec un facteur déterminant de l'émergence d'une force d'innovation technologique en eau potable et en eaux usées. La constitution d'une masse critique d'expertise pourrait être facilitée par les besoins actuels de réfection des infrastructures. Cette masse critique stimulerait de cette façon l'évolution technologique, par l'encouragement et le soutien au développement et à l'application de moyens, techniques, équipements et modes de gestion nouveaux.

L'entreprise a des responsabilités citoyennes et un devoir de solidarité. Tout en assurant des profits raisonnables à ses actionnaires ou propriétaires, elle doit poursuivre des objectifs de développement de l'économie et de création d'emplois, particulièrement pour les jeunes. La mise en œuvre de la gestion par bassin versant ouvrira la voie au développement d'expertises et à la création d'entreprises de soutien aux fonctions de gestion. La gestion de l'eau et des milieux aquatiques exigera des savoirs nouveaux et des métiers nouveaux. Ce domaine d'activité sera riche en occasions d'affaires, lesquelles auront besoin des nouveaux emplois directs et indirects, la plupart spécialisés. Ainsi, l'entreprise participera à la gestion par bassin versant comme partenaire siégeant à la table de concertation que sera le comité de bassin.

La solidarité amènera également l'entreprise à partager ses données et connaissances. Des sociétés privées possèdent de précieuses données, notamment en matière d'hydrogéologie. Ces données seraient fort utiles aux systèmes de référence et bases de données publics. Sans trahir la confidentialité de renseignements relatifs à un client, l'entreprise pourrait mutualiser ses données sur l'eau et le milieu aquatique.

La solidarité pourrait amener certaines industries à mettre au point un dispositif d'action humanitaire. Lors de conflits ou de catastrophes, l'entreprise québécoise pourrait utilement être associée à des solutions pragmatiques pour la production rapide d'une quantité appréciable d'eau potable, la distribution et l'assainissement.

La solidarité pour l'entreprise suppose l'adhésion au principe du pollueur-payeur. Si l'entreprise attend du gouvernement des règles claires et équitables, une coordination efficace et une surveillance rigoureuse, en contrepartie le gouvernement doit attendre de l'entreprise un engagement ferme de réduire la pollution et de dépolluer. Des mesures incitatives et dissuasives sont nécessaires. Les redevances qui seront imposées devront porter sur l'ensemble des formes de pollution industrielle, y compris celles de l'industrie agricole.

Le devoir de solidarité de l'entreprise la conduit naturellement à partager avec les gestionnaires publics les forces de ses pratiques de gestion, notamment le souci de la performance et la relation avec la clientèle. La performance passe par la maîtrise des processus, la formation et la gestion de la qualité. Les pratiques de gestion issues du secteur privé peuvent aider les services publics à se débureaucratiser, se décloisonner et se rapprocher des attentes, besoins et exigences de l'usager-client.

Des alliances stratégiques seraient indiquées entre le secteur privé et le secteur public pour mettre au point une démarche d'exportation de l'expertise québécoise en matière de gestion des eaux. La nécessaire réhabilitation des infrastructures municipales pourrait présenter une occasion unique de développement d'une expertise exportable. Les grands travaux dans les pays en voie de développement et le besoin de moderniser les équipements d'alimentation en eau potable et d'épuration des eaux usées dans les pays industrialisés représentent un énorme et lucratif marché pour l'entreprise québécoise. Ainsi, le Québec se positionnerait en matière de gestion de l'eau. La reconnaissance de son expertise dans la gestion de vastes projets de production d'énergie accrédite la réputation d'assembleurs efficaces des professionnels québécois, sur le plan administratif, technique et financier.

L'industrie de l'eau embouteillée crée relativement peu d'emplois, en comparaison avec les secteurs de la conception, de la construction, de l'entretien et de l'exploitation des ouvrages. C'est pourquoi les conditions doivent être recherchées pour que toutes les étapes de fabrication des contenants, d'embouteillage, de contrôle de la qualité, d'étiquetage et de marketing soient réalisées au Québec par des ressources québécoises. La qualité de bien collectif de l'eau doit comprendre une certaine redistribution des profits réalisés au bénéfice de la population. Une redevance de prélèvement pourrait assurer ce partage des avantages offerts par la commercialisation d'un bien patrimonial.

L'industrie de l'environnement forme un créneau économique prometteur et en développement. L'expertise et l'expérience du secteur privé doivent être mises à profit par les municipalités dans les domaines de la planification, de l'équipement, de la construction, de l'entretien et de la gestion des services de traitement, de distribution et d'assainissement de

l'eau. Des partenariats féconds pourraient être établis entre le privé et le public, avec des obligations contractuelles de performance. Toutefois, la Commission a établi (chapitre 1) que la responsabilité municipale exige le maintien de la propriété publique des infrastructures et le contrôle de la gestion par la municipalité.

Milieu associatif

Les associations de riverains de lacs et de rivières, les groupes environnementaux, les groupes communautaires, les associations de consommateurs et les associations pour la protection d'un sous-bassin contribuent à la réflexion sur la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Par leur engagement social, ces associations et groupes favorisent la mobilisation des communautés et l'évolution des mentalités. Ils sont des partenaires vigilants à l'égard de la surveillance et du suivi des décisions et de l'encadrement de la participation du public. Ils sont souvent associés à des activités d'information, de formation, d'éducation et de sensibilisation.

Le monde associatif fait partie des acteurs de l'eau au sein du comité de bassin, ce parlement de la gestion partagée et participative de l'eau. Il a plein droit au chapitre, au même titre que les élus locaux, les usagers industriels et agricoles et les représentants de l'État. Par un mode de représentation et de délégation à définir, il désigne des membres du comité du bassin.

De concert avec les conseils régionaux de développement (CRD), les conseils régionaux de l'environnement (CRE) ont un rôle à jouer dans l'intégration et la concertation à l'échelle de la région administrative. Ils pourraient jouer un rôle-conseil auprès des acteurs de l'eau et des milieux aquatiques et prendre des initiatives de maillage de ressources régionales, dans un souci constant de cohésion et d'acceptation sociale.

Les associations et les groupes peuvent parfois être les instigateurs d'un projet de gestion à l'échelle du bassin versant. Autrement, il apparaît nécessaire de les associer le plus rapidement possible, c'est-à-dire dès la phase d'émergence du projet.

2.5 Les outils

2.5.1 Les outils juridiques

Le régime juridique que nous proposons cherchera d'abord à favoriser, sur le plan institutionnel, des approches intégrées en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques et à assurer la cohérence, la participation démocratique et la transparence. Le régime juridique doit encourager la concertation, la responsabilisation et la capacité de formuler des solutions par anticipation. Il doit permettre à la fois la protection de l'eau, son partage et sa mise en valeur.

Au Québec, depuis une vingtaine d'années, d'importants efforts ont été consentis sur le plan législatif et réglementaire. Cependant, nous devons aller plus loin, en tirant profit des acquis. Pour que le processus d'amélioration puisse démarrer, c'est maintenant qu'il faut commencer à agir.

Le Québec doit établir un véritable droit de l'eau dont la pièce maîtresse sera une loi-cadre sur l'eau et les milieux aquatiques. Elle instituera les mécanismes, les outils et les formes de financement de la gestion de l'eau et leur donnera une assise juridique. Elle sera aussi le lieu de départ de la concordance législative et réglementaire. Dans une approche de développement durable, cette loi aura pour objet d'encadrer l'ensemble du domaine de l'eau et des milieux aquatiques. Elle établira les principes généraux de la gestion des ressources en eau et des milieux aquatiques : l'eau patrimoine commun de l'humanité, la durabilité, la concertation des acteurs, la gestion équilibrée des milieux naturels et des usages, la prudence et le partage équitable du coût de l'eau entre les usagers et les pollueurs. Elle fixera les orientations relatives au maintien de la qualité, à la préservation, à l'utilisation, à la conservation et à la mise en valeur. Elle instituera les structures administratives souples nécessaires à la gestion des ressources en eau et des milieux aquatiques.

Elle donnera un statut juridique aux outils de planification et de gestion : le comité de bassin, le schéma directeur de l'eau et le mécanisme de financement, soit une redevance pour les usages industriels et commerciaux. La participation du public aux décisions relatives aux ressources en eau et aux milieux aquatiques sera aussi inscrite dans la loi comme exigence. Elle clarifiera le statut juridique de l'eau souterraine et de surface et du lit des cours d'eau. Elle précisera les droits d'accès et les droits d'usage des riverains. Elle affirmera et officialisera l'intervention du Québec sur le Saint-Laurent.

La loi-cadre sur l'eau et les milieux aquatiques interdira l'exportation de l'eau en vrac ainsi que les prélèvements des bassins québécois pour des transferts vers des bassins à l'extérieur du territoire du Québec. Elle remplacera la désuète *Loi sur le régime des eaux*.

Notre régime actuel de l'eau est formé de règles issues de sources diverses, pour la plupart anciennes et qui n'ont jamais été systématisées. Il a été élaboré par des apports successifs qui ont été juxtaposés dans le temps, créant ainsi des droits et des obligations sans modifier la plupart du temps les situations juridiques acquises. C'est pourquoi le chantier et le défi, c'est la systématisation du droit québécois de l'eau et des milieux aquatiques.

Le partage des champs de compétence prévus dans la Loi constitutionnelle de 1867

Le Canada est un pays fédéral, c'est-à-dire un pays caractérisé par un partage des champs de compétence entre le Parlement fédéral et les provinces. En vertu des champs de compétence que lui attribue la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Parlement fédéral a adopté plusieurs législations qui touchent à des aspects importants de la gestion de l'eau. En vertu de sa compétence sur la navigation, il a adopté la *Loi sur la protection des eaux navigables* qui lui permet d'édicter des normes sur cette importante activité économique. C'est le gouvernement fédéral qui décide de la profondeur du chenal du fleuve Saint-Laurent pour assurer la navigation. Bien que le Québec soit propriétaire du lit du fleuve, le fédéral est habilité à le draguer. Également, en vertu de sa compétence sur les navires, le Parlement

fédéral a adopté la *Loi sur la marine marchande du Canada*. Le tonnage des navires et leur vitesse, avec les conséquences que cela comporte pour l'environnement du fleuve, sont donc du ressort du fédéral. En s'appuyant sur sa compétence en matière des pêches, ce dernier a adopté la *Loi sur les pêches* qui l'habilite, entre autres, à édicter des règles touchant les techniques de prise et des normes de rejet de substances nocives. Parmi les autres législations fédérales, mentionnons la *Loi sur les océans*, la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* (de nombreux règlements ont été édictés en vertu de ces lois).

