



MÉMOIRE SUR LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC

présenté

**au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement
(BAPE)**

par la Confédération des syndicats nationaux (CSN)

*99-11/ Version finale
Adopté par :*

TABLE DES MATIÈRES

1- PRÉSENTATION	3
2- INTRODUCTION	4
3- L'EAU :UN BIEN PUBLIC	5
4- LA COMMERCIALISATION DE L'EAU SOUTERRAINE ET DE SURFACE	11
5- LA PRIVATISATION.....	13
A)LES COMPTEURS D'EAU ET LA TARIFICATION.....	16
6- LA CONNAISSANCE.....	19
A) LA QUALITÉ DE L'EAU AU QUÉBEC.....	21
B) LA GESTION DES COURS D'EAU.....	22
C) LA GESTION PAR BASSINS VERSANTS ET LE ROLE D'UNE AGENCE DE L'EAU.....	24
D) LES AGENCES DE BASSINS VERSANTS.....	25
7- CRÉATION D'UNE SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE DES EAUX.....	26
8- CONCLUSION.....	29

1-PRÉSENTATION

Nous aimerions dans un premier temps, remercier la commission et ses membres de bien vouloir nous fournir l'opportunité de présenter notre réflexion et nos commentaires sur une éventuelle politique de gestion de l'eau au Québec.

La Confédération des syndicats nationaux (CSN) est une organisation syndicale qui représente au-delà de 235 000 membres. Elle est présente dans l'ensemble des activités économiques qui forgent le Québec d'aujourd'hui ainsi que dans la totalité des régions administratives. De par cette représentativité, tant au niveau sectoriel que régional, la CSN considère important la mise en place d'une politique de l'eau. La tenue du symposium de 1997, l'annonce et la tenue du présent débat public et l'élaboration de la politique représentent des éléments essentiels à l'évolution de la société québécoise.

Les membres de la CSN, à double titre, comme travailleuses et travailleurs ainsi que comme citoyennes et citoyens, sont concernés directement par les différents aspects liés à la gestion de l'eau, tant sur les lieux de travail que dans la société en général. Nous tenons donc à clarifier que c'est à ce double titre que nous interviendrons en sachant que, comme citoyennes et citoyens, nous devons tenir compte des positions des autres intervenantes et intervenants de la communauté.

Devant la sollicitation grandissante suscitée par les débats qui se multipliaient sur cette question dans les fédérations et dans les régions, le conseil confédéral confiait, en 1997 au service de santé-sécurité-environnement le mandat de produire des recommandations et une étude sur la gestion de l'eau afin d'harmoniser et d'éclairer les positions que nous sommes appelés à défendre comme mouvement sur ce sujet. Ce sont d'ailleurs ces résolutions qui guident la rédaction du présent mémoire de la confédération à ces audiences publiques.

Pour la CSN, toute politique de gestion de l'eau devrait s'élaborer et s'appliquer dans le cadre d'un développement durable tel que défini dans le rapport de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement. Pour cette Commission, un développement durable présuppose un souci d'équité sociale entre les générations et

à l'intérieur d'une même génération, afin de satisfaire les besoins élémentaires de tous et, pour chacun, la possibilité d'aspirer à une vie meilleure. La CSN qui a toujours été porteuse de solidarité et d'équité, considère que ce type de développement correspond à ses orientations.

2-INTRODUCTION

Depuis plusieurs mois, bon nombre de spécialistes, de représentants de compagnies, d'organismes gouvernementaux ou d'élus municipaux ont exprimé leurs opinions autant sur la privatisation de la gestion de l'eau, l'exploitation des nappes phréatiques que l'exportation de l'eau en vrac. Cette situation n'est pas le fruit du hasard quand on connaît l'importance grandissante de cette richesse naturelle au moment où la population mondiale devrait atteindre 6 milliards d'individus avant la fin de la présente décennie. Le Québec a le devoir de préserver le mieux possible cette richesse pour lui-même d'abord mais aussi, en raison de son énorme potentiel, pour d'autres peuples qui seraient dans le besoin. Il est donc important de réfléchir sur la gestion globale de l'eau pour être en mesure de faire les bons choix basés sur nos valeurs de justice, d'équité et de solidarité.

L'eau est une ressource naturelle stratégique pour le public, et de ce fait, la CSN a décidé de prendre position sur divers aspects d'une future politique de l'eau dont :

- La reconnaissance du caractère public de la ressource eau ;
- La commercialisation de l'eau souterraine et de surface ;
- La privatisation des infrastructures de distribution et de traitement municipal et leur gestion ;
- L'implantation de compteurs d'eau et la tarification ;
- Le rôle de l'agence de l'eau et la gestion par bassins versants.

En décembre 1997, alors que le symposium sur l'eau se déroulait à Montréal, le conseil fédéral adoptait sept grandes orientations dans le cadre du débat sur l'eau qui s'amorçait. En mars 1999, le ministère de l'Environnement annonçait

officiellement le début d'une audience publique sur l'environnement (BAPE) afin d'élaborer une politique québécoise sur la gestion de l'eau.

En utilisant comme prémisse de base six des orientations adoptées par le conseil fédéral de 1997, la septième étant la tenue d'un débat public, nous sommes rendus, dans un premier temps, à développer plus en détail chacune de ces orientations et en second lieu à développer de nouvelles positions compte tenu des informations supplémentaires qui sont ressorties du symposium et des débats de la première phase d'audiences du BAPE.

3-L'EAU : UN BIEN PUBLIC

Le Québec dispose d'eau en abondance. Notre territoire a une superficie totale de 1 667 000 km², ce qui représente plus de 16 % du territoire canadien. Près de 10 % de ce territoire est recouvert d'eau douce de surface. Les eaux douces renouvelables du Québec constituent le tiers des ressources en eau de l'ensemble du Canada et à peu près 3 % de l'ensemble des ressources de la planète. Considérant sa faible population, le Québec jouit de ressources en eau qui, per capita, sont parmi les plus importantes au monde. La situation privilégiée du Québec se reflète dans les comparaisons qui peuvent être faites sur le nombre de mètres cubes d'eau disponible pour chaque personne, chaque année. Le volume d'eau par personne est treize fois plus important au Québec qu'aux États-Unis, trois fois plus qu'au Brésil et huit fois plus que sur l'ensemble de la planète¹. Cependant, malgré ce portrait d'abondance évidente et afin d'être en mesure de bien comprendre les enjeux qui entourent la gestion de l'eau au Québec, il faut faire la distinction entre l'eau de surface et l'eau souterraine.

