



La gestion de l'eau

Consultation publique
sur la gestion de l'eau au Québec

Action démocratique du Québec

Novembre 1999

1. Introduction

La démarche entreprise par le BAPE, visant à consulter la population sur la gestion de l'eau au Québec, est en réponse à une réaction d'un gouvernement pris au dépourvu. En effet, il n'existait non seulement aucune réglementation encadrant l'exploitation de l'eau souterraine, mais en plus aucune vision à long terme à cet égard. Ce n'est que lorsque des résidents ont commencé à pousser de hauts cris face à l'exploitation non encadrée d'une ressource en eau souterraine que le gouvernement a réagi. C'est en soulevant le couvercle de cette boîte de Pandore qu'on s'est rendu compte que plusieurs sujets reliés à la gestion de l'eau ne faisaient pas l'objet de vision à long terme, les politiciens ayant malheureusement trop tendance à penser à court terme en vue de leur réélection.

Notre mémoire partira donc de cette vision essentielle, non seulement pour les sujets environnementaux, mais aussi pour l'ensemble de nos activités, soit celle du développement durable. On abordera les quatre thèmes, soit les eaux souterraines, les eaux de surface, les infrastructures municipales et l'enjeux mondial de l'eau, avec cette vision à long terme du développement durable qui est l'exploitation des ressources à un rythme qui permettra aussi aux générations futures d'en profiter. Il faudrait en effet éviter de répéter l'erreur que l'humanité est en train de faire en ce qui a trait à la surconsommation de nos ressources pétrolières. Les réserves actuelles ont été formées et accumulées sur plusieurs dizaines de millions d'années ; elles seront brûlées en approximativement un siècle. Cette destruction est irréversible et elle a des conséquences sur notre environnement, dont le réchauffement de la planète provoqué par l'effet de serre.

2. L'eau souterraine

Au Québec, les eaux souterraines constituent une partie importante de l'approvisionnement municipal, industriel, agricole et résidentiel. La qualité des eaux souterraines est bonne dans la plupart des aquifères du Québec. Cependant, beaucoup d'aquifères sont mal protégés des sources de pollution proches de la surface et, par conséquent, on y a trouvé dans plusieurs régions une pollution anthropique. Les principaux problèmes de qualité de l'eau et de gestion des eaux souterraines sont liés à l'enfouissement des déchets, aux activités agricoles et aux systèmes d'élimination des eaux usées.

L'importance des ressources en eaux souterraines est reconnue de tous. Or, une gestion concertée est nécessaire pour en assurer une répartition juste et équitable pour tous. Par conséquent, cette politique de gestion doit être menée sous l'égide du ministère de l'Environnement, épaulé par les différentes autorités

municipales répertoriées au Québec. Cette directive permettra une action cohérente sur l'ensemble du territoire. À titre d'exemple de politique de gestion des ressources en eaux souterraines, le Québec, par l'entremise du ministère de l'Environnement, peut s'inspirer de celle proposée par la Communauté européenne¹. Elle se résume en dix actions prioritaires :

a) Évaluation des ressources souterraines et surveillance

Toute initiative de gestion devrait être basée sur la meilleure compréhension des ressources. Les eaux souterraines sont certes une ressource naturelle renouvelable dont la gestion efficace demande une meilleure compréhension des écosystèmes aquatiques.

b) Gestion des ressources souterraines à l'échelle locale et régionale

Les écosystèmes aquatiques ont des conséquences diverses et nombreuses sur l'environnement, et leur gestion doit s'effectuer dans un contexte révisé qui tient compte des sols et de l'environnement. En d'autres mots, nous devons parler d'une gestion intégrée des ressources en eaux souterraines.

c) Sources de pollution, migration et impacts

Une bonne partie des polluants chimiques et micro-biologiques ont pour origine les activités humaines. Certains polluants persistants demeurent, de nouveaux émergent, quelques-uns agissent de manière isolée, d'autres en combinaisons, certains se transforment et deviennent difficiles à identifier et à suivre au cours de leur migration.