En vertu des articles 109 et 117 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, le Québec, de son côté, est propriétaire des ressources et des terres publiques situées sur son territoire, y compris le lit du fleuve Saint-Laurent, ses grèves, ses battures et ses rives, sauf ce qui appartient au domaine public fédéral et ce qui a été aliéné de quelque façon aux particuliers. En vertu des compétences que le Québec détient, entre autres sur son domaine public, sur la propriété et les droits civils, il a adopté la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Ce texte législatif accorde au gouvernement québécois un imposant pouvoir réglementaire qui lui permet, de façon pratique, de fixer des normes touchant les multiples aspects de l'environnement. D'autres dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867* attribuent des champs de compétence aux provinces en vertu desquels le Québec a adopté des lois touchant à des aspects vitaux de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Parmi les lois québécoises, mentionnons la *Loi sur le régime des eaux*, la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*, la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, la *Loi sur les terres du domaine de l'état*, la *Loi sur les espèces menacées ou vulnérables*, la *Loi sur la protection du territoire et des activités agricoles*, la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* et la *Loi sur le ministère de l'Environnement* (de nombreux règlements ont été édictés en vertu de ces lois québécoises). De plus, en vertu du *Code municipal du Québec* et de la *Loi sur les cités et villes*, le Québec a conféré aux municipalités d'importants pouvoirs ayant trait à l'eau.

L'affirmation du Québec dans l'occupation de ses champs de compétence

Le Québec a donc adopté plusieurs lois pour occuper ses champs de compétence en matière de gestion de l'eau. Par l'article 10 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement*, le ministre de l'Environnement est « chargé d'assurer, dans une perspective de développement durable, la protection de l'environnement ». L'Assemblée nationale a donc inscrit le principe du développement durable dans la loi constitutive du ministère de l'Environnement ; elle l'utilise pour caractériser la mission qu'elle confie au ministre de l'Environnement. Le mot « environnement » comprend l'eau (voir le paragraphe (4) de l'article 1 de la *Loi sur la qualité de l'environnement*). De plus, l'article 13 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement* prévoit que le ministre de l'Environnement « assure la gestion du domaine hydrique de l'État et de l'eau en tant que richesse naturelle ».

Dans un arrêt rendu en 1993, qui avait trait à la protection des cours d'eau au Québec, la Cour d'appel soulignait que « le droit de propriété est désormais de plus en plus soumis aux impératifs collectifs » (*MRC d'Abitibi c Ibitiba*, [1993] R.J.Q. 1061, p. 1066 et 1067).

Le Québec doit continuer d’occuper, d’une façon pleine et entière, ses champs de compétence. En matière de gestion de l’eau et des milieux aquatiques, un nouveau coup d’envoi est nécessaire ; de nouvelles initiatives doivent être prises. La première concerne l’adoption d’une loi-cadre sur l’eau et les milieux aquatiques.

L’adoption d’une loi-cadre sur l’eau et les milieux aquatiques

L’expression « loi-cadre » ne doit pas être un facteur de confusion. L’objectif visé est d’ajouter certaines dispositions législatives à l’architecture juridique existante afin de combler des lacunes et d’augmenter la cohérence qui doit caractériser le régime juridique. Ces propositions créent de nouvelles instances et posent certains principes qui permettront au Québec de s’affirmer davantage dans l’exercice de ses compétences en matière de gestion de l’eau et des milieux aquatiques. Ces nouvelles mesures sont porteuses de renouveau, mais elles se veulent aussi en lien avec la structure juridique actuelle et, surtout, bénéficière de ses acquis. L’intention en est une de systématisation du droit québécois de l’eau et des milieux aquatiques.

Voyons d’abord le contenu de ces nouvelles dispositions. Nous indiquerons ensuite les liens qu’elles doivent entretenir, sur le plan québécois, avec le régime juridique existant. L’arrimage doit s’effectuer non seulement avec les lois québécoises, mais également avec l’infrastructure juridique fédérale qui, comme nous l’avons indiqué précédemment, intervient largement en matière de gestion de l’eau et des milieux aquatiques.

Le contenu

Nous présentons les principales dispositions que pourrait contenir cette loi-cadre.

D’abord, des « considérant... » :

CONSIDÉRANT que les ressources en eau et les milieux aquatiques sont essentiels sur le plan environnemental et qu’il importe d’en permettre une utilisation respectant le principe du développement durable ;

CONSIDÉRANT que le Québec est propriétaire des ressources en eau sur son territoire ;

CONSIDÉRANT que le Québec doit gérer l’eau et les milieux aquatiques pour en assurer la qualité et la pérennité ;

CONSIDÉRANT l’importance de la participation des communautés dans la prise de décisions concernant la gestion de l’eau et des milieux aquatiques ;

CONSIDÉRANT que de nouvelles instances doivent être créées afin d’assurer, entre autres, la participation des citoyens à la gestion de l’eau et des milieux aquatiques ;

CONSIDÉRANT le rôle majeur pour le Québec du fleuve Saint-Laurent sur le plan environnemental, ce qui inclut les dimensions esthétique, historique, sociale, culturelle et économique ; sa valeur patrimoniale nationale ; l'importance que le Québec exerce pleinement ses compétences sur cette principale source d'eau potable des Québécois ;

CONSIDÉRANT que la gestion intégrée et « écosystémique » de l'eau et des milieux aquatiques exige la concertation...

Après ce préambule pourrait suivre l'énoncé de grands éléments de la réforme souhaitable :

- 1^o Le principe de la gestion à l'échelle des bassins versants serait établi dans la loi ainsi que le statut des comités de bassin. La principale mission des comités de bassin serait d'élaborer, avec la participation du public, un schéma directeur de l'eau qui serait ultérieurement approuvé par le ministre de l'Environnement et intégré dans le contenu obligatoire du schéma d'aménagement du territoire.
- 2^o Le statut juridique des redevances serait établi.
- 3^o Un ministre d'État aux ressources en eau et aux milieux aquatiques, fonction assumée par le ministre de l'Environnement, présiderait un comité ministériel de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Le ministre d'État aurait pour responsabilité d'assurer la concertation entre les ministères et organismes qui interviennent dans la gestion de l'eau et des milieux aquatiques et de veiller à la cohérence des grands usages de l'eau, y compris l'hydroélectricité.
- 4^o La loi-cadre devrait reconnaître l'importance du fleuve Saint-Laurent et l'attachement que le peuple du Québec porte à ce géant intimement lié à son histoire. Le texte du préambule de la *Loi sur le parc marin du Saguenay–Saint-Laurent* (sanctionnée le 5 juin 1997) reconnaît l'importance, pour les générations actuelles et futures, de protéger l'environnement, la faune et la flore ainsi que les ressources exceptionnelles d'une partie représentative du fjord du Saguenay et de l'estuaire du Saint-Laurent, tout en favorisant son utilisation à des fins éducatives, scientifiques et récréatives.

Une telle déclaration permettrait d'inclure dans la loi un principe fondamental en matière de gestion de l'eau, à savoir la considération « de l'amont et de l'aval ». Appliqué au fleuve Saint-Laurent, ce principe prend toute son acuité. Tributaire du bassin hydrographique des Grands Lacs, le fleuve participe de toutes les vulnérabilités que sa situation géographique entraîne.

- 5^o Tout en respectant les droits des riverains, la loi-cadre devrait établir un principe général d'accès aux cours et plans d'eau par les citoyens du Québec. Des efforts collectifs considérables ont été consentis au Québec pour améliorer la qualité des cours d'eau. La baignade, la navigation de plaisance, l'observation des oiseaux, la promenade à pied et les sports nautiques font partie des agréments de la vie que l'accès aux cours et plans d'eau favorise.

-
- 6° *La Loi visant la préservation des ressources en eau*, sanctionnée le 26 novembre 1999, interdit le transfert hors du Québec des eaux, de surface ou souterraines, prélevées au Québec. D'application temporaire, les dispositions de cette loi devraient être rendues permanentes par la loi-cadre.
- 7° Un conseil de l'eau et des milieux aquatiques devrait être institué. Son mandat serait de donner au ministre de l'Environnement des avis sur toute question relative à la protection, au partage et à la mise en valeur de l'eau et des milieux aquatiques.
- 8° La loi-cadre devrait établir le statut juridique de l'eau. Actuellement, les eaux souterraines et les eaux de surface ont un statut juridique différent. Les premières constituent un bien de propriété privée lié à la propriété immobilière et les secondes ont un statut de bien commun (PR3, p. 12 et 18). Cette situation devrait être changée. L'unicité des eaux de surface et des eaux souterraines, comme partie intégrante d'un même cycle hydrologique, commande que le statut de l'eau soit unique. De façon pratique, le statut juridique doit reconnaître le caractère collectif de l'eau. Il devrait donner au gouvernement toute la marge de manœuvre pour protéger la ressource et en planifier l'utilisation, y compris par l'imposition de redevances. Les principales recommandations de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau (Commission Legendre) relativement au statut juridique de l'eau sont toujours actuelles :

- ◆ une dissociation complète du statut juridique de l'eau de celui de la propriété foncière ;
- ◆ que l'eau, quelle que soit sa forme et où qu'elle se trouve, ait un statut juridique unique ;
- ◆ que l'eau soit définie juridiquement comme ressource collective placée sous le contrôle de l'État, quelle que soit sa forme et où qu'elle se trouve ;
- ◆ que l'eau ne puisse être l'objet de propriété dans son site naturel.

(GENE128.1, p. 90)

Il ne s'agirait pas de procéder à une expropriation ni à une nationalisation des eaux souterraines, mais « seulement une abolition du droit de propriété sur la chose commune » (GENE1, p. 308). En d'autres termes, le statut des eaux souterraines viendrait rejoindre celui déjà attribué aux eaux de surface.

En somme, l'objectif serait de rechercher par la loi-cadre une gestion intégrée de l'eau et des milieux aquatiques.