En vertu du code civil québécois (article 981) l'eau de surface n'appartient à personne en particulier et il est possible d'utiliser cette eau à condition que celle-ci soit rendue à son cours ordinaire sans altération qualitative ou quantitative

¹ Document de référence, Symposium sur la gestion de l'eau au Québec, gouvernement du Québec, 1997.

importante. Ce statut juridique de l'eau de surface nous assure que personne ne pourra nous priver de ce bien commun. D'ailleurs, à l'égard des eaux de surface, c'est la question de la qualité et non celle de la quantité qui retient principalement notre attention. En ce qui concerne les eaux souterraines le problème est différent. L'article 980 du code civil québécois prévoit que l'eau souterraine appartient aux personnes qui possèdent le sol et qu'elles peuvent en user et en disposer alors que l'article 951 du code précise que l'eau souterraine est un bien de propriété privé relié à la propriété immobilière.

Ainsi dans le cas de plusieurs nappes souterraines au Québec, différentes personnes sont considérées être propriétaires et peuvent puiser à même cette nappe. Cette réalité est généralement acceptable, les quantités d'eau puisées affectant peu la source d'eau, son renouvellement et sa qualité. Cependant, des expériences importantes de captage pour l'agriculture, les piscicultures ou encore par des compagnies d'embouteillage, comme celles à Franklin et à St-Placide ont montré qu'il existe un risque, à court et moyen terme, d'avoir des impacts négatifs sur le renouvellement de la nappe phréatique, sur la qualité de l'eau et ainsi priver une partie de la population avoisinante de la ressource présente dans le sous-sol de ces régions.

Lorsque surviennent des problèmes de conflit d'usage liés à l'appartenance du terrain et que de grande quantité sont en jeu, comme c'est le cas actuellement, lorsqu'on constate le manque d'information sur le renouvellement des nappes ou encore sur sa qualité après un captage important, on comprend mieux pourquoi il importe d'envisager une gestion publique du bien commun qu'est l'eau souterraine.

Afin d'assurer une utilisation de l'eau qui soit conforme au principe de développement durable, le Québec devrait se référer aux grandes institutions internationales (ONU, UNICEF) ainsi qu'aux principes dégagés lors de grandes rencontres internationales (Agenda 21 du Sommet de Rio, la déclaration de Strasbourg, Conférence internationale sur l'eau et l'environnement de Dublin) afin que l'eau soit considérée sous l'angle d'un bien commun au niveau national mais également en considérations des besoins de l'humanité. De plus, si l'on désire établir des principes de précaution dans le temps, donc assurer la pérennité de la

ressource, l'eau devra être reconnue à titre de bien patrimonial. Cette reconnaissance assure que l'eau pourra être gérée publiquement dans l'intérêt des populations.

Les principes de base qui découlent de cette reconnaissance à titre de patrimoine commun de l'humanité sont que la ressource est libre de toute appropriation privée ou étatique; que la gestion du bien commun se fait sous l'égide d'une organisation internationale et non des États individuellement; que tout bénéfice économique doit être partagé par l'ensemble de l'humanité; que l'utilisation n'est permise qu'à des fins pacifiques uniquement; que l'intégrité du bien doit être protégée.²

C'est pourquoi, le gouvernement du Québec devrait légiférer afin de conférer à l'eau souterraine les mêmes caractéristiques légales que possède l'eau de surface et faire en sorte qu'elle soit considérée comme un bien commun. Cette réalité s'explique d'autant plus que l'eau souterraine est reconnue dans la littérature scientifique comme une composante indissociable du réseau hydrique de surface.

L'eau et l'accord de libre échange (ALENA)

Ce qui préoccupe particulièrement la CSN dans ce domaine en particulier concerne toute la question du commerce de l'eau et l'ALENA. Cette entente a fait l'objet d'un certain débat dans des milieux au Canada anglais intéressés par des questions environnementales et par le libre-échange et il semble clair que l'eau est un bien inclus dans l'ALENA et donc sujet à différentes dispositions de l'accord.

Voici, en résumé, les principaux points qui sont soulevés :

- l'eau est incluse dans l'ALENA dans la liste des produits affectés par la libéralisation douanière et ce, contrairement à certains autres biens naturels qui sont explicitement exclus de l'accord (ex. tronçons de bois non sciés) ;

² Inspirés par les articles de la *Convention des Nations Unies sur le droit de la mer*, supra note 11, notamment l'article 141, et par le texte de Ved P. Nanda (1995) *International Environmental Law and Policy*, New York : Transnational Publishers, p. 12 et suiv.

- dans un chapitre définissant la portée de l'ALENA, l'accord réfère à un traité du GATT qui stipule que le terme eaux, aux fins de commerce international, couvre toutes les eaux naturelles, à l'exclusion de l'eau de mer.

Les autorités gouvernementales, tant aux États-Unis qu'au Canada, ont déjà soutenu publiquement qu'à leur avis, l'inclusion de l'eau dans l'ALÉNA ne vise que l'eau embouteillée. Bien que cette opinion puisse refléter le point de vue des gouvernements actuels des deux pays, le texte de l'ALÉNA n'appuie aucunement cette prétention. Cela laisse donc présager qu'un futur gouvernement américain pourrait se servir de l'ALÉNA pour empêcher qu'un éventuel gouvernement canadien ou provincial n'impose des restrictions à l'exportation de l'eau à une échelle massive³.

