

# POUR UNE GESTION GLOBALE DE L'EAU AU QUEBEC

ou

*Les nécessaires réinvestissement en personnel et en budgets de fonctionnement dans les services publics voués à la protection de l'eau*

## RAPPEL

Anne Fleischman  
Jean-Claude Thibault

Mémoire adressé à la Commission du BAPE  
Dans le cadre des audiences publiques sur la gestion de l'eau au Québec

Octobre 1999

## TABLE DES MATIERES

<b><u>1 PRÉAMBULE</u></b>	<b>1</b>
1.1 MISE EN CONTEXTE DU MÉMOIRE	1
1.2 RAPPEL : UNE RÉACTION SPONTANÉE À L'ÉTAT D'URGENCE	2
<b><u>2 RECOMMANDATION</u></b>	<b>4</b>
<b><u>3 ANALYSE</u></b>	<b>6</b>
3.1 PRÉSENTATION DU PROBLÈME : UNE PRÉOCCUPATION NATIONALE	6
3.2 PROBLÉMATIQUE	6
3.2.1 DISPARITION DE LA DIRECTION DE L'AMÉNAGEMENT DES LACS ET COURS D'EAU	6
3.2.2 CONSÉQUENCES POUR L'INSPECTION MUNICIPALE	7
3.2.3 LES COUPURES BUDGÉTAIRES AU MEF	10
3.3 CONSEQUENCES	ERREUR! SIGNET NON DÉFINI.
3.3.1 CONSÉQUENCES DES RESTRICTIONS EN BUDGET ET EN EFFECTIF SUR LE TRAVAIL DES FONCTIONNAIRES	11
3.3.2 CONSÉQUENCES DES RESTRICTIONS EN BUDGET ET EN EFFECTIF SUR LA DYNAMIQUE SOCIALE	12
3.4 RAPPEL DES SOLUTIONS	13
REFERENCES	16

### ANNEXE 1

DEGRE D'ARTIFICIALISATION DES RIVES EN ESTRIE – 1999 (à suivre)

### ANNEXE 2

DETAIL DES COUPURES BUDGETAIRES AU GOUVERNEMENT DU QUEBEC

# 1 PRÉAMBULE

## 1.1 Mise en contexte du mémoire

Le 24 novembre 1997, RAPPEL dénonçait avec vigueur la tangente économiste que le gouvernement prenait lors sa première “consultation” dite publique sur la gestion de l’eau au Québec. Notre organisme signalait alors qu’ *“en réduisant le débat d'une future politique québécoise de l'eau à une vision purement mercantile de la ressource, le gouvernement passe à côté d'un débat fondamental portant sur tous les aspects qui devraient être considérés dans une telle politique”*. Presque deux années plus tard, nous sommes heureux de voir que nos protestations se sont bien rendues et nous avons bon espoir que l’actuelle Commission du BAPE fera cheminer nos nombreuses attentes en matière de protection de l’eau de façon claire et percutante auprès de nos élus.

Nous tenons également à remercier la Commission du délai qu’elle a pu nous accorder pour terminer nos réflexions et écritures sur un sujet aussi vaste et complexe que la gestion de l’eau. Notre regroupement des associations de lacs, cours d’eau et milieux humides de la région a pu profiter de ce temps pour faire un bilan des nombreuses sessions de travail que les associations-membres de RAPPEL ont réalisées, ensemble ou par petits groupes afin de faire le plus possible le tour de la question. Dans le présent mémoire, vous ne retrouverez que certaines recommandations majeures touchant à des aspects moins élaborés par nos associations. Mais soyez assurés que RAPPEL partage en totalité les diverses suggestions faites en ces jours d’audience par nos associations qui ont produit les mémoires déposés à cette commission. Que ce soit la politique de contrôle des sédiments apportée par l’association du lac Lyster, les recommandations de pratiques agricoles plus protectionnistes de l’environnement, du lac Aylmer, la nécessité d'une vraie loi-cadre pour mieux gérer l'eau au Québec, du lac de l'Est, la conservation et la mise en valeur des milieux humides, du MAKI (Marais de Kingsbury), la nécessaire implication du ministère de l'éducation en matière de protection de l'eau, du lac d'Argent, la protection de lacs-réservoirs d'eau potable, du lac Bowker, la gestion par bassin-versant, du lac Montjoie, la problématique des systèmes d'épuration des eaux usées adaptés aux petites municipalités, du lac Brompton ou encore la nécessité de support technique et juridique des inspecteurs municipaux, du lac Miroir, toutes ses recommandations ont l’aval de notre conseil d’administration qui a participé attentivement aux débats régionaux.

RAPPEL partage également avec tous ces gens quelques principes généraux qui devraient guider l’actuelle réflexion pour une gestion intégrée de l’eau au Québec. Ainsi

- l’ensemble de l’eau, autant souterraine que de surface, doit être considérée sans équivoque comme un bien patrimonial collectif, donc de responsabilité et d’appartenance publique ;
- comme il y a, selon nos observations, urgence d’agir en matière de gestion intégrée de l’eau au Québec, ce débat public, vital pour l’avenir de ce patrimoine public, doit conduire rapidement à la production d'une loi-cadre en la matière;

- dans l'esprit d'une loi-cadre, la reconnaissance de l'importance de la protection des milieux humides doit être formellement incluse dans nos lois et règlements ;
- enfin, la gestion intégrée de l'eau ne pourra être vraiment efficace que dans le cadre d'une gestion régionale et locale par bassin-versant, ce constat devant dépasser le simple énoncé pour prendre réellement forme dans une organisation socio-économique rigoureuse et permanente.

