

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Commission sur la gestion de l'eau au Québec

**Allocution du président de la Commission,
Monsieur André Beauchamp**

Lors du lancement du rapport de la Commission

Le 3 mai 2000

Distingués invités,

Mesdames et messieurs, les représentants des médias,

Chers amis,

C'est un honneur, c'est un privilège, mais c'est surtout un plaisir que de rendre public aujourd'hui le rapport de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec, Commission que j'ai eu le plaisir de présider, avec l'appui de mes deux collègues M^{me} Gisèle Gallichan et M. Camille Genest.

Travaux de la Commission

Le mandat prévu de la Commission allait du 15 mars 1999 au 15 mars de l'an 2000. Toutefois, l'ampleur de la consultation publique et des travaux entrepris par la Commission nous a forcés à demander un prolongement du mandat au 1^{er} mai de l'an 2000. Le rapport a été remis au ministre de l'Environnement le 1^{er} mai et c'est à la demande du Ministre que nous rendons ce rapport public aujourd'hui.

Dans la réalisation de son mandat, la Commission a tenu 143 sessions d'audience publique. Elle a parcouru deux fois les 17 régions du Québec. Elle a rencontré autour de 1 000 participants, la plupart représentant des groupes et des associations. Pour les territoires soumis à la Convention de la Baie-James et du nord québécois, la Commission a établi une entente conjointe avec le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James pour le territoire de la Baie-James et avec le Comité consultatif de l'environnement Kativik pour le Nunavut en sorte que la section 4.3 du présent rapport est assumée conjointement par la Commission du BAPE et par des représentants de ces deux comités.

La Commission a reçu 379 mémoires dont quelques-uns seulement n'ont pas été entendus. Il y a eu à peu près 800 documents déposés par les différents ministères et rendus publics tout au long des travaux de la Commission.

Survol du rapport

Le rapport que nous avons déposé ne s'est pas confiné à la seule question de la politique de l'eau au sens strict du terme, à savoir les principes, les orientations et l'encadrement juridique et administratif nécessaire pour arriver aux buts fixés. Il a également cherché à tenir compte de l'ensemble des éléments soulevés par les participants, et en plus d'un cadre de référence pour une politique de l'eau et des milieux aquatiques, il trace le portrait des régions du Québec conformément à la 2^e partie du mandat du Ministre et propose des analyses thématiques qui permettent de visualiser la politique de l'eau dans l'ensemble de ses dimensions.

Il s'ensuit donc un rapport considérable, plutôt exhaustif, dont la structure est itérative et qui contient fatalement un certain nombre de répétitions. Comme une des recommandations majeures du rapport est la mise en œuvre de la gestion de l'eau à l'échelle des bassins versants, la Commission considère que son rapport servira pendant plusieurs années d'instrument de référence pour les différents acteurs impliqués dans la mise en place de la gestion intégrée de l'eau et des milieux aquatiques dans leur région.

Le rapport comprend 7 chapitres et une conclusion.

Le chapitre premier répond à trois questions fortement médiatisées tout au long des travaux de la Commission :

- Le Québec doit-il exporter massivement son eau douce ?
- Doit-on accroître l'exploitation de l'eau souterraine ?
- Les services de l'eau doivent-ils être privatisés ?

À la première question sur l'exportation massive d'eau, la Commission répond non et recommande au Québec d'interdire l'exportation massive par une loi.

À la question de l'exploitation de l'eau souterraine, la Commission estime qu'il s'agit là d'une ressource généralement abondante et de qualité que l'on a intérêt à exploiter davantage. Mais il faut le faire prudemment. Pour y parvenir, il convient de soumettre tous les projets d'exploitation d'eau souterraine de 75 m³/j et plus à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. Cela assurera une connaissance approfondie de la ressource et permettra l'examen public des projets s'il y a controverse.

À la question de la privatisation des services d'eau, la Commission répond que la propriété des équipements est publique et doit le rester. La gestion peut faire appel à différentes formes de partenariat, mais les services d'eau doivent rester sous contrôle municipal. Dans l'hypothèse de concessions à long terme, la Commission recommande la tenue d'un référendum municipal. La Commission n'est pas favorable à la tarification de l'eau au compteur dans le secteur domestique.

