

UNE POLITIQUE NATIONALE DE L'EAU POUR LE QUÉBEC :
UNE RESPONSABILITÉ DE L'ÉTAT POUR LE BIEN COMMUN

MÉMOIRE
PORTANT SUR LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC

Présenté par
Le Syndicat de la fonction publique du Québec

À la
Commission sur la gestion de l'eau au Québec
Du
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

Novembre 1999

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
PRÉSENTATION	3
1. DES PRINCIPES DEVANT FONDER UNE POLITIQUE QUÉBÉCOISE DE L'EAU.....	5
1.1 AVANT TOUT UN DROIT FONDAMENTAL	6
1.2 BIEN COMMUN DE L'HUMANITÉ	7
2. UNE CERTAIN NOMBRE D'ORIENTATIONS GÉNÉRALES QUI DÉCOULENT DE CES PRINCIPES DE BASE.....	8
2.1 LE STATUT DE L'EAU ET LES MODIFICATIONS LÉGISLATIVES QUI S'IMPOSENT	8
2.2 LA RESPONSABILITÉ PUBLIQUE	8
<i>Les exigences d'une gestion intégrée</i>	<i>10</i>
<i>Préservation de l'intégrité : qualité et quantité.....</i>	<i>11</i>
<i>La connaissance et l'expertiser publique : le principe de précaution.....</i>	<i>16</i>
<i>Hierarchie des usages et redevances</i>	<i>18</i>
2.3 CENTRALISATION/DÉCENTRALISATION/PARTICIPATION: UN JUSTE ÉQUILIBRE	19
<i>La gestion par bassin versant : nécessité et limites</i>	<i>21</i>
<i>La décentralisation et ses conditions : les exigences du bien commun.....</i>	<i>22</i>
2.4 DISTRIBUTION ET ASSAINISSEMENT: LA QUESTION DES INFRASTRUCTURES.....	23
<i>Les modes de financement et la question de la tarification</i>	<i>24</i>
<i>Privatisation d'infrastructures, d'expertise ou de gestion.....</i>	<i>25</i>
3. AU PLAN INTERNATIONAL : SOLIDARITÉ ET COOPÉRATION PLUTÔT QUE MARCHÉ.....	27
3.1 L'INADMISSIBILITÉ DE L'EXPORTATION EN VRAC	27
3.2 LES CONDITIONS ET LES AVANTAGES D'UNE COOPÉRATION PUBLIQUE	28
CONCLUSION	30
RECOMMANDATIONS	32
RÉSUMÉ.....	37

PRÉSENTATION

Il allait de soi, pour le *Syndicat de la fonction publique du Québec*, d'intervenir dans la présente consultation visant à définir les cadres et les orientations d'une politique de l'eau au Québec. Les motifs d'une telle intervention sont de trois ordres.

D'une part, bien sûr, la gestion de l'eau au Québec relève du travail de nos membres à bien des égards. Plus d'une dizaine de ministères et organismes ont été entendus dans la première phase des audiences visant l'information du public, ce qui illustre assez bien l'ampleur et la diversité des responsabilités exercées par l'appareil d'État, où travaillent quotidiennement nos membres, dans la gestion de l'eau.

D'autre part, le SFPO a dû depuis plusieurs années, pour mieux exercer sa responsabilité de représentation des fonctionnaires, approfondir sa réflexion concernant le rôle de l'État, les responsabilités que celui-ci assume afin de mettre en œuvre les décisions politiques, dans une société démocratique. Confronté aux remises en cause de diverses responsabilités publiques, il a donc développé une analyse et une compréhension approfondies en matière, notamment, de gestion et préservation des ressources, de protection des droits fondamentaux des citoyens et citoyennes, de protection de la santé et de la sécurité du public, etc. Cette analyse peut, à bien des égards, s'appliquer aux enjeux de la gestion de l'eau au Québec.

Enfin, nos membres sont aussi des citoyens et des citoyennes dont la qualité de vie dépend, comme pour l'ensemble de la population du Québec, des orientations et des politiques publiques, des règles que nous nous donnons collectivement pour vivre en société.

Étant donné sa situation particulière, le SFPO a choisi, dans son mémoire, de mettre l'accent sur les principes, d'abord, qui doivent selon nous orienter l'intervention publique en matière de gestion de l'eau, puis d'examiner les principales modalités de gestion de l'eau qui devraient normalement découler de l'application de ces principes.

Par expérience en effet, nous sommes convaincus que les consultations publiques, pour renforcer véritablement le processus démocratique, doivent porter principalement sur les objectifs poursuivis et les orientations. Si la compréhension de la complexité des questions soumises à la consultation demeure essentielle, il faut en effet éviter de demander aux citoyens et citoyennes de devoir se transformer en experts de chaque sujet soumis à la consultation. Nous avons déjà interpellé le gouvernement quant à

cette exigence inhérente à la démocratie des processus de consultation en ce qui concerne la gestion des forêts, ce qui s'applique aussi à l'eau, à notre avis.

1. DES PRINCIPES DEVANT FONDER UNE POLITIQUE QUÉBÉCOISE DE L'EAU

Aucun pays, aucun État, aucun gouvernement, soit-il souverain, ne peut concevoir une politique de l'eau qui ne prenne pas en compte, en tout premier lieu, l'interdépendance planétaire, inhérente au cycle de l'eau. Les principes de base de toute politique nationale responsable en cette matière doivent donc permettre de situer l'ensemble des préoccupations, des problématiques sectorielles, des considérations locales ou régionales spécifiques dans une perspective globale de prise en compte et de responsabilité en regard de cette interdépendance de fait.

On soutient généralement qu'un dossier a un caractère national et nécessite une intervention étatique lorsque l'intérêt général peut être affecté. Or dans le cas de l'eau, cet intérêt général dépasse à l'évidence le cadre national et concerne l'humanité dans son ensemble, ce qui induit pour le gouvernement du Québec une double responsabilité : celle de l'intérêt collectif de sa population d'une part mais aussi, par ailleurs, celle de l'intérêt général de l'humanité dans son ensemble, comme le reconnaît en principe la *Déclaration de Rio*, qui pose en corollaire de l'interdépendance, «l'interresponsabilité» des États.

Au Québec, le fait que les enjeux de l'eau dépassent le cadre national s'illustre aisément, à un premier niveau, par l'importance des bassins versants «internationaux» qui traversent notre territoire et exigent une considération concrète et quotidienne de l'interdépendance. Ne pensons qu'au fleuve Saint-Laurent. Mais cette compréhension de l'interdépendance ne saurait suffire puisque le cadre dans lequel elle se situe géographiquement ne permet d'appréhender qu'une partie restreinte de la problématique de l'interdépendance planétaire.

Situé dans un sous-continent, l'Amérique du Nord, dont les deux plus grands pays – le Canada et les États-Unis - font partie des six pays où se concentre plus de 40% de l'eau douce disponible¹, le Québec a été relativement peu interpellé en regard de l'inégale répartition de cette ressource vitale et de l'importance du stress hydrique planétaire occasionné par nos modes de développement².

¹ «Le monde de la soif» (1999) *Courrier Unesco*, février.

² Selon le même document, aujourd'hui, près de 35% de la population mondiale vit dans une situation où le niveau d'accès à l'eau peut être qualifié de «catastrophique» et «en 2025, les 2/3 des habitants de la planète auront des réserves d'eau faibles sinon catastrophiques».

Les conséquences en sont graves de plusieurs points de vue. Non seulement les droits fondamentaux d'une grande partie de l'humanité ne sont pas respectés³ de ce fait, mais la raison d'être même de l'Organisation des Nations Unies, en l'occurrence le maintien de la paix, se trouve interpellée par cet enjeu vital. Comme le souligne un spécialiste de ces questions, «[...]de l'aptitude de la société internationale à réagir pour imposer une répartition équitable de la ressource eau, dépendra pour une bonne part le maintien de la sécurité mondiale.⁴»

Le Québec, qui prétend s'inscrire de plain-pied dans cette société internationale, ne peut donc concevoir sa politique nationale de l'eau sans tenir compte d'un enjeu planétaire de cette envergure et, comme nous le verrons, ceci a des conséquences tant sur la plan des modalités de la gestion et de la préservation de cette ressource vitale que sur le plan des modalités d'inscription du Québec au plan international. **La reconnaissance de l'eau à titre de bien commun et de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement en tant que droit fondamental** fournissent, à notre avis, un cadre permettant d'articuler les orientations d'une politique nationale de l'eau au Québec.

1.1 Avant tout un droit fondamental

Au Québec et au Canada, l'abondance relative des ressources en eau douce a fait en sorte que nous avons rarement, sinon pratiquement jamais, conçu cette problématique du point de vue du droit fondamental de tout être humain d'avoir accès à l'eau potable et à l'assainissement. La question se pose pourtant puisque la première phase des audiences de la Commission a mis en lumière que même ici, il est arrivé que la santé des personnes soit affectée par la mauvaise qualité de l'eau⁵.

Nous n'entendons pas faire ici une analyse détaillée de ce principe reconnu au plan international depuis 1977 au moins⁶, mais simplement poser qu'il s'agit du **premier principe de base à partir duquel doit**

³ Par exemple, 50% de la population des pays en voie de développement souffre de maladies liées à l'eau, 5% seulement des eaux usées sont épurées, 6 millions d'enfants meurent chaque année d'avoir bu de l'eau contaminée, etc. Pour une analyse rigoureuse des atteintes au respect des droits fondamentaux liées au manque d'eau potable voir : Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, *Le droit d'accès de tous à l'eau potable et aux services d'assainissement*, établi par M. El Hadji Guissé, rapporteur spécial de la Commission des droits de l'homme de l'ONU, 50^e session, E/CN.4/Sub.2/1998/7, 10 juin 1998.

⁴ Jacques Sironneau «Le droit international de l'eau existe-t-il? Évolution et perspective pour la résolution des conflits d'usage» (1998) *Congrès international de Kaslik*, Liban, page 10.

⁵ Bien que les épidémies dues à une contamination de l'eau soient rares et circonscrites, les données présentées à la commission ont montré qu'elles s'étaient produites à quelques reprises. Ce rappel ne vise pas à dramatiser la situation mais simplement à illustrer que même relativement privilégiés en termes de disponibilité de la ressource, l'enjeu du droit fondamental doit interpellier constamment les autorités publiques.

⁶ Pour une analyse officielle du contenu et de l'articulation de ce droit, on peut référer au rapport de M. El Hadji Guissé cité plus haut. Pour une histoire de la reconnaissance de ce droit par la communauté internationale depuis la première conférence mondiale sur l'eau à *Mar del Plata* en 1977, voir Isabelle Doré et Sylvie Paquerot, *L'accès à l'eau potable est-il*

s'articuler une politique québécoise de l'eau, étant entendu que l'État, les autorités publiques, sont les premiers responsables de la mise en œuvre des droits fondamentaux et que la préservation de cette ressource vitale est essentielle, à long terme, pour assurer ce droit fondamental, y compris pour les générations futures.