Les liens avec les lois et les règlements québécois

Les nouvelles dispositions législatives proposées ne constituent pas un régime juridique complet applicable à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Ces propositions doivent se lire et s'interpréter en relation avec plusieurs autres législations, dont la *Loi sur la qualité de l'environnement* et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* qui sont appliquées

au Québec depuis au moins une vingtaine d'années. Certains aspects de la *Loi sur le ministère des Régions* peuvent également contribuer à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

En vertu des définitions que l'on retrouve au début de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, le mot « eau » comprend « l'eau de surface et l'eau souterraine où qu'elles se trouvent » et le mot « environnement » comprend « l'eau ». Par cette loi, le gouvernement possède un vaste pouvoir réglementaire qui lui permet, de façon pratique, d'édicter des normes touchant les diverses composantes de l'environnement, y compris l'eau. À titre d'exemples, les paragraphes (a) et (b) de l'article 46 de cette loi prévoient que le gouvernement peut adopter des règlements pour « classer les eaux » et « définir des normes de qualité physique, chimique et biologique de l'eau selon ses différents usages pour l'ensemble ou une partie du territoire du Québec ». D'une façon particulière, le gouvernement peut également adopter des normes touchant les divers aspects de l'exploitation et de l'utilisation des eaux souterraines. Le paragraphe (s) de l'article 46 prévoit en effet que le gouvernement peut adopter des règlements pour :

- s) régir l'exploitation des eaux souterraines en fonction des différents usages, y compris le captage d'eaux souterraines dont l'utilisation ou la distribution est régie par la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments*. Les règlements peuvent notamment :
 - 1^o subordonner, dans les cas qu'ils indiquent, l'exploitation d'eaux souterraines, y compris celles qui sont menacées de contamination, à l'autorisation du ministre, laquelle peut contenir toute condition que le ministre juge nécessaire ;
 - 2^o prescrire des normes portant sur les volumes d'eau prélevés, la qualité de l'eau et la préservation de la qualité ;
 - 3^o prescrire des normes applicables aux installations de captage ;
 - 4^o prescrire la préparation de registres, rapports ou autres documents et en prescrire la communication au ministre.

L'énorme pouvoir réglementaire confié au gouvernement par l'Assemblée nationale doit donc être utilisé, entre autres, pour favoriser la gestion de l'eau et des milieux aquatiques.

Non seulement la *Loi sur la qualité de l'environnement* confie au gouvernement un immense pouvoir réglementaire l'autorisant à adopter des normes relatives à l'eau, mais elle prévoit également des mécanismes généraux de contrôle qui touchent à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Le principe général de la protection de l'environnement formulé à l'article 20 et le système de délivrance des autorisations prévues entre autres aux articles 22 et 32 permettent de régir de nombreuses activités qui visent différents aspects de l'eau et des milieux aquatiques. De plus, le régime d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement de certains projets institué à l'article 31.1 et le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* prévoient que d'importants projets ayant des incidences sur l'eau ou sur les milieux aquatiques sont assujettis à la réalisation d'une étude d'impact et peuvent faire l'objet d'audiences publiques.

Quant au fleuve Saint-Laurent, sa conservation et sa protection environnementale devraient trouver principalement leurs points d'ancrage dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*, en tenant compte également des dispositions de la loi-cadre. Le paragraphe (e) de l'article 31 prévoit que le gouvernement peut « définir des normes de protection et de qualité de l'environnement ou de l'une de ses parties pour l'ensemble ou une partie du territoire du Québec ». Le lit du fleuve, l'utilisation de l'eau et les rives du fleuve ainsi que les entreprises locales qui interviennent dans le fleuve sont des matières qui peuvent faire l'objet de normes édictées en vertu de cette disposition.

Le fleuve Saint-Laurent doit bénéficier de l'immense expérience juridique et administrative qui découle de l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. Au Québec, le droit de l'environnement subit déjà une forme d'éclatement à cause du partage des compétences entre les deux ordres de gouvernement. Adopter un régime juridique complet spécialement pour le Saint-Laurent, en dehors de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, contribuerait encore davantage à cette fragmentation. Sur le plan du droit, cette forme d'éparpillement entraîne des conséquences. Il y a risque que la portée réelle de ces nouvelles dispositions ne soient pas saisies, et qu'elles ne soient pas interprétées correctement par rapport aux autres mécanismes fondamentaux prévus dans la *Loi sur la qualité de l'environnement*. La cohérence de l'architecture juridique doit être recherchée.

L'article 5 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* présente le contenu obligatoire du schéma d'aménagement et prévoit déjà, à son paragraphe (4), plusieurs éléments qui ont trait à l'eau et aux milieux aquatiques :

- 4° déterminer toute zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique, telle une zone d'inondation, d'érosion, de glissement de terrain ou d'autre cataclysme, ou pour des raisons de protection environnementale des rives, du littoral et des plaines inondables.

L'intégration du schéma directeur de l'eau dans le schéma d'aménagement va augmenter la préoccupation des municipalités régionales de comté à l'égard de la protection, de la gestion et de la mise en valeur de l'eau et des milieux aquatiques. Cette intégration prend également une importance particulière vis-à-vis des municipalités, compte tenu du rôle clé joué par le document complémentaire qui doit accompagner le schéma d'aménagement. Le deuxième alinéa de l'article 5 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* se lit en partie comme suit :

Le schéma doit également comprendre un document complémentaire établissant les règles minimales qui obligent les municipalités dont le territoire est compris dans celui de la municipalité régionale de comté à :

- 3° prévoir dans les dispositions réglementaires des règles au moins aussi contraignantes que celles établies dans le document complémentaire.

Ainsi, le schéma d'aménagement et le document complémentaire qui doit l'accompagner constituent des moyens vitaux pour permettre au schéma directeur de l'eau d'atteindre pratiquement l'ensemble des municipalités au Québec.

La mise en œuvre de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* passe par les instruments prévus dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, principalement le schéma d'aménagement, le document complémentaire et les règlements de zonage et de lotissement.

En 1992, la Cour d'appel du Québec a souligné les interrelations entre la *Loi sur la qualité de l'environnement* et la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* : « il est évident qu'il y a imbrication des systèmes mis sur pied par ces deux lois, puisque la protection de la qualité de l'environnement dépend, en partie au moins, de la réglementation touchant l'aménagement du territoire et de l'urbanisme » (*Municipalité de Saint-Michel-Archange c. 2419-6388 Québec inc.*, [1992] R.J.Q. 875, p. 889-891). En matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques, il faut donc tirer profit de la dynamique qui existe entre ces deux lois.

La *Loi sur le ministère des Régions*, sanctionnée le 19 décembre 1997, prévoit la création d'un conseil régional de développement pour chaque région administrative du Québec. Leur mandat est décrit à l'article 20 : « Chaque conseil régional de développement a principalement pour mandat de favoriser la concertation entre les partenaires de la région et de donner des avis au ministre sur tout ce qui touche le développement de la région. Pour la réalisation de ce mandat, le conseil régional établit un plan stratégique définissant les grands objectifs de développement de la région [...] ».

Ce plan stratégique pourrait comprendre des éléments ayant trait à la mise en valeur de l'eau et des milieux aquatiques. Cependant, l'élaboration de ces plans stratégiques doit être située par rapport à trois autres documents vitaux qui concernent l'eau :

- ◆ les schémas directeurs de l'eau, élaborés par les comités de bassins et approuvés par le gouvernement ;
- ◆ les schémas d'aménagement, élaborés par les cent MRC, approuvés par le gouvernement. Ils devront intégrer les schémas directeurs de l'eau et être intégrés au plan stratégique de la région ;
- ◆ le plan stratégique que doit élaborer Hydro-Québec en vertu de l'article 21.3 de la *Loi sur Hydro-Québec*, plan qui doit être approuvé par le gouvernement ;
- ◆ le plan de ressources qu'Hydro-Québec devra éventuellement soumettre à la Régie de l'énergie, en vertu de l'article 72 de la *Loi sur la Régie de l'énergie*.

On mesure les besoins d'intégration et d'arrimage des informations et visions véhiculées dans ces multiples documents de planification. Des arbitrages devront être faits. Le défi est considérable.

Les harmonisations et les vigilances à l'égard des lois et réglementations fédérales

Pour une gestion intégrée et écosystémique de l'eau et des milieux aquatiques, des harmonisations peuvent s'établir entre les gouvernements québécois et fédéral, compte tenu du partage des champs de compétence prévus dans la constitution canadienne. Aussi, des vigilances sont nécessaires.

Les harmonisations

La *Loi sur le ministère de l'Environnement* autorise le ministre québécois de l'Environnement à conclure des ententes avec un autre gouvernement, y compris le gouvernement fédéral. De leur côté, plusieurs législations fédérales permettent d'établir des ententes administratives avec le Québec. À titre d'exemple, les gouvernements canadien et québécois ont signé une entente administrative sur l'application au Québec des règlements fédéraux visant les usines de pâtes et papiers. Cette entente fait du Québec le seul interlocuteur dans les relations et les communications auprès des fabriques de pâtes et papiers au Québec.

Les articles 6 et suivants de la nouvelle (*Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*) qui sera probablement en vigueur au cours de l'année 2000) prévoient la mise en place de plusieurs types de comités consultatifs ainsi que la possibilité « d'accords relatifs aux dispositions équivalentes » et d'accords relatifs à l'exécution de la loi elle-même.

Quant à elle, la *Loi sur les ressources en eau du Canada* établit le cadre de la gestion fédérale-provinciale des ressources en eau au Canada. La première partie de cette loi prévoit l'établissement de mécanismes de consultation fédérale-provinciale sur les questions relatives aux ressources en eau et la signature d'accords de coopération avec les provinces pour l'élaboration et l'exécution de plans de gestion des ressources en eau.

La phase III du Plan d'action Saint-Laurent (voir 5.15) permet aux gouvernements du Québec et du Canada de s'entendre sur les objectifs à atteindre, d'assurer la complémentarité de leurs interventions et d'utiliser de façon optimale les ressources disponibles.

Les vigilances

Le 10 février 1999, le gouvernement fédéral annonçait une stratégie visant à prévenir les prélèvements d'eau à grande échelle, y compris l'eau destinée à l'exportation, dans les bassins hydrographiques canadiens. La Commission mixte internationale a remis son rapport, *Rapport final sur la protection des eaux des Grands Lacs*, aux gouvernements du Canada et des États-Unis le 22 février 2000 (ECON17.1).