Le chapitre deux est le chapitre clé en ce qui concerne la politique intégrée de l'eau et des milieux aquatiques. C'est là que la Commission définit les enjeux, les principes généraux et les objectifs d'une politique de l'eau, qu'elle formule des propositions d'action, qu'elle propose des outils dont une réforme juridique en profondeur et les instruments institutionnels nécessaires.

Le chapitre 3 trace le portrait concret de l'eau au Québec en établissant les besoins et les attentes des régions. Vous êtes donc en présence de 17 portraits régionaux qui associent les données

disponibles sur l'eau et les milieux aquatiques dans chaque région et le regard posé par les intervenants du milieu sur la situation locale. En conclusion pour chacune des régions concernées, la Commission formule des observations et parfois des recommandations qui permettent de mieux identifier les priorités et les attentes locales en regard des priorités et des orientations que l'on pourrait qualifier de nationales.

Au chapitre 4, la Commission aborde d'une manière distincte la problématique autochtone. La Commission a consacré des efforts très considérables à cette question sous trois angles particuliers : la dimension culturelle et symbolique de l'eau ; la gestion des services d'eau sur le territoire ; la question plus proprement politique de l'autonomie gouvernementale et des revendications des nations autochtones sur la gestion des ressources et sur les formes de participation à mettre en œuvre dans des exercices du même type que celui que nous avons réalisé.

Au chapitre 5, la Commission a abordé 16 thèmes qui sont autant de problèmes cruciaux dans la mise en place d'une politique de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Ces problèmes sont : l'assainissement agricole, les eaux souterraines, la santé publique, l'assainissement industriel, l'assainissement urbain, la pérennité des infrastructures de l'eau, la tarification, l'économie d'eau et l'économie de l'eau, les impacts de l'exploitation forestière sur l'eau, l'hydroélectricité, les menaces globales, la connaissance, l'accessibilité des lacs et des cours d'eau, la gestion intégrée à l'échelle des bassins versants, la protection et la conservation des milieux aquatiques, le fleuve Saint-Laurent, l'exportation de l'eau.

Le chapitre 6 propose différentes pistes et suggestions pour la mise en place d'une charte de l'eau au Québec.

Le chapitre 7 réfléchit critiquement sur le présent exercice de consultation publique et fait des suggestions dans l'hypothèse de la tenue d'autres exercices du même type.

Enfin, en conclusion générale, la Commission indique au ministre de l'Environnement ce qu'elle considère à ses yeux comme l'agenda stratégique et les priorités d'action pour mettre en œuvre la politique attendue.

Voici le texte de cette section du rapport.

Conclusion générale

Agenda stratégique et priorités d'action

Tout au long du rapport, la Commission a formulé beaucoup d'observations, d'opinions, de souhaits et de recommandations sur la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Les chapitres 3, 4 et 5 ont permis de préciser certains aspects importants d'éléments sectoriels inhérents à la politique.

En concluant, la Commission formule ici quelques recommandations visant la mise en œuvre de la future gestion de l'eau et des milieux aquatiques. Quelles sont les décisions à prendre et selon quelle séquence dans le temps ?

Le diagnostic d'ensemble est relativement clair. La gestion actuelle de l'eau et des milieux aquatiques est sectorielle, peu intégrée et insuffisamment soucieuse de la protection de la ressource. Il faut passer à une gestion intégrée, mieux harmonisée au palier gouvernemental, tenant ensemble les fonctions de protection et de mise en valeur, et délibérément mise en œuvre à l'échelle des bassins versants. Par ailleurs, des actions peuvent et doivent être entreprises, qui s'imposent maintenant et s'inscrivent dans le sens de la politique à venir.

À court terme, c'est-à-dire immédiatement et au plus tard d'ici un an.

- 1^o La Commission recommande la publication et la promulgation par le gouvernement des modifications au *Règlement sur l'eau potable*.