Une meilleure compréhension des sources de pollution, de leurs migrations et de leurs impacts est essentielle et demande la contribution de nouvelles disciplines telles que la chimie aquatique, l'éco-toxicologie et l'épidémiologie. Aussi, la pollution des eaux souterraines exigera des solutions de gestion qui feront référence à des critères légaux, économiques et techniques. En particulier, d'importants efforts devront être consacrés au développement de nouvelles méthodes et techniques de caractérisation, de suivi et de réhabilitation.

d) Traitement des eaux usées

Les techniques de traitement des eaux sont essentielles à plusieurs égards : désinfection des eaux potables, traitement des eaux usées urbaines, décontamination des eaux de rejets industriels et hospitaliers, décontamination ou conditionnement des eaux secondaires pour une nouvel usage. En conséquence, une attention particulière devra être portée dans le traitement des eaux de pluie ou

1. ¹ **S.M. MacRitchie, C. Pupp, G. Grove, K.W.F. Howard et P.A. Lapcevic**

NHRI Contribution No. CS-94011, L'Institut National de Recherche en Hydrologie, Environnement Canada, Saskatoon, Saskatchewan, 117 p., 1994. European Commission. Directorate-General XII - "Science, Research & Development"

eaux de surface avant qu'elles puissent être utilisées pour fins de recharge des aquifères souterraines.

e) Systèmes des eaux urbaines

L'alimentation en eau, le drainage des eaux de rejets et leur traitement, ainsi que le captage des eaux de surface sont généralement plus problématiques en milieu urbain, à cause de la complexité des infrastructures et de la proximité de la population résidente. Par conséquent, les décisions visant la gestion des eaux en milieu urbain doivent être prises dans un contexte élargi faisant appel à des choix stratégiques tels que la protection du consommateur, la gestion environnementale, le développement socio-économique et urbain. Ces efforts devront être cohérents et de concert avec tous les intervenants.

f) Eaux souterraines en agriculture

L'agriculture est l'une des principales sources de diffusion polluante, ainsi que le secteur où la demande en eau est la plus importante. Il est devenu obligatoire que l'on développe des méthodes et techniques agraires qui soient moins polluantes et qui permettent une consommation rationnelle de l'eau. Nous devrons évaluer la possibilité d'une réutilisation des eaux dans ce secteur.

g) Conservation des eaux en milieu industriel

La mise en place d'initiatives visant la conservation des eaux en milieu industriel est plus problématique que dans le secteur de l'agriculture, à cause des différences importantes entre les industries et leurs procédés. Même si la mise en place de standards de qualité dans la réutilisation des eaux en milieu industriel est extrêmement difficile, il est primordial que des discussions dans ce sens débutent. Ces dernières pourraient s'effectuer entre les intervenants d'un même secteur industriel ou encore d'un même procédé industriel.

h) Impacts socio-économiques

Les ressources en eaux souterraines sont souvent dépréciées lorsque comparées aux coûts d'approvisionnement en eau. Les politiques de gestion municipales et gouvernementales sont souvent déficientes tant en ce qui concerne les objectifs et que leur diffusion dans la population en général. En fait, peu d'instances décisionnelles sont suffisamment informées du degré de tarissement, de dégradation ou de pollution des ressources en eau.

i) Coopération

Tous reconnaissent l'inégalité des ressources en eau disponibles pour les différentes populations répertoriées au Québec. L'absence d'une politique de gestion, la surexploitation des ressources ou leur pollution sont les conséquences d'un développement économique non contrôlé. Un effort collectif est essentiel afin de réduire les inégalités, particulièrement dans le domaine des techniques et des mesures de gestion reliées aux traitement des eaux.