Quelques provinces ont signé l'*Accord sur l'interdiction des prélèvements massifs d'eau des bassins hydrographiques*. L'Assemblée nationale adoptait le 24 novembre 1999 la *Loi visant la préservation des ressources en eau*.

Le projet de loi canadien intitulé *Loi modifiant la Loi du traité des eaux limitrophes internationales*, communément appelé projet C-15, vise à préciser l'application du traité. Les deux exemples suivants donnent cependant une idée de la portée de l'article 12 et des préoccupations que son application peut soulever. Premièrement, si le gouvernement du Québec décidait de construire un barrage à la hauteur de Valleyfield (dans des eaux qui sortent des eaux limitrophes) et que la construction de cet ouvrage était « de nature à exhausser, de quelque façon que ce soit, le niveau naturel des eaux de l'autre côté de la frontière », le Québec devrait obtenir une licence du ministre fédéral des Affaires étrangères conformément à l'article 16 et le ministre pourrait assortir la délivrance de cette licence « des conditions qu'il estime indiquées ». Deuxièmement, si le gouvernement du

Québec décidait de construire un barrage dans la rivière Richelieu (dans des eaux en aval de la frontière internationale des rivières transfrontalières) « de nature à exhausser, de quelque façon que ce soit, le niveau naturel des eaux de l'autre côté de la frontière », le Québec devrait également obtenir une licence du ministre fédéral conformément à l'article 16. Il s'agirait bien d'ouvrages locaux situés dans des eaux québécoises pour lesquels le Québec devrait obtenir une licence du ministre fédéral. Dans ces circonstances, le Québec aurait intérêt à tirer le maximum de profit des dispositions de l'article 20 afin d'influer, par l'intermédiaire d'accords ou d'ententes avec le ministre fédéral, sur les « conditions » qui peuvent accompagner la délivrance des licences en vertu de l'article 16.

Le Québec devrait également exercer des vigilances à l'égard du contenu des règlements qui seront édictés en vertu de cette loi. L'article 10 du projet de loi prévoit que le concept de « bassin hydrographique » est celui qui est prévu « au sens des règlements ». La vigilance s'impose sur au moins deux plans. D'une part, le concept de bassin hydrographique qui sera défini par règlement va se répercuter dans l'application de l'article 13 où l'on parle de captage d'eau. D'autre part, ces bassins hydrographiques ne devraient pas gêner le fonctionnement des comités de bassins que le Québec pourrait créer pour appliquer sur son territoire la gestion de l'eau et des milieux aquatiques à l'échelle du bassin versant. Le Québec doit donc s'assurer que le projet de loi C-15 ne limite pas ses propres compétences.

La deuxième catégorie de vigilance devrait être exercée à l'égard de la stratégie fédérale sur l'eau douce dont le contenu a été publié en 1998 dans un document de travail intitulé : *Vers une stratégie fédérale sur l'eau douce*. Le texte fédéral traite entre autres de sujets comme la « gestion de la qualité de l'eau », la « qualité de l'eau potable », la « préservation des terres humides », des « eaux souterraines », des « services municipaux d'eau et d'égouts ». Il s'agit de matières qui relèvent exclusivement des champs de compétence des provinces. Cette stratégie fédérale pourrait déboucher sur l'adoption de diverses législations dont un des effets serait d'amputer les provinces d'un champ de compétence. La veille est de mise.

Un autre domaine requiert la vigilance du Québec. Les activités portuaires ayant un lien nécessaire avec la navigation, les dispositions législatives les régissant relèvent exclusivement du Parlement fédéral. En plus de constituer le palier de gouvernement responsable des législations relatives aux activités portuaires, le gouvernement fédéral s'est porté acquéreur d'immeubles permettant la réalisation de ce type d'activités. Dans le cadre de sa politique de commercialisation des ports, le gouvernement fédéral s'est départi de certaines catégories de ports. Malgré cette opération, le gouvernement fédéral demeure propriétaire d'importantes installations portuaires dont la présence a des répercussions certaines sur la capacité du Québec d'assurer la gestion de l'eau sur son territoire. Les équipements portuaires fédéraux posent des difficultés, notamment en ce qui concerne l'accès aux cours d'eau et la planification des activités récréotouristiques qui reposent sur l'utilisation de l'eau. En somme, c'est l'intégration de ces équipements fédéraux dans les mécanismes d'aménagement du territoire qui soulève des problèmes. Des ententes devraient être négociées afin de fixer, entre autres, des paramètres devant être utilisés pour intégrer le fonctionnement et le développement de ces installations fédérales dans les schémas d'aménagement des MRC et des communautés urbaines.

Somme toute, en préservant l'intégrité des champs de compétence du Québec, des concertations et harmonisations s'imposent pour affronter la complexité de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Le défi majeur est d'assurer la cohérence dans les législations et les réglementations et de réduire les dédoublements et les chevauchements. Dans cette optique, le Québec devrait prendre des initiatives afin d'indiquer, dès le départ, les conditions qui lui conviennent et qui doivent encadrer la mise en place de ces « cohérences ». Une visibilité québécoise accrue découlerait certainement d'un tel comportement préventif. Le dragage dans le fleuve Saint-Laurent représente d'ailleurs un exemple éloquent de l'impérative nécessité pour le Québec d'annoncer ses attentes et exigences.

Les cohérences et les clarifications dans les lois et règlements québécois et autres textes de nature juridique et administrative

Des cohérences et des clarifications dans l'ensemble du corpus législatif et réglementaire québécois sont essentielles et complémentaires à l'adoption d'une loi-cadre sur l'eau et les milieux aquatiques. L'établissement de ces cohérences et de ces clarifications est une autre forme importante d'affirmation du Québec dans l'exercice de ses compétences.

La Loi sur le régime des eaux

Cette loi devrait être révisée pour trois motifs principaux. D'abord, la population désire de plus en plus avoir accès aux cours et plans d'eau à des fins récréatives.

Grâce au *Règlement sur le domaine hydrique public*, édicté en vertu de la *Loi sur le régime des eaux*, le ministre de l'Environnement peut louer des lots de grèves et en eau profonde. Le propriétaire riverain détient alors pratiquement une occupation exclusive de cette partie de terrain limitant ainsi, dans plusieurs cas, l'accès aux cours d'eau. La solution à ce problème n'est pas facile. Certaines pistes de réflexion peuvent être envisagées. La première serait d'utiliser les mécanismes d'aménagement du territoire et appuyer les municipalités, avec de nouveaux outils juridiques si nécessaire, afin qu'elles acquièrent des terrains riverains situés sur leur territoire et ainsi bénéficier des droits inhérents à ce statut. La *Loi sur les cités et villes* et le *Code municipal du Québec* accordent aux municipalités des pouvoirs leur permettant d'acheter (et même d'exproprier) des terrains dans l'intérêt collectif et à des fins municipales. Pour compléter leurs titres de propriété, les municipalités pourraient obtenir du ministre de l'Environnement, si nécessaire, la location de lots de grève et en eau profonde, ou des baux d'occupation des rives. Elles pourraient alors, en s'appuyant sur leurs pouvoirs de réglementation, établir des normes et conditions d'utilisation des terrains qu'elles posséderaient près des cours ou plans d'eau. Les citoyens non riverains pourraient ainsi avoir accès aux cours ou plans d'eau. Si des conflits entre utilisateurs se présentaient, le conseil municipal constituerait l'instance de conciliation.

La deuxième piste de solution exigerait de chaque municipalité qu'elle détermine un droit de passage afin de permettre à ses citoyens d'avoir accès aux cours ou plans d'eau situés sur son territoire. Les dimensions de ce droit de passage et les conditions relatives à son utilisation seraient fixées par le conseil municipal. Peut-être qu'une certaine reconfiguration

des droits des riverains serait nécessaire. Le ministère de l'Environnement devrait engager une réflexion sur l'opportunité de renouveler les baux d'occupation des rives accordés aux riverains.

Le deuxième justificatif de la révision de la *Loi sur le régime des eaux* a trait à la clarification des rôles et des fonctions des deux ministres qui interviennent dans son application, à savoir le ministre de l'Environnement et le ministre des Ressources naturelles. L'étendue des pouvoirs détenus par les deux ministres, la séquence de leurs interventions ainsi que leurs responsabilités respectives devraient être clarifiées. Actuellement, le ministre de l'Environnement est chargé de l'exécution de la *Loi sur le régime des eaux*, et est habilité par le *Règlement sur le domaine hydrique de l'État* à consentir une location ou une occupation du domaine hydrique de l'État. Par ailleurs, la location de force hydraulique du domaine de l'État relève du ministre des Ressources naturelles qui a aussi autorité sur les terres du domaine de l'État en vertu de la *Loi sur les terres du domaine de l'État*.

Le troisième élément de justification de la révision de la *Loi sur le régime des eaux* est le besoin de simplification du langage afin de mieux exprimer les réalités juridiques qui sont en cause et d'éliminer les aspects qui ne correspondent plus au contexte actuel.

Plusieurs citoyens riverains, particulièrement en milieu habité, vivent des incertitudes quant aux délimitations de leurs propriétés, compte tenu du fait que la ligne des hautes eaux naturelles (sans débordement) qui délimite le domaine de l'État n'est pas établie. Le ministère de l'Environnement devrait accélérer le processus d'établissement de cette ligne et proposer un dispositif législatif le rendant plus facile.

La Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables

La *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* s'applique à l'ensemble des cours d'eau au Québec, y compris le fleuve Saint-Laurent, et joue un rôle important en matière de gestion de l'eau et des milieux aquatiques. La responsabilité de l'application de la Politique incombe aux municipalités et aux municipalités régionales de comté dans le cadre de leur compétence respective et au ministère des Ressources naturelles sur les terres du domaine public.