1.2 Bien commun de l'humanité

La reconnaissance du droit fondamental d'accès à l'eau potable et à l'assainissement entraîne donc de fait un **second principe qui lui est intimement lié : la reconnaissance de l'eau comme bien commun de l'humanité**. En effet, si chaque être humain a un droit fondamental d'accès à l'eau, ceci implique une obligation générale de préservation de cette ressource vitale qui n'a pas de substitut, pour la population actuelle et les générations futures.

La notion générale de « bien commun » fonde, la plupart du temps, la responsabilité publique et s'identifie en quelque sorte à la notion de l'intérêt général. S'agissant de l'eau, ce concept s'applique dans son sens strict, celui que déjà bien avant nous les Romains avaient circonscrit. Il s'applique alors aux choses qui, du fait de leur valeur indispensable à la vie⁷, « *appartiennent à tout le genre humain* »⁸ et vise à les soustraire du régime de propriété propre aux biens : « *Les jurisconsultes disent, avec Cicéron : « Vous n'empêcherez point le fleuve de couler, parce qu'il est un bien commun à tous, sans être la propriété de personne* ». »⁹

Au 20^e siècle, ce concept a été utilisé en droit de l'environnement principalement à travers la notion de « *patrimoine commun de l'humanité* »¹⁰ et le Conseil de l'Europe a récemment reconnu ce statut à l'eau¹¹. Nous pensons que **ce principe doit aussi fonder la politique québécoise de l'eau**.

un droit fondamental? Les fondements en droit international (1999) Montréal, UQAM, département des sciences juridiques, 123 pages.

⁷ Ost, François, «Au delà de l'objet et du sujet, un projet pour le milieu ? » in Ost, F. et Gurtwirt, S. (dir.) (1996) *Quel avenir pour le droit de l'environnement?* Bruxelles, Faculté universitaire Saint-Louis, p.99.

⁸ Viller, p.251, in Remond Guilloud, M. (1989). *Du droit de détruire. Essai sur le droit de l'environnement*, Paris, Presses Universitaires de France, p.148.

⁹ Remond-Guilloud, M. *Id*, p.149.

¹⁰ Encore une fois, nous n'entendons pas refaire ici la démonstration entourant la pertinence et la portée de ce principe et nous référons donc la Commission aux accords et conventions qui reprennent ce concept, principalement la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer* (1982), dans Morin, Rigaldies et Turp, *Droit international public*, document 20, qui, aux articles 135 à 141, précise les implications pratiques de la reconnaissance du patrimoine commun de l'humanité.

¹¹ Dans la *Déclaration de Strasbourg*: Conseil de l'Europe (1998), Solidarité eau Europe, Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire et des pouvoirs locaux, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 18 pages.

2. UNE CERTAIN NOMBRE D'ORIENTATIONS GÉNÉRALES QUI DÉCOULENT DE CES PRINCIPES DE BASE

2.1 Le statut de l'eau et les modifications législatives qui s'imposent

Bien sûr, fonder une politique québécoise sur les deux principes énoncés précédemment exige de **modifier et clarifier le statut juridique de l'eau au Québec, principalement en ce qui concerne les eaux souterraines**. Au-delà des principes d'ailleurs, l'attribution d'un statut juridique uniforme aux eaux douces, quelle que soit leur localisation, ne ferait que refléter une réalité physique, liée au cycle de l'eau lui-même, puisqu'une partie non négligeable des eaux souterraines est en interaction avec les eaux de surface d'une part et que, d'autre part, le cycle de l'eau doit être considéré dans sa globalité, y compris l'eau atmosphérique, les eaux de ruissellement, etc.

Par ailleurs, et nous reviendrons sur cette question spécifique plus loin dans notre mémoire, la reconnaissance de l'eau à titre de bien commun devrait induire une répartition équitable des richesses produites par l'eau. En toute cohérence, une redevance devrait donc être perçue dans les cas de prélèvements d'eau engendrant un profit afin d'assurer une telle redistribution équitable. Or, si le droit du sol continue à emporter le droit du sous-sol tel que le prévoit le Code civil du Québec, l'établissement d'une telle redevance publique s'avèrerait difficile à mettre en œuvre.

2.2 La responsabilité publique

Du principe du bien commun découle, nous l'avons déjà signalé, la responsabilité des autorités publiques. Dans le contexte de délestage généralisé de responsabilités publiques auquel nous sommes confrontés depuis plusieurs années au Québec, le SFPO est parfaitement conscient d'aller à contresens de la pensée dominante lorsqu'il soutient la nécessité d'une intervention publique centrale plus forte et mieux structurée en matière de gestion de l'eau. Mais l'honnêteté intellectuelle nous y oblige.

En effet, particulièrement en matière de préservation de nos ressources, d'équité et de protection des droits fondamentaux des citoyennes et citoyens, nos membres ont une expérience concrète et quotidienne des dégâts engendrés par les orientations actuelles¹². La réalité nous oblige à dénoncer les discours selon

¹² Nous ne pouvons ici refaire l'ensemble des démonstrations mais, à titre indicatif, rappelons quelques exemples où le SFPO est intervenu pour mettre en évidence les preuves concrètes des dégâts engendrés par les orientations actuelles : fusion de la Commission des droits de la personne et de la Protection de la jeunesse effectuée dans un but d'économie mais qui dans les faits entraîne depuis un manque de ressources flagrants pour répondre aux besoins réels; baisse dramatique des

lesquels la libéralisation, la déréglementation, la privatisation, le partenariat¹³ et autres recettes à la mode entraîneront une plus grande efficacité au bénéfice de l'ensemble de la population.

D'entrée de jeu, nous posons donc qu'il appartient à l'État d'assurer la gestion pérenne et intégrée de nos ressources en eau et que le gouvernement doit donc fournir aux organismes responsables les ressources financières et humaines nécessaires à la réalisation de cette mission. C'est un secret de polichinelle que le ministère de l'Environnement du Québec ne dispose plus désormais des ressources nécessaires à une préservation durable de notre environnement et de nos ressources,¹⁴ et c'est aussi un secret de polichinelle que la réglementation et le contrôle demeurent les incitatifs principaux aux entreprises pour respecter l'environnement et assurer un développement qui soit véritablement durable¹⁵.

Dans le domaine de la gestion de l'eau, les mêmes préoccupations nous guident, d'autant que la réalité nous montre encore une fois à quel point il serait hasardeux du point de vue de l'intérêt public, de laisser à d'autres le soin de la préservation de cette ressource vitale¹⁶.

ressources dans le domaine de l'inspection des bâtiments couplée à une autoréglementation, qui met en jeu la sécurité du public; orientations en matière de sécurité du revenu qui contrevient au *Pacte international relatif aux droits économiques sociaux et culturels* que le Québec a ratifié, situation illustrée par de nombreux cas rapportés par nos membres; gestion de nos forêts où les exigences démocratiques servent de paravent pour masquer l'absence de contrôle réel sur l'exploitation de nos ressources naturelles; et, dans le domaine de l'environnement plus largement, conséquences concrètes du manque de ressources humaines pour mettre en application véritablement les règles que nous nous sommes donné comme société.

¹³ Dans la mesure où la plupart du temps le terme de partenariat utilisé par le gouvernement signifie dans les faits perte de contrôle public et transfert de responsabilités au secteur privé, soit-il sans but lucratif, notamment mais non exclusivement dans le secteur de la recherche et des connaissances. C'est cette utilisation de l'expression que nous dénonçons et non la participation démocratique qui est d'une autre nature.

¹⁴ Un seul exemple parle de lui-même. Concernant le volet protection de la santé publique contre les déversements toxiques, le ministre de l'Environnement Pierre Paradis déclarait en 1992 que faute de ressources suffisantes, il ne pouvait protéger la santé publique... Le MENVIQ disposait alors de crédits de l'ordre de 534 millions \$. Six ans plus tard et 299 millions en moins, on peut se poser de sérieuses questions sur la capacité de l'État à assurer la santé publique!

¹⁵ Un sondage des Services environnementaux de la firme KPMG (1994) sur la gestion environnementale des 1000 sociétés canadiennes les plus importantes, d'hôpitaux, d'administrations locales, d'universités et de commissions scolaires au Canada visant à identifier les principaux facteurs de motivation des chefs d'entreprises canadiennes en matière de protection de l'environnement nous apprenait que 95 % des chefs d'entreprises considèrent que la conformité à la réglementation est importante alors que les programmes gouvernementaux à participation volontaire apparaissent importants à seulement 16 % des répondants. Ce sondage illustre aussi la nécessité de l'approche coercitive en droit de l'environnement puisque le second facteur de motivation en importance identifié par les chefs d'entreprises eux-mêmes est la responsabilité pénale des administrateurs. Ces résultats ont été confirmés par un autre sondage de KPMG effectué en 1996.... Il serait surprenant que la réalité ait beaucoup changé depuis! Réf. Groupe Conseil KPMG, *Sondage sur la gestion environnementale au Canada*, 1994; Groupe conseil KPMG, *Sondage sur la gestion environnementale au Canada*, 1996.

¹⁶ Ne prenons que l'exemple de Bernard Lemaire, à la fois responsable du comité sur l'allégement réglementaire et chef d'entreprise, impliqué dans le dossier récent de la Batiscan, qui affirmait ceci il n'y a pas si longtemps : «Prenez le fameux suceur cuivré (une espèce rarissime de poisson), pour lequel on a empêché la construction d'une petite centrale à Chambly. Vous pensez pas qu'ils auraient été contents, dans cette région-là, durant la crise, d'avoir leur propre source de courant. Des espèces il en disparaît tous les jours, et il en renaît ailleurs.» cité par Arcand, Denis, « Les délais du BAPE font suer Lemaire », *La Presse*, le 31 janvier 1998.

L'ensemble de notre intervention devant vous sera donc orientée par une préoccupation centrale d'intérêt général et de renforcement de la responsabilité publique. Nous continuons à espérer que le Québec réussisse à s'affranchir de sa soumission volontaire aux marchés financiers, et que l'État puisse à nouveau jouer efficacement le rôle qui devrait être le sien : la protection des intérêts collectifs et des droits fondamentaux des citoyennes et citoyens; la considération du long terme; la distance par rapport aux intérêts ponctuels et particuliers; le mieux être collectif plutôt que le clientélisme; le maintien et le renforcement d'une capacité institutionnelle pour la réalisation de son mandat de gestionnaire des ressources collectives et de protecteur de la santé publique.

Puisque nos membres sont des fonctionnaires de l'État et que, comme le souligne avec à propos Me Yves Corriveau, *«les fonctionnaires sont des officiers publics qui doivent agir dans l'intérêt public et non pour satisfaire une clientèle qui entretient des rapports privilégiés au plan politique; les fonctionnaires sont les gardiens de la capacité institutionnelle de l'État»*¹⁷, nous avons examiné, avec plusieurs de nos membres travaillant directement dans les secteurs concernés, sur le terrain et au plus près des services directs, les meilleures orientations et les modalités à privilégier, du point de vue du droit fondamental d'accès à l'eau et de la préservation de la ressource.