## 1.2 RAPPEL : une réaction spontanée à l'état d'urgence

RAPPEL est né du regroupement spontané d'associations déjà existantes de protection de lacs, de cours d'eau et de milieux humides qui constataient la réduction importante des services publics et para-publics offerts pour la protection de l'eau et l'inégalité de l'application des normes de protection sur le territoire.

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** (le **RAPPEL**, quoi!) a été formé en 1996 à partir d'une petite fédération locale de 8 associations. Rapidement 17 associations ont fondé officiellement l'organisme début 1997 et depuis, la quasi-totalité des associations de lac de la région estrienne, soit 44, ont rejoint ses rangs. Nos activités de sensibilisation et nos actions rejoignent près de 5 000 membres actifs dans nos associations et sont destinées régulièrement aux 17 000 riverains des lacs, cours d'eau et milieux humides de la région. Notre territoire couvre non seulement les 7 MRC de l'Estrie mais également une bonne partie de la MRC de l'Amiante, de la région de Chaudière -Appalaches car nous tenons ainsi compte de la réalité géographique du bassin de la Saint-François, principe de base pour nous de la gestion vraiment intégrée de l'eau. Nos campagnes d'information visent donc un total de 108 municipalités jusqu'à nouvel ordre et nous communiquons régulièrement nos documents aux Directions régionales des ministères intéressés par notre mandat.

Ce regroupement des associations de la région vise d'abord à protéger la qualité de l'eau des lacs, cours d'eau et milieux humides ainsi que leur environnement et à en promouvoir l'usage sécuritaire. RAPPEL appuie ses associations membres dans l'accomplissement de leur mission environnementale. Notre organisme a également comme tâche de représenter nos associations auprès des médias, des MRC, des instances régionales, provinciales et fédérales ainsi qu'à celles qui seront créées pour gérer les bassins versants.

Pour nous, un beau lac, un beau cours d'eau, c'est payant pour la société, autant sur le plan strictement économique que sur celui de la qualité de vie. Mais un lac, un cours d'eau, un milieu humide, ce n'est que le résultat de ses tributaires. C'est pourquoi nous sommes heureux de partager avec des organismes comme Action Saint-François et Charmes notre expertise et nos projets de création de société de bassin. Nous sommes conscients qu'une des causes principales de la lenteur de l'amélioration de la qualité de nos eaux est forcément reliée à cet oubli continual des gestionnaires du territoire et des protecteurs officiels de l'environnement de considérer que tout plan d'eau est d'abord un bassin-versant et que la multitude de petits cours d'eau qui l'alimentent sont responsables de sa santé.

Les prises de position de RAPPEL sont généralement perçues comme pragmatiques et politiquement modérées. Nous cherchons à prendre d'abord connaissance des faits, à comprendre leurs effets réels sur l'environnement pour en arriver à proposer des solutions compatibles avec les limites techniques et économiques des milieux et des groupes impliqués, tout ça sans faire de concession sur les enjeux majeurs de notre mission. L'essentiel de nos activités se regroupe en trois volets :

- D'abord bien connaître notre milieu : activités d'inventaire systématique comme le suivi de la qualité des eaux, l'évaluation du degré d'artificialisation des rives, l'inventaire des principaux milieux humides de la région.
- Puis informer et sensibiliser les gens concernés, autant les utilisateurs que les gestionnaires de nos ressources, comme nos affiches de *La vie au bord de l'eau*, *la vie sur l'eau* et *la biodiversité des milieux humides* ou encore la fiche d'entretien écologique et économique des fossés du MTQ-Estrie
- enfin poser des actions concrètes pour faire changer les choses, comme la création du comité Boucher sur la qualité de vie sur l'eau et la sécurité nautique, le programme de revégétalisation des rives ou notre participation à l'amélioration des divers schémas d'aménagement régionaux afin de mieux protéger la ressource-eau.

Ces diverses activités ont été positivement reconnues par le milieu estrien sous forme d'un Prix d'excellence 1998 de la Fondation estrienne en environnement ainsi que par le gouvernement du Québec par le prix d'excellence du ministère Environnement et Faune, le *Phénix de l'éducation et de la sensibilisation* des organismes à but non lucratif.

En septembre de cette année, les associations ci-haut mentionnées ont tenu avec RAPPEL une sorte de Lac-à-l'Èpaule sur la situation actuelle de nos eaux. Autour de la table se retrouvaient réunis des gens qui avaient pour la plupart vécus plus de 25 ans de leur vie, parfois plus de 30 années, à la protection des lacs, des cours d'eau et des milieux humides de la région. Un constat général terrible en est ressorti : malgré les efforts surhumains de milliers de bénévoles durant toutes ces années, la situation de nos plans d'eau est plus que jamais alarmante. Bien que très peu de données précises nous permettent de voir l'évolution de nos plans d'eau, il faudrait être aveugle pour ne pas reconnaître que nos eaux s'eutrophisent de façon accélérée. La direction régionale estrienne de l'environnement, malgré une grande prudence d'analyse liée entre autres au peu de données scientifiques disponibles sur le sujet, reconnaît que "certains lacs avec une vocation importante de tourisme et de villégiature, comme les lacs Magog, Memphrémagog, Lovering et Massawippi, montrent, par endroits des signes de vieillissement prématué ..." Ce que nous, riverains et bénévoles attentifs depuis moultes années, constatons, c'est que toutes nos eaux habitées continuent de se charger de sédiments, elles deviennent de plus en plus troubles, de moins en moins potables et les plantes aquatiques y prolifèrent de plus en plus. Comme le déclarait le président de l'association du lac de l'Est, nous mourons de soif devant nos propres lacs ; et comble de l'ironie dans leur cas, leur plan d'eau sert de réservoir d'eau potable à une municipalité voisine !