L'article 5 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* prévoit que le schéma d'aménagement d'une municipalité régionale de comté doit, entre autres, « 4^o déterminer toute zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique, telle une zone d'inondation, d'érosion, de glissement de terrain ou d'autres cataclysmes, ou pour des raisons de protection environnementale des rives, du littoral et des plaines inondables ». Cet article soulève la question de la cartographie des zones inondables. Selon la Politique, la plaine inondable est une étendue de terre occupée par un cours d'eau en période de crue. Elle comprend deux zones : la zone de grand courant, qui correspond à une zone pouvant être inondée par une crue de récurrence de vingt ans (0-20ans), et la zone de faible courant qui correspond à la partie de la zone inondée au-delà de la limite de la zone de grand courant (0-20 ans) et jusqu'à la limite de la zone inondable (20-100 ans). La cartographie fait partie du schéma d'aménagement et les municipalités doivent l'intégrer dans leurs règlements d'urbanisme (de zonage, de lotissement et de construction).

En vertu de la *Convention entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec relativement à la cartographie et à la protection des plaines d'inondation et au développement durable des ressources en eau*, 245 municipalités ont reçu une cartographie officielle des zones inondables de leur territoire. On estime à 250 le nombre de municipalités qui n'ont pu bénéficier de ce programme pour déterminer les zones inondables de leur territoire, compte tenu de la fin, en 1996, du programme de cartographie prévu à la Convention. Le gouvernement du Québec s'est cependant engagé à appuyer les municipalités régionales de comté dans leurs responsabilités prévues à l'article 5(4) de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. C'est ainsi que le ministère de l'Environnement annonçait, à la fin de 1998, la mise en place d'un programme québécois de détermination des cotes de crue de tronçons de cours d'eau identifiés comme secteurs prioritaires d'intervention, en étroite collaboration avec les municipalités. Il s'agit d'un programme de détermination des cotes de crue de récurrence 20 ans et 100 ans pour les zones à risque d'inondations au Québec. D'une durée de cinq ans et financé à même le Fonds d'assistance financière pour certaines régions sinistrées à la suite des pluies diluviennes survenues les 19 et 20 juillet 1996, le programme de six millions de dollars devrait permettre aux MRC ainsi qu'aux trois communautés urbaines d'intégrer à leur schéma d'aménagement révisé les informations recueillies. Les MRC devraient être en mesure par la suite de procéder à la cartographie de leur territoire à partir des cotes fournies par le gouvernement. Les municipalités devraient éventuellement, quant à elles, intégrer cette cartographie dans leurs règlements afin de protéger adéquatement leurs citoyens contre les crues. Par conséquent, d'ici quelques années, le Québec pourrait bénéficier d'une cartographie pratiquement complète des zones inondables au sens de la Politique. Des négociations devraient être engagées dès maintenant avec le gouvernement fédéral afin que celui-ci et les organismes qui relèvent de sa compétence s'engagent à reconnaître cette cartographie.

La *Liste des catégories d'ouvrages soustraits d'office à l'application de la politique d'intervention relative aux zones d'inondation* (annexe 1 de la Politique) et la *Liste des catégories d'ouvrages admissibles à une demande de dérogation* (annexe 2 de la Politique) doivent être révisées. En effet, l'un des buts de la cartographie est de contrôler et de limiter dans la plaine inondable « les travaux et ouvrages susceptibles de modifier le régime hydrique, de nuire à la libre circulation des eaux en période de crue, de perturber les habitats fauniques ou floristiques d'intérêt particulier ou de mettre en péril la sécurité des personnes et des biens » (article 4 de la Politique). La Commission scientifique et technique sur la gestion des barrages, créée à la suite des pluies diluviennes de juillet 1996, recommandait de limiter au maximum la construction dans les zones inondables. Seuls les ouvrages d'utilité publique et de sécurité publique devraient être autorisés.

La détermination de la ligne des hautes eaux au sens de la Politique soulève la problématique des diverses « lignes » qui sont administrées par le ministère de l'Environnement. Cette ligne des hautes eaux, au sens de la Politique, est de nature environnementale, c'est-à-dire qu'elle n'est pas utilisée pour déterminer les limites du domaine foncier. Il existe en plus la ligne des hautes eaux naturelles (sans débordement) au sens de l'article 2 de la *Loi sur le régime des eaux*, qui est utilisée pour la détermination du domaine foncier de l'État. La « limite des hautes eaux printanières moyennes » prévue à l'article 2(b) du *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* est édictée en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*. La limite d'inondations de récurrence de deux ans prévue au paragraphe 7 de l'article 1 du *Règlement sur les habitats fauniques* est édictée en

vertu de la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune*. Est-il possible d'unifier ces diverses « lignes » et « limites », permettant ainsi aux citoyens de mieux les comprendre et de les appliquer correctement, ou à tout le moins de les rendre cohérents ?

La Politique devrait être révisée périodiquement. Le ministère des Affaires municipales et de la Métropole et le ministère de l'Environnement devraient vérifier si le contenu de la Politique est correctement intégré dans les schémas d'aménagement des MRC et dans les règlements d'urbanisme des municipalités (en particulier, les articles 53.12, 54 et ss., 165.2 et ss. de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*).

La Loi sur l'aménagement et l'urbanisme et la Loi sur les mines

L'article 246 de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* permet à d'importantes activités minières d'être soustraites aux mécanismes vitaux d'aménagement du territoire. Ces derniers sont inopérants face aux activités minières. Cet article date de plus d'une vingtaine d'années, a un caractère excessif et devrait être abrogé parce qu'il ne correspond plus à la réalité contemporaine.

Dans la *Loi visant la préservation des ressources en eau*, sanctionnée le 26 novembre 1999, l'Assemblée nationale affirme :

[...] que les ressources en eau du Québec sont essentielles au mieux-être économique, social et environnemental du Québec et qu'il importe d'en permettre une utilisation durable.

Si l'on soustrait d'importantes activités minières aux mécanismes d'aménagement du territoire, on se prive des moyens essentiels à la gestion de l'eau et des milieux aquatiques dans une perspective de développement durable. Les schémas directeurs de l'eau, qui devraient être élaborés par les comités de bassins et dont le contenu deviendrait une partie intégrante des schémas d'aménagement, seraient également inopérants face aux activités minières. Les efforts consentis par les municipalités pour adopter des périmètres de protection des eaux souterraines sont inutiles face aux activités minières.

L'article 17 de la *Loi sur les mines* précise ce qui suit : « La présente loi vise à favoriser la prospection, la recherche, l'exploration et l'exploitation des substances minérales et des réservoirs souterrains et ce, en tenant compte des autres possibilités d'utilisation du territoire. » Or, le forum pour faire l'arbitrage entre « les possibilités d'utilisation du territoire » ne devrait pas se limiter aux mécanismes prévus dans la *Loi sur les mines*. Il devrait plutôt se situer dans une dynamique beaucoup plus large, à savoir celle qui a été expérimentée depuis vingt ans et que l'on retrouve dans la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*.

Le Règlement sur les restrictions à la conduite des bateaux

Les citoyens ont exprimé à maintes reprises des craintes à l'égard de la vitesse des embarcations à moteur. Les embarcations à haute performance et les motomarines étaient visées. Le bruit engendré par ces dernières constitue un problème pour un grand nombre de personnes. De plus, les rejets des moteurs à essence, particulièrement ceux des moteurs à deux temps, ont été identifiés comme un problème de pollution.

La navigation est un champ de compétence qui relève exclusivement du Parlement fédéral. L'Assemblée nationale ne peut adopter de lois relatives à la navigation. De leur côté, les municipalités n'ont pas de pouvoirs leur permettant d'adopter des réglementations visant cette même matière.

En vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, le gouvernement fédéral a adopté le *Règlement sur les restrictions à la conduite des bateaux*. Les municipalités du Québec peuvent, si elles le désirent, appliquer ce règlement et en faire bénéficier leur population. Le rapport du Comité de consultation sur la sécurité nautique et la qualité de vie sur les lacs et cours d'eau du Québec le rappelle :

Le Règlement sur les restrictions à la conduite des bateaux peut être appliqué par les municipalités qui le désirent. Le ministère des Affaires municipales est d'ailleurs l'autorité désignée pour évaluer les demandes des municipalités et les adresser au gouvernement fédéral. Parmi les restrictions applicables, on retrouve notamment l'interdiction de bateaux à moteur (sauf les moteurs électriques), la limitation de vitesse, des zones à accès contrôlé dans les parcs publics et des heures permises pour tirer une personne sur skis nautiques ou autre équipement.

(GENE52, p. 6)

Ce rapport formule des recommandations afin d'améliorer l'application de la réglementation, d'améliorer la connaissance et la gestion de la réglementation nautique et de protéger davantage les plaisanciers et les baigneurs.

Il recommande :

[...] que, sur les lacs de moins de 1 km² et sur les lacs de moins de 4 km² servant de réservoir d'eau potable, les embarcations à moteur à essence soient interdites.

(*Ibid.*, p. 25)

Le Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées, le Règlement sur l'eau potable et les autres règlements relatifs à l'eau et aux milieux aquatiques

Les règlements ayant trait à l'eau et aux milieux aquatiques devraient bénéficier d'une révision afin d'assurer une meilleure cohérence entre eux. Le *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées* est en vigueur depuis le 12 août 1981. Les solutions que préconise ce règlement pour épurer les eaux usées des résidences isolées sont basées sur l'utilisation du milieu naturel comme support des micro-organismes responsables

de l'épuration des eaux usées lors de leur infiltration dans le sol. Le 13 octobre 1999, un projet de modification a été publié à la *Gazette officielle du Québec*. Ce projet impose aux propriétaires de résidences isolées de nouvelles normes de traitement des eaux usées et de rejet dans l'environnement et aux promoteurs de nouvelles technologies, une évaluation de performance préalable à leur mise en marché. Il permet aux municipalités de délivrer le permis de construction nécessaire aux projets prévoyant l'utilisation de ces technologies. Toutefois, les coûts d'acquisition de ces nouvelles technologies présentent des difficultés. Le projet de révision du *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées* devrait être adopté sans délai.

Le *Règlement sur l'eau potable*, adopté en 1984, devrait également être révisé surtout en ce qui a trait à la norme relative à la turbidité. La norme actuelle relative à la turbidité est de 5 UTN (unités de turbidité néphélométriques). Le nouveau règlement ramènerait cette norme à 1 UTN (TRAN70, p. 75).