Commentaires

Le règlement actuel date de 1984. Il est désuet et inadéquat parce que les normes attendues dans le domaine de la santé publique sont à la hausse à cause de l'amélioration des systèmes de détection et des progrès de la connaissance. Le retard du gouvernement à édicter les normes nouvelles semble directement attribuable à la résistance des municipalités qui, pour des raisons essentiellement financières, font pression pour en retarder la promulgation ou en modifier les termes. La Commission estime que le délai a déjà trop duré et qu'il faut procéder tout de suite en édictant les nouvelles règles et en prévoyant un processus souple de mise à jour pour réviser et adapter les normes régulièrement. Cela est d'autant plus nécessaire que le projet de règlement contient des exigences moins sévères que celles contenues dans les recommandations canadiennes, dans la directive européenne et dans les normes de l'OMS. Au besoin, les municipalités pourraient être aidées financièrement pour rendre leur système d'eau potable conforme aux nouvelles exigences. Ces exigences sont incontournables. On ne peut

pas jouer avec la santé des gens quand on sait que des risques existent. Ce serait au surplus un très mauvais message à donner au plan international. Voir dans le présent rapport le chapitre 2 (2.1.2 et 2.5.1) et le chapitre 5 (5.3).

- 2^o La Commission recommande que le gouvernement approuve le projet de politique de protection et de conservation des eaux souterraines et édicte la réglementation afférente, en soumettant toutefois les projets de captation supérieurs à 75 m³/j à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement.

Commentaires

Cette politique anticipe en quelque sorte la réforme attendue sur la gestion de l'eau. Il est essentiel de soumettre tout de suite toutes les demandes supérieures à 75 m³/j, quel que soit le promoteur, à la procédure d'évaluation et d'examen des impacts sur l'environnement. C'est la seule manière de gérer la controverse sociale et d'assurer l'utilisation durable de la ressource. La mise en œuvre de la Politique suppose aussi une modification juridique du statut de l'eau souterraine pour en faire une *res communis* au même titre que l'eau de surface. Voir dans le présent rapport le chapitre 1 (1.2), le chapitre 2 (2.3.6 et 2.5.1) et le chapitre 5 (5.2).

- 3^o La Commission recommande au gouvernement d'édicter le *Règlement modifiant le Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées*.

Commentaires

L'actuel règlement est désuet et, en pratique, inapplicable, ce qui engendre une situation d'anomie. La nouvelle version, plus ouverte à l'innovation technologique, a plus de chance de parvenir aux fins désirées : la protection du milieu et en particulier des sources d'eau potable. Mais la mise en œuvre de cette nouvelle réglementation doit s'accompagner de plus de fermeté dans les contrôles. Voir dans le présent rapport le chapitre 2 (2.5), le chapitre 3 (3.8, 3.9 et 3.11) et le chapitre 5 (5.5 et 5.14).

- 4^o La Commission recommande de prolonger l'effet de la *Loi visant la préservation des ressources en eau*.

Commentaires

La *Loi visant la préservation des ressources en eau* interdit le transfert massif hors Québec d'eau souterraine et de surface. Elle a une durée limitée dans le temps, dans l'éventualité de la mise en œuvre d'une politique globale mais prévoit que le gouvernement peut en prolonger l'effet. Comme la formulation et l'adoption de la politique envisagée incluant une nouvelle loi-cadre sur l'eau et les milieux aquatiques risquent de prendre un certain temps et de s'étaler au-delà

de l'échéance prévue à la Loi, il y a un risque de vide juridique à un moment donné. En prolongeant l'effet de la Loi, le gouvernement se donne l'espace de manœuvre nécessaire. La Commission estime que l'exportation massive d'eau devrait être interdite par une loi et qu'il n'y a pas de chance à prendre avec les incertitudes des accords de commerce international (ALE, ALENA, OMC). Voir dans le présent rapport le chapitre 1 (1.1), le chapitre 2 (2.5.1) et le chapitre 5 (5.15 et 5.16).