Malgré la *Politique de protection des rives et du littoral*, la destruction des caractéristiques naturelles de nos rives s'accentue : ainsi nos relevés par vidéographie aérienne 1998 et 1999 nous confirment que 212 km des rives des 44 lacs estriens analysés par RAPPEL sur un total de 529

km ont été aménagées de façon complètement artificielle, soit plus de 40%. Nos rives s'urbanisent, se "pelousent" et détruisent ainsi systématiquement l'écosystème littoral (voir annexe 1). Nos données sur le taux trop élevé de phosphore total dans l'ensemble de nos plans d'eau confirment nos appréhensions et nous indiquent qu'il y a véritablement péril en la demeure. Référez aux données du mémoire de la Fédération de l'environnement de l'Estrie de M. Martin Lemmens pour y croire fermement.

Pourtant le Québec a investi beaucoup d'argent dans l'assainissement des eaux depuis 1978. Et on ne peut nier le progrès énorme réalisé dans le domaine du traitement des eaux usées municipales et industrielles depuis lors. Mais l'absence de gestion globale de toutes les autres sources de contamination, à partir du fin fond des bassins alimentant toutes ces eaux, a pratiquement annulé les efforts et les argents investis dans ces premiers domaines. Le présent mémoire voudrait faire ressortir auprès de la Commission quelques éléments majeurs qui, à notre avis, ont manqué par le passé dans la lutte pour la conservation des eaux et qui, s'ils sont bien appliqués, devraient nous un peu rassurer pour l'avenir : nous ne voudrions pas avoir le sentiment, dans 30 ans, d'avoir encore perdu une grande partie de notre temps, de nos énergies ni de notre patrimoine aquatique.

La situation nous semble assez critique pour inviter le gouvernement à penser dès maintenant faire des réinvestissements majeurs dans le personnel et les budgets de fonctionnement dans les services publics et leurs soutiens bénévoles voués à la protection de l'eau. Ces investissements doivent se faire dans un cadre unificateur de toutes les ressources actuellement disponibles lequel cadre devrait réussir à intégrer toutes les composantes d'une gestion globale de l'eau : nous parlerons alors de la création d'une Agence québécoise de l'eau (l'AQE). Nous rappellerons également la nécessité de soutenir techniquement et juridiquement les fonctionnaires qui voient à l'application quotidienne des normes d'aménagement aptes à protéger la ressource aquatique, principalement les inspecteurs municipaux. Enfin nous réitérerons notre demande de soutenir de façon significative les milliers de gardiens de l'environnement que rassemblent les organismes de bénévoles voués à la protection des lacs, cours d'eau et milieux humides du Québec.

## 2 RECOMMANDATION

Nous recommandons donc que des budgets soient investis en matière de protection des eaux par le biais de la **création d'une Agence Québécoise de l'Eau** (l'AQE), dont le principal rôle sera de mettre en œuvre une approche systémique de la gestion globale et intégrée de l'eau en vue d'en assurer l'utilisation durable pour notre génération et les générations futures.

*A la manière des eaux de drainage des bassins versants qui couvrent l'ensemble du territoire, l'Agence, pour être efficace, doit pouvoir couvrir l'ensemble des ministères québécois concernés. De plus, la ressource « eau » ne doit pas être considérée isolément et réduite à une simple molécule prise indépendamment de toute référence aux milieux de vie. C'est pourquoi les deux piliers sur lesquels viendra s'appuyer cette Agence Québécoise de l'Eau sont le Ministère de*

*l'Environnement du Québec et l'Agence Faune et Parc, de manière à intégrer à la fois la ressource et les habitats aquatiques dans une même approche de conservation.*

Les principales tâches dévolues à cette Agence seraient :

Sur le plan législatif,

- d'harmoniser les 16 lois provinciales et les 11 du Fédéral touchant à la gestion ou à l'utilisation de l'eau
- de **préparer une loi-cadre** permettant une gestion réellement globale et intégrée de l'eau

Sur le plan de la recherche et du développement

- de dresser l'inventaire de toutes les données existantes sur l'état de santé de nos plans d'eau
- de **mettre en place un suivi systématique de qualité** des eaux par, entre autres, le réseautage des organismes de protection de lac, cours d'eau et milieux humides et ce par bassin et sous-bassin
- de vérifier et de mettre à jour les nouvelles technologies de traitement des eaux usées qui soient économiquement proportionnelles aux besoins des usagers, autant domestiques que municipaux

Sur le plan sensibilisation, éducation et animation populaire

- d'intégrer aux divers **programmes scolaires** les principes et méthodes de protection et d'utilisation durable de l'eau
- de soutenir des campagnes de **sensibilisation pour l'utilisation durable** de l'eau et de sa protection (ex. L'impact des moteurs à essence, l'usage contrôlé des eaux de lavage, etc. )
- de soutenir **techniquement et financièrement les regroupements régionaux** ou nationaux d'associations bénévoles vouées à la protection des eaux afin d'assurer la permanence de leurs actions et des organismes (Ex. Programme de revégétalisation des rives, suivi de la qualité des eaux, la permanence de FAPEL et de RAPPEL, etc.)