Le *Règlement sur les eaux souterraines*, le *Règlement sur les eaux embouteillées*, le *Règlement sur les carrières et sablières*, le *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers* et le *Règlement sur les déchets solides* font partie des règlements qui touchent, directement ou indirectement, les eaux souterraines (voir 5.2). De façon générale, ces règlements ont été adoptés il y a une vingtaine d'années. Certains ont subi quelques modifications. En 1996, le ministère de l'Environnement et de la Faune formulait des commentaires sur la réglementation relative aux eaux souterraines. Il soulignait certaines incohérences entre les divers règlements quant aux normes et à la terminologie utilisée. L'application d'une approche intégrée n'est pas encore la règle, rappelait-il. Il déplorait que la protection accordée aux eaux souterraines est incomplète, quelquefois inexistante, qu'elle manque de cohérence et d'harmonisation par sa variabilité d'un règlement à l'autre, et néglige parfois le contexte hydrogéologique québécois (SOUT3, p. 53 et 58).

L'utilisation des piscines, des pataugeoires et des bains tourbillons est « reconnue en tant que source d'infection pour les gastro-entérites, les folliculites, les otites et diverses infections virales » (MEMO242, p. 30). C'est pourquoi le *Règlement sur les pataugeoires et les piscines publiques* devrait, lui aussi, faire l'objet d'une révision, laquelle devrait prévoir des dispositions concernant les parcs aquatiques.

En somme, que ce soit à l'égard des eaux de surface ou des eaux souterraines, la révision de l'ensemble du corpus réglementaire relatif à l'eau et aux milieux aquatiques devrait être menée à terme le plus tôt possible.

Les directives

Parmi les directives qui visent l'eau et les milieux aquatiques, mentionnons la *Directive sur le captage et la distribution de l'eau* (en vigueur le 20 février 1984, modifiée le 6 février 1996), la *Directive sur le traitement des eaux* (en vigueur le 17 février 1986), la *Directive sur les réseaux d'égouts* (en vigueur le 25 octobre 1989), la *Directive sur les industries minières* (en vigueur le 29 mai 1989), la *Directive sur la vente du domaine hydrique public* (en vigueur le 2 décembre 1991). Toutes ces instructions normatives

devraient faire l'objet d'une révision qui pourrait suivre celle des lois et des règlements. Dans cette révision, on devrait examiner la possibilité que certaines normes des directives soient plutôt intégrées dans les règlements.

2.5.2 Les redevances et la tarification

Redevances et tarification font partie des instruments économiques mis à la disposition des gestionnaires publics pour couvrir les coûts de l'eau.

Les redevances

L'Agence européenne pour l'environnement définit ainsi les redevances :

Les redevances ou taxes affectées, conçues par exemple pour couvrir les coûts des services environnementaux et des mesures de réduction de la pollution, comme le traitement de l'eau (redevances sur la consommation), et qui peuvent être utilisées pour les dépenses environnementales afférentes (taxes affectées)¹⁵.

Les redevances ne sont pas simplement des taxes imposées par l'État pour inciter les producteurs et les consommateurs à modifier leurs pratiques. Ce sont des taxes qui visent à couvrir les dommages causés à l'environnement et les coûts engendrés par la gestion. Normalement, les redevances ne sont pas sources de profit pour l'État, mais plutôt le reflet des coûts directs et indirects engendrés. Lorsqu'elles sont suffisamment importantes et se rapprochent du coût marginal, elles incitent les utilisateurs à des changements de comportement.

Au Québec, le concept de redevances pour l'utilisation de l'eau est relativement nouveau. Il est mis en œuvre dans le secteur industriel et dans certaines municipalités. Mais il est très répandu en Europe.

On distingue trois types de redevances :

- ◆ des redevances de branchement pour les utilisateurs rattachés à un réseau (les consommateurs québécois paient ce type de redevances pour l'électricité) ;
- ◆ des redevances de prélèvement pour l'eau utilisée, soit depuis un réseau, soit directement dans le milieu ;
- ◆ des redevances de rejet pour les coûts de dépollution des eaux usées rejetées dans un réseau municipal ou pour la détérioration du milieu récepteur.

15. http://www.eea.eu.int/Document/Issue/EnvTaxes/gt_fr.htm. Les écotaxes : mise en œuvre et efficacité environnementale (Agence européenne pour l'environnement).

La mesure des redevances est établie par l'État à partir du calcul des coûts de la gestion de l'eau (études, encadrement, comités, etc.), du coût des pollutions et du coût estimé des pertes écologiques.

De plus en plus, le concept de redevance est utilisé dans les secteurs industriel, agricole et urbain. Il est surtout associé à la mise en place de la gestion à l'échelle des bassins versants, puisque cette dernière amène la création d'organismes capables d'identifier les usages de l'eau, d'en mesurer les coûts intrinsèques et externes et, donc, d'établir une comptabilité des coûts.

La tarification

Pour comprendre la tarification, il faut faire le détour par le prix de l'eau. Le prix de l'eau est ce qu'il en coûte pour que l'eau potable soit acheminée au consommateur puis assainie avant d'être rejetée dans le milieu. Ce prix peut être assumé par la communauté dans son ensemble par l'intermédiaire de la fiscalité générale, ou tarifé conformément au principe utilisateur-payeur :

La tarification permet de rendre plus visible le coût des services, et de le faire supporter par ceux qui en bénéficient plus directement. En effet, en l'absence de tarification, tout service public apparaît comme gratuit au consommateur, même si celui-ci en paie une partie par ses impôts et taxes.
(Commission sur la fiscalité et le financement des services publics, 1996, p. 29)

La tarification est donc la détermination d'un tarif ou d'un coût d'usage de l'eau pour un service reçu. Ce coût comprend des redevances et les coûts des services municipaux de production et de distribution de l'eau et de collecte et d'assainissement des eaux usées. En France, en 1998, les agences de l'eau ont perçu 12 milliards de francs, environ 2,6 milliards de dollars canadiens, dont plus de 80 % proviennent des collectivités. Ceci montre à quel point l'eau coûte cher.

Dans le contexte québécois actuel, beaucoup de municipalités ne chargent pas d'une manière distincte l'eau à leurs citoyens. En ce cas, l'eau est payée à même les taxes municipales. Dans la plupart des municipalités toutefois, l'eau distribuée aux industries fait l'objet d'un tarif particulier, forfaitaire ou au compteur.

Dans certaines villes, il existe une taxe d'eau. Il s'agit souvent d'un montant forfaitaire ajouté à la taxe municipale et qui vise à payer une partie des frais de l'eau. Dans un autre domaine, les contribuables ont vu apparaître une taxe pour les déchets, la plupart du temps forfaitaire.

Certaines municipalités essaient de moduler la taxe d'eau à partir d'une analyse plus fine. Au lieu d'un forfait, on pourrait établir des tarifs basés, par exemple, sur la valeur de la maison, le type d'équipement, la superficie de la maison, le frontage ou même le nombre d'habitants. Il y a alors un effort pour faire varier les coûts en fonction de critères plus ou moins liés à l'usage réel. D'autres établissent une tarification à l'usage, ce qui suppose un compteur pour mesurer l'eau et une facturation particularisée. Ici encore, la grille des tarifs

peut varier beaucoup et intégrer des critères techniques ou sociaux : quantité d'eau de base gratuite, tarifs progressifs ou dégressifs selon les quantités, ou le moment du jour, ou le temps de l'année, etc.

La Commission est d'avis que la gestion à l'échelle des bassins versants exigera la mise en place d'un système de redevances sur le prélèvement d'eau souterraine et de surface pour toute utilisation autre que personnelle ou d'agriculture traditionnelle (de caractère non industriel). Il devrait y avoir aussi une redevance de rejets. Les redevances sont payées à l'État qui en assure la distribution équitable.

Au palier municipal, la tarification sur le prélèvement est déjà largement implantée pour le secteur industriel. Elle est en voie de l'être pour les rejets à l'égout dans le même secteur. Cette tendance devrait s'accroître.

Pour le secteur domestique, la Commission pense qu'il appartient aux municipalités de statuer selon leurs besoins et leur situation. Il est toutefois essentiel que les municipalités établissent leur coût réel de l'eau (exploitation et investissement) et en informent leurs citoyens. Une taxation forfaitaire est souhaitable. Quand le Québec aura mis en place un système de redevances, cette taxation inclura le versement des redevances. Quant à la tarification à l'usage à partir de compteurs, elle soulève quatre objections majeures : les coûts d'installation, les frais administratifs de la tarification, les limites structurelles liées au bâti et l'incapacité de payer d'une portion de la population. Selon certains, la tarification au compteur est la plus équitable. Selon la Commission, c'est confondre équité et égalité. La Commission estime qu'en ce domaine, l'équité doit tendre vers la solidarité. La Commission est donc peu favorable à l'implantation des compteurs domestiques dans les municipalités, surtout s'il y a une forte proportion de locataires (cf. section 5.7).

2.5.3 Le schéma directeur de l'eau

Définition et finalité

Dans un contexte de gestion décentralisée de la ressource, le schéma directeur de l'eau (SDE) s'impose comme étant l'outil de gestion des comités de bassins. Instrument de la planification par excellence, il doit servir de cadre de référence pour toute décision d'intervention susceptible d'avoir des impacts sur le milieu hydrique.

Le contenu du schéma directeur de l'eau

Voici comment, de l'avis de la Commission, devrait s'articuler le schéma directeur de l'eau.

Partie 1 Le portrait du bassin

Au cours de la première étape, il s'agira de répertorier toutes les connaissances disponibles, soit la cartographie existante, les analyses des eaux de surface et souterraines, les données concernant les crues et les étiages, l'état des écosystèmes, l'identification des milieux

humides, le contexte socioéconomique, le contexte sanitaire et la nomenclature des usages actuels et des projets. Cela inclut toutes les pressions sur la ressource d'amont en aval, comme les exploitations forestières, minières, de tourbières, agricoles et autres, ainsi que la production hydroélectrique sous toutes ses formes (petites et grandes centrales, publiques et privées). Cela inclut aussi l'inventaire et l'état de tous les barrages sur le territoire délimité. Advenant la non-disponibilité de données suffisantes, le gouvernement doit prévoir des ressources financières et humaines pour collecter et colliger ces informations.

Compte tenu du fait que de nombreux ministères sont actuellement dépositaires d'informations utiles, l'organisme national de coordination Bassin Versant Québec pourrait être le lieu d'interface idéal entre les comités de bassins et l'ensemble de la machine gouvernementale.