Une concertation doit être menée afin de réduire les conflits potentiels qui pourraient surgir entre les multiples usagers s'alimentant à la même source d'approvisionnement. À titre d'exemple, les usines d'eau embouteillée en milieu résidentiel suscitent souvent de nombreuses inquiétudes dans la population.

j) Promotion de la recherche

Le domaine des eaux souterraines est certes complexe et fait appel à de nombreuses recherches. Toutes les parties devraient favoriser la diffusion des résultats de leurs recherches et de leurs activités. Une meilleure interaction entre les différents organismes de recherches, de même qu'entre les chercheurs est aussi souhaitée.

3. L'eau de surface

Municipal

Comme on le constatera dans la section suivante, la pollution d'origine municipale a été grandement contrôlée grâce à la mise en service de stations d'épuration pouvant couvrir plus de 90 % de la population québécoise. Des investissements additionnels seront cependant nécessaires afin d'améliorer la qualité des rejets et d'éliminer le problème de déversements non traités lors des fortes pluies.

Industriel

En ce qui concerne les industries, des avancées majeures ont été réalisées au cours des années 1990, notamment par une réglementation plus sévère dans les secteurs polluants comme celui des papetières. On pense également à des programmes comme le premier volet du plan d'action Saint-Laurent, qui aura permis de réduire de 96 % les rejets de contaminants des cinquante plus gros pollueurs du Saint-Laurent. Des efforts encore plus poussés sont menés en ce moment par les deux paliers de gouvernement. En effet, le plan d'action Saint-Laurent en est maintenant à son troisième volet et le gouvernement québécois va résolument de l'avant avec une nouvelle forme de réglementation, les attestations d'assainissement, qui permettront une réduction continue des rejets de contaminants de sources industrielles.

Agricole

La pollution d'origine agricole reste un problème entier auquel les ministères concernés (MAPAQ et MENV) s'attaquent de manière très limitée, comparativement aux investissements effectués dans les autres domaines d'activité économique. Pourtant, l'agriculture constitue le principal générateur en termes de charge organique.

Ce qui distingue le secteur de l'agro-alimentaire en matière environnementale, et plus spécifiquement quant aux problèmes liés à l'eau, c'est qu'en plus des émissions ponctuelles, le problème de pollution diffuse est très présent, particulièrement dans les régions soumises à une agriculture intensive. Il s'agit en

somme de l'impact des pratiques agricoles, principalement la fertilisation minérale et organique, le travail du sol et l'utilisation de pesticides sur les eaux de surface et souterraines. Certaines études ont été réalisées en matière d'assainissement agricole et ont permis de démontrer l'effet de certaines pratiques sur les caractéristiques physiques et chimiques des sols et la qualité de l'eau. Cependant, l'acquisition de ces connaissances demeure bien modeste, et, dans bien des cas plutôt intuitive, sans permettre de fournir des données suffisamment évidentes pour en proposer l'application sur l'ensemble d'un bassin versant, par exemple.

Jusqu'à présent, l'attitude de nos gouvernements fut d'appliquer des mesures coercitives enchaînées dans le nouveau *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole* (RPPOA), sans que des alternatives concrètes soient proposées aux producteurs agricoles. De fait, le seul programme agricole en matière d'assainissement est le programme Prime-Vert, qui consiste à subventionner les structures d'entreposage de lisiers et certains équipements d'épandage. Il y a lieu de préciser que les services-conseils, traditionnellement réalisés par les conseillers du MAPAQ et de plus en plus nécessaires, sont maintenant réduits, voire pratiquement nuls en certaines régions. On pallie à ce manque d'effectif en formant des clubs agro-environnementaux. Cette approche est louable, mais beaucoup trop limitée pour favoriser une diminution de l'impact des pratiques agricoles sur le milieu.

Un autre problème rencontré concerne le manque de cohérence entre les organismes gouvernementaux. Par exemple, un producteur qui s'adonne à certaines pratiques « moins polluantes » pourrait se voir exclu des programme d'assurance stabilisation administrés par la Régie des assurances agricoles du Québec.