Sur le plan de l'application et du contrôle des normes de protection

- **d'uniformiser la formation des inspecteurs municipaux** relativement à la compréhension des normes de protection et d'utilisation durable de l'eau
- de **soutenir juridiquement** ces officiers de l'environnement dans l'application rigoureuse des lois et règlements régissant la protection de l'eau
- **d'assurer l'application rigoureuse des normes** de conservation de l'eau par tous les ministères provinciaux et fédéraux **utilisateurs du territoire** et de leurs ressources

Sur le plan organisationnel de gestion par bassin

- de soutenir techniquement et financièrement la création de sociétés de bassin et de sous-bassin aptes à gérer de façon systématique et durable l'eau de chaque localité et de chaque région

## 3 ANALYSE

### 3.1 Présentation du problème : une préoccupation nationale

Les questions dont nous discutons ici font l'objet d'une réelle inquiétude de la part d'un nombre croissant d'intervenants, non seulement dans la région de l'Estrie, mais également dans d'autres régions du Québec. Pour s'en convaincre, il suffit de se référer à la première partie des audiences publiques, où la question des coupures budgétaires au gouvernement, du manque de ressources financières des associations de bénévoles, et de la quasi-absence de surveillance et de contrôle du respect des normes environnementales en milieu municipal ont largement été abordés. Il ne s'agit donc pas de problèmes isolés ou purement locaux, mais des préoccupations centrales dont l'envergure dépasse largement le cadre régional.

### 3.2 Problématique

#### 3.2.1 Disparition de la Direction de l'Aménagement des Lacs et Cours d'Eau

La disparition en 1995-96 de la Direction de l'Aménagement des Lacs et des Cours d'eau (D.A.L.C.E.) a brisé les efforts de centaines de milliers de citoyens voués à la protection de leurs lacs et cours d'eau. Pour bien saisir la contribution de la D.A.L.C.E. à la protection du milieu aquatique durant ses années de fonctionnement, et les conséquences dramatiques liées à sa disparition, il convient tout d'abord de remettre en contexte le fonctionnement de cette défunte direction du Ministère de l'environnement.

La D.A.L.C.E. a été créée en 1967. À partir de cette époque et suite à cette formidable impulsion, on assiste à la formation des premières associations pour la protection de l'environnement des lacs. Ces associations se multiplient rapidement mais, isolées les unes des autres, elles n'exercent que peu d'influence. Pour se donner un levier efficace et une voix à l'échelle du Québec, elles fondent la Fédération des Associations pour la Protection de l'Environnement des Lacs (F.A.P.E.L.) en 1975 (F.A.P.E.L., 1999). Il serait inutilement long ici de rappeler toutes les réalisations essentielles et les expertises que cet organisme avait développées pour la protection de nos lacs. Rappelons simplement que F.A.P.E.L. a atteint son maximum de rayonnement au milieu des années 1980 avec la participation active de près de 600 associations rejoignant plus de 100,000 membres. Il est clair que la pertinence et la diversité des activités de sensibilisation et d'actions environnementales proposées alors par F.A.P.E.L. et soutenues par le Programme des lacs répondaient aux besoins réels des gens qui voulaient sauver leur environnement. Nous avons assisté avec chagrin et impuissance au démantèlement du Programme des lacs, lequel soutenait de façon cohésive et éclairée les engagements et les actions de milliers de Québécois-es qui

sauvegardaient alors baie par baie, lac par lac, leur coin de pays de la dégradation fulgurante de nos milieux aquatiques.

Le tableau suivant illustre la diminution progressive du budget de fonctionnement de la D.A.L.C.E. jusqu'à sa disparition, ainsi que les transferts budgétaires à la F.A.P.E.L. (Ministère de l'environnement du Québec, 1999). On y constate facilement que les subventions gouvernementales se réduisent comme une peau de chagrin au cours des années, jusqu'à totale disparition en 1996.

	<b>Dépenses de la D.A.L.C.E.</b>	<b>Transfert à la F.A.P.E.L.</b>
1993-1994	1 025 300 \$	0,00 \$
1994-1995	972 000 \$	0,00 \$
1995-1996	19 300 \$	0,00 \$
1996-1997 et suivants	0 00 \$	0,00 \$
<b>Dépenses de transfert à la F.A.P.E.L.</b>		
1983-1984		20 000 \$
1984-1985		20 000 \$
1985-1986		20 000 \$
1986-1987		45 000 \$
1987-1988		45 000 \$
1988-1989		12 000 \$

### 3.2.2 Conséquences pour l'inspection municipale

La fermeture de la D.A.L.C.E. a eu de nombreuses conséquences directes sur la mise en œuvre quotidienne d'actions favorisant la protection des lacs et des cours d'eau. En particulier, elle a entraîné la disparition d'une expertise technique auprès des inspecteurs municipaux. Cet aspect de la question est particulièrement crucial dans la mesure où le transfert de plusieurs champs de responsabilité du Ministère de l'environnement vers le monde municipal fait des inspecteurs municipaux les seuls contrôleurs au quotidien de l'aménagement respectueux de l'environnement hors-urbain. Or, un tour d'horizon de l'état de santé de l'inspection municipale au Québec permet de tirer la sonnette d'alarme et de dénoncer les graves lacunes en terme quantitatif et qualitatif qui prévalent dans ce milieu, faute d'appui humain et financier suffisant de la part du gouvernement. Ce portrait de la situation a d'ailleurs pu être dressé grâce aux chiffres fournis par la C.O.M.B.E.Q. (Corporation des Officiers Municipaux en Bâtiment et en Environnement du Québec),, par l'intermédiaire de son président monsieur Ravenelle, ce qui témoigne du vif intérêt de cette corporation pour le dossier.

Rappelons tout d'abord pour mémoire que la C.O.M.B.E.Q. est née en 1995 de la fusion entre l'A.I.M.E.Q. (Association des Inspecteurs Municipaux en Environnement du Québec) et l'A.Q.A.B. (Association Québécoise des Agents du Bâtiment). L'A.I.M.E.Q. était d'ailleurs

fortement liée à la D.A.L.C.E. en ce sens qu'elle a vu le jour grâce aux nombreux inspecteurs municipaux impliqués dans F.A.P.E.L.. Le tableau suivant fournit les détails de l'aide financière accordée à ces associations depuis 1991.