L'inclusion de l'eau dans l'ALÉNA signifie que l'eau est assujettie au principe du traitement national. En quelques mots, ce principe stipule que le Canada ne peut appliquer à des vendeurs, acheteurs ou investisseurs des États-Unis ou du Mexique, des restrictions différentes de celles qui s'appliquent aux Canadiens. L'application du principe signifie, entre autres choses, que s'il est possible pour une société canadienne d'exploiter de l'eau canadienne à des fins commerciales, on ne peut empêcher une société américaine d'exploiter l'eau canadienne pour les mêmes fins. Cela signifie également que le Canada et ses provinces ne pourraient imposer des restrictions à l'exportation de l'eau ou même une taxe à l'exportation de l'eau, puisqu'une telle mesure constituerait un acte discriminatoire contre des consommateurs américains.

La CSN croit qu'il est important de spécifier que les dangers d'une mainmise américaine sur un bien ou service public se présente dans la mesure que le Québec ou le Canada ouvre un secteur au capital privé et à l'exploitation commerciale. Ainsi, pour prendre un autre exemple, celui de la santé, rien dans l'ALÉNA n'oblige le Québec à ouvrir son réseau de santé à des sociétés américaines en autant que le système reste public. Mais dans la mesure que le système s'ouvre au capital privé, l'ALÉNA stipule qu'il faudrait donner aux investisseurs des États-Unis (et du Mexique), les mêmes opportunités qu'aux investisseurs nationaux.

3 NAFTA and Water exports, Canadian environmental law association, 1993 et
Interbasin water transfers after NAFTA, Center for international environmental law, 1993

Ces constats plaident donc en faveur d'une affirmation claire de la part du Gouvernement du Québec à l'effet que l'eau soit un bien commun et constitue donc un patrimoine public. Afin d'éviter des écueils et dans le but de se donner collectivement le plein contrôle d'une gestion stratégique, le geste gouvernemental devrait être à l'effet d'affirmer ou de réitérer un état de fait qui existe, c'est-à-dire que l'eau est déjà un bien public appartenant à la collectivité.

La CSN exige que le gouvernement du Québec affirme rapidement par législation que l'eau est un bien public.

La CSN recommande au gouvernement de modifier le code civil afin que l'eau souterraine possède le même statut que l'eau de surface.

La CSN demande au gouvernement du Québec de légiférer afin que l'eau, tant de surface que souterraine, deviennent un bien patrimonial et un bien commun.

La CSN recommande au gouvernement de mettre en place les mécanismes afin que l'eau, tant de surface que souterraine, soit gérée publiquement.

4-LA COMMERCIALISATION DE L'EAU SOUTERRAINE ET DE SURFACE.

Selon les informations disponibles la commercialisation de l'eau existe déjà au Québec. Cette commercialisation de l'eau se fait généralement par la vente en bouteille de ½ à 20 litres, par des ententes de service entre municipalités tant à l'intérieur du territoire québécois qu'en zone limitrophe. En ce qui concerne l'eau embouteillée, on constate que ce sont principalement des entreprises du secteur privé qui en font l'exploitation, l'embouteillage et la commercialisation, le gouvernement ne recevant qu'une très légère redevance pour ces activités. En contre partie, il est reconnu que ces compagnies de l'eau retire un profit substantiel de l'exploitation et de la vente de cette richesse quoi qu'en dise M. Pierre Rivard. En effet ce dernier nous indiquait lors du symposium de 1997 que la totalité des sommes perçues au détail pour la bouteille de 1,5 litres était vouée au transport et distribution (35%), aux investissements en équipement et à la main d'œuvre (25%), au marketing (20%), à l'emballage (10%) et à la recherche et développement (10%)⁴ pour un grand total de 100%. Connaissiez-vous beaucoup d'industrie qui se contente de 0% de profit dans ce monde néolibéral, nous pas. On comprend également pourquoi M. Rivard ne désire pas payer de redevance au gouvernement.

Nous devons cependant être conscients que des pressions internationales risquent de se produire afin de partager notre richesse qu'est l'eau. Dans l'éventualité d'une augmentation de la commercialisation des eaux de surface et souterraine afin de répondre à des impératifs humanitaires, des conditions nécessaires à sa préservation devront être mises en place afin de respecter l'approvisionnement des générations futures et ce, tant au niveau de la qualité que de la quantité. Si une telle éventualité venait à se produire, le gouvernement du Québec devra évaluer la pertinence, soit de nationaliser les activités d'exploitation et d'embouteillage de l'eau, particulièrement celles ayant des fins commerciales, soit d'instaurer une redevance lorsque l'eau sera commercialisée.

Nous savons qu'il existe actuellement une industrie employant environ 800 personnes dans le domaine du captage et de l'embouteillage de l'eau. La CSN ne

⁴ Symposium sur la gestion de l'eau au Québec, les actes du symposium, vol. 3, page 358

pense pas que cette industrie doit disparaître bien au contraire nous en reconnaissons la nécessité. C'est pourquoi dans un processus de gestion publique de la ressource eau nous considérons qu'il serait concevable d'évaluer la nationalisation des composantes de l'industrie de l'eau (exploitation, embouteillage et distribution).

Si la future politique de l'eau, après consultation et consensus général décide d'aller de l'avant dans l'exploitation, l'embouteillage et la commercialisation de l'eau, la CSN considère que le développement de cette industrie devra nécessairement se faire sous l'angle du développement régional. On constate en effet que des projets d'exploitation de la ressource eau, particulièrement l'eau souterraine ce développement dans l'ensemble des régions du Québec. Va-t-on encore une fois privilégier le développement des régions centres au détriment de régions périphériques lorsque viendra le temps d'embouteiller l'eau capter dans ces régions. Ce ne sont pas les activités de captage de l'eau qui sont les plus créatrice d'emploi. En contre partie, les activités liées à l'embouteillage génèrent des emplois et par le fait même des retombées économiques pour le gouvernement et les communautés. C'est pourquoi, la CSN considère que dans les régions où les quantités d'eau seront suffisamment élevées pour en faire son exploitation, après avoir au préalable fait les études nécessaires afin de connaître son taux de renouvellement, sa qualité et définit les critères à son exploitation, l'eau ainsi captée devra être embouteillée dans la région de sa provenance. Comment faire alors pour assurer que cette pratique se concrétise dans les faits ? Il suffit de prendre exemple sur la gestion des matières résiduelles qui vise à interdire tout transport inter régional en ce qui concerne les déchets. L'eau devra être considérée de la même manière et le gouvernement devra interdire le transport inter régional de l'eau en vrac.