- 5^o La Commission recommande de créer immédiatement un comité ayant pour mandat de mettre en place la gestion à l'échelle des bassins versants.

Commentaires

Le Québec a un retard notoire en ce domaine. Avant la mise en place de Bassin Versant Québec, il est impérieux de poursuivre les travaux commencés et de préparer le terrain pour le travail à venir. Il n'y a pas d'intérêt à attendre encore un ou deux ans alors que, dès maintenant, des recherches doivent être effectuées et que la concertation peut s'amorcer. Voir dans le présent rapport le chapitre 2 (2.3.3, 2.4.1, 2.4.2 et 2.5) et le chapitre 5 (5.13 et 5.15).

- 6^o La Commission recommande que le ministère de l'Environnement, en collaboration avec le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation et les autres ministères et organismes concernés, procède à une révision majeure du programme d'assainissement agricole afin de s'assurer d'une intégration des objectifs de production et des objectifs de protection de l'environnement.

Commentaires

Les acquis des efforts de dépollution depuis vingt ans sont mis en péril par la pollution agricole ponctuelle mais surtout diffuse. Ce fait n'est pas unique au Québec mais se retrouve dans de nombreux sinon tous les pays. Il ne s'agit pas ici de dénoncer la classe agricole, ni de lui faire porter l'odieux des malaises actuels. C'est la politique agricole qui n'intègre pas dans sa conception même les objectifs de production et de protection de l'environnement.

Le principal défi est le contrôle de la pollution diffuse d'origine agricole. Les stratégies de fertilisation devront être raffinées pour réduire les impacts des charges excédentaires d'azote et de phosphore. L'objectif de réduction de 50 % des pesticides pour l'an 2000 a été reporté au 31 mars 2003 : son atteinte est impérative. Les programmes agroenvironnementaux devront être accélérés. Les aménagements hydroagricoles, comme les milliers de kilomètres de cours d'eau reprofilés avec leurs impacts sur le lessivage de contaminants et la perte de sol arable, devraient désormais être évalués en tenant compte des impacts cumulatifs.

Voir le présent rapport le chapitre 2 (2.2.2 et 2.3.5) et le chapitre 5 (5.1), sans oublier les nombreuses sections du chapitre 3 où les tensions avec le milieu agricole sont signalées.

- 7^o La Commission recommande au gouvernement de porter une attention particulière au fleuve Saint-Laurent et de s'assurer d'être partie prenante aux décisions qui le concernent.

Commentaires

Le Saint-Laurent représente la voie d'eau et la source d'eau par excellence du Québec méridional. Il doit être traité comme un tout qui exige une approche systémique et intégrée. Comme le Saint-Laurent est relié au bassin des Grands Lacs et fait partie d'un seul tout, il est essentiel que le Québec assume son leadership à cet égard et soit partie prenante des décisions qui risquent de déterminer son avenir. Le Québec doit faire valoir son droit de l'aval à l'égard des décisions prises en amont. Voir le chapitre 2 (2.3.10 et 2.5.1.2) et le chapitre 5 (5.15).

- 8^o Dans le cas de consultation publique sur des objets concernant tout le territoire québécois, la Commission recommande au gouvernement du Québec de clarifier les modes de consultation avec les nations autochtones, surtout là où des conventions existent déjà.

Commentaires

Dans la réalisation du présent mandat, la Commission formée par le BAPE a établi un mode de collaboration avec le Comité consultatif pour l'environnement de la Baie-James et le Comité consultatif de l'environnement Kativik pour les territoires soumis à la Convention de la Baie-James et du Nord québécois. Bien qu'opportune et utile, cette collaboration n'était pas nécessairement à la pleine satisfaction des parties. Par ailleurs, d'autres nations amérindiennes actuellement en négociation avec le Québec sur l'autonomie gouvernementale ont également fait des représentations auprès de la Commission. Là encore, des solutions ont été trouvées, qui ne sont pas nécessairement à la pleine satisfaction des parties. Il y a ici des questions à clarifier et des modalités de mise en œuvre des consultations à préciser. Voir le chapitre 4 du présent rapport.