#### COMBEQ

2000	20 000 \$	Entente de 3 ans avec le Ministère de l'Environnement
1999	20 000 \$	
1998	20 000 \$	
1997	20 000 \$	Entente de 3 ans avec le Ministère de l'Environnement
1996	20 000 \$	
1995	20 000 \$	

#### AIMEQ

1994	40 000 \$	Entente annuelle
1993	40 000 \$	Entente annuelle
1992	50 000 \$	Entente annuelle
1991	60 000 \$	Entente annuelle

Ces chiffres illustrent clairement la baisse drastique des budgets de fonctionnement de l'A.I.M.E.Q., puis de la C.O.M.B.E.Q., depuis plusieurs années. De plus, jusqu'en 1991, l'A.I.M.E.Q bénéficiait de l'aide d'un employé du Ministère de l'environnement et du support ponctuel de plusieurs employés de la D.A.L.C.E. (Ravenelle, com. pers.). On constate donc que les baisses de budget de fonctionnement de cette corporation sont accompagnées d'une diminution des services offerts par le Ministère.

Les subventions de la C.O.M.B.E.Q. sont utilisées pour la formation des inspecteurs municipaux dans le domaine de l'environnement, du bâtiment et de l'aménagement. En ce qui concerne le volet environnemental, la formation est organisée sur une base tripartite avec l'U.M.R.C.Q. et le Ministère de l'environnement (Ravenelle, com. pers.). Le ministère envoie régulièrement (2 fois au cours de l'année 1999 en Estrie) aux municipalités via l'U.M.R.C.Q. des propositions de formation sur divers thèmes touchant à la réglementation en matière d'environnement. À noter qu'il est à la discrétion de chaque municipalité d'envoyer ou non son inspecteur à la formation (Hélène Robert, com. pers.). Celle-ci est d'ailleurs relativement coûteuse puisqu'en sus des coûts d'inscription, elle a lieu sur les heures de travail des officiers municipaux. Les thèmes de formation sont retenus en fonction des besoins exprimés par les inspecteurs, besoins qui « remontent » vers le ministère via l'U.M.R.C.Q.

En ce qui concerne la formation « de base » des inspecteurs, celle-ci peut également être remise en question. Le recrutement des inspecteurs se fait directement au niveau municipal, et il n'existe pas actuellement d'obligation de formation spécifique en environnement de la part des candidats. Deux établissements du Québec offrent toutefois une Attestation d'Étude Collégiale en inspection municipale (les cégeps de Limoilou et de Rosemont). Cependant, cet apprentissage est loin d'offrir une formation de qualité dans le domaine de la réglementation en matière environnementale. Si l'on considère par exemple l'ensemble du programme offert par le cégep de Rosemont, le volet « environnement » de la formation ne représente que 60 heures de la

formation, sur un total de quelques 450 heures de cours, qui traitent dans leur ensemble d'aspects aussi variés que la micro-informatique, les techniques de construction en bâtiment et la voirie, etc. Quoi qu'il en soit, cette attestation, si rudimentaire soit-elle, n'est pas obligatoire pour accéder à un poste d'inspecteur.

Cependant, comme nous le signalait monsieur Ravenelle de la C.O.M.B.E.Q. et comme nous pouvons le vérifier nous même en de trop rares occasions, il existe bien sûr quelques rares cas où les inspecteurs sont non seulement formés de manière adéquate, mais disposent en plus de diplômes universitaires de haut niveau. Cependant, notre expérience personnelle et les témoignages d'un nombre important d'intervenants à travers le Québec nous rappellent qu'il s'agit trop souvent de cas exceptionnels, particulièrement en milieu rural. Et c'est précisément pour palier à cette lacune que nous recommandons d'uniformiser la formation des inspecteurs municipaux.

Les lacunes de formation des inspecteurs municipaux en environnement ne constituent en outre que l'un des deux volets de la question que nous voulons soulever ici : le problème des effectifs est également très préoccupant, car, peu importe les efforts déployés en terme de formation, la qualité n'est rien si la quantité n'est pas également au rendez-vous.

Ainsi, la C.O.M.B.E.Q. regroupe 881 membres en 1999, soit environ 80 % des inspecteurs municipaux au Québec (l'adhésion à cette corporation se fait sur une base volontaire). Il faut savoir que le Québec comptait, en 1998, 1 395 municipalités. L'écart entre ces deux chiffres s'explique de la manière suivante : certaines municipalités délèguent l'inspection à des entreprises privées, tandis que d'autres se « partagent » un seul inspecteur. D'autres municipalités au contraire embauchent plusieurs inspecteurs (chacun se spécialisant, i.e. environnement, voirie, etc.). Ce sont les élus municipaux qui prennent l'initiative du nombre d'inspecteurs sur leur territoire. En fait, il n'existe pas d'obligation légale pour une municipalité d'avoir un officier municipal en bâtiment ou en environnement. Et il n'est pas rare de constater que le cas du « partage » d'un seul inspecteur entre plusieurs municipalités est malheureusement monnaie courante en milieu rural.