Mais soyons clair, pour la CSN, la qualification de l'eau à titre de marchandise n'est pas la solution prioritaire car elle risque d'induire 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.⁵ Nous ne partageons donc aucunement les arguments qui cherchent à semer la confusion entre exportation et solidarité, cette dernière trouvant son expression et sa concrétisation précisément à l'extérieur des lois du marché et de la concurrence.

La CSN recommande au gouvernement du Québec d'évaluer la mise en place de mécanismes prévoyant la nationalisation de la ressource eau au niveau de l'exploitation, de l'embouteillage et de la distribution.

La CSN recommande au gouvernement du Québec d'interdire le transport inter régional de l'eau en vrac lorsque les conditions entourant son exploitation, dans un contexte de développement durable, seront bien définies.

5-LA PRIVATISATION

La problématique des services d'eau est intimement liée à la dynamique de l'évolution de l'urbanisation du Québec. L'effet combiné de la forte croissance démographique et de la prospérité économique qui ont suivi la Deuxième Guerre mondiale a stimulé le développement urbain et la construction résidentielle. Près de 80 % de la population du Québec vit présentement dans les villes et 60 % du parc de logements a été construit après 1960.

Le phénomène de l'étalement urbain a quelquefois entraîné une sous utilisation de l'équipement et des infrastructures qui existent dans des quartiers anciens et une augmentation de la demande d'infrastructures et d'équipement nouveau dans des quartiers périphériques caractérisés par de faibles densités de population. La population québécoise s'est donc dotée, au cours des années, d'un réseau de services d'eau complet et à maturité où les étapes de production, de distribution du service et du traitement servent à caractériser les infrastructures liées aux services d'eau des municipalités.

5 Riccardo Petrella, *Le manifeste de l'eau : pour un contrat mondial* (1998) Bruxelles, Labor, pp. 51-52.

La valeur des infrastructures municipales liées à l'eau est évaluée à 47 milliards de dollars et représenterait plus de 30 % de toutes les immobilisations municipales. (SQAE, oct.1996, p.7). Puisqu'un des premiers devoirs des autorités publiques est de maintenir en bon état les infrastructures dans lesquelles elles ont investi pour fournir des services à la population, il est essentiel de connaître l'état de ces infrastructures. Or, tout indique que bon nombre de municipalités auraient de la difficulté à évaluer l'état de leurs réseaux.

En considérant l'état des installations municipales, les sommes potentielles qui pourraient être investies, le transfert de responsabilités aux municipalités, un discours de privatisation des infrastructures et de la gestion des équipements flotte dans l'air. Après la tentative de Montréal, c'est maintenant au tour de Salaberry-de-Valleyfield, Longueuil, Belœil, Iberville et Chicoutimi d'instaurer une telle situation sous l'angle cependant de la privatisation de la gestion de certains équipements municipaux liés particulièrement à l'épuration de l'eau.

Cette approche entraîne une pression supplémentaire en ce qui concerne l'application de l'article 45 du code du travail et ceux qui envisagent une telle alternative doivent conséquemment militer pour son abolition ou une réforme qui en diminuerait la portée. Les municipalités auraient avantages à travailler en collaboration avec le personnel qualifié qui œuvre déjà dans ce domaine afin de circonscrire les problèmes liés à la gestion des réseaux, d'évaluer les solutions envisageables et utiliser l'expertise de cette main d'œuvre. D'ailleurs quels sont réellement les arguments des différents groupes si intéressés à la privatisation.

L'expertise faux ! elle est déjà sur place, l'efficacité faux ! elle est également sur place mais mal utilisée, la réduction des coûts pour la population faux ! les expériences étrangères le démontrent, la recherche de profit important vrai ! ces mêmes expériences le démontrent également. En coulisse, il est fréquent d'entendre ces mêmes dirigeants faire savoir que l'intérêt réside réellement dans le profit et dans la reconnaissance internationale afin de pouvoir occuper une place de plus en plus grande dans ce marché très lucratif.

Une étude sur la privatisation de l'eau au Québec réalisée par la Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM⁶ montre que sur les 390 stations d'épuration d'eau du Québec 52 (13%) avaient été confiées au secteur privé et que parmi ces situations de privatisation de la gestion 77 % étaient des filiales des trois grandes sociétés françaises de l'eau : La Lyonnaise des Eaux, Saur-Bouygues et la Générale des Eaux.

Or, les expériences effectuées dans d'autres pays tel la France et l'Angleterre sont inquiétantes. En plus de la perte d'emploi (environ 8 %), l'augmentation des prix à la consommation a été considérable. Pour Paris seulement l'augmentation du prix de l'eau a été de 154 % depuis 1984 alors que l'inflation n'a été que de 54 % pour la même période.

La CSN se prononce contre toutes tentatives de privatisation des infrastructures municipales de distribution et de traitement de l'eau.

La CSN se prononce contre toute tentative de privatisation de la gestion des infrastructures municipales de distribution et de traitement de l'eau.

La CSN réclame du gouvernement qu'il mette fin à tous projets (passés, présents ou futurs) de privatisation et qu'il confirme le caractère public de la gestion et des infrastructures municipales.

A) LES COMPTEURS D'EAU ET LA TARIFICATION

Par ailleurs, plusieurs affirment que l'installation de compteurs dans toutes les résidences est une solution privilégiée pour économiser l'eau. Ils estiment que l'utilisation de tels compteurs pourrait diminuer d'au moins 15% la facture d'eau potable. Pourtant, il semblerait que les compteurs dans les résidences n'ont pas

⁶ La privatisation de l'eau au Québec, Deuxième partie : le cas de Montréal et du Québec, UQAM, avril 1997

d'impact sur la consommation de l'eau, puisque l'eau est utilisée pour des besoins d'hygiène de base. Selon Pierre Hamel de l'INRS Urbanisation, diverses études ont prouvé que les compteurs dans les résidences n'ont pas d'impact sur la demande, puisque les utilisateurs résidentiels consomment selon leurs besoins. Selon le Livre vert sur la gestion de l'eau à Montréal, la répartition de la consommation résidentielle typique est de 35% pour les toilettes, 29% pour les douches, 18% pour la lessive et 13% pour la vaisselle et la cuisine. Rien de bien luxueux...

