

Consultation publique
sur la gestion de l'eau au Québec
(Bureau d'audiences publiques sur l'environnement)

**LES AGENCES DE BASSIN
ET LA PARTICIPATION DES CITOYENS**

Lucie McNeil
novembre 1999

Je m'appelle Lucie McNeil et je suis étudiante au Collège de Rosemont en Performance environnementale des organisations. C'est à ce titre, mais aussi à celui d'ancienne directrice générale de FAPEL (Fédération des associations pour la protection de l'environnement des lacs) pendant 15 ans, que je vous présente ces quelques réflexions personnelles sur les agences de bassins et la participation active des citoyens dans la protection de l'environnement.

Le programme Performance environnementale des organisations du Collège de Rosemont est un programme d'alternance travail/études ayant comme but de faire de l'environnement une décision d'affaire dans les entreprises québécoises. Les sujets à l'étude : les lois et les règlements, les technologies en matières d'environnement, la norme internationale sur l'environnement ISO 14000, les communications, sans oublier une profonde mise à jour des enjeux environnementaux dans le monde, au Québec et plus particulièrement en milieu urbain : gaz à effet de serre, changements climatiques, usines d'épuration, de filtration, sols contaminés, 3R-V, déchets dangereux, rejets industriels, etc.

Quelques mots sur FAPEL. Fondée en 1975, la Fédération des associations pour la protection de l'environnement des lacs défend trois objectifs :

1. assurer la protection de l'environnement des lacs sur tout le territoire du Québec: qualité des eaux, protection des rives, du littoral, des plaines inondables, de l'encadrement forestier, des tributaires et des terres humides;
2. s'assurer que les *lois et règlements*, à tous les niveaux, accordent aux lacs et à leurs tributaires une protection adéquate et efficace ;
3. mobiliser les populations concernées dans un vaste mouvement de participation des citoyens (avant 1991, en étroite collaboration avec le Programme des lacs du ministère de l'Environnement).

D'entrée de jeu, mon expérience avec le ministère de l'Environnement, depuis ses tout débuts, n'a pas été des plus heureuses. Après 15 ans de conflits avec les fonctionnaires et les chefs de cabinet - généralement autour de la responsabilisation des citoyens – je suis loin de voir la venue des agences de bassin comme la panacée à tous les maux. Avant de penser à multiplier les

structures, ne pourrait-on pas commencer par examiner ce qui existe, voir où sont les besoins et faire en sorte de les combler ? J'ai travaillé pendant 15 ans avec des fonctionnaires qui supportaient, sensibilisaient, informaient correctement les citoyens sur leurs **droits, obligations et responsabilités**. Les spécialistes du Programme des lacs du ministère de l'Environnement en ont été punis.

Pourtant au moment de la création du ministère de l'Environnement, Marcel Léger, le premier titulaire du ministère, s'était adressé aux citoyens du Québec en ces termes : « Vous ne serez plus jamais seuls ! Un allié de taille vient de se joindre à vous : le ministère de l'Environnement Les portes du ministère vous sont toutes grandes ouvertes ! » Pourtant, très peu de temps après, elles se sont fermées.

On dit que les Agences de bassin seront à l'écoute des citoyens, dans le fond, que les portes leur seront grandes ouvertes ! Seront-elles à ce point différentes des structures en place ?

GÂCHIS SUR LA CÔTE DES ÉBOULEMENTS

La Presse, samedi 4 septembre 1999 – « La Côte des Éboulements, quel gâchis ! » François Trépanier, adjoint au directeur de l'information de La Presse, écrit : « Comme tout le monde, j'avais lu au cours des derniers mois les informations dénonçant le projet du ministère des Transports, mais jamais je n'aurais imaginé des travaux d'une telle ampleur, d'une telle démesure et surtout un tel massacre dans un décor que la nature a pris des milliers d'années à façonner... Comment un gouvernement qui prétend être le grand protecteur du patrimoine québécois en est-il venu à autoriser un tel projet ? Pourquoi a-t-il fait fi de toutes les protestations qui ont été formulées par des organismes aussi crédibles que le Conseil des monuments et sites historiques, l'Union québécoise pour la conservation de la nature, l'Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec et tant d'amoureux de la nature ? »

Aux Éboulements, le ministère des Transports aura préféré déplacer la rivière des Moulins 150 mètres de son lit et l'enfouir sous 65 mètres de terre; on

aura préféré relocaliser le chemin de fer sur les battures du Saint-Laurent avec un nouvel empiètement dans le fleuve. Aux Éboulements, le ministère des Transports nous a prouvé que la protection du patrimoine naturel ne pèse pas lourd dans la balance. Où était donc le ministère de l'Environnement ? Qu'a-t-on fait de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables ?