➡ Les exigences d'une gestion intégrée

En toute cohérence avec la reconnaissance de la nature spécifique de l'eau – mobile – et de son caractère de *bien fondamental total*, nécessaire à la survie même, **la politique québécoise devra se fonder sur une approche intégrée et non sectorielle dans la gestion du cycle de l'eau, qui tienne compte des besoins à long terme comme des besoins immédiats. Celle-ci devra donc reposer sur une intervention et un contrôle public central global effectif**, quelles que soient par ailleurs les options choisies en matière de délégation de gestion et d'organisation des activités de mise en œuvre, comme le propose d'ailleurs le projet de Convention en cours d'élaboration à l'UNESCO¹⁸.

Pour notre part, après avoir examiné les missions et activités des différents ministères et organismes interpellés par la gestion de l'eau, **nous sommes d'avis que c'est au ministère de l'Environnement que doit revenir le contrôle central et global de la gestion intégrée de l'eau car il est le seul dont la mission soit clairement la préservation**. Dans tous les autres cas, des conflits peuvent se faire jour entre des objectifs de soutien à des secteurs spécifiques et l'objectif central de préservation. **Nous entendons cependant un ministère de l'Environnement renforcé, tant dans ses pouvoirs que dans les ressources nécessaires à l'exécution de cette mission.**

¹⁷ Yves Corriveau, «La Déréglementation : les enjeux, les impacts», conférence, *Conseil syndical SFPQ*, mars 1998.

¹⁸ Philippe EL FADL, «Les conventions internationales sur l'eau» (1998) *Congrès de Kaslik*, Liban, article 9.

À cet égard, s'il peut être judicieux de ramener au sein du ministère de l'Environnement certaines fonctions qui lui ont été amputées par le passé, d'autres activités méritent, par souci d'efficacité et de cohérence, de demeurer attachées à d'autres ministères ou organismes. Dans tous les cas cependant, le ministère de l'Environnement doit avoir les moyens d'assurer la cohérence entre ces interventions diverses, si nous voulons véritablement parler de gestion intégrée. Ainsi par exemple, le suivi des infrastructures municipales, transféré il y a quelques années au ministère des Affaires municipales, pourrait aisément se situer dans un ministère ou l'autre mais le contrôle doit en revenir au ministère de l'Environnement, quelle que soit la division des tâches déterminée, et les ressources nécessaires à l'exécution de ce mandat doivent être réinjectées¹⁹.

Dans un souci de cohérence, d'intégration et d'efficacité, afin de parvenir à une gestion véritablement intégrée, les niveaux optimum de délégation ou de dispersion des activités doivent être convenus en considérant en priorité l'exigence de centralisation des connaissances et celle de cohérence des normes et contrôles. Il serait donc tout à fait possible et même souhaitable dans certaines situations, de laisser en l'état certaines activités de soutien et de suivi dispersées dans différents ministères selon les secteurs concernés. Il faut cependant, dans un tel cas, redonner au ministère de l'Environnement l'ensemble du contrôle de ces activités ainsi que la centralisation des connaissances nécessaires au développement d'une gestion intégrée de l'eau.

Du point de vue de la protection de l'environnement et des écosystèmes, du point de vue du développement durable, et surtout du point de vue d'une gestion intégrée de l'eau, ce n'est pas le ministère de l'Environnement qui doit être «surveillé» par le secrétariat à l'allégement réglementaire mais au contraire, c'est le ministère de l'Environnement qui doit avoir un pouvoir d'intégration et de contrôle des différentes interventions et activités gouvernementales en ces matières.

➡ Préservation de l'intégrité : qualité et quantité

Du point de vue du SFPO, **la préservation de la ressource eau, en quantité et en qualité, commande à la fois une amélioration des normes et surtout une amélioration de leur application, en termes de suivi, de surveillance et contrôle, ainsi que de sanction.** Plusieurs l'ont signalé dans la première phase des consultations, en cette matière, la prévention est non seulement utile à l'objectif de préservation de l'intégrité des écosystèmes et de la santé publique mais plus encore, elle représente à long terme la voie la

¹⁹ Nous prenons ici à titre d'exemple, le suivi des infrastructures municipales qui relève dans le court terme du ministère des Affaires municipales et à long terme du ministère de l'Environnement. Or ce second volet est plus difficilement mis en application. Il est donc difficile dans un tel cas de déterminer si les faiblesses de suivi relève d'un problème de lieu de responsabilité, de contradiction entre les mandats ou autre, ou du manque de ressources.

moins onéreuse. Or, malheureusement, l'orientation de gestion par résultats²⁰ présentement mise de l'avant par le gouvernement du Québec peut mettre en cause le principe de précaution et prévention.²¹

Comme plusieurs autres intervenants, nous considérons que les normes de qualité de l'eau au Québec devraient être ramenées aux plus hauts standards nord américains²². Le processus de mise à niveau des normes devrait d'ailleurs être revu de telle sorte que les délais d'ajustement soient considérablement raccourcis. Dans la mesure où le besoin de renforcement de la réglementation²³ à certains égards a été largement mis en évidence lors de la première partie des audiences, nous n'élaborerons pas plus sur cet aspect.

En ce qui concerne maintenant le respect des normes, disons-le d'emblée, en matière d'études d'impact, de contrôle du respect des normes, les moyens dont ne dispose plus le ministère de l'Environnement font que les principes écrits sur le papier ne trouvent qu'une application réduite dans la réalité. Or la qualité et la quantité de l'eau dépendent largement des activités humaines; pas uniquement de la qualité du traitement de l'eau. Il est donc essentiel d'avoir une intervention efficace en amont, pour limiter les coûts à long terme en aval et surtout la dégradation de la ressource. Plusieurs cas sortent régulièrement dans nos médias et illustrent qu'en matière d'études d'impact, les sanctions prévues sont sans commune mesure avec les avantages que les entreprises tirent à ne pas respecter cette exigence.

N'en prenons qu'un exemple récent qui contient plusieurs des problèmes qui se posent à l'heure actuelle : celui du terrain de golf de la municipalité de Aylmer, qui a fait récemment l'objet d'un reportage. Dans ce cas précis, on demande à la municipalité un permis de construction. Puisque la demande respecte le zonage, la municipalité fournit le permis car telle est sa juridiction. Par ailleurs, depuis 1994, la construction de terrains de golf est soumise à l'exigence d'études d'impact du ministère de l'Environnement. Cependant les moyens disponibles au ministère de l'Environnement, notamment le faible niveau des amendes²⁴, font en sorte que le promoteur ne respecte pas cette exigence. De plus, même si le ministère gagnait cette poursuite, celle-ci n'a pas pour effet d'empêcher le promoteur de continuer ces activités malgré le fait

²⁰ Nous référons ici aux documents d'orientations et aux consultations concernant la «modernisation de la fonction publique» qui se sont tenus récemment sous l'égide du Conseil du Trésor.

²¹ En matière de contrôle de la pollution cela est d'autant plus important que les représentants du ministère de la santé eux-mêmes ont reconnu devant cette commission que la détection a posteriori ne suffit pas à garantir la santé publique; qu'il vaut mieux contrôler ce qu'on met dans l'eau plutôt que de seulement réagir une fois que le milieu est contaminé; qu'il faut parfois plusieurs années, voire des décennies avant de percevoir les effets de certaines contaminations.

²² Les normes ne sont pas transférables d'un secteur à un autre car l'état de l'eau ainsi que les types de pollution se différencient à la fois selon les caractéristiques physiques du milieu et les types d'activités.

²³ Réglementation sur la qualité de l'eau potable notamment, considérée comme désuète; réglementation visant la réduction à la source des rejets; etc.

²⁴ La poursuite intentée prévoit \$600 d'amende par administrateur alors qu'une étude d'impact aurait coûté plusieurs milliers de dollars : si nous sommes vraiment des «*homo economicus*», on comprend quel choix feront les promoteurs!

qu'elles privent d'eau suffisante aux besoins de base de nombreux foyers à proximité. Or, selon un porte-parole du ministère et un hydrogéologue de l'Université d'Ottawa, les études d'impact, si elles avaient été effectuées, auraient permis de prévoir les problèmes. Le promoteur affirme qu'après avoir investi un million, il n'a pas l'intention de se soumettre aux exigences du ministère. Voici une illustration du danger d'une gestion sur les résultats en matière d'environnement, ce qui semble être la tendance choisie. Le maire de Aylmer lui-même soulignait dans ce reportage à quel point le désengagement du ministère de l'Environnement est inacceptable, à la fois du point de vue de l'équité et de la préservation de la ressource.²⁵

Nos membres nous soulignent régulièrement que dans la fonction publique, la compréhension générale, et cela se dit un peu partout, c'est que «*le ministère de l'Environnement n'a pas de dents!*». Et nous ajoutons qu'il n'a pas non plus les ressources disponibles pour faire le suivi de ces dossiers et mener les démarches nécessaires à la sanction qui, de toutes façons, représente des sommes si dérisoires que les «délinquants» poursuivis n'ont aucune motivation à respecter la loi, en plus de savoir que le pourcentage de chances qu'on les «attrapent» est aussi mince que les ressources nécessaires au contrôle, à la surveillance et aux enquêtes indispensables à la preuve²⁶! Et puis, il faut le marteler, dans une situation de manque de ressources flagrant, c'est la prévention que l'on déleste en premier; au MAPAQ par exemple, il n'y a pratiquement plus de temps de consacré au contrôle des pesticides²⁷.

Étant donné le manque de ressources, nos membres qui exercent des fonctions de surveillance sur la qualité de l'eau doivent dorénavant exercer un contrôle sur des échantillons fournis mais ils ne disposent pas de ressources suffisantes pour un véritable suivi systématique ni pour contre vérifier par des prélèvements directs, la validité des échantillons fournis. Avec le manque de ressources, on est passé de prélèvements publics à une demande d'analyses sans moyen de vérifier la provenance effective de l'échantillon analysé. De plus, selon nos informations, les prélèvements pour vérifier la qualité de l'eau potable sont vraiment au minimum²⁸.

²⁵ Émission JE, 22 octobre 1999, 19h26, TQS, «*L'aménagement d'un terrain de golf suscite bien des controverses.*»

²⁶ Selon nos sources, les «délinquants» poursuivis ne représentent guère que 10%, dans les meilleures périodes. Au sujet des ressources dont dispose le ministère de l'Environnement, faut-il rappeler que le gouvernement québécois a adhéré au principe «pollueur/payeur»; il semblerait donc équitable et avisé de financer les activités de contrôle et de poursuites judiciaires en faisant payer les personnes et entreprises trouvées coupables d'avoir pollué.

²⁷ Il reste environ, bon an mal an, 185 personnes chargées de l'inspection des aliments pour l'ensemble du Québec. On nous a d'ailleurs rapporté que les États-Unis auraient critiqué le fait que le Québec ne fait aucune inspection de la qualité de l'eau consommée par le bétail, ce qui peut avoir une incidence directe et indirecte – consommation d'antibiotiques en cas de mauvaise santé – sur la qualité du lait. Ils auraient ainsi bloqué des velléités d'exportation vers Porto Rico.