Les conséquences de ces lacunes en terme de formation et d'effectif des inspecteurs municipaux se ressentent directement dans le non-respect de la réglementation. Les illustrations en sont nombreuses, tant au niveau des pratiques d'aménagement des rives (bandes riveraines, empierrement, etc.), qu'au niveau des installations septiques non réglementaires. Ainsi le principe de la bande de protection riveraine sur les premiers 5 mètres qui, selon les règlements de la majorité des MRC et des municipalités à vocation touristique du Québec, devraient être conservés en végétation naturelle afin de conserver le cachet naturel des rives et contrer l'érosion, n'est pratiquement jamais respecté, soit à cause du manque de compréhension de la loi (on prend la pelouse pour de la végétation naturelle avec tous ses engrains et ses herbicides pour la rendre "belle"), soit par simple laxisme. Pire encore l'application excessivement permissive de la technique d'empierrement des rives, laquelle technique n'est permise que dans des cas extrêmes d'érosion, est en train d'artificialiser et d'urbaniser systématiquement nos rives de lacs et de cours d'eau avec la bénédiction de certains inspecteurs municipaux peu enclins à bien saisir le bien-fondé et l'esprit de la loi en la matière. Ainsi une étude menée par le RAPPEL sur

l’artificialisation des rives des lacs en Estrie prouve une augmentation de 150% en 5 ans de l’empierrement des rives du lac Magog, allant ainsi à l’encontre de l’esprit de la *Politique québécoise de protection des rives et du littoral* (RAPPEL, 1998).

Par ailleurs, selon une étude réalisée par le Conseil Régional de l’Environnement de l’Estrie en 1998 et basée sur un questionnaire concernant les installations septiques et le contrôle exercé en la matière par les municipalités, 78 % des municipalités contactées en Estrie ne possèdent pas de règlement pour la vidange des fosses septiques (CREE, 1998). Ce chiffre doit être interprété de la manière suivante : pour 78 % de ces municipalités, il n’existe pas de suivi pour la vidange ou la conformité des installations. Les inspecteurs municipaux interrogés à ce sujet ajoutent qu’ils ne peuvent agir qu’en cas de plainte écrite, même s’ils savent qu’un certain pourcentage des installations ne sont pas conformes sur leur territoire, dans la mesure où les municipalités n’ont pas de règlement. Comme la vidange et les frais sont à la responsabilité du citoyen, la municipalité n’offre aucun suivi. Ce dernier point soulève donc une nouvelle lacune de l’inspection municipale, référant cette fois au manque de pouvoir et de temps des inspecteurs.

### 3.2.3 Les coupures budgétaires au MEF

Le dernier volet de cette analyse concernera les coupures budgétaires et en effectif dont le Ministère de l’environnement dans son ensemble a été victime au cours des dernières années.

Au niveau budgétaire, il est évidemment très difficile de quantifier avec précision l’ampleur des coupures qui sont intervenues au cours des 7 ou 8 dernières années en raison notamment des redistributions de fonds et de responsabilités vers d’autres ministères ou en direction des municipalités. Quoi qu’il en soit, notre objectif dans ce mémoire n’est pas de nous substituer à des analystes financiers, vu la complexité de la tâche (les remaniements ministériels et la scission récente de l’ancien MEF en deux entités distinctes ne facilitent pas, en plus, le travail de compilation des données...). Nous ferons donc simplement référence à un article de monsieur Louis-Gilles Francœur du *Devoir* (1998) qui note avec beaucoup de pertinence le paradoxe existant entre les « vœux pieux » du gouvernement en matière de développement durable, et les coupures dramatiques qui vont à l’encontre de la réalisation de ces objectifs environnementaux.

À ce sujet, monsieur Francœur notait que, même si le concept de «développement durable» a été retenu comme un des trois objectifs budgétaires du gouvernement québécois pour 1998, le budget ne donnait aucun moyen supplémentaire au ministère de l’Environnement et de la Faune d’assumer ses nouvelles responsabilités, lui qui a pourtant subi des compressions de 25 % en quatre ans. Son budget est en effet passé de 290 à 220 millions de 1994 à 1998. Il en est de même du Bureau d’audiences publiques sur l’environnement (BAPE), dont le budget en 1998 semblait gelé à cinq millions. La seule mesure directement liée à l’environnement, soit l’augmentation de 312 à 400 millions du programme de construction de structures d’entreposage des fumiers et lisiers en 1998, ne relève pas du MEF, mais le ministère de l’Agriculture, des Pêcheries et de l’Alimentation.

En ce qui concerne les mouvements d’effectifs au sein du Ministère de l’environnement, nous les illustrerons par les données fournies par le Syndicat de la Fonction Publique du Québec, et qui

sont présentées dans leur ensemble à l'annexe 2. Ces données nous indique une baisse des effectifs, de 1992 à 1998, de plus de 27 % pour le ministère de l'environnement et de la faune, ce qui le place parmi les 5 ministères dont les ressources humaines ont été le plus affectées par les récentes coupures, après le Ministère de la culture et des communications, de l'immigration et des relations avec les citoyens, et le Ministère du Transport. Nous invitons le lecteur à porter son attention aux tableaux présentés en annexe qui présentent le détail des effectifs permanents ou occasionnels, ainsi que les pourcentages de départs volontaires (les différents tableaux concernent tous le même sujet, mais vérifient différentes hypothèses sur les variations d'effectifs - en fonction des départs volontaires, en fonction du ratio permanent/occasionnels, etc.) À noter cependant qu'il convient d'être prudent avec ces chiffres parce que les données proviennent des budgets et des documents du Conseil du Trésor qui ne font pas toujours la conciliation lorsque les fonctions des ministères sont modifiées (Eric-Jan Zubrzycki, com. pers.). Cependant, notre objectif ici est d'attirer l'attention de la Commission sur la baisse flagrante des effectifs depuis 1992, ce que ces données font de manière très claire.

Pour conclure avec cette analyse, et si l'on revient spécifiquement à la fermeture de la D.A.L.C.E., un fait apparaît clairement : même si les effectifs de la D.A.L.C.E. ont été en partie redistribués dans d'autres directions au sein du Ministère de l'environnement, il n'en reste pas moins que la baisse d'effectif globale est flagrante. Cette baisse d'effectif, couplé avec la baisse générale des budgets, a donné lieu à diverses conséquences catastrophiques que nous vous présentons ci après.