Les compteurs présentent aussi de nombreux désavantages et des coûts sociaux importants. Un rapport de l'Office de l'eau en Angleterre sur l'impact des compteurs d'eau montre que 8,3% des ménages ont eu des difficultés à rencontrer le paiement de leurs factures. Ainsi, l'eau devient un objet de pression sur plusieurs familles. De nombreux foyers, parmi les moins riches, ont admis avoir réduit le nombre de bains et de douches de 50%. On a même vu des gens âgés remplir leur baignoire d'eau au début de la semaine et se limiter à l'utilisation de cette eau pour sept jours. Des parents sont obligés de gronder leurs enfants pour qu'ils évitent de se salir ou de jouer dans l'eau. L'incitation à diminuer la consommation d'eau par les compteurs s'avère donc avoir une influence sur les familles plus défavorisées. On s'attaque à des besoins fondamentaux comme la propreté, la santé, voire le jeu, plutôt qu'en réduisant la consommation abusive de l'eau surtout présente dans les commerces et les industries.

La plupart des services gouvernementaux en santé, services sociaux et éducation sont considérés par l'immense majorité de la population comme des droits. De la même façon, une très forte proportion des services rendus par le monde municipal sont également considérés comme des services publics essentiels et de base. Même à la suite des compressions effectuées dans ces services publics, une très forte proportion des Québécoises et Québécois convienne qu'il existe et doit continuer d'exister un plancher minimum de services publics de base. Parce que tous et chacun des citoyennes ou citoyens du Québec doivent pouvoir avoir accès à de tels services, qu'ils s'en servent ou non et surtout peu importe leur niveau de revenus, le maintien de tels services publics assumés de façon collective fait le consensus général. Quant à nous, il constitue un principe fondamental et incontournable de démocratie, d'équité, de justice et de progrès social élémentaire.

Un corollaire de ce premier énoncé de principe a trait au mode de financement lui-même de ces services publics de base. Dans ce sens et dans de tels cas, il est clair que seule la taxation générale doit servir au financement de services publics qui sont considérés comme essentiels :

- parce qu'ils sont utilisés par tous ;
- ou très largement consommés ;
- ou sont considérés comme un besoin universel à satisfaire dans toute société développée ;
- ou sont définis par le gouvernement comme devant faire partie du panier de base, à partir d'un large consensus de la société civile sur ce que doit au minimum procurer à ses citoyennes et citoyens la démocratie, l'équité, la justice et le progrès social élémentaire.

En conséquence, des services publics de base tels la distribution et le traitement de l'eau ne doivent pas être financés par le truchement de la tarification puisqu'elle est en soi une approche fiscale qui établit un rapport direct entre le niveau de consommation et le niveau de prix à payer. Pour financer un service public de base, l'utilisation de cette politique fiscale représente donc une attaque de front, une négation même du caractère reconnu universel de ce service ; elle constitue même un détournement de démocratie dans le sens où elle revêt une forme pernicieuse, discriminatoire et à double vitesse de consommation entre personnes bien nanties et personnes pauvres.

Bien qu'il soit reconnu que la consommation per capita de la population du Québec est légèrement supérieure à la moyenne nationale, il est également reconnu que le calcul de cette consommation tient compte de la consommation industrielle. Nous savons également que cette consommation domestique, sauf dans de rares exceptions, est essentiellement liée à des activités d'hygiène (bain et douche, toilette, vaisselle, etc.) et à la cuisine. De plus, il appert que la mise en place de mesure de sensibilisation relative à la consommation de l'eau s'avère généralement plus bénéfique que la mise en place de compteur.

La consommation importante de certains secteurs industriels (pâtes et papiers, métallurgie, alimentation) pourrait être revue à la baisse. En effet, des efforts ont été

effectués dans plusieurs industries afin de réduire la consommation d'eau et par la même occasion les contaminants qui s'y retrouvaient. Dans une perspective visant à imposer aux plus récalcitrants des obligations de résultats en ce qui concerne la surconsommation de l'eau, le gouvernement devrait envisager l'installation de compteurs dans les entreprises grandes consommatrices d'eau. Pour ce faire, un seuil d'utilisation maximale pourrait être déterminé et au-delà de ce seuil, l'imposition d'une tarification suffisamment contraignante afin d'inciter les industries à mettre en place des mécanismes de réduction et de réutilisation de l'eau.

IL EST PROPOSÉ :

La CSN se prononce contre la mise en place de compteur d'eau dans les résidences et dans les institutions.

La CSN recommande au gouvernement de mettre en place un mécanisme de tarification pour les industries grandes consommatrices.

6-LA CONNAISSANCE

Dans le contexte actuel, nous ne saurions passer sous silence le manque de connaissance entourant la gestion de l'eau au Québec. Le document de consultation du ministère de l'Environnement dans le cadre du débat public sur l'eau fait état de la connaissance pour chacun des items traités.

Ainsi, en ce qui concerne les eaux souterraines on y apprend que les données hydrogéologiques ponctuelles sont rarement suffisantes. *« La limitation des formations géologiques aquifères, leur potentiel d'exploitation, leur vulnérabilité, leurs aires de recharges, la qualité des eaux souterraines qui s'y écoulent, les liens avec les milieux récepteurs (plans d'eau, cours d'eau, milieux humides) sont autant de renseignements qui sont souvent incomplets ou encore disséminés au sein de divers organismes publics et parapublics. Actuellement, le fardeau de l'acquisition de la connaissance hydrogéologique est reporté essentiellement sur le dos des promoteurs assujettis à un processus d'autorisation gouvernemental qui comporte, entre autres exigences, le dépôt d'une étude hydrogéologique. Il s'agit donc d'une*

approche cas par cas. Lorsqu'une problématique particulière déborde l'échelle d'un projet, telle une pollution diffuse des eaux souterraines à la grandeur d'une région ou la concentration d'un nombre important d'usagers dans une même localité, le volume de connaissances hydrogéologiques à acquérir pour évaluer les impacts d'un projet devient beaucoup plus important, de telle sorte qu'il est souvent un fardeau économique particulièrement lourd à assumer par un seul promoteur. Actuellement, seuls les captages destinés à l'approvisionnement d'un réseau de distribution d'eau potable ou à des fins d'embouteillage d'eau de source ou d'eau minérale font l'objet d'un processus d'autorisation du gouvernement⁷ »