À cette étape, il faut s'appuyer sur des connaissances préalables justes au sujet de l'ampleur de la pollution ainsi que ses causes et identifier les zones les plus sensibles. Avant d'accepter de collaborer, il pourrait s'en trouver certains qui, par crainte de poursuites, exigeraient la démonstration que leur usage de la ressource contribue à sa pollution.

Partie 2 Les enjeux, les objectifs et les moyens d'action

Il revient aux groupes représentés autour de la table de concertation de définir l'orientation de la gestion intégrée de l'eau dans leur unité territoriale, dans le respect des conditions et orientations établies par le ministre de l'Environnement. Chaque enjeu identifié devra être assorti d'objectifs précis et accompagné de moyens pour les atteindre, dans l'équité envers chacun des usagers d'amont en aval. Par exemple, un objectif de dépollution d'une rivière dans un délai et à un certain degré donné pourrait signifier un changement de méthodes culturales ou un nouveau procédé de traitement des eaux usées d'une usine. Jamais un usager en aval ne devra être pénalisé de façon inéquitable comparativement aux usagers en amont.

Partie 3 Le plan d'actions prioritaires

Les membres du comité de bassins devront aussi établir l'ordre des urgences et le calendrier de mise en œuvre du SDE. La hiérarchie des interventions devra être établie en fonction des impacts sur le milieu, du coût engendré et de la faisabilité technique.

Les schémas directeurs de l'eau devraient tenir compte des « contrats de rivières » existants. Il s'agit de documents comportant un engagement moral et qui ont été paraphés au fil des ans par certains usagers avec des organismes de rivières. Et pourquoi pas aussi en réaliser de nouveaux ?

La Commission retient aussi la recommandation de joindre aux SDE un programme de gestion des risques et elle estime qu'il faut non seulement prévoir des travaux pour éviter par exemple les inondations, mais aussi envisager l'éventualité qu'il faille gérer subitement des catastrophes naturelles, dont les manifestations ponctuelles sont de plus en plus nombreuses au Québec depuis quelques années.

Les étapes et les outils pour la confection du SDE

Il est évident que les comités de bassins auront besoin de ressources humaines et financières tant pour l'étape de la prise de connaissance du territoire hydrographique (portrait) que pour celle de l'élaboration du SDE. Puisque le gouvernement devra, dans les premières années de la mise en place de la gestion intégrée à l'échelle des bassins versants, financer les opérations, la Commission est d'avis qu'il appartiendra à l'organisme Bassin Versant Québec d'évaluer les besoins avec chacun des comités de bassins.

Le processus de consultation

Le schéma directeur doit être élaboré dans la transparence. Tous les acteurs du milieu, les citoyens, les municipalités et MRC, les CRD, les CRE, les industries, les agriculteurs, les groupes organisés, les associations de bénévoles préoccupées par la protection de l'eau, doivent pouvoir contribuer à sa confection ainsi qu'à sa réalisation.

Ensuite, le SDE doit être soumis à la consultation publique avant son adoption officielle. C'est par lui qu'arrive la responsabilisation à l'égard de la ressource, voire l'imputabilité des populations. Cette consultation doit couvrir l'ensemble du bassin versant et être accompagnée d'un mécanisme d'information adéquat.

Les résultats de la tournée de consultation doivent ensuite être analysés et traités par le comité de bassins puis faire l'objet d'un rapport, lequel rapport sera annexé au SED lors de sa transmission aux autorités gouvernementales.

La reconnaissance juridique

La loi-cadre devra procurer une assise juridique au SDE et affirmer son ascendance sur les schémas d'aménagement du territoire (MRC), pour les questions relatives à l'eau, sur les plans stratégiques de développement (CRD) de même que sur toute entente-cadre découlant de ceux-ci. Tant pour les instances municipales et pour les planificateurs régionaux du développement économique que pour tous les usagers sans exception, cela comporte l'obligation de s'y conformer.

La Commission est d'avis qu'une fois le consensus obtenu à l'échelle du bassin versant, le document devra recevoir l'approbation du Ministre, ce qui consacrera sa force légale et sa prépondérance.

2.5.4 Les programmes

Les programmes existants

Il existe de nombreux programmes gouvernementaux dans le domaine de l'eau. Ils portent sur l'aide financière, la connaissance, l'intervention, l'éducation, la recherche et le développement.

Le ministère de l'Environnement administre le programme de réduction des rejets industriels (PRRI) qui a pour objectif de réduire les rejets industriels selon une approche intégrée de l'eau, de l'air, du sol et des déchets. Il administre également le programme d'aide relatif aux priorités en environnement (PAPE) qui s'adresse à tout organisme privé à but non lucratif et qui finance des projets portant sur les grandes problématiques que sont les changements climatiques, la gestion de l'eau, la pollution agricole et les matières résiduelles. En matière d'éducation, le ministère de l'Environnement apporte son soutien aux réseaux des écoles vertes Brundtland et administre un programme de subvention Action-environnement. En matière de recherche et de développement, le ministère de l'Environnement, grâce au Fonds de recherche et de développement technologique en environnement, soutient l'acquisition des connaissances et l'innovation technologique dirigée vers la protection de l'environnement. L'assainissement des eaux et la restauration de milieux aquatiques sont des secteurs prioritaires de ce programme. Le volet environnement du Fonds des priorités gouvernementales en science et en technologie a pour objet de susciter des projets comportant un potentiel de commercialisation. Le ministère de l'Environnement administre le programme québécois des rivières patrimoniales. Il conduit également un certain nombre de programmes de connaissance portant sur les eaux de surface, les eaux souterraines, le fleuve Saint-Laurent, les écosystèmes et les changements climatiques, les aqueducs et les égouts, l'agriculture, l'assainissement urbain et industriel, l'hydroélectricité et l'exploitation forestière. Enfin, le Ministère adopte, selon les besoins et les circonstances, des programmes ponctuels comme le programme de stabilisation des berges et des lits des cours d'eau qui a été mis en œuvre à la suite des inondations du Saguenay.

Le ministère des Affaires municipales et de la Métropole administre deux importants programmes dans le domaine de l'assainissement urbain. Le programme d'assainissement des eaux municipales (PADEM) a pour objectif l'épuration des eaux usées de la population bénéficiant d'un réseau d'égouts. Le programme des eaux vives du Québec (PEVQ) offre une aide financière aux municipalités de moins de 5 000 habitants dans leur projet d'amélioration des services d'eau potable et d'eaux usées.

Sous l'autorité du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, le programme Prime-Vert soutient financièrement la construction de structures d'entreposage des fumiers, la modification des procédés de traitement des fumiers, l'acquisition d'équipements d'épandage et la prestation de services-conseils. Le programme d'aide aux entreprises agroalimentaires (PAEA) aide les entreprises agroalimentaires dans la mise en valeur et la conservation des ressources en eau et en sol. Le MAPAQ administre le programme de remboursement des taxes qui couvrent de 70 % à 100 % des taxes relatives aux coûts des travaux d'entretien des cours d'eau municipaux en milieu agricole. Le programme de développement des pêches et de l'aquiculture commerciale subventionne des projets d'évaluation du potentiel hydrique et d'études hydrogéologiques. Ce programme poursuit des objectifs d'implantation et d'expansion commerciales, sans préoccupation environnementale. Certains intervenants, en audience publique, ont également mentionné l'importance que les programmes d'assurance récolte et d'assurance stabilisation soient harmonisés avec les certificats d'autorisation émis par le ministère de l'Environnement et qu'ils contiennent des objectifs et conditions de protection de l'eau et des milieux aquatiques.

La Société de la faune et des parcs administre des programmes qui ont une incidence importante sur l'eau et les milieux aquatiques. Ces programmes concernent l'éducation, la formation, la sensibilisation du public ainsi que l'acquisition de connaissances. La politique de débits réservés écologiques pour la protection du poisson et de ses habitats est une initiative qui va dans le sens des objectifs de gestion équilibrée de l'eau et des milieux

aquatiques. Cette politique a pour objet de prévenir et de réduire les effets négatifs associés à la réalisation de certains projets d'exploitation de centrales hydroélectriques. Des programmes de restauration d'habitats fauniques visant le rétablissement ou le maintien d'espèces fauniques portent sur le saumon, le Chevalier cuivré, l'habitat du poisson et la réfection des rives du Saint-Laurent. Le plan de gestion de la pêche et le programme de soutien financier à l'ensemencement de lacs et de cours d'eau contiennent des dispositions favorables au maintien de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques. La Société de la faune et des parcs est également partenaire dans l'administration du plan d'action Saint-Laurent, notamment à l'égard de l'acquisition de terres réservées à la conservation de la faune, dans l'administration du plan nord-américain de gestion de la sauvagine, dans la mise en œuvre du plan d'action québécois sur la diversité biologique et de la stratégie québécoise de mise en œuvre de la conservation de la diversité biologique.

Le ministère des Ressources naturelles, par son programme de remplacement des systèmes d'entreposage souterrains de produits pétroliers, vise en particulier la protection de la qualité des eaux souterraines. Par son programme d'aide au développement des technologies de l'énergie, il s'intéresse à la diminution de la pollution occasionnée par la production d'énergie. Le MRN est partenaire avec le ministère de l'Environnement dans le programme ÉCOGESTE sur les changements climatiques.

Le ministère de la Culture et des Communications administre un programme d'aide aux municipalités qui sont gestionnaires ou propriétaires de biens situés à proximité d'une rivière, dans le but d'en protéger le patrimoine culturel.

Les programmes fédéraux administrés par Environnement Canada concernent, en matière de gestion de l'eau, l'environnement atmosphérique, la réduction des dommages causés par les inondations, la gestion de la sauvagine et le transport à distance de polluants atmosphériques. Environnement Canada est associé au Plan d'action Saint-Laurent et au programme des zones d'interventions prioritaires (ZIP). Le ministère des Pêches et Océans du Canada administre le programme des zones de protection marine et le programme de conservation et de mise en valeur des habitats côtiers du Saint-Laurent. Par son programme de dessaisissement des structures nautiques, ce ministère opère le transfert des infrastructures portuaires de plaisance à toutes municipalités intéressées à les acquérir. La Commission géologique du Canada administre des programmes de recherche et d'acquisition de connaissance sur les eaux souterraines.