LES AGENCES DE BASSIN

AURAIENT-ELLES EU VOIX AU CHAPITRE ?

Aux Éboulement, le gouvernement du Québec, juge et partie, s'est accordé ses propres certificats d'autorisation... sous l'œil complaisant du ministère de l'Environnement, comme d'habitude ! Et pour finir, François Trépanier écrit dans le même article : « Je me souviens encore d'avoir fait, lorsque j'étais jeune, des excursions le long des rapides de cette rivière (des Moulins) et d'y avoir attrapé quelques truites. Tout ça appartient maintenant au passé à cause d'un stupide accident attribuable, comme tout le monde le sait, non pas au tracé de la vieille côte des Éboulements, mais à un problème D'ORDRE MÉCANIQUE. »

Dans ce dossier, tout s'est fait aussi rapidement et aussi privément que dans celui des lignes hydroélectriques du Val-Saint-François. Mais dans ce dernier cas, on a vu les citoyens monter aux barricades avec une férocité peu commune. Bel exemple de démocratie. Est-ce que des agences de bassin auraient été en mesure de stopper le massacre des Éboulements et le saccage des terres du Val-Saint-François ? Est-ce que les agences de bassin auraient été, à l'exemple des citoyens du Val-Saint-François, en mesure d'attaquer le Gouvernement du Québec et Hydro-Québec de front pour les forcer à prendre leurs responsabilités ?

AVONS-NOUS VRAIMENT BESOIN D'UNE NOUVELLE STRUCTURE ?

Est-ce que les Agences de bassin, tel que proposé, pourront imposer aux cultivateurs, aux forestiers et aux industriels ce que le Gouvernement du Québec lui-même n'ose pas leur imposer ? Est-ce que les Agences de bassin seront entièrement autonomes et libres de toutes contraintes politiques ? Comment s'exercera le pouvoir local ? Comment les règles de partage des pouvoirs seront – elles définies ? Connaissant la tradition gouvernementale de centraliser toutes les prises de décision, le risque est grand que les Agences de bassin deviennent des tampons entre les autorités gouvernementales et les volontés des citoyens. Pendant que ces derniers seront invités à se présenter devant les Agences de bassin pour faire état de leurs préoccupations, nos députés et ministres continueront de faire la pluie et le beau temps avec notre environnement.

Un des arguments invoqués pour supporter la création d'Agences de bassins est qu'elles pourraient se financer grâce à des pouvoirs de taxation ! N'oublions pas qu'une bonne partie de nos taxes servent déjà à faire vivre un ministère de l'Environnement qui ne protège plus l'environnement mais l'économie et le développement.

Ne serait-il pas plus sage de récupérer des taxes déjà versées pour équiper le ministère de l'Environnement de services qui supporteront les citoyens dans leurs luttes au jour le jour pour la protection de leur environnement plutôt que d'imposer de nouvelles taxes pour de nouvelles structures ?

ET LES MRCs ?

Les MRCs sont devenues l'outil privilégié du Gouvernement du Québec dans le domaine des rives, du littoral et des plaines inondables des lacs et cours d'eau.

C'est ainsi que le ministère de l'Environnement est arrivé à nous imposer trois régimes différents de gestion des rives : un pour les cultivateurs, un pour les forestiers et un pour les citoyens. Comment ? Grâce à sa Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables et la complicité du ministère des Affaires municipales. C'est ce dernier ministère qui refile les dispositions de la Politique aux MRCs qui, à leur tour, doivent les intégrer dans leurs schémas d'aménagement.

Comme vous le savez, dès que le schéma d'aménagement d'une MRC est autorisé par le ministère des Affaires municipales, les municipalités doivent à leur tour modifier leur réglementation pour la rendre conforme au schéma. Elles se trouvent ainsi à automatiquement intégrer les dispositions de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables du ministère de l'Environnement à leurs règlements.

Malheureusement, c'est plutôt une politique de dégradation que le ministère de l'Environnement refile aux municipalités. En effet, si on examine attentivement cette politique de près, on constate qu'elle varie selon les usagers : protection intégrale des rives sur 10 mètres de profondeur pour les citoyens mais un maigre petit 3 mètres de profondeur pour les agriculteurs... et encore ! Quant aux forestiers, ils sont autorisés à bûcher près de la moitié des arbres dans les bandes riveraines des lacs et cours d'eau.