Pour ce qui est de la situation du prélèvement des eaux de surface, de sa qualité et de la qualité des effluents industriels on constate que les connaissances scientifiques sur l'eau et les écosystèmes aquatiques se sont considérablement améliorées depuis vingt ans grâce en particulier aux différentes activités de surveillance du ministère de l'Environnement. Bien que la connaissance de l'eau de surface soit axée sur des paramètres classiques comme la demande biologique en oxygène, les matières en suspension, les nitrates, le phosphore, les coliformes et certains toxiques il n'en demeure pas moins qu'on peut difficilement prédire comment se comporteront les écosystèmes suite à des perturbations majeures comme le réchauffement planétaire et la réduction des niveaux d'eau comme en faisait état le journal «Le Devoir»⁸ en septembre dernier. C'est pourquoi, le ministère de l'environnement doit mettre rapidement en place des mécanismes d'évaluation et de collecte de données, souvent existantes, qui vont permettre d'avoir le portrait de la situation le plus juste possible.

La situation sur le manque de connaissance sur l'état général des réseaux souterrains d'aqueducs et d'égouts est également une préoccupation pour la CSN. On utilise à profusion l'état désastreux des réseaux pour faire la promotion de la privatisation alors que dans certains milieux c'est tout le contraire qui est invoqué. Si le gouvernement et les différents ministères désirent prendre des décisions éclairées pour l'entretien et la réfection de ces systèmes ne serait-il pas mieux d'en connaître l'état réel. C'est pourquoi il importe d'augmenter le niveau de connaissance dans

⁷ La gestion de l'eau au Québec, document de consultation publique, page 15, gouvernement du Québec, 1999

⁸ Le St-Laurent rétrécit, le Devoir, 19 septembre 1999

tous ces domaines si l'on désire avoir une politique de l'eau qui soit conforme à la réalité de la situation.

La CSN demande au gouvernement du Québec et au ministère de l'Environnement de mettre en place les outils de recherche nécessaires afin de parfaire les connaissances en ce qui concerne la gestion de l'eau au Québec.

La CSN demande que des études sur l'eau souterraine soient entreprises dans les plus brefs délais afin de connaître la situation actuelle de cette ressource tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

La CSN demande que des normes de gestion et d'inspection des réseaux municipaux d'approvisionnement et de traitement de l'eau soient élaborées.

A) LA QUALITÉ DE L'EAU AU QUÉBEC

La qualité de l'eau au Québec serait en voie d'amélioration tant au niveau des eaux de surface que de consommation. Mais est-ce bien le cas? Bien que le traitement actuel de l'eau potable fasse en sorte que cette dernière serait comparable, voire supérieure, à la qualité de l'eau mise en bouteille, il n'en demeure pas moins que plusieurs contaminants chimiques et biologiques sont toujours présents. En se basant sur le document qu'a présenté Hélène Ross⁹ en juin dernier, on constate que les sources de contamination sont variées (eau brute, traitement de l'eau et réseau de distribution) et qu'il existe plusieurs contaminants plus ou moins nocifs. Cependant, si on fait référence aux informations qui sont rendues disponibles par les différents gouvernements et municipalités, des efforts supplémentaires seraient nécessaires afin d'améliorer la qualité de l'eau. Il est fréquent de voir des avis incitant la population à faire bouillir l'eau avant de la consommer et qui plus est, le taux des trihalométhanes (produit cancérigène) permis par la législation québécoise est

⁹ L'eau et la santé publique, document de soutien à l'atelier de travail de la commission, juin 1999, p 5-6

supérieur aux normes qui sont en vigueur au Canada (3,5X) aux États-Unis et en Europe. Même si la majorité des réseaux d'aqueduc sont couverte par le Règlement sur l'eau potable, on doit se questionner sur l'efficience de ce règlement en relation avec les connaissances scientifiques actuelles. La nouvelle version de ce règlement présentement à l'étude au Ministère de l'environnement devrait être actualiser rapidement et les normes présentes devraient s'harmoniser avec celles de l'Organisation mondiale de la santé.

En ce qui concerne les activités de contact avec l'eau (baignade et autres activités aquatiques) il est fréquent de voir des indications afin de ne plus se baigner dans certains secteurs en raison de la présence de contamination biologique. Depuis l'été dernier, la Presse publie à tous les jours une carte des sites autour de l'île de Montréal ainsi que la qualité de l'eau. bien que cette initiative soit intéressante, elle n'est pas obligatoire pour l'ensemble des plages et sites aquatiques du Québec. Puisqu'il en va de la santé des utilisateurs, le gouvernement devrait rendre cette pratique obligatoire pour les quelques 612 plages publiques recensées au Québec.

Ce faisant, il revient au gouvernement d'assurer la qualité de vie de la population et de mettre en place les dispositions qui vont assurer le respect de cette réalité. Le gouvernement devra renforcer les normes qui assurent la qualité de l'eau et mettre en place les mécanismes qu'il a déjà prévus à cette fin dont le Programme de réduction des rejets industriels, la mise à jour actualisée aux connaissances scientifiques du règlement sur l'eau potable et mettre en place un programme obligatoire de surveillances des sites aquatiques publiques.

La CSN recommande au gouvernement du Québec de mettre en vigueur les dispositions qui sont déjà présentes dans le PRRI afin de réglementer les cinq secteurs industriels qui ne sont pas soumis au règlement.

La CSN demande au gouvernement du Québec de resserrer les normes de qualité d'eau tant au niveau industriel que municipal.