Enfin, la problématique des régions à surplus de fumier demeure très préoccupante. L'exemple du bassin de la rivière Chaudière, où il est impossible de rencontrer les exigences de la réglementation, est frappant. Cette région est au prise avec un trop grand volume de lisiers de porc pour la capacité de support des sols dont le niveau de phosphore est naturellement élevé, avec des taux de saturation élevés. L'enrichissement excessif des terres en azote et surtout en phosphore conduit inévitablement à la pollution diffuse des eaux, sans compter les problèmes d'émission d'odeurs dans ces secteurs qui rendent les conditions de production très difficiles.

Les mesures suivantes devraient donc être mises de l'avant afin de s'attaquer à la problématique de la pollution d'origine agricole des cours d'eau :

- a) Une redéfinition du rôle des principaux organismes gouvernementaux concernés, soit le MAPAQ, le MENV et la RAAQ, afin d'harmoniser les programmes d'aide financière, la réalisation de recherches fondamentales et la mise à l'échelle terrain de techniques d'assainissement agricoles ;
- b) Les programmes de recherche et de développement devront être réalisés au niveau du bassin et du sous-bassin versant. Les projets effectués dans le cadre de ces programmes devront permettre d'établir l'efficacité environnementale de

la technologie, de développer des modèles mathématiques capables d'aider à choisir les meilleures solutions au niveau du champ et d'évaluer si cette approche est aussi applicable dans d'autres conditions.

- c) Il faut favoriser certaines formes de regroupement de producteurs ou d'organismes collectifs via les clubs d'encadrement techniques, les clubs de production et les réseaux de dépistage. Par ailleurs, il ne devrait pas y avoir de disparité sur le financement des services requis pour les producteurs désirant agir individuellement avec un professionnel de son choix, ;
- d) Le transfert d'une partie des services-conseils du public au privé, afin de traiter et de divulguer rapidement l'information de pointe sur les développements technologiques et agronomiques.

Autres

Il reste enfin une autre source de pollution que le gouvernement omet constamment de considérer. Il s'agit des impacts causés par les travaux de dragage. Par exemple, dans le cas du fleuve Saint-Laurent, ces travaux ont pour effet à certains endroits d'augmenter le débit dans le chenal maritime et de provoquer l'effet contraire sur les eaux avoisinantes où sont rejetés les résidus de dragage. Ceci peut nuire à certaines espèces de poissons qui peuvent difficilement se reproduire dans des courants élevés, et où leur survie est menacée dans les endroits à faible débit à cause de la température et des faibles concentrations en oxygène. Afin de prévenir tout impact irréversible, les travaux importants de dragage devraient dorénavant faire l'objet d'études d'impacts préalables.

4. Les infrastructures municipales

Les infrastructures municipales reliées à l'alimentation et la distribution de l'eau des principaux centres urbains du Québec ont été construites à partir du début du siècle. Ainsi, 12 % du réseau d'eau potable de la Ville de Montréal date des années 1910. Par la suite, le développement urbain ayant été florissant dans les 1950 à 1970, les municipalités n'ont eu d'autres choix que d'investir massivement afin d'assurer la production et la distribution de l'eau potable et la collecte des eaux usées des nouveaux secteurs.

Actuellement, la croissance de la population s'est considérablement réduite. Cependant, les infrastructures sont vieillissantes. Les municipalités vivent actuellement des problèmes majeurs de fuites dans leurs réseaux, ce qui accentue les coûts de production de l'eau potable. À cela, il faut ajouter la surconsommation reliée au mode de gestion actuellement privilégié, c'est-à-dire la gratuité camouflée de l'eau pour une très grande majorité de la population.