Nous l'avons démontré, les MRCs n'ont pas le choix. Ou bien elles se plient aux exigences gouvernementales ou bien elles se voient refuser les autorisations requises par la Loi. Aucune autonomie possible.

Si le ministère de l'Environnement assumait véritablement son rôle et révisait ses politiques, il serait en mesure d'accorder à l'environnement de nos lacs et cours d'eau toute la protection qu'il mérite. Et pour cela, il est nécessaire d'y apporter des modifications profondes.

À QUAND UN VÉRITABLE MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ?

On dit que le passé est garant de l'avenir. Quel enseignement pouvons-nous tirer de notre passé dans le domaine de l'environnement ? Il nous enseigne que toutes les structures mises sur pied pour protéger notre environnement ont lamentablement failli à la tâche pour la même raison : au-delà des beaux discours... un manque chronique de volonté politique !

Le ministère de la Santé. Au début des temps, il y eut le ministère de la Santé. Tout ce qui était relié à l'environnement – pollution, déchets, hygiène publique - devait passer par ce ministère. Faute de vision, de fond et d'ouverture, on se contentait de jouer au pompier au lieu de rechercher une approche préventive. La tradition est forte au Québec : encore aujourd'hui, on reconnaît cette tendance au ministère de l'Environnement.

La Régie d'épuration des eaux. - La Régie des eaux.. En moins de 10 ans, deux structures sont créées et abolies au ministère de la Santé. Les actions proactives de ses fonctionnaires ne passent pas la rampe. Les autorités en place ont de la difficulté à placer les citoyens et la protection de l'environnement à leur agenda public.

Le Service de protection de l'environnement. 1971. Le ministère de la Santé perd sa juridiction. Premier vrai ministre de l'Environnement. Première véritable Loi sur la protection de l'environnement. Pendant un certain temps, Victor Goldbloom dirige les destinées de l'environnement au Québec. On part de loin, les citoyens aussi. On n'est pas habitué à ce que les citoyens prennent tant de place, soient aussi proches du pouvoir. Le Programme des lacs bat de l'aile annuellement mais il survit.

Le ministère de l'Environnement. 1981. Enfin, nos efforts sont consacrés. Le ministère de l'Environnement voit le jour. Tous les espoirs sont permis. Les portes sont ouvertes toutes grandes aux citoyens. Quelques grandes réalisations dans ses toutes premières années. Les autorités se rendent vite

compte que l'environnement oblige à des choix en aménagement du territoire, choix qu'elles ne sont pas prêtes à faire. Le ministère se dirige vite vers une lente agonie.

Le monde est avide de démocratie et de liberté mais ces mots ne doivent plus être synonymes de laisser-faire. Réagir a été le lot des différents gouvernements quand il s'est agi de protection de l'environnement. Les quelques mesures politiques qui sont allées au devant des besoins ont vite été vidées de leurs mesures préventives, étant jugées des irritants pour le développement économique. La bataille pour la protection de l'environnement, à quelque niveau que ce soit, est une bataille qui doit être positive. Faire tout ce qui est en notre pouvoir pour vivre dans un environnement sain et salubre.

Une telle vision doit se réaliser à l'intérieur d'un corps public. C'est un fait reconnu et accepté. Mais le ministère de l'Environnement, tel qu'on le connaît, ne peut pas jouir de toute la souplesse et de tout le dynamisme requis pour accomplir une tâche de plus en plus exigeante.

L'organisme qui assurera la protection de l'environnement au Québec et qui permettra aux citoyens d'occuper la place qui leur revient se doit d'être libre de toute attache politique.

De plus, de grands enjeux mondiaux devront être adressés à court et à moyen terme. La pollution ne touche pas qu'une ville, une région, un territoire. Elle couvre la planète tout entière. Mais attention, la planète n'a pas nécessairement besoin que de grands spécialistes. Elle requiert également des généralistes et des gens de vision. Ne laissons pas la pollution d'aujourd'hui avoir raison de celle de demain.

Le ministère de l'Environnement doit être transformé en une agence autonome pour la protection de l'environnement à qui on accordera tous les pouvoirs extraordinaires nécessaires pour accomplir l'immense tâche qui attend les Québécois d'aujourd'hui et de demain.