B) LA GESTION DES COURS D'EAU

Au Québec, l'utilisation de l'eau à des fins énergétiques a occupé et occupe encore une place très importante. Après l'aire des méga projet tel SM3, la Grande, etc. on procède aujourd'hui au développement de petites structures de production. C'est pourquoi l'on constate plein de projets visant à construire des petits barrages où encore afin de détourner les rivières visant à remplir les réservoirs qui alimentent les centrales hydroélectriques. Lors du débat public sur l'énergie en 1995, la CSN considérait que le développement hydroélectrique du Québec demeurerait la voie à suivre à condition que cette production énergétique réponde aux besoins de la population du Québec. Actuellement, le développement hydroélectrique semble se réaliser sous l'angle des exportations et de la construction de petites centrales qui sont la propriété du secteur privé ainsi que par des projets de détournement des rivières.

À la CSN, nous avons déjà pris positions en ce qui concerne le développement hydroélectrique à des fins d'exportation et sur la place du secteur privé dans le développement de nouvelles structures de production. Nous en sommes venus à la conclusion qu'une certaine prudence devait être adoptée en regard à ce genre de développement. La réalité entourant le détournement des cours d'eau afin de répondre à des impératifs de production hydroélectrique est plus récente et n'a jamais fait l'objet de débat à la CSN. Cependant, à la lecture de l'information sur le détournement des rivières dans le cadre des audiences du BAPE et ce, peu importe les circonstances entourant le détournement des cours d'eau, il appert que les retombées économiques sont de courte durée et ne pèsent pas très lourd lorsqu'on considère les incidences environnementales et sociales que soulèvent de tels projets¹⁰. Ces arguments présentés dans ce documents, biens que non compatibles avec les visions de développement d'Hydro-Québec et des petits promoteurs privés ainsi qu'avec ceux prônant le détournement des rivières et cours d'eau à des fins d'exportation incite la CSN à recommander la prudence en regard avec de telles pratiques et de ce fait à s'opposer à toute forme de détournement des cours d'eau.

¹⁰ L'exportation de l'eau, document de soutien à l'atelier de travail de la Commission du 18 Juin 1999, chap 3, pp 11-14

La CSN s'oppose à toute forme de détournement des cours d'eau et ce, tant au niveau de la production énergétique qu'à des fins d'exportation.

La CSN recommande au gouvernement du Québec d'élaborer un processus de classification des rivières qui soit parti prenante d'une gestion intégrée de l'eau. En ce sens, le gouvernement du Québec devrait mettre un terme à l'octroi de permis pour la production privée d'électricité.

C) LA GESTION PAR BASSINS VERSANTS ET LE RÔLE D'UNE AGENCE DE L'EAU

Il apparaît de plus en plus que la gestion par bassins versants représente une voie d'avenir lorsqu'il est question de gestion intégrée de l'eau. Les expériences qui sont en place actuellement, tant au Québec que dans des pays étrangers (France, Espagne, etc.) nous permettent de constater qu'il est possible de prendre en compte l'ensemble des usages et des usagers d'un territoire donné. Le Québec compte 430 bassins versants majeurs dont 100 ont une superficie de drainage supérieur à 4 000 km. En ce qui a trait au fleuve St.-Laurent, qui draine à lui seul le tiers du territoire québécois, ce sont 24 bassins versants majeurs qui regroupent presque la totalité de la population du Québec.

Cependant, force est de constater que la mise en place d'une gestion par bassins versants manque d'uniformité puisque les différentes expériences en cours sont plus sous le signe de l'exploration que sur l'application structurée. Dans cette perspective, le gouvernement du Québec devra définir rapidement quels devront être les paramètres et les éléments d'uniformisation d'une gestion par bassins versants. Sans vouloir définir précisément toutes les facettes entourant la création et la mise en œuvre des agences de bassins la CSN estime que des éléments de base devraient moduler cette pratique. Ainsi le gouvernement devra inciter chacune des agences de bassins versants à préparer des plans d'aménagement du territoire pour l'ensemble des activités présentes sur le territoire mais tout particulièrement dans les domaines forestiers, agricoles, urbains, industriels et aquatiques. Avec une

connaissance adéquate des différents milieux et des indications claires visant les développements futurs, il sera plus facile d'arriver à des résultats importants visant la gestion de ces territoires.

D) LES AGENCES DE BASSINS VERSANTS

Un bassin versant est une région hydrogéographique naturelle qui est drainée de son point le plus haut par un ou plusieurs cours d'eau vers son point le plus bas. La notion de bassin versant comprend autant l'eau de surface que l'eau souterraine et peut couvrir de grande superficie de territoire. Comme nous l'avons mentionné précédemment le Québec compte 3 bassins majeurs (le St-Laurent, la Baie d'Ungava et la Baie d'Hudson), à cela s'ajoutent 430 bassins versants majeurs dont 100 ont une superficie de drainage supérieur à 4 000 km². En ce qui a trait au fleuve St.-Laurent, qui draine à lui seul le tiers du territoire québécois, ce sont 24 bassins versants majeurs qui regroupent presque la totalité de la population du Québec. Dans un tel contexte quel serait le découpage adéquat et le nombre précis d'agences de bassins devant être constituées ? Difficile à dire. Ce qui est certain cependant, une politique nationale de l'eau, doit inclure la formation d'agences de bassins en autant qu'elles permettent de protéger les ressources en eau du Québec, de lutter contre la pollution et de prendre en compte l'ensemble des usages et des usagers d'un territoire donné. Cependant, une condition essentielle au fonctionnement de ces agences serait que les intervenants régionaux veuillent y participer activement.

Le rôle de ces agences de bassins pourrait être multiple. D'abord un rôle de premier plan pour créer une réelle concertation entre tous les intervenants. En plus de permettre une meilleure coordination de la politique nationale de l'eau, elles viendraient en soutien aux différents usagers (citoyens, agriculteurs, entreprises, institution, etc.). Elles auraient comme principales tâches de décrire l'état des cours d'eau et de répertorier leurs usages, d'établir les schémas directeurs d'interventions en concertation avec les usagers, de participer à la recherche et au développement, d'assister et conseiller les usagers et les municipalités dans la gestion de leurs équipements.