Du côté des eaux usées, le programme d'assainissement des eaux mis en place au début des années 1980 a permis de réaliser des infrastructures de traitement pour près de 3,3 milliards de dollars. Actuellement, plus de 90 % de la population du Québec bénéficie d'un système de traitement des eaux usées. Ces

infrastructures sont la propriété des municipalités ou des régies municipales. Même si ces infrastructures ont été subventionnées en très grande partie par le gouvernement (entre 75 et 90 %), l'opération et la gestion de celles-ci ont engendré pour les municipalités des coûts importants.

De plus, depuis quelques années, le niveau d'investissement dans les infrastructures de réduction de la pollution est très réduit, sinon presque inexistant. Les programmes mis en place pour aider les petites municipalités à se doter d'infrastructures d'eau sont très maigres et n'arrivent pas à satisfaire la demande. De plus, les investissements afin de limiter les débordements d'eaux usées en temps de pluie sont inexistant. Pourtant, il est reconnu et mesuré que la qualité des eaux des cours d'eau à proximité des zones de débordements se détériore rapidement et pendant plusieurs jours suite à un épisode pluvieux.

Malheureusement, le transfert aux municipalités des frais normalement absorbés par le gouvernement québécois obligera celles-ci à réduire leurs coûts d'opération. Les infrastructures reliées au service de l'eau n'y échappent pas. Ces infrastructures, datant dans bien des cas de plus de vingt ans, requièrent de l'entretien que les municipalités ne peuvent maintenant plus s'offrir, mettant ainsi en péril la qualité des services pour lesquels elles ont été conçues. L'effort québécois dans la mise en place d'infrastructures d'eau de qualité s'est essoufflé alors que la consommation, elle, s'est accrue.

Il est bien connu que le Québec jouit d'une position privilégiée quant à la qualité et la quantité de ses ressources en eau douce. Rien ne l'incite donc à être vigilant face à sa consommation. En effet, la consommation d'eau potable *per capita* enregistrée au Québec est exorbitante, pour ne pas dire odieuse, si on la compare aux pays défavorisés en eau. À Montréal seulement, on observe un taux de fuite de 40 % ce qui est équivalent à certaines villes d'Amérique latine. Les infrastructures municipales sont en péril. Retarder les investissements de réfection faute d'argent risque d'accentuer le niveau requis dans le futur.

Faute d'argent disponible, le gouvernement québécois et les municipalités se contentent de camoufler cette situation sous le couvert d'un faible coût de l'eau qui ne justifierait pas les investissements de réhabilitation. Une telle décision dénonce un manque de sens des responsabilités flagrant vis-à-vis les générations à venir. On s'offusque que certains pays tolèrent l'exploitation de jeunes enfants par du travail épaisant. Le Québec n'est-il pas tout aussi irresponsable vis-à-vis sa ressource eau face aux pays pauvres en richesses hydriques ?

Il faut bien se rendre à l'évidence. Il est urgent que le Québec se dote d'une politique de gestion de l'eau et de gestion des infrastructures municipales adéquate et responsable, et qu'il aide à fournir aux petites municipalités des moyens efficaces pour conserver ou améliorer la qualité de leur eau.

L'ignorance du coût actuel de l'eau de la part de la population en général ne permet pas à celle-ci de diriger convenablement ses revendications en matière de services d'eau. Cette absence d'information n'incite pas non plus les citoyens à être vigilants face à leur consommation. La possibilité de la privatisation planant sur les

services municipaux n'encourage pas les autorités à dévoiler le coût de leurs services de l'eau ou même à tarifer la consommation réelle d'eau des citoyens.

Le Québec, après des investissements importants pour doter la population de services d'eau potable sécuritaires et de système de traitement des eaux usées, n'a actuellement plus les moyens de les gérer adéquatement. Le lourd fardeau fiscal récemment transféré du gouvernement québécois aux municipalités et l'absence presque totale de programmes d'assistance pour réhabiliter les infrastructures obligent les municipalités à réduire au minimum leur budget d'exploitation, d'où une dégradation rapide des infrastructures. De plus, le laxisme face au respect des normes de rejets des stations de traitement municipales n'incite pas les municipalités à investir pour optimiser leurs opérations.