²⁸ On nous signale à titre comparatif que les prélèvements pour les eaux usées entraînent 2 à 3 fois plus de coûts que pour l'eau potable.

Nous réitérons ici que l'autocontrôle n'est pas un choix pertinent en regard de l'objectif de préservation de la ressource eau, en quantité et en qualité. Nous croyons de plus que l'interdépendance des plans d'eau et plus largement des écosystèmes exige une centralisation des normes et de leur contrôle²⁹, celle-ci ayant pour effet de contrecarrer les tendances à la compétition à la baisse qui risquent autrement de s'installer.

Les fonctions de surveillance sont actuellement dispersées dans plusieurs ministères – Agriculture, pêcheries et alimentation, Environnement, Santé, Affaires municipales principalement – selon les spécialisations propres à chacun et les objectifs spécifiques poursuivis par la surveillance. Par ailleurs, certaines fonctions liées à la surveillance et au contrôle ont été, dans les dernières années, relocalisées vers les régions.

Deux remarques principales s'imposent à ce sujet.

D'une part, il faut rappeler que la plupart des opérations de dispersion ou de décentralisation des fonctions se sont accompagnées, dans les faits, de baisses nettes de ressources³⁰ et l'effet de ces baisses de ressources doit être distingué de l'organisation optimale du travail et de l'expertise, ce qui complique un peu l'évaluation de l'efficacité de la répartition actuelle des responsabilités. **Nous estimons pour notre part qu'un ajustement des ressources nécessaires à la réalisation des mandats de responsabilité publique devrait précéder toute réorganisation majeure des différents mandats**, ce qui ne veut pas dire que certains ajustements ne seraient pas bienvenus dès maintenant.

D'autre part, certaines contradictions, sur le fond, permettent cependant d'identifier déjà des redistributions de responsabilités qui s'avéreraient nécessaires à une cohérence globale de l'intervention gouvernementale et à une gestion intégrée de l'eau. Ainsi, bien qu'il soit rationnel, en termes de ressources et d'organisation du travail, de faire effectuer certaines activités par des ministères ou organismes différents – le MAPAQ par exemple, est le mieux placé pour vérifier la qualité des eaux embouteillées, de l'eau des établissements, etc. puisque de toute manière son personnel d'inspection doit se rendre sur les

²⁹ Les inconvénients de la décentralisation des règles, de leur application et de leur suivi sont abondamment analysés, y compris du point de vue des coûts et de la dispersion des connaissances, dans l'ouvrage suivant : C. Imperiali, dir., *L'effectivité du droit international de l'environnement, contrôle de la mise en œuvre des conventions internationales*, Paris, Économica, 1998, 291 p. L'argumentation et les constats au plan international peuvent fort bien être transposés au plan national.

³⁰ L'attrition « naturelle » a joué un rôle important à ce niveau puisqu'on ne remplace pas le personnel qui quitte. Cette politique a un double effet, du point de vue de la quantité de travail qui peut être abattu bien sûr, mais aussi du point de vue de la perte d'expertise lorsque certaines personnes ayant développé des spécialisations précises quittent et que le transfert de cette expertise n'a pas été planifié. Il est difficile d'évaluer statistiquement ce constat. Cependant, selon nos membres, on constate soit une baisse de personnes qui assument ces fonctions, soit une augmentation de la charge en couplant ces fonctions avec d'autres sans ajout de personnel, ce qui revient au même du point de vue des effets. Si l'ajout des nouvelles tâches ne s'accompagne pas d'une augmentation correspondante de ressources, les deux situations mènent dans la pratique, à une baisse du niveau de surveillance et contrôle.

lieux – le ministère de l'Environnement doit conserver d'une part le contrôle de ces activités et d'autre part, disposer de toute l'information ainsi rendue disponible afin de pouvoir adopter une perspective véritablement intégrée. Le fait que plusieurs des ministères intervenant dans l'eau aient à la fois une mission de soutien aux secteurs et une mission de surveillance peut parfois entraîner des contradictions flagrantes et en bout de ligne, des coûts indus pour la population. Tout se passe parfois comme si la main droite ignorait ce que fait la main gauche³¹.

En matière de non respect des normes, certaines preuves sont parfois difficiles à faire³², et il s'agit donc d'organiser le contrôle et la surveillance de telle sorte qu'on augmente les effets de synergie, au contraire de ce qui se passe depuis quelques années. Il en a été ainsi de la police verte qui, après un certain nombre d'années où les équipes avaient développé des modes de travail relativement efficaces, s'est vue mise de côté et dispersée dans les directions régionales, perdant ainsi les effets de synergie en même temps qu'elle voyait de fait ses effectifs diminuer.

En ce qui concerne plus spécifiquement les normes et contrôle en matière d'utilisation d'eau souterraine, question soulevée dans le document de consultation, vu les interactions des écosystèmes aquatiques et les conséquences qui peuvent découler de certaines utilisations locales sur d'autres régions ou sur la ressource globale, le gouvernement du Québec doit conserver cette responsabilité, mais il devrait être tenu de prendre en considération les intérêts locaux. La même logique devrait s'appliquer pour les prélèvements dans un aquifère.

À l'heure actuelle, si les municipalités doivent demander une autorisation de captage, ce n'est pas le cas des entreprises privées³³. Il nous semble que du point de vue de la gestion intégrée de la ressource tout

³¹ On nous a rapporté un certain nombre de situations illustrant ce problème. Par exemple au MAPAQ, du côté de l'inspection alimentaire, il est arrivé qu'on exige la destruction de stocks de poissons contaminés mais que, par ailleurs, un autre secteur du même ministère finance la même compagnie pour l'exportation! Un autre exemple, au même ministère, dont un service a subventionné le développement d'une pisciculture dans l'Outaouais, celle-ci ayant par la suite pollué le lac où elle était installée, a fermé et est partie s'installer à l'extérieur du Québec. De manière plus générale au MAPAQ, signalons que la sous-ministre adjointe dont relève l'inspection est aussi responsable du développement des marchés, de l'appui aux entreprises et se trouve être présidente et responsable de la filière des eaux embouteillées.

³² Un des exemples couramment rapporté est celui des déversements dans les rivières : pour intervenir, cela nécessite un constat d'infraction (sur le fait), ce qui exigerait une surveillance intense et régulière sur le territoire; les ressources du ministère de l'Environnement sont déjà si congrues que même en les augmentant, on ne pourrait arriver à un niveau de surveillance optimum; il serait cependant possible de donner à différents types d'officiers publics le pouvoir de constat, à partir duquel l'enquête du ministère pourrait se construire.

³³ Nous pouvons ici donner l'exemple de Portneuf, où la compagnie *Savoura* a installé un point de captage tout à côté de la prise d'eau de la ville, ce qui a un impact potentiel sur la possibilité pour les autorités publiques de planifier le développement.

autant que du point de vue de l'intérêt public, une autorisation à priori devrait donc être exigée, sauf en ce qui concerne les puits artésiens domestiques dont l'impact est relativement mineur³⁴.

Enfin, est-il nécessaire de le souligner, nos membres partagent la préoccupation générale manifestée dans la première partie des audiences à l'égard de la pollution agricole et sont d'avis que celle-ci devrait constituer la «priorité prioritaire» de dépollution à l'heure actuelle. Cependant il importe aussi de sensibiliser l'ensemble de la population à notre responsabilité collective et individuelle à l'égard de la préservation de cette ressource vitale.

➡ La connaissance et l'expertise publique : le principe de précaution

À ce chapitre, nos membres sont formels, **la centralisation de la connaissance ainsi que le maintien et le développement d'une expertise publique la plus large possible sont essentiels pour assumer correctement la responsabilité publique de préservation de l'intégrité de la ressource en quantité et en qualité, de même que pour assurer une gestion véritablement intégrée.** Seule une très forte expertise peut garantir un meilleur accès à l'information et une plus grande cohérence. Or, la première partie des audiences a bien montré les failles en matière de connaissance et d'expertise publiques³⁵. Nous ne précisons donc ici qu'un certain nombre d'éléments plus spécifiques qui nous paraissent devoir être pris en compte pour une gestion intégrée et nos orientations à l'égard de certaines questions spécifiquement soulevées dans le document de consultation.

D'abord, il nous semble utile de réitérer, comme cela est régulièrement exprimé, que la délégation de responsabilités publiques vers le secteur privé a bien souvent pour effet, à moyen et long termes, une sérieuse perte de connaissance et d'expertise publiques. Ainsi par exemple, le transfert vers des firmes privées de la vérification de la conformité d'ouvrages municipaux risque fort de déboucher sur une perte de connaissance du ministère de l'Environnement à cet égard, nuisible à une gestion intégrée, de la même manière que la délégation de gestion des infrastructures vers le privé dans certaines municipalités risque fort d'entraîner une méconnaissance importante de leur propre réseau sur un certain nombre d'années. Nous reviendrons plus loin sur cette question.

³⁴ Il serait cependant utile à cet égard que les municipalités soient tenues de maintenir à jour un registre de ceux-ci – dont le ministère de l'Environnement devrait être tenu informé en cohérence avec leur responsabilité de centralisation des connaissances - afin que par accumulation, l'impact global puisse être évalué.

³⁵ Ne mentionnons pour rappel que les manques importants, admis par le ministère de l'Environnement lors de sa comparution, en ce qui concerne les capacités d'évaluation de la pression sur les nappes phréatiques et le fait que même dans des cas précis où des problèmes sont apparus, la banque de données disponible est incomplète : voir verbatim concernant Franklin paragraphe 2260.

De la même manière, comme le relève le *Centre québécois du droit de l'environnement*, du point de vue général de la protection de l'environnement, une perte d'expertise significative est induite par la déréglementation, qui s'inscrit dans une optique de réduction de la taille de l'État : le personnel affecté à la connaissance du milieu, aux inspections et aux enquêtes subit des coupures additionnelles du fait de la déréglementation. Or, les inspections et les enquêtes contribuent à améliorer sans cesse la connaissance et l'expertise publique³⁶.

Par ailleurs, relevons que si l'importance de la connaissance a été largement soulignée pendant les audiences, aucune évaluation sérieuse n'a été effectuée de la perte d'une telle connaissance entraînée par les diminutions de ressources des dernières années. Si un intervenant du ministère de la Santé a insisté sur l'importance de la détection préventive des nouveaux contaminants par la mise en place de réseaux de détection, on n'a pas cru bon par ailleurs de signaler à la présente Commission à quel point le réseau de connaissance de base est fragile au ministère de l'Environnement et surtout à quel point ses responsables doivent régulièrement se battre pour faire reconnaître l'importance de ce réseau de connaissance et préserver leurs maigres budgets.

De plus, la diminution dramatique des ressources humaines dans certains secteurs a entraîné une exigence de polyvalence – sans formation bien souvent - qui peut parfois nuire sérieusement au maintien et à l'amélioration de la connaissance, de même qu'à l'efficacité de la surveillance et du contrôle. Certains secteurs nécessitent en effet une expertise spécifique afin que les tests soient effectués adéquatement ou bien que les connaissances issues des contrôles soient interprétées correctement³⁷.