À moyen terme (de un à trois ans)

- 9^o La Commission recommande au gouvernement l'adoption d'une politique de l'eau et des milieux aquatiques axée sur trois réformes : une meilleure intégration des décisions gouvernementales par la désignation d'un ministre d'État aux ressources en eau et aux milieux aquatiques ; une gestion de l'eau intégrant l'ensemble des fonctions de l'eau et des milieux aquatiques à l'échelle des bassins versants ; la création de Bassin Versant Québec et d'un Conseil de l'eau et des milieux aquatiques.

Commentaires

La Commission estime que trois principes sont en cause : le principe de l'intégration des décisions gouvernementales dans une perspective de développement durable ; le principe de l'articulation territoriale à l'échelle des bassins versants ; le principe démocratique.

La Commission suggère un dispositif institutionnel : ministre d'État, comités de bassin, Bassin Versant Québec et Conseil de l'eau et des milieux aquatiques. D'autres instruments sont possibles et les solutions peuvent varier selon les besoins et les circonstances. Pour plus d'informations, voir dans le présent rapport le chapitre 2 (2.1, 2.2, 2.4 et 2.5).

10° La Commission recommande au gouvernement l'adoption d'une loi-cadre sur l'eau et les milieux aquatiques qui clarifiera le statut juridique de l'eau souterraine et de surface, remplacera la *Loi sur le régime des eaux* et dotera le Québec des instruments juridiques et institutionnels nécessaires. Il ne saurait y avoir de véritable politique de l'eau sans une refonte du droit de l'eau intégrant les lois sectorielles actuellement en vigueur. La Commission a consacré à cette question une longue section de son rapport au chapitre 2 (2.5) et illustré à plusieurs endroits divers éléments du droit à mettre en œuvre : chapitre 1 (1.2), chapitre 2 (2.3.2, 2.3.3, 2.4.2) et chapitre 5 (5.2, 5.13 et 5.14).

11° La Commission recommande au gouvernement de mettre en place un système de redevances sur les prélèvements d'eau et sur les rejets.

Commentaires

La gestion de l'eau, incluant la protection de l'eau et des milieux aquatiques et l'épuration des rejets, coûtera très cher dans les prochaines décennies. Le Québec doit faire comme les autres pays et implanter un système de redevances axé sur les principes d'usager-payeur et de pollueur-payeur. Il s'agit d'une disposition importante que devrait prévoir la loi-cadre. Pour l'eau souterraine, la Commission suggère d'exempter de la redevance les propriétaires de puits domestiques et les producteurs agricoles de l'agriculture dite familiale. Voir le chapitre 2 (2.1.1, 2.2.1, 2.3.11 et 2.5.2) et le chapitre 5 (5.7 et 5.13).

12° La Commission recommande au gouvernement de favoriser le maintien de la maîtrise d'œuvre municipale sur le traitement et la distribution de l'eau potable et sur l'assainissement des eaux usées.

Commentaires

Les municipalités doivent conserver la maîtrise d'œuvre du traitement de l'eau potable et de l'assainissement des eaux usées. Elles doivent continuer d'offrir de l'eau de grande qualité au

robinet. Le maintien de cet avantage collectif québécois doit toutefois être accordé à l'exigence de prendre des mesures pour économiser l'eau, éviter le gaspillage et favoriser un usage durable et responsable. Il n'exclut pas le recours à divers partenariats avec le secteur privé. Mais les infrastructures, les équipements et les réseaux doivent demeurer de propriété publique et la gestion des services de distribution et d'assainissement doit rester sous contrôle municipal. Il y va de l'intérêt public dans la gestion d'un bien commun. Quant au mode de la tarification de l'eau, cela relève de la compétence municipale. La Commission n'est pas favorable à une tarification au compteur dans le secteur domestique. Voir dans le présent rapport le chapitre 1 (1.3), le chapitre 2 (2.3.9 et 2.3.10) et le chapitre 5 (5.6 et 5.7).