### 3.3 Conséquences

La disparition de la D.A.L.C.E. et les coupures budgétaires au Ministère de l'environnement en général ont entraîné une série d'impacts négatifs qui sont dans bien des cas très perceptibles dans le milieu quotidiennement. Il s'agit en réalité d'une double série de conséquences, touchant d'une part le travail quotidien des fonctionnaires à la direction régionale du Ministère, et d'autre part la dynamique sociale au niveau des groupes de citoyens qui œuvrent pour la protection de l'environnement des lacs et des cours d'eau. Il va sans dire que ces conséquences s'accompagnent d'effets néfastes sur la qualité de l'environnement mais cet aspect est malheureusement en toile de fond de l'ensemble du débat, c'est pourquoi nous n'y reviendrons pas davantage ici...

#### 3.3.1 Conséquences des restrictions en budget et en effectif sur le travail des fonctionnaires

Tout d'abord, la baisse des effectifs au sein du Ministère de l'environnement a pour conséquence directe que l'application des lois et des règlements en matière d'environnement se détériore. Comme nous l'ont témoigné plusieurs intervenants de la direction régionale de l'Estrie, le travail actuel des fonctionnaires est plus de l'ordre du *constat*, ou dans le meilleur des cas de la *réaction*, que de la *prévention* des dommages environnementaux. Les biologistes sont de moins en moins sur le terrain faute de personnel, et leurs rares sorties sont en général liées à des situations d'urgence ou pour assurer le témoignage d'expert en cas d'infractions à la réglementation. Cet état de fait doit selon nous être dénoncé.

Autre conséquence directe des coupures de personnel et de budget au Ministère : l'absence de ressource pour assurer le suivi de dossiers environnementaux, comme celui de la qualité de l'eau des lacs, dont l'initiative et la responsabilité reviennent à des associations de bénévoles telles que RAPPEL. Mais ici encore, le manque d'effectif au Ministère se fait cruellement sentir, en ce qui concerne cette fois la mission d'appui et d'accompagnement de nos recherches, et ce malgré la reconnaissance publique de l'importance de nos travaux et de nos objectifs. Il n'est d'ailleurs pas rare que certains fonctionnaires nous offrent leur appui sur une base bénévole en dehors de leurs heures de travail. Pour preuve de l'importance de la collaboration humaine et scientifique entre le Ministère et les associations de protection des lacs, nous reprendrons le témoignage de monsieur Pierre-Hughes Boisvénut, directeur régional du Ministère de l'environnement de l'Estrie, au cours de la première partie des audiences publiques à Sherbrooke :

*« l'ensemble des interventions que la direction régionale fait de plus en plus, c'est de supporter les associations, telles que celle que monsieur Thibault préside [c'est à dire RAPPEL] pour mettre notre personnel à leur service. Mais c'est sûr que ça c'est fait, je dirais, comme dans notre marge de manœuvre. On fait ça après qu'on ait fait notre job, dans le fond.... Tout ce qu'on peut dégager comme marge de manœuvre au niveau des ressources humaines, tout ce qu'on peut dégager au niveau marge de manœuvre au niveau même budgétaire souvent, on le met à profit des associations pour faire un petit bout, un petit bout un plus loin avec ces gens là, parce que je pense qu'on ne peut pas les laisser tomber. » (Transcription des audiences du 31 mars 1999)*

### 3.3.2 Conséquences des restrictions en budget et en effectif sur la dynamique sociale

L'importance d'organismes associatifs tels que RAPPEL est largement reconnue aussi bien par les intervenants gouvernementaux (Ministère de l'environnement, MAPAQ, MRC, etc.) que par le milieu. Les associations de riverains jouent en effet un rôle actif à différents niveaux et participent à une dynamique sociale importante en terme de sensibilisation, d'éducation et d'action environnementale; dans le cas de RAPPEL, la contribution se fait tant sur le volet de la recherche scientifique en initiant ou en collaborant à des programmes de recherche sur différents dossiers environnementaux (suivi de la qualité de l'eau des lacs, artificialisation des rives, etc.), que sur le volet de la sensibilisation et l'éducation des riverains à la préservation du milieu aquatique (aménagement des berges, vie sur les plans d'eau, etc.).

Cependant, l'implication de nombreux bénévoles des associations de lacs et de cours d'eau s'étoile, faute de support technique et financier. Cette constatation est loin d'être spécifique à notre association : tel que noté très justement par une spécialiste des groupes de gestion de rivières au Québec (Hébert, 1998), l'essoufflement des bénévoles est un phénomène reconnu en milieu associatif. Cet essoufflement a plusieurs causes, dont la principale reste l'incessante perte d'énergie dépensée en recherche de subventions, année après année, pour mener à bien les projets.

Or, tous les programmes à long terme nécessaires à l'évaluation et à l'application de mesures correctives en matière de protection des lacs et des cours d'eau à long terme supposent un

financement à long terme : les petites demandes de subvention au coup par coup n'assurent ni la pérennité de l'organisme, ni la pérennité des permanences, ni la pérennité des projets, en plus de nécessiter des ressources humaines et une énergie très importante à renouveler chaque année.