Selon nos membres, en matière de connaissance, la formation des opérateurs d'infrastructures de distribution et d'assainissement devrait être une priorité. Par ailleurs, concernant la connaissance de la ressource en quantité et en qualité, il est difficile de définir une priorité dans une situation où nous avons abandonné depuis plusieurs années, des pans entiers de notre expertise publique³⁸.

Il reste que selon nous, **la cartographie hydrogéologique doit relever de la responsabilité publique car elle est à la base d'une connaissance globale nécessaire à une gestion intégrée**. Si toute la connaissance à cet égard ne peut être produite par le ministère de l'Environnement lui-même, ce dernier doit pouvoir contrôler les informations provenant d'autres sources, pour en garantir la fiabilité. **Cette**

³⁶ Nous avons amplement démontré le cercle vicieux de cette logique dans notre mémoire concernant la révision du régime forestier, que nous avons déposé devant la présente Commission : SFPO, *Y aurait-il un agenda caché : des moyens qui ne permettront jamais d'atteindre les objectifs affirmés*, présenté devant le ministère des Ressources naturelles, décembre 1998, 39 pages.

³⁷ Par exemple, les personnes affectées à l'inspection alimentaire se sont retrouvées avec le mandat de contrôle de l'eau embouteillée sans aucune formation préalable.

cartographie pourrait d'ailleurs se financer partiellement en imposant une partie de son coût aux utilisateurs lorsque cette utilisation sert à des projets qui rapportent des bénéfices.

L'inadmissibilité de l'exclusion d'Hydro-Québec

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 véritablement intégrée de la gestion de l'eau.

La question de l'expertise ici traitée constitue une illustration de la gravité de cette lacune. On sait, par exemple, que les connaissances et les informations sur les débits d'eau, sur une certaine partie du territoire québécois, ne sont plus colligées par le ministère de l'Environnement, faute de ressources. Ces secteurs doivent défendre année après année leur maigre budget. Par contre, Hydro-Québec, par ses activités, doit colliger de telles informations et peut-être bien d'autres. De fait, Hydro-Québec «contrôle» une bonne partie de la connaissance sur nos ressources hydriques. Comment s'assurer, pour l'intérêt public, que de telles données soient mises systématiquement à la disposition du ministère de l'Environnement et que ce dernier puisse en contrôler la fiabilité?

Par ailleurs, cette exclusion est inadmissible du point de vue des barrages et petites centrales privées qui représentent un usage parmi d'autres des eaux de surface, qui doit lui aussi être examiné dans une perspective globale et intégrée des usages concurrents, comme l'a montré le conflit récent sur la rivière Batiscan. D'ailleurs, elle ne s'explique pas véritablement puisqu'Hydro-Québec est partie à l'expérimentation de gestion par bassin versant qui s'effectue déjà sur la rivière Chaudière.

➡ Hiérarchie des usages et redevances

Il importe de souligner que, vu le caractère de *bien commun*, et non de *bien public* de l'eau³⁹, le respect du droit fondamental commande en lui-même une hiérarchie première des usages. **Une politique nationale de l'eau cohérente avec les principes énoncés devrait donc assurer la primauté des usages liés aux besoins humains de base et la préservation de l'intégrité de la ressource.** En effet, c'est bien parce qu'il s'agit d'un *bien commun* et non d'un *bien public*, parce que les utilisations des uns peuvent hypothéquer les utilisations des autres – et donc des générations futures – que le respect du droit fondamental exige non seulement de garantir l'accès à l'eau potable maintenant mais aussi l'intégrité de la ressource pour que cet accès soit effectif plus tard.

³⁸ Par exemple, un bon nombre des stations hydrométriques ont été abandonnées.

³⁹ La distinction est d'importance puisque par définition, un bien public est un bien dont l'usage par les uns ne restreint ni ne limite l'usage par les autres.

Conscients cependant de la difficulté d'une hiérarchie trop élaborée et permanente, qui rendrait plus difficile les ajustements rendus nécessaires par l'évolution de nos modes de développement, cette hiérarchisation devrait s'effectuer en deux temps.

Premièrement, **la priorité de l'usage domestique devrait être clairement assurée par voie législative, puisque la mise en œuvre du droit fondamental d'accès à l'eau potable et à l'assainissement en dépend. Et cet usage impératif devrait être clairement distingué de tous les autres.**

Dans un second temps, **pour tous les autres usages, afin de refléter au mieux la diversité du territoire hydrique québécois, la hiérarchie entre ceux-ci pourrait être établie à travers un débat, public et démocratique⁴⁰, à l'échelle du bassin versant, car tous n'ont pas les mêmes priorités, les mêmes modes de développement et surtout les mêmes caractéristiques⁴¹. Ces décisions devraient cependant être sanctionnées par une instance centrale⁴², du point de vue de la préservation de l'intégrité de la ressource d'une part, et d'autre part, du point de vue des effets potentiels sur la ressource prise globalement, au-delà du bassin versant. Un tel fonctionnement devrait aussi, bien sûr, être accompagné d'un mécanisme de recours en cas de conflit d'usage.**

Il importe de souligner enfin, qu'au-delà de la hiérarchisation, **l'équité commanderait que les usages qui entraînent un prélèvement de la ressource eau, bien commun, à des fins commerciales, soient soumis à la perception d'une redevance publique.** Les ressources financières ainsi rendues disponibles devraient être consacrées, bien sûr, à l'eau. Mais aucune responsabilité publique **essentielle** ne devrait dépendre de ces revenus afin de s'assurer que leur fluctuation n'entraîne pas un manque de ressources pour assumer les responsabilités publiques essentielles. Ces ressources supplémentaires devraient donc servir à des fins utiles mais non essentielles, par exemple, un approfondissement de connaissances particulières, une diversification des usages, des opérations de dépollution ou de restauration de la ressource non prioritaires, etc.

2.3 Centralisation/décentralisation/participation : un juste équilibre

Nous croyons, au Syndicat de la fonction publique du Québec, comme nous l'avons souligné déjà dans le cadre de la consultation concernant le régime forestier, que la participation de la population est de première importance en matière de gestion de notre patrimoine collectif. Cette participation n'a cependant

⁴⁰ Nous insistons sur ce point car trop souvent au Québec nous confondons démocratie avec participation des élites locales.

⁴¹ Par exemple, certaines régions sont mieux loties en eaux de surface alors que d'autres ont essentiellement accès à l'eau par la présence de nappes souterraines : ces configurations différenciées doivent être prises en considération dans la détermination de la hiérarchie des usages. De la même façon, l'agriculture n'affecte pas pareillement tous les bassins versants, etc.

rien à voir pour nous avec la délégation ou le partenariat avec des intérêts privés, avec un délestage de responsabilités vers d'autres instances sans les ressources appropriées ou avec un transfert de responsabilités vers des élites locales qui ne sont pas liées par un mandat démocratique dont elles sont redevables⁴³. Au contraire du discours souvent entendu, ces types de «participation» et de délégation ont pour conséquence de renforcer l'emprise de groupes d'intérêts particuliers et non de donner une place à la population, dans sa diversité.

Il nous paraît, de ce point de vue, tout à fait souhaitable de développer une meilleure collaboration entre les fonctionnaires de l'État, dont le travail consiste à faire respecter l'intérêt public, et la population. En effet, la seule piste pour faire face à la trop grande emprise des industriels ou des lobbies sur les services publics, particulièrement dans le domaine de la préservation des ressources et du développement durable, nous semble être dans le renforcement de la capacité des citoyens et citoyennes d'appuyer l'État - leur outil collectif - quand il cherche à préserver le respect des intérêts collectifs.

Pour nous, une telle participation démocratique, qui respecte à la fois l'importance de maintenir la décision publique, la reddition de comptes de l'appareil public devant l'Assemblée nationale et la volonté de la population de contribuer au débat, doit respecter un certain nombre de principes.

En premier lieu, **les citoyens et les citoyennes doivent pouvoir participer sans que cela ne soit une substitution à la représentation électorale démocratique et aux responsabilités de l'État** ; il ne s'agit donc pas de changer les décisions, la gestion et les contrôles de lieu. La dispersion de ces responsabilités rend encore plus difficile la participation de la population, en plus de faire peser sur elle une exigence d'expertise hors de proportion⁴⁴. En effet, **il appartient à l'État, et donc aux responsables politiques, de prendre les moyens pour que les informations mises en débat soient non seulement transparentes, mais aussi pertinentes, compréhensibles et éclairantes de manière à ce que la participation citoyenne n'exige pas une expertise indue.**

En second lieu, nous sommes convaincus que les citoyens et citoyennes n'ont pas la vocation de diriger ou de co-diriger le processus même de production des services publics. L'appareil d'État doit exercer cette responsabilité et en répondre devant les élus. En fait, les citoyens et citoyennes doivent pouvoir participer à

⁴² Un peu comme les plans d'aménagement du territoire doivent être soumis au gouvernement, dans un souci de préservation de l'intérêt général.

⁴³ Le projet pilote sur la rivière Chaudière pour la gestion par bassin versant est illustratif de ce glissement car la répartition des «décideurs» regroupés induit une sur-représentation notable des intérêts économiques par rapport aux intérêts de la population et à l'intérêt public de préservation et de restauration et une minorité de ceux-ci sont redevables devant la population, et encore pas directement devant la population puisqu'il s'agit des MRC.

⁴⁴ À cet égard, il est important de noter que les ZIP développées sur l'écosystème du Saint-Laurent bénéficient de l'expertise du ministère de l'Environnement fédéral pour soutenir leur travail.

des espaces ou des instances d'information, de confrontation, d'interpellation, de proposition et d'évaluation publics et accessibles. L'objectif en est un d'enrichissement de l'éclairage dont bénéficie l'appareil d'État pour exercer ensuite ses responsabilités. **Nous considérons à cet égard que le corollaire de la responsabilité de centralisation de la connaissance dévolue au ministère de l'Environnement, serait une obligation de partage, diffusion et vulgarisation de ces connaissances et donc que le ministère de l'Environnement doit disposer des ressources nécessaires pour ce faire.**

Enfin, du point de vue de la décentralisation, le SFPQ a déjà exprimé son adhésion à une telle orientation, à certaines conditions dont notamment les suivantes : si celle-ci ne cause pas préjudice au principe de l'équité; si elle permet une mise en œuvre des responsabilités publiques efficace et conforme à l'intérêt général; si elle fournit des lieux démocratiques, surtout, pour la prise de décision.

➡ La gestion par bassin versant : nécessité et limites

Dans cet esprit, s'il est éminemment souhaitable que dans un espace de proximité qui pourrait être celui du bassin versant, la population puisse être appelée à une participation démocratique en regard de l'eau, celle-ci n'entraîne pas, à notre avis, l'abdication de la responsabilité publique de contrôle et de cohérence globale.