Adaptation des programmes aux nouvelles exigences de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques

La quantité pléthorique de programmes qui s'adressent directement ou indirectement à un des aspects de la gestion de l'eau est impressionnante. Pour le bénéfice des usagers et des gestionnaires de ces programmes, des regroupements et rationalisations seraient pertinents. L'information à jour et complète sur chaque programme est difficile à trouver.

Certains programmes sont désuets ou éloignés des objectifs qui ont présidé à leur entrée en vigueur. La pratique de l'évaluation de programmes est peu répandue. Les résultats sont rarement mesurés, non plus que le degré d'atteinte des objectifs du programme et encore moins le niveau de satisfaction des clientèles visées. En réalité, pour de nombreux programmes, on ne sait pas s'ils sont conformes aux besoins de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques et aux attentes des usagers, parce que l'atteinte des objectifs et les

résultats n'en sont pas mesurés. Là où des initiatives d'évaluation de programmes existent, la participation du public en est absente. La pratique de l'audit environnemental d'un programme et celle de l'évaluation environnementale stratégique sont pratiquement inconnues. La satisfaction des clientèles d'un programme est rarement vérifiée par sondage.

Pourtant, le chantier d'ajustement des programmes aux nouvelles réalités de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques est énorme. Certains programmes ont des objectifs trop timides ou une démarche trop lente. C'est le cas du Programme d'aide à l'investissement en agroenvironnement (PAIA) à l'égard des clubs agroenvironnementaux. C'est le cas également de la politique phytosanitaire.

La réforme de l'eau et des milieux aquatiques exigera un choix d'outils efficaces. Les programmes sont du nombre, pourvu qu'ils soient gérés de façon rigoureuse et évalués périodiquement. Pour répondre aux besoins de la gestion à l'échelle des bassins versants, pour assurer l'accès des Québécois aux plans et cours d'eau, pour effectuer le nécessaire rattrapage dans la réhabilitation des infrastructures d'aqueduc et d'égouts et pour favoriser la création d'emplois dans le secteur de l'eau, de nouveaux programmes devront être inventés ou de nouveaux volets de programmes existants devront être développés. Par exemple, la pollution diffuse due aux activités agricoles commande des moyens d'action nouveaux, à la mesure de la gravité et de l'urgence de la situation. La recherche et le développement doivent être mieux coordonnés pour éviter les coûteux chevauchements de programmes. L'économie d'eau demande du soutien. Porteurs d'avenir, les programmes d'information, éducation et sensibilisation sont de précieux adjuvants à l'atteinte des buts de la future politique de l'eau et des milieux aquatiques.

2.5.5 Le tableau de bord

La mesure des performances et la mise en perspective des écarts entre les résultats et les objectifs fixés représentent un aspect important de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Elles permettent d'évaluer les progrès accomplis et, au besoin, de réviser les objectifs ou sous-objectifs, réaffecter des ressources et maximaliser les processus.

La mesure des résultats et l'appréciation de la correspondance entre les besoins et les actions sont des pratiques malheureusement peu répandues. Et quand elle est employée, la mesure est peu spécifique. Pour mesurer les résultats, il faut d'abord les circonscrire sous l'angle précis de la quantité, du temps, de la qualité et des ressources. Après seulement, des indicateurs de volume, de délai, d'impact et de qualité peuvent être mis au point et appliqués aux opérations de production des activités.

Pour une organisation ou un État, un tableau de bord est un moyen de surveiller les signaux parfois faibles de l'environnement sociopolitique, d'éviter les catastrophes et d'administrer de manière préventive. C'est un instrument qui permet de donner de l'intelligence aux informations stratégiques, par leur mise en perspective. Il repose sur des indicateurs pertinents. C'est un outil de pilotage et d'aide à la décision. Il permet d'analyser globalement des performances et de dégager des prévisions.

Chaque comité de bassins devrait avoir son tableau de bord. Bassin Versant Québec devrait concevoir la configuration et les fonctions de l'outil pour utilisation par les comités de bassins. Il devrait offrir la formation et le soutien de dépannage aux personnes chargées de constituer et mettre à jour le tableau de bord.

Par une agrégation des données des tableaux de bord des comités de bassins et par l'établissement de données générales pour l'ensemble du Québec, Bassin Versant Québec devrait constituer un tableau de bord national de l'eau et des milieux aquatiques. Ce tableau de bord serait mis à jour mensuellement. Il serait accessible sur Internet. Il comprendrait des indicateurs et des seuils critiques. Il intégrerait certaines données de systèmes existants, comme le Réseau de suivi du milieu aquatique de la CUM.

2.5.6 Le réseau de veille

Le domaine de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques impose aux acteurs la mise à jour continue de leurs informations et de leurs compétences. Les formules de gestion, les innovations technologiques, les politiques nationales, la politique de la Communauté européenne, les évaluations, les projets, les métiers de l'eau, tout change à un rythme rapide et la dernière information disponible est essentielle aux exercices de planification et à la prise de décision.

Un réseau de veille stratégique et technologique serait un outil précieux aux acteurs québécois de l'eau et des milieux aquatiques. Ce réseau aurait pour rôle de favoriser le partage des données, des expériences, des projets, des expertises, des bilans et des tendances. Il constituerait un forum d'échange d'idées, de données, de connaissances et de réalisations. Il pourrait comporter une dimension de discussion critique et analytique. Il serait susceptible de permettre l'examen des enjeux de l'hydrogéopolitique. Le réseau se fonderait sur la coopération.

Le réseau pourrait mettre sur la piste de bases de données, faire connaître des modèles de prévision et planification. Il pourrait donner accès à des données relatives aux ressources, tant sous leur aspect quantitatif que qualitatif (pluviométrie, infiltration, débits, recharges...), aux prélèvements (en surface et dans les nappes souterraines) ainsi qu'aux principales structures de stockage et de régulation, à la distribution de l'eau et à son utilisation par secteur (réseaux de transport et de distribution, consommation humaine, agricole, industrielle, hydroélectricité, traitement, tarification...).

Le réseau de veille pourrait être composé de chercheurs, d'experts du privé et du public, de professionnels, d'industriels, de gestionnaires, de représentants du milieu associatif et de membres d'organismes de bassin. Il pourrait chercher à représenter toutes les dimensions de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques : technique, économique, juridique, institutionnelle, culturelle, sociale et politique.

Le réseau pourrait être monté et animé sur Internet. Il pourrait établir des liens organiques permanents avec des réseaux de veille à l'extérieur du Québec. Par exemple, le système du Réseau international des organismes de bassin (RIOB) s'est fixé comme objectifs de développer les échanges d'information, d'expérience et d'expertise entre les pays intéressés par la gestion à l'échelle du bassin versant et de faciliter l'élaboration d'outils de gestion institutionnelle et financière.

Par son mandat transversal axé sur le développement et l'agrégation de la connaissance, le Conseil de l'eau et des milieux aquatiques aurait la légitimité nécessaire à la création et l'animation de ce réseau de veille. Il s'agirait d'une initiative qui deviendrait utile aux acteurs de l'eau, par la banque de connaissances qui serait constituée et sa mise à jour périodique, et par les forums de discussion qui seraient institués.

2.5.7 Les outils de promotion

Pour changer les attitudes et les habitudes des consommateurs, des entreprises et des instances publiques à l'égard de l'usage écologique de l'eau et des milieux aquatiques, les outils de promotion fournissent un soutien utile. Ils peuvent constituer un adjuvant profitable à toute campagne ou initiative d'information, d'éducation ou de sensibilisation.

L'étiquetage écologique (« eco-labelling ») donne au consommateur de l'information essentielle sur un produit ou un service et lui permet de faire un choix éclairé. L'étiquette est attribuée par un organisme reconnu pour sa fiabilité et sa crédibilité. Cette attribution est consécutive à une évaluation scientifique des impacts environnementaux d'un produit ou d'un service, pour son cycle de vie complet. La consommation d'eau et la pollution de l'eau sont deux facteurs importants de cette évaluation, avec la consommation d'énergie, la production de déchets, les rejets atmosphériques, le bruit, la contamination des sols, etc. Avec l'approbation officielle du produit ou du service est accordée l'autorisation d'utiliser le logo distinctif de l'étiquetage écologique.

Il s'agit d'un processus volontaire et transparent, tous les critères et méthodes d'évaluation étant divulguables. Il permet l'offre de produits et services ayant un impact réduit sur l'environnement. L'étiquetage écologique représente une valeur ajoutée à la fois pour les entreprises et pour les consommateurs. Il rassure le consommateur, en lui permettant de faire son choix en tenant compte de la dimension environnementale d'un produit ou d'un service. Il amène les entreprises à se questionner sur les intrants et les extrants de leurs produits et service et, le cas échéant, à adopter des procédés propres selon les caractéristiques de chaque cycle de vie.

D'autres formes de désignation peuvent concerner des milieux naturels ou des entités géographiques. C'est le cas de l'appellation française « Région eau pure » ou encore la catégorisation des plages dont le niveau supérieur est « Plage bleue ». Ce sont des vocables qui sont des véhicules d'information. Ils fournissent une certaine garantie de qualité. Leur symbolisme est un moteur de changement par l'image qu'ils projettent et les perceptions qu'ils engagent. La notoriété et l'excellence dont ils témoignent deviennent recherchées spontanément par les acteurs de l'eau et des milieux aquatiques et par la population.

Pour changer les attitudes et les habitudes à l'égard de l'eau et des milieux aquatiques, les médias détiennent des moyens qui sont de puissants outils de promotion. La vocation éducative de Télé-Québec devrait l'amener à intégrer dans sa programmation des préoccupations permanentes à l'égard de l'environnement, du développement durable, de la protection et de la mise en valeur de l'eau et des milieux aquatiques.

Ces divers outils de promotion ont comme toile de fond la promotion d'une certaine éthique universelle axée sur la durabilité des ressources et sur la durabilité de la vie. Ces outils encouragent la participation active de chaque individu. Ils permettent de mettre en relation des problèmes québécois et mondiaux avec des situations locales. Ils incitent le public à débattre des différents points de vue, comme c'est le cas actuellement sur l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés (OGM). Ils fournissent une information claire et compréhensible et montrent au public comment il peut changer de comportement.