Ce problème a été soulevé à plusieurs reprise lors de la première partie des audiences, notamment à propos du programme Action-Environnement qui offre une aide ponctuelle à plusieurs associations. Comme l'ont soulevé plusieurs intervenants dans différentes régions, comme madame Lucie MacNeil à Montréal (13 mai 1999), ce que le programme Action-Environnement donne aux associations de lac, ce sont des aides financières pour l'éducation et la sensibilisation. Or, ce dont les associations ont souvent besoin, ce sont des études techniques et scientifiques qui coûtent cher. Les mêmes considérations ont également été évoquées à Saint-Jérôme par madame Agnès Grondin du Conseil Régional de l'Environnement des Laurentides (6 mai 1999), « *de nombreuses associations de lacs sont souvent les seules à assumer les problèmes environnementaux concernant leurs plans d'eau ... Depuis la disparition du Programme des lacs, plusieurs associations de lacs doivent d'adresser à des consultants privés pour évaluer l'intégrité de leurs plans d'eau. Le budget qui est alloué à cette fin est souvent largement dépassé pour estimer uniquement la qualité de leur eau. Et c'est déjà difficile de choisir les paramètres, quels paramètres, quelle période, quel échantillonnage, alors ils ne sont pas toujours en mesure de déterminer comment contrôler le travail de ces consultants-là.* »

On voit donc à la lumière de ces témoignages, qui viennent s'ajouter à notre propre expérience, que le milieu associatif fait face à un lourd problème : il est donc nécessaire d'obtenir des programmes de financement à long terme, de manière à pouvoir assurer la continuité des actions entreprises et à « ménager » l'énergie de nos bénévoles, qui consacrent chaque année un temps considérable et précieux à remplir des demandes de subvention.

Pour terminer, il faut également rappeler que le montant des subventions accordées doit être en relation avec la tâche, parfois immense, à laquelle doivent faire face les associations. Pour revenir au cas spécifique de RAPPEL et de ses différents mandats, il faut savoir que la revégétalisation des rives exige une organisation de longue haleine qui assure année après année la sensibilisation puis la participation active de nouveaux adeptes. Or, la triste expérience du RAPPEL qui a vu ses efforts de sensibilisation durant toute l'année 1998 annulés par le manque de subventions pour les plantations de l'été suivant est une bonne illustration de la nécessité d'obtenir du financement à long terme.

En outre, certaines de ces études nécessitent l'embauche ponctuelle de spécialistes en environnement (biologistes, géographes, etc.) à qui nous devons assurer des rémunérations à la hauteur de leurs compétences.

### **3.4 Rappel des solutions**

Comme mentionné dans un rapport récent du Conseil de la Science et de la Technologie (Gouvernement du Québec, 1999), la recherche et les autres activités scientifiques et techniques indispensables à la gestion des ministères et à la réalisation de leurs mandats n'ont pas reçu

l'attention qu'elles méritent. En outre, depuis quelques années, les budgets et le personnel scientifique sont à la baisse. Or,

*« l'État a un rôle important à jouer, il n'est pas simplement un accompagnateur de l'économie et du savoir, il en est un acteur » (Gouvernement du Québec, 1999)*

Ce rapport a donné lieu à plusieurs recommandations, qui vont dans le sens d'un engagement plus ferme des ministères en matière de recherche scientifique et de partenariat avec des organismes de recherche. Nos recommandations vont dans une direction similaire et s'orientent autour de la nécessité, de la part du gouvernement du Québec, de se doter d'une Agence Québécoise de l'Eau qui offrirait une plate-forme pour appuyer les fonctionnaires, les associations et le monde municipal pour une meilleure protection des lacs et des cours d'eau.

D'autre part, il nous apparaît nécessaire que, dans l'esprit plus général d'une loi-cadre visant à la gestion intégrée de l'eau au Québec, cette agence provinciale soit créée à partir des ressources humaines et financières des actuels ministères concernés par la gestion ou l'utilisation de l'eau. Cette agence pourrait faire le point, développer une vision globale de la situation et ainsi guider les directions régionales de l'Environnement en matière de gestion intégrée des eaux. Dans ce cadre, les instances régionales pourraient obtenir plus de fonds et de ressources de manière à pouvoir apporter tout leur appui aux associations, et ce à même leur tâche de travail.

## RÉFÉRENCES CITÉES DANS LE TEXTE

Conseil Régional de l'Environnement de l'Estrie 1998. Document de travail préparé par Gabrielle Gendron

F.A.P.E.L. consultation du site internet ([www3.symatico.ca/lacs-chalets](http://www3.symatico.ca/lacs-chalets)), juillet 1999

Gouvernement du Québec. Conseil de la science et de la technologie. *L'état acteur de l'innovation : la science et la technologie dans l'administration gouvernementale*, 1999, 71 pages.

Hébert P. 1998. *Les groupes de gestion de rivières au Québec*, essai présenté à la maîtrise en environnement, Université de Sherbrooke, Sherbrooke

Ministère de l'environnement du Québec. *Budget de la Direction de l'aménagement des lacs et des cours d'eau (D.A.L.C.E.) du Ministère et budget transféré à la Fédération des associations pour la protection de l'environnement des lacs (F.A.P.E.L.)*, 19 mai 1999, 1 page.

R.A.P.P.E.L. 1998. *Artificialisation des rives et du littoral en Estrie et au Haut-Bassin de la Saint-François*, 29 p

Ravenelle Pierre-Paul. C.O.M.B.E.Q., Communication personnelle, août 1999

Robert Hélène. Ministère de l'environnement, Direction régionale de l'Estrie, communication personnelle, août 1999

Zubrzycki Eric-Jan. Syndicat de la fonction publique du Québec, communication personnelle, août 1999

## **ANNEXE 1**

Degré d'artificialisation des rives en Estrie – 1999 (document à suivre)

## **ANNEXE 2**

Détail des coupures budgétaires au Gouvernement du Québec (données provenant du Syndicat de la Fonction Publique du Québec). Le lecteur est invité à se référer au document joint « Annexe 2 », fichier Excel.