En effet, le bassin versant représente une unité de découpage relative, qui demeure en lien organique avec le cycle plus global de l'eau, et même l'échelle de définition des bassins versants reste relative. Ainsi, le bassin versant du Saint-Laurent couvre non seulement une grande partie du Québec mais traverse aussi d'autres provinces et pays et le bassin versant de la rivière Saint-François ou de la rivière Chaudière par exemple, font partie intégrante du premier. À cet égard, **nous considérons que dans l'optique du cycle global de l'eau, la définition des bassins versants doit comprendre les eaux souterraines et pas seulement les eaux de surface⁴⁵.**

L'obligation de contrôle pour la préservation, tant en quantité qu'en qualité doit donc demeurer à l'échelle étatique, de même que pour assurer l'équité. On ne saurait sous-estimer les risques de compétition entre bassins versants si les contrôles centraux n'étaient pas adéquats, au détriment de la préservation de la ressource et de l'équité.

⁴⁵ Tel que proposé, notamment dans le projet de directive de l'Union européenne à ce sujet.

Par contre, l'unité du bassin versant peut représenter une amélioration notable de ce même point de vue par rapport à un éclatement décisionnel entre municipalités et MRC pour les domaines qui relèvent actuellement de leur compétence.

La gestion intégrée est nécessaire parce que la somme des gestions individuelles conduit à des situations inacceptables au niveau de la collectivité. Elle doit conduire tous ceux dont les actions influencent le cycle de l'eau à tenir compte, d'une façon ou d'une autre, de l'intérêt général à l'occasion de chacune de leurs décisions [...] La définition d'un espace de gestion est un problème délicat [...] devrait s'inscrire en toute logique en prenant le globe terrestre dans sa globalité mais le réalisme conduit à choisir des unités hydrologiques de dimensions plus modestes, en particulier le bassin versant.⁴⁶

Le bassin versant devrait, selon nous, être le cadre privilégié où devrait s'exprimer la participation et le débat démocratique à l'égard de l'eau.

Enfin, concernant le lien à établir avec l'aménagement du territoire, soulevée par le document de consultation, il nous semble qu'elle devrait aller de soi. Cependant la responsabilité ultime doit demeurer globale et centrale afin d'assurer une cohérence entre les différents niveaux d'intervention⁴⁷. Les MRC doivent prendre en compte les impacts sur l'eau de leurs plans d'aménagement, mais elles doivent aussi soumettre ceux-ci à une autorisation, y compris concernant l'eau.

➡ La décentralisation et ses conditions : les exigences du bien commun

Les responsabilités et les activités qui touchent aux ressources en eau sont déjà, au Québec, réparties entre différents niveaux de pouvoir et dispersées dans plusieurs ministères et organismes. Nous ne croyons pas qu'une plus grande décentralisation, en cette matière, soit de nature à favoriser une gestion intégrée, au contraire.

Nous l'avons déjà signifié précédemment, la dispersion des connaissances, leur inégalité, nuit plutôt à l'atteinte de cet objectif, ce que reconnaissait entre les lignes le ministère de l'Environnement lors de sa comparution en soulignant ne pas posséder lui-même les informations nécessaires, dans le cas des bassins transfrontaliers, pour être en mesure de tenir compte de l'intégrité de la ressource dans son

⁴⁶ P. Hubert, H. Bendjuodi et P. Givone, « Objets juridiques, objets hydrologiques et gestion des eaux » (1998) *Congrès de Kaslik*, Liban, page 2.

⁴⁷ On retrouve déjà quatre niveaux de responsabilité publique en matière d'eau : le fédéral, le provincial, les MRC et les municipalités. Ajoutons à cela les organismes de bassin qui seraient mis sur pied et dont le territoire ne correspond pas à celui des MRC et on comprend la nécessité d'une cohérence globale.

ensemble et des impacts cumulatifs des différentes activités sur les ressources en eau. Il reconnaissait d'ailleurs à cet égard qu'il ne possédait pas non plus les informations nécessaires à une gestion préventive, admettant que présentement «*on attend qu'il y ait des problèmes*».

Par ailleurs, la décentralisation a aussi des limites évidentes lorsqu'il s'agit de domaines spécialisés, car les petites municipalités ne peuvent pas se payer tous les experts et spécialistes nécessaires, se retrouvant à la merci de firmes privées qui peuvent induire des coûts supplémentaires ou une dépendance des responsables publics face à la connaissance de leurs propres infrastructures⁴⁸.

En ce sens, au contraire d'une décentralisation, il nous semble que certaines responsabilités pourraient être ramenées au niveau des MRC, ou même au niveau de l'État, lorsqu'une telle réorganisation peut induire des économies d'échelle ou une meilleure synergie. Par exemple, à l'heure actuelle, au niveau des opérateurs d'infrastructures de distribution ou d'assainissement, certaines petites municipalités manquent d'expertise et ne peuvent, de manière réaliste, «se payer» un spécialiste : les MRC pourraient avoir la responsabilité de mettre à disposition des municipalités de leur territoire un opérateur spécialisé, formé par les experts du ministère des Affaires municipales ou du ministère de l'Environnement.

2.4 Distribution et assainissement : la question des infrastructures

Les infrastructures de distribution et d'assainissement d'eau commandent, nous le savons, beaucoup d'investissements. Si, selon nos membres, les directives en matière de conception sont acceptables, cela exige par ailleurs, pour préserver ces ouvrages, des mesures de suivi et de contrôle. Si le suivi s'avère en général relativement adéquat dans la phase de démarrage, à long terme, la situation est fort différente, encore une fois par manque de ressources. Bien que l'objectif de suivi des ouvrages moins récents soit inscrit dans le plan stratégique du ministère des Affaires municipales, l'intégration du suivi des vieux ouvrages n'est pas une priorité sur le terrain. Bien souvent il ne s'effectue que sur initiative.

⁴⁸ Un exemple parmi d'autres qui nous a été rapporté dans la région du Bas-Saint-Laurent : une petite municipalité, incapable de se payer un spécialiste pour effectuer le suivi de ses infrastructures, fait affaire avec firme privée. Celle-ci, au bout de quelques années, déménage sous d'autres cieux. Lors du passage d'un inspecteur du ministère des Affaires municipales (volontaire car nous l'avons dit, le suivi de long terme relève du ministère de l'Environnement et les ressources manquent) celui-ci constate que plusieurs défauts n'avaient pas été signalés par la firme privée qui coûteront plusieurs milliers de dollars à la municipalité. Au surplus, la municipalité n'a plus rien pour suivre l'évolution de ses infrastructures : tout est à recommencer car tant l'information que l'expertise sont parties avec la compagnie.

En matière d'épuration la situation est encore pire puisque si les municipalités devraient envoyer les informations au ministère de l'Environnement, en principe. Plusieurs disent ne plus le faire car ils savent que de toute manière le ministère ne les vérifie plus !

À la question de savoir si les travaux d'aqueducs et d'égouts doivent **toujours** faire l'objet d'une autorisation gouvernementale, nos membres soulignent que cette orientation ne serait pas réaliste et qu'elle alourdirait inutilement à la fois la charge sur la municipalités et sur le ministère chargé de contrôler ces autorisations. **Il faut établir un seuil optimal : selon eux qui travaillent directement sur le terrain dans ce secteur, le critère pourrait être lorsque ce sont des ajouts ou des modifications qui ont un effet sur l'ensemble du réseau, sur le débit général.** Un changement de «bout de tuyau », par exemple, n'a pas de tels effets.

D'ailleurs, il nous semble que la construction d'ouvrages ou des agrandissements forts coûteux rendus nécessaires par des activités particulières (terrain de golf évidemment ou industrie dont la production exige une grande consommation d'eau, limitation des débordements d'eaux usées en cas de pluie, etc.), devraient être précédés d'une évaluation sérieuse des bénéfices attendus en regard des coûts et soumise au débat public.

➡ Les modes de financement et la question de la tarification

Puisque les infrastructures, leur entretien et leur renouvellement commandent beaucoup d'investissements; puisqu'on ne peut augmenter la consommation d'eau éternellement sans menacer la préservation de l'intégrité de cette ressource seulement partiellement renouvelable; puisque nos modes de développement entraînent des exigences d'assainissement toujours plus importantes; il y a lieu de développer une tarification de l'usage de l'eau.

Celle-ci doit cependant répondre aux deux principes de bases énoncés au début de ce mémoire, à savoir le droit fondamental d'accès à l'eau potable et la reconnaissance de l'eau au titre de bien commun.

Du point de vue du droit fondamental d'accès à l'eau potable et dans la mesure où ce ne sont pas les excès de consommation domestique qui pèsent le plus lourd dans la balance; en considérant aussi les coûts importants que représenterait l'installation de compteurs d'eau dans toutes les résidences privées, nous ne croyons pas qu'il soit souhaitable de suivre cette voie. **La consommation domestique doit continuer à être assumée par le biais d'une péréquation fiscale comme c'est le cas actuellement, car là réside la meilleure garantie d'accès universel pour tous les citoyens et citoyennes.** L'accès à

l'eau potable doit demeurer un service public universel puisque comme la santé ou l'éducation, il s'agit de la mise en œuvre d'un droit fondamental dont l'État est responsable.

Des moyens auxiliaires existent de toutes façons pour contenir certains usages abusifs sur ce plan et ils pourraient être généralisés : coûts spéciaux associés à la présence d'une piscine; infractions en cas d'arrosage abusif pendant certaines périodes, etc. De tels moyens ont le mérite d'être attachés au comportement dommageable spécifique plutôt que de pénaliser l'ensemble de la consommation. Ils ont un effet mieux ciblé et donc plus éducatif.

Par contre, en ce qui concerne l'ensemble des usages de l'eau qui produisent un bénéfice, dans la mesure où il s'agit d'un bien commun, il serait légitime d'imposer une tarification qui devrait elle-même être consacrée entièrement et exclusivement aux infrastructures de distribution et d'assainissement. Deux principes subsidiaires à celui du bien commun doivent nous guider à ce chapitre : *tout bénéfice de l'eau doit retourner à l'eau et toute richesse produite par un bien commun doit être équitablement répartie.*

Bien sûr, l'établissement de critères pour une telle tarification ne doit pas être aveugle et aléatoire. Il doit se fonder lui aussi sur l'intérêt public et la poursuite du mieux-être collectif. Dans la mesure où les usages de l'eau au Québec selon les bassins versants sont fortement différenciés, il faudra prendre en compte cette diversité. Tel que nous l'avons soumis plus haut en ce qui concerne la hiérarchie des usages, la participation démocratique à cet égard devrait jouer un grand rôle. Le poids relatif de certains usages – agriculture, hydroélectricité, navigation, industries, etc. – sur la ressource en eau variant considérablement d'un bassin versant à l'autre, il pourrait être judicieux de faire varier d'autant la tarification afin d'inciter à une consommation plus mesurée.

Cependant, une base nationale devrait être définie préalablement, afin d'éviter de mettre les bassins versants en compétition à la baisse les uns avec les autres. Nous savons bien le poids du chantage à l'emploi dans de telles circonstances et le choix d'imposer une tarification ne doit pas conduire à ce que les bassins versants ayant un comportement de responsabilité à l'égard de la préservation de l'eau se retrouvent pénalisés. Encore une fois donc, des règles nationales doivent garantir l'équité à cet égard.