À long terme (de trois à sept ans)

13^o La Commission recommande au ministre de l'Environnement de faire le bilan sur la mise en œuvre du présent rapport et de la politique retenue.

Commentaires

L'expérience montre que l'obligation de présenter des bilans force les gestionnaires à resserrer leur gestion. Cela donne aussi l'occasion au public d'être informé et de juger de la valeur des solutions mises en œuvre. Dans la plupart des directives du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne, l'obligation de dresser des bilans périodiques est maintenant une exigence explicite pour toutes les politiques et tous les programmes. La Commission a cherché à interpréter la situation actuelle et les attentes des participants à l'audience publique. Mais des données nouvelles peuvent survenir et changer rapidement le contexte des décisions à prendre. C'est pourquoi un bilan au bout de cinq à sept ans est essentiel. Ce mandat pourrait être confié au Conseil de l'eau et des milieux aquatiques. Voir dans le présent rapport le chapitre 2 (2.1 et 2.2) et le chapitre 6.

Comme il a été dit inlassablement lors de l'audience, l'eau est un bien essentiel à la vie, un bien non substituable. La priorité de la politique doit d'abord porter sur la santé des systèmes aquatiques, condition première de la santé humaine. Associé au droit à la vie, l'accès à l'eau au Québec doit être considéré comme un droit. Accès aux cours d'eau et aux plans d'eau dont les modalités sont à définir. Accès à une eau potable de qualité, accès gratuit et universel pour les besoins inhérents à la vie humaine. Les modalités de tarification ne doivent pas rendre inopérant ce droit essentiel à l'eau pour toute personne vivant au Québec.

La vision commune, l'impulsion profonde et le fondement éthique de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques, c'est la recherche constante et prioritaire de la qualité. C'est pourquoi le principe de précaution doit être au cœur de décisions qui rejoignent ultimement l'enjeu de la

biodiversité et de la vie sur terre. Le chantier est considérable. Fondé sur le respect de valeurs communes, la gestion par bassin versant est une force de paix, de sécurité, de développement et d'harmonie dans son espace naturel d'influence.

Dépositaire de 3 % des réserves d'eau douce de la planète, le Québec est fiduciaire d'une partie de l'héritage commun de l'humanité. Il doit en assumer la gérance d'une manière responsable. Nous espérons que notre rapport y contribuera d'une manière fructueuse.

Comme le formulait à 89 ans l'écologiste Pierre Dansereau : « si l'on ne fait pas de projets optimistes, alors tout est foutu. Il faut des rêveurs et de l'utopie pour préparer l'avenir ».

Au terme de notre travail, nous tenons à remercier tous ceux et celles qui ont accepté de jouer à plein le jeu de la consultation. Désormais, si l'on veut savoir ce que l'on pensait de l'eau au Québec en ce début de millénaire, si l'on veut connaître les angoisses, les attentes, les besoins et les exigences des gens à l'égard d'une question en voie de devenir une question mondiale, c'est au rapport de la Commission qu'il faudra se référer. Je tiens à remercier les gens qui ont participé à l'exercice et les autorités qui nous ont fait confiance pour réaliser ce mandat. J'espère que nous avons été dignes de cette confiance et je vous remercie de tout cœur.

André Beauchamp

Disponibilité du rapport et du cédérom

Le rapport *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur* est disponible au public sur Internet à l'adresse : www.bape.gouv.qc.ca/eau. Il est aussi possible d'en faire la demande en communiquant soit par courrier électronique à : eau@bape.gouv.qc.ca, soit en utilisant la ligne sans frais, 1 800 463-4732 ou le (418) 643-7447.

De plus, un cédérom comprenant une version complète du rapport, les transcriptions des séances publiques, une partie des mémoires et des documents déposés, et plus encore, a été réalisé dans le but de rassembler et de rendre accessible sur un même support la documentation unique recueillie par la Commission tout au long de la consultation publique.

Pour obtenir un exemplaire du cédérom *La consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec*, les organismes ou les personnes intéressées doivent en faire la demande en communiquant au BAPE par courrier électronique ou par téléphone aux mêmes numéros.