Le gouvernement tarde depuis plusieurs années la mise en place d'un programme de soutien à la réfection et à l'optimisation des infrastructures municipales. Ce silence fait en sorte de geler tout investissement de la part des municipalités, celles-ci attendant un tel programme.

Avenues de solution

Dans un objectif de développement durable, le Québec doit se doter de moyens efficaces afin d'assurer la pérennité de ses infrastructures d'eau et la qualité de sa ressource. Un examen de conscience s'impose de la part des gestionnaires de réseaux mais aussi de la part du gouvernement qui a remis à ses protégées, les municipalités, une belle Cadillac en oubliant toutefois l'allocation pour la faire rouler.

À l'heure où la privatisation ou la gestion déléguée des services de l'eau a maintenant dépassé les frontières de l'Europe, il est primordial d'amener la réflexion ici. Pour ce faire, la mise en lumière du véritable coût de l'eau doit d'abord être déterminé afin d'établir une base réelle d'étude. La meilleure façon serait donc de détailler les comptes de taxes municipaux.

Le gouvernement doit rapidement statuer sur sa volonté de mettre en place des programmes d'aide substantiels pour la réfection et l'optimisation des infrastructures. S'il n'est pas dans la volonté du gouvernement de le faire, alors les pouvoirs doivent être donnés aux municipalités afin qu'elles puissent établir elles-mêmes de nouveaux modes de gestion de leurs infrastructures leur permettant d'obtenir les moyens financiers et techniques nécessaires pour les entretenir adéquatement.

Également, le gouvernement doit réviser sa réglementation sur la qualité de l'eau potable et des eaux usées. Pour l'eau potable, une mise à jour de cette réglementation s'impose afin, par exemple, d'y considérer les divers problèmes de contamination potentielle, tels les *Gardia* et *Cryptosporidium* pour lesquels des épisodes mortels ont été recensés aux États-Unis. Dans le cas des eaux usées, une politique plus sévère quant à la contamination bactérienne devrait être mise en place, de même que pour les eaux de débordements.

Il faut introduire la notion de compétitivité dans le marché de l'eau. Dans une ère où la rationalisation est de mise, celle-ci ne peut que passer par le *benchmarking*.

5. L'enjeu mondial

Le Québec a développé une expertise intéressante en matière d'infrastructures municipales, qui se retrouve dans les municipalités, ou dans les entreprises privées comme les bureaux d'ingénieurs-conseils, les exploitants ou les fournisseurs. Actuellement, tout ce réseau d'expertise stagne et se démobilise peu à peu. Le marché local étant peu dynamique, ces entreprises se tournent vers l'exportation. Toutefois, le développement d'un marché international est lent et n'est pas supporté par une activité locale pouvant la supporter. Actuellement, le marché de l'eau dans le monde est immense. Le Québec arrive cependant difficilement à s'y introduire faute d'expertise récente valable à exporter.

La relance du marché local des infrastructures de l'eau générera non seulement une meilleure qualité de vie pour les citoyens, mais une activité économique accrue chez les intervenants de l'eau.

Avec la croissance de la population mondiale, la désertification de certaines régions et les iniquités existantes entre les pays en termes d'accès à une ressource en eau potable, on peut facilement conclure que l'eau deviendra très bientôt un enjeux mondial majeur. Il y a donc une obligation morale pour les pays riches en eau potable, dont le Québec, de partager cette ressource avec les pays plus démunis.

Cependant, tout projet d'exportation d'eau, ainsi que tout autre projet d'exploitation d'eau de surface ou souterraine, comme les projets d'embouteillage, devront suivre des règles très claires concernant les études d'impact préalables. Ces études devront entre autres garantir que la ressource sera toujours renouvelable.