➡ Privatisation d'infrastructures, d'expertise ou de gestion

Nous ne surprendrons personne en affirmant clairement que nous sommes résolument contre la privatisation des infrastructures, de l'expertise et de la gestion... et pourtant ce ne sont pas nos membres

qui sont concernés! Notre refus se fonde plutôt sur l'expérience de nos membres, précisément, et sur un souci de responsabilité publique dûment assumée.

En effet, lorsque la gestion est déléguée au secteur privé comme c'est le cas dans un certain nombre de municipalités, nos membres constatent que l'entretien est minimal, qu'il y a moins d'expertise et aussi moins de stabilité de cette expertise puisque les salaires étant plus bas, le roulement de personnel y est plus élevé. Nous avons déjà apporté certains exemples à cet égard précédemment. Inutile donc de s'étendre plus avant.

Si l'information recueillie par la présente Commission ne permet pas d'identifier d'avantages clairs à la privatisation, y compris du point de vue des coûts, les inconvénients sont bien réels, au premier chef au plan de la perte d'expertise et de connaissance. Il ne serait donc pas dans l'intérêt public de choisir une solution qui a déjà démontré des inconvénients sans démontrer d'avantages.

3. AU PLAN INTERNATIONAL : SOLIDARITÉ ET COOPÉRATION PLUTÔT QUE MARCHÉ

S'il est utile, dans toute politique nationale, de coller aux préoccupations spécifiques de la société à laquelle s'appliquera la dite politique, il reste qu'en matière de ressources et d'environnement, nous l'avons dit, l'interdépendance planétaire doit être prise en compte. De plus, on ne peut faire fi, au passage du troisième millénaire, du contexte de mondialisation et de libéralisation des échanges qui influence de plus en plus directement l'ensemble des activités humaines, jusqu'au plan local. Que le Québec soit un des territoires les mieux nantis au plan mondial en matière d'eau ne change donc rien à la responsabilité qui nous incombe de mettre en place une politique qui puisse représenter une avancée, ne serait-ce qu'un pas, dans la construction d'un droit international de l'eau fondé sur les principes de la reconnaissance de l'eau comme patrimoine commun de l'humanité et du droit fondamental d'accès à l'eau potable pour tout être humain.

À cet égard, nous tenons à souligner que le document de consultation indique un biais très clair puisque, au plan international, la seule préoccupation inscrite est celle du marché. Rappelons-le, l'eau n'est pas qu'une ressource naturelle ou un bien économique : elle est un *bien fondamental total*. Elle exige donc une considération de tous les aspects interpellés, au plan international autant que national, si tant est que nous soyons encore une société et non un vaste marché.

3.1 L'inadmissibilité de l'exportation en vrac

Si nous considérons l'eau comme bien commun, il nous semble aller de soi qu'il faudrait « *exclure l'eau de toutes transactions internationales, la mettre hors du champ de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et des traités sur les investissements internationaux, et d'autre part, penser à gérer son partage au niveau mondial* »⁴⁹. L'eau échappe aux biens marchands.

La qualification de l'eau à titre de marchandise ne nous paraît pas acceptable car elle induirait selon nous un recul marqué au niveau des droits fondamentaux de la personne garantis en droit international. En effet, on peut penser comme Riccardo Petrella : [...] *que la transformation de l'eau en bien économique ne se traduirait pas par l'accessibilité universelle de l'eau pour l'entièreté de la population mondiale, mais par la gestion économiquement rationnelle, optimale, d'une ressource limitée dont l'accessibilité serait réglée par la solvabilité des usagers en compétition pour des usages concurrents et/ou alternatifs*.⁵⁰

⁴⁹ Valérie Peugeot, « L'eau : patrimoine commun » (1998) *Transversales Science Culture*, no 54, novembre-décembre, p. 12.

⁵⁰ Riccardo Petrella, *supra* note 24, p. 52.

Nous souhaitons, en regard de l'exportation d'eau, que le gouvernement du Québec exclut toute possibilité à cet égard par voie législative permanente, s'agissant de dérivation, par voie naturelle ou par canaux, ou de transport en vrac. Ceci semble d'ailleurs être le souhait largement majoritaire de la population québécoise⁵¹.

3.2 Les conditions et les avantages d'une coopération publique

Ce refus explicite de la transformation de l'eau en marchandise exportable n'exclut cependant pas la nécessité pour le Québec d'examiner sa responsabilité en regard des enjeux planétaires de l'eau. Il nous apparaît cependant que d'autres voies sont ouvertes, plus cohérentes avec les deux principes de base énoncés : le droit fondamental d'accès à l'eau potable et son corollaire, la reconnaissance de l'eau à titre de patrimoine commun de l'humanité.

Au premier chef, le **développement d'une très forte et très large expertise publique dans le domaine de l'eau devrait induire le développement d'une coopération internationale sur ce plan** car on le sait, dans de nombreux pays, les stress hydriques sont engendrés surtout par des fuites importantes dans les infrastructures quand elles ne sont pas inexistantes ou désuètes, un traitement déficient des eaux usées et une pollution importante, plutôt que par une absence réelle d'eau.

Or, une coopération du secteur public de l'eau sur ce plan présente de nombreux avantages, à la fois pour le Québec et pour les pays qui doivent composer avec ces problèmes. D'une part, le coût pour les pays serait moindre puisque les services publics ne font pas de profit, contrairement au secteur privé. Par ailleurs, les transferts de connaissance et d'expertise seraient mieux assurés⁵² car c'est précisément en gardant pour eux la propriété de leur expertise que les entreprises, notamment les multinationales de l'eau, développent des «marchés» dans ce secteur. Pour le Québec, le principal avantage serait de permettre d'élargir ses propres connaissances et sa propre expertise.

Une telle orientation cependant, commande l'établissement de principes clairs et obligatoires, afin d'assurer que les exigences de la politique québécoise de l'eau soient aussi respectées quand nos services publics coopèrent avec l'étranger. De telles obligations se justifient notamment en regard du comportement d'Hydro-Québec sur les marchés internationaux, qui se comporte comme une multinationale privée.

⁵¹ La Commission mixte internationale souligne que : «*Un très clair consensus apparaît dans les populations des deux pays, qui souhaitent privilégier une approche de conservation des eaux à des projets d'exploitation.*» dans Bruno Bisson, «*Le Canada doit renforcer la protection de ses eaux*», *La Presse*, samedi 23 octobre 1999, page A-23.

⁵² En respect de l'article 27 de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

À un autre niveau, nous croyons que le Québec, précisément parce qu'il est favorisé dans la distribution inégale de cette ressource vitale⁵³, devrait prendre un rôle de leadership significatif dans le développement d'un droit international de l'eau cohérent avec les principes énoncés précédemment. Il s'agit en effet d'une urgence au plan international comme en font foi les nombreuses interventions des diverses agences de l'ONU et les multiples conférences qui se tiennent sur ce sujet⁵⁴.

Nous sommes convaincus que le Québec jouerait un rôle beaucoup plus remarquable et remarqué au plan international en participant à construire ainsi le cadre d'une mondialisation de la solidarité qu'en s'inscrivant, comme tant d'autres, dans la mondialisation des marchés, au regard des enjeux de l'eau. Le ministère des Relations internationales pourrait jouer un rôle majeur à ce titre.

⁵³ Il semble évident qu'un véritable droit international de l'eau ne pourra se développer uniquement à partir des pays qui connaissent une situation problématique à l'égard de cette ressource.

⁵⁴ Voir pour une analyse détaillée à ce sujet : Isabelle Doré et Sylvie Paquerot, *op. cit.*, principalement deuxième partie, pages 44-82.

CONCLUSION

L'eau n'est pas une ressource comme les autres car elle indispensable à la vie, et pourtant, nos modes de développement la dégradent et la dilapident de plus en plus, alors que les moyens efficaces de la restaurer et de la préserver nous font défaut.

Le Syndicat de la fonction publique est intervenu dans cette consultation, d'abord et avant tout parce qu'il nous semblait primordial que, malgré la pensée dominante opposée, l'importance du rôle de l'État à l'égard de la préservation de nos ressources et de la mise en œuvre des droits fondamentaux soit réaffirmée.

Bien sûr, certaines critiques à son endroit sont justifiées : les incohérences et les problèmes liés au fonctionnement bureaucratique sont une réalité. Cependant, il faut faire la part des choses et bien identifier les faiblesses ou les inefficacités qui sont provoquées d'abord et avant tout par un manque flagrant de ressources pour mettre en œuvre les lois et les règlements. De tels problèmes doivent se résoudre sans désengagement de la responsabilité publique, puisque, nous en sommes convaincus, l'État reste l'outil le plus approprié pour garantir l'intérêt collectif⁵⁵.

D'ailleurs, s'il est un domaine où l'orientation du gouvernement vers la gestion par résultats⁵⁶ dans la fonction publique risque de causer des dommages irréparables, c'est bien celui de la préservation de nos ressources communes.

Nos membres sont gravement préoccupés depuis plusieurs années des orientations gouvernementales en ce qui concerne la protection de l'environnement et se sentent impuissants, devant le manque de ressources dramatique, à remplir adéquatement leurs mandats et à protéger notre environnement. Leur scepticisme et leur découragement est profond à l'égard des nombreuses consultations publiques. Cela s'explique notamment par le fait qu'ils et elles voient bien, au quotidien, les résultats concrets de ces exercices.

Nous savons fort bien que le gouvernement n'est pas tenu de respecter, en bout de ligne, les recommandations émises par la Commission et que c'est lui qui prendra en définitive les décisions. Mais la production d'un rapport, par une Commission du *Bureau d'audiences publiques sur l'environnement*, doit

⁵⁵ Voir une excellente démonstration de cette affirmation dans François Crépeau (dir), *Mondialisation des échanges et fonctions de l'État* (1997) Bruxelles, Bruylant, 294 pages.

⁵⁶ Pour comprendre le contenu et les enjeux de ces orientations, voir le mémoire du SFPQ déposé en commission parlementaire en septembre dernier : *Une fonction publique moderne... Pour mieux servir la collectivité dans le respect de ses travailleurs et travailleuses*, 20 pages.

aussi pouvoir servir de support à la volonté des citoyens et des citoyennes de voir leurs ressources en eau efficacement préservées et équitablement distribuées. La santé de notre démocratie en dépend.

Nous exhortons donc la Commission à indiquer clairement, dans son rapport, les orientations que doit prendre le gouvernement pour respecter les principes énoncés dans ce mémoire et exercer ainsi sa responsabilité de poursuite de l'intérêt général. Le but d'un tel exercice n'est pas, selon nous, de faire un rapport qui corresponde aux orientations qu'on sait acceptables pour le gouvernement, mais de traduire au mieux les exigences de l'intérêt public.

Nos membres sont très inquiets du développement durable au Québec et de la protection de nos ressources. Il nous semblait important de vous en faire part.

RECOMMANDATIONS

Principes généraux

Deux principes généraux doivent selon nous guider les orientations d'une politique nationale de l'eau au Québec : le premier principe de base à partir duquel doit s'articuler une politique québécoise de l'eau est la reconnaissance et la mise en œuvre effective de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement en tant que **droit fondamental**; le second principe, qui lui est intimement lié est la reconnaissance de l'eau comme **bien commun de l'humanité**.

Le statut juridique de l'eau au Québec, principalement en ce qui concerne les eaux souterraines, doit être modifié et clarifié en cohérence avec les deux principes identifiés.

Il appartient à l'État d'assurer la gestion pérenne et intégrée de nos ressources en eau et le gouvernement doit donc fournir aux organismes responsables les ressources financières et humaines nécessaires à la réalisation de cette mission.

Gestion intégrée et préservation

La politique québécoise de l'eau devra se fonder sur une approche intégrée et non sectorielle dans la gestion du cycle de l'eau, qui tienne compte des besoins à long terme comme des besoins immédiats. Celle-ci devra reposer sur une intervention et un **contrôle public central global effectif**, et nous sommes d'avis que c'est au ministère de l'Environnement que doit revenir le contrôle central et global de la gestion intégrée de l'eau car il est le seul dont la mission soit clairement la préservation. **Nous entendons cependant un ministère de l'Environnement renforcé, tant dans ses pouvoirs que dans les ressources nécessaires à l'exécution de cette mission.**

Une gestion véritablement intégrée exige de redonner au ministère de l'Environnement l'ensemble du contrôle des activités concernant l'eau, peu importe de qui relève leur exécution par ailleurs.

La préservation de la ressource eau, en quantité et en qualité, commande à la fois une amélioration des normes et surtout une amélioration de leur application, en termes de suivi, de surveillance et contrôle, ainsi que de sanction.

La centralisation de la connaissance ainsi que le maintien et le développement d'une expertise publique la plus large possible sont essentiels pour assumer correctement la responsabilité publique de préservation de l'intégrité de la ressource en quantité et en qualité, de même que pour assurer une gestion véritablement intégrée. Celle-ci doit relever du ministère de l'Environnement.

En conséquence, la **cartographie hydrogéologique doit relever de la responsabilité publique** car elle est à la base d'une connaissance globale nécessaire à une gestion intégrée. Si toute la connaissance à cet égard ne peut être produite par le ministère de l'Environnement lui-même, ce dernier doit pouvoir contrôler les informations provenant d'autres sources, pour en garantir la fiabilité. Cette cartographie pourrait d'ailleurs se financer partiellement en imposant une partie de son coût aux utilisateurs lorsque cette utilisation sert à des projets qui rapportent des bénéfices.

Étant donné l'état dramatique des ressources disponibles présentement dans l'appareil d'État pour remplir les missions liées à la préservation de nos ressources en eau, nous estimons qu'un ajustement des ressources nécessaires à la réalisation des mandats de responsabilité publique devrait **précéder** toute réorganisation majeure des différents mandats.

Hiérarchie des usages et tarification

Une politique nationale de l'eau cohérente avec les principes généraux énoncés devrait assurer la **primauté des usages liés aux besoins humains de base** et la préservation de l'intégrité de la ressource. La priorité de l'usage domestique devrait être clairement assurée par voie législative, puisque la mise en œuvre du droit fondamental d'accès à l'eau potable et à l'assainissement en dépend.

Pour tous les autres usages, afin de refléter au mieux la diversité du territoire hydrique québécois, la hiérarchie entre ceux-ci pourrait être établie à travers un débat, **public et démocratique**, à l'échelle du bassin versant. Ces décisions devraient cependant être sanctionnée par une instance centrale, du point de vue de la préservation de l'intégrité de la ressource d'une part, et d'autre part, du point de vue des effets potentiels sur la ressource prise globalement, au-delà du bassin versant. Un tel fonctionnement devrait aussi, bien sûr, être accompagné d'un mécanisme de **recours en cas de conflit d'usage**.

L'équité commanderait que les usages qui entraînent un prélèvement de la ressource eau, bien commun, à des fins commerciales, soient soumis à la perception d'une **redevance publique**.

La consommation domestique doit continuer à être assumée par le biais d'une péréquation fiscale comme c'est le cas actuellement car là réside la meilleure garantie d'accès universel pour tous les citoyens et

citoyennes. L'accès à l'eau potable doit demeurer un service public universel puisque comme la santé ou l'éducation, il s'agit de la mise en œuvre d'un droit fondamental dont l'État est responsable.

En ce qui concerne l'ensemble des usages de l'eau qui produisent un bénéfice, dans la mesure où il s'agit d'un bien commun dont nous devons assurer la préservation, il serait légitime et utile d'imposer une tarification, qui devrait elle-même être consacrée entièrement et exclusivement aux infrastructures de distribution et d'assainissement. L'établissement de critères pour une telle tarification doit se fonder sur l'intérêt public et la poursuite du mieux-être collectif. La participation démocratique à cet égard devrait jouer un grand rôle.

Participation démocratique et rôle de l'État

Les citoyens et les citoyennes doivent pouvoir participer à la préservation de l'eau sans que cela ne soit une substitution à la représentation électorale démocratique et aux responsabilités de l'État.

Il appartient à l'État, et donc aux responsables politiques, de prendre les moyens pour que les informations mises en débat soient non seulement transparentes, mais aussi pertinentes, compréhensibles et éclairantes de manière à ce que la participation citoyenne n'exige pas une expertise indue.

Nous considérons qu'en corollaire à la responsabilité de centralisation de la connaissance dévolue au ministère de l'Environnement, celui-ci doit avoir une obligation de partage, diffusion et vulgarisation de ces connaissances et donc que le ministère de l'Environnement doit disposer des ressources nécessaires pour ce faire.

Bassins versants

Le bassin versant devrait, selon nous, être le cadre privilégié où puisse s'exprimer la participation et le débat démocratique à l'égard de l'eau.

Nous considérons que, dans l'optique du cycle global de l'eau, la définition des bassins versants doit comprendre les eaux souterraines et pas seulement les eaux de surface.

L'obligation de contrôle pour la préservation, tant en quantité qu'en qualité, doit demeurer à l'échelle étatique, de même que pour assurer l'équité. On ne saurait sous-estimer les risques de compétition entre bassins versants si les contrôles centraux n'étaient pas adéquats, au détriment de la préservation de la ressource et de l'équité.

Responsabilités des MRC et des municipalités

Au contraire d'une décentralisation, il nous semble que certaines responsabilités pourraient être ramenées au niveau des MRC, ou même au niveau de l'État, lorsqu'une telle réorganisation peut induire des économies d'échelle ou une meilleure synergie.

Concernant le lien à établir avec l'aménagement du territoire, soulevé par le document de consultation, il nous semble qu'il devrait aller de soi. Cependant la responsabilité ultime doit demeurer globale et centrale afin d'assurer une cohérence entre les différents niveaux d'intervention.

Infrastructures

Les travaux aqueducs et égouts ne devraient pas **toujours** faire l'objet d'une autorisation gouvernementale, car cette orientation ne serait pas réaliste et elle alourdirait inutilement à la fois la charge sur la municipalités et sur le ministère chargé de contrôler ces autorisations. Il faut établir un seuil optimal : le critère pourrait être lorsque ce sont des ajouts ou des modifications ont un effet sur l'ensemble du réseau, sur le débit général.

La construction d'ouvrages ou des agrandissements forts coûteux rendus nécessaires par des activités particulières (terrain de golf évidemment ou industrie dont la production exige une grande consommation d'eau, limitation des débordements d'eaux usées en cas de pluie, etc.), devraient être précédés d'une évaluation sérieuse des bénéfices attendus en regard des coûts et soumise au débat public.

Nous sommes résolument contre la privatisation des infrastructures, de l'expertise et de la gestion. Il ne serait pas dans l'intérêt public de choisir une solution qui a déjà démontré des inconvénients sans démontrer d'avantages.

Au plan international

En regard de l'exportation d'eau, le gouvernement du Québec doit exclure toute possibilité à cette égard par voie législative permanente, s'agissant de dérivation, par voie naturelle ou par canaux, ou de transport en vrac.

Le développement d'une très forte et très large expertise publique dans le domaine de l'eau devrait induire le développement d'une coopération internationale sur ce plan. Une telle orientation cependant, commande

l'établissement de principes clairs et obligatoires, afin d'assurer que les exigences de la politique de l'eau québécoise soient aussi respectées quand nos services publics coopèrent avec l'étranger.

Le Québec, précisément parce qu'il est favorisé dans la distribution inégale de cette ressource vitale, devrait prendre un rôle de leadership significatif dans le développement d'un droit international de l'eau cohérent avec les principes énoncés précédemment.

RÉSUMÉ

Les membres du Syndicat de la fonction publique du Québec sont, entre autres, ceux et celles qui quotidiennement, sur le terrain, ont la responsabilité de mettre en œuvre la mission de l'État à l'égard de la préservation de nos ressources, et donc de l'eau. C'est en grande partie sur la base de leur expérience que nous avons rédigé ce mémoire.

Le SFPO considère que la politique québécoise de l'eau doit être fondée sur les principes du droit fondamental d'accès à l'eau potable et à l'assainissement d'une part et de la reconnaissance de l'eau à titre de patrimoine commun d'autre part. Ceci exclut pour nous toute velléité d'exportation d'eau susceptible de la transformer en marchandise et exige de notre gouvernement qu'il intervienne au plan international en respect de ces principes et donc sur une base solidaire plutôt que concurrentielle.

Au plan national, le respect de ces principes exige une modification du statut de l'eau, particulièrement en ce qui a trait aux eaux souterraines. Il exige aussi que ne soit pas imposée une tarification des usages domestiques de l'eau qui mettrait en péril le droit d'accès à l'eau potable pour certaines catégories de la population.

Par ailleurs, nous sommes convaincus d'une part, que la voie à suivre n'est pas celle de la déréglementation proposée par le gouvernement depuis quelques années mais qu'au contraire, en matière de préservation et de distribution d'eau, les règles doivent être renforcées. D'autre part et principalement, nous lançons un cri d'alarme sur le manque flagrant de ressources humaines et financières consacrées à la mission de préservation de l'eau, et plus généralement de l'ensemble de nos ressources. La collectivité québécoise est en train de perdre carrément son expertise publique et les lois et règlements ne sont plus respectées dans bien des cas.

L'ensemble de notre intervention devant vous sera donc orientée par une préoccupation centrale d'intérêt général et de renforcement de la responsabilité publique. Nous continuons à espérer que le Québec réussisse à s'affranchir de sa soumission volontaire aux marchés financiers, et que l'État puisse à nouveau jouer efficacement le rôle qui devrait être le sien.

Notre message central pourrait donc se résumer ainsi : oui, il faut renforcer les normes; oui, des améliorations sont nécessaires dans l'exercice de la responsabilité publique de l'État; oui, il faut favoriser la participation démocratique de la population; oui, il faut développer largement les connaissances; oui, il faut imposer une tarification aux usages de l'eau produisant un bénéfice, mais avant tout, il faut mettre les ressources nécessaires pour faire ce que l'on dit et ce que l'on écrit. Sinon, une loi ou un règlement n'est qu'un morceau de papier, et tous les beaux discours ne changeront rien à la dégradation progressive de nos ressources en eau! C'est un cri d'alarme que nous lançons.