Chaque agence aurait à sa tête un conseil d'administration constitué de manière réaliste et fonctionnelle. Il nous apparaît essentiel que les membres de ces conseils d'administration soient imputables devant la population, ce qui implique qu'ils soient élus, d'une manière ou d'une autre. Il ne faudrait pas revivre la situation qui prévaut en France où les grandes entreprises de l'eau ont réussi à infiltrer les conseils d'administration des agences¹¹. Par ailleurs, le processus interactif entre la population, les usagers et les gouvernements semble le plus prometteur pour parvenir à une saine gestion de l'eau au Québec. Pour consolider ce processus, il faudrait que les différents conseils d'administration soient tenus de déposer en consultation publique leur plan d'action pour chacun des bassins versants.

Les membres des conseils d'administration des nouvelles agences pourraient être issus des différentes sphères d'activité présentes dans le milieu (syndical, municipal, environnemental, industriel, agricole, etc.). Les postes à l'exécutif de ces conseils d'administration seraient élus entre les représentants des agences.

Mais comme on le sait, un financement adéquat de ce type d'entreprise demeure une des clés de sa réussite. Voilà pourquoi le financement le plus adéquat devrait être public à notre avis et dans un contexte où le Ministère de l'environnement deviendrait le gestionnaire principal de l'eau au Québec, ce serait à lui de définir, après consultation, les mécanismes de financement des agences.

La CSN recommande la mise sur pied d'agences de bassins versants en relation avec les plus importants cours d'eau intérieurs du Québec.

7-CRÉATION D'UNE SOCIÉTÉ QUÉBÉCOISE DES EAUX

Afin de fonctionner harmonieusement, toutes les sociétés ont besoin d'eau pour répondre aux besoins de la population et des entreprises, aussi bien que pour satisfaire les besoins agricoles. Selon la rareté ou l'abondance d'eau ainsi que la proximité ou l'éloignement des sources d'approvisionnement, chaque État doit

¹¹ Article dans le Devoir, Décembre 1997, lors de la tenue du symposium sur l'eau

composer avec son environnement et mettre en place des modèles de gestion adaptée à sa situation et à ses besoins. Historiquement, le concept de gestion de l'eau visait d'abord à prendre en considération le volume d'eau disponible. Le gestionnaire était un exploitant qui s'assurait que les usagers avaient accès à la ressource en tout temps et en quantité suffisante.

Avec la croissance démographique et des activités qui y sont rattachées la contamination s'est intensifiée et la capacité de récupération naturelle des cours d'eau a diminué. La gestion de l'eau est devenue de plus en plus complexe, alors même que le développement durable s'est imposé comme une valeur sociale.

Pour assurer une protection appropriée de la ressource eau, les États ont choisi des chemins différents, lesquels reflètent non seulement les conditions particulières de la ressource, mais également l'histoire, la culture et l'organisation politique et juridique de chacun d'entre eux. Pour gérer une politique nationale cohérente de l'eau, basée sur la concertation, il faudrait que le Québec se dote d'un organisme indépendant capable d'orchestrer cette politique et de créer les liens entre les intervenants des différentes agences de bassins versants.

Pour gérer une politique nationale cohérente de l'eau, basée sur la concertation, nous croyons que le Québec devrait se doter d'un organisme indépendant capable d'orchestrer cette politique et de créer les liens entre les intervenants et les bassins.

La CSN pense que le gouvernement du Québec devrait créer La société québécoise des eaux qui aurait pour mandat la coordination de la politique nationale de l'eau, d'assurer une concertation entre les différents intervenants et de fournir un support administratif, financier et technique aux agences de bassins.

Ses responsabilités engloberaient, par exemple, l'élaboration et l'harmonisation des divers programmes d'aides technique et financière, l'assistance des Agences de bassins dans leurs tâches et une connaissance de l'état général de l'eau à l'échelle du Québec. De plus, elle participerait activement à la mise en place des grandes orientations de l'État dans le domaine de l'eau, tout en collaborant à la coordination en matière de recherche et de développement dans le domaine.

Le conseil d'administration de la Société québécoise des eaux serait formé de représentants des différents milieux représentatifs de la société et nommés par le gouvernement du Québec et des présidents de chacun des conseils d'administration des agences de bassins ou de leur représentants si leur nombre est trop élevé. Tout comme les agences de bassins la Société québécoise des eaux ferait l'objet d'un financement public.

Cependant, l'expérience entourant la création et le fonctionnement de la Régie de l'énergie et le rôle interventionniste du gouvernement dans les décisions rendues à ce jour, nous incite à la prudence lorsque vient le temps de définir les paramètres entourant la création de la société québécoise des eaux. De plus, si l'on considère la place qu'occupe actuellement le ministère de l'Environnement dans le dossier de l'eau comparativement aux autres ministères (ministère des Affaires municipales et de la métropole, ministère de l'Agriculture, des pêcheries et de l'alimentation, le ministère des Ressources naturelles et le ministère du Conseil exécutif) il serait adéquat de redonner ses lettres de noblesse au ministère de l'Environnement afin qu'il occupe un rôle prédominant en ce qui concerne les interventions gouvernementales dans le domaine de la gestion de l'eau. Il est illusoire de croire que des objectifs précis pourront être atteints si plusieurs ministères se partagent la responsabilité dans le domaine de la gestion de l'eau et sans qu'aucune coordination nationale ne s'effectue.

Le ministère de l'Environnement serait dans le contexte actuel de gestion environnementale au Québec le candidat désigné afin de coordonner l'ensemble des interventions dans le domaine de l'eau. Bien sûr, cette prise en charge de la gestion de l'eau sur le territoire québécois ne pourrait se faire sans une contribution substantielle tant en effectif qu'en budget.

Que la CSN recommande la création d'une société québécoise des eaux qui aurait pour mandat de voir à la coordination de la politique nationale de l'eau, d'assurer une concertation entre les différents intervenants et de fournir un support administratif, financier et technique.

La CSN recommande au ministère de l'Environnement d'intégrer dans sa structure de fonctionnement la Société québécoise de l'eau.

La CSN recommande au gouvernement que cette société soit financée en partie par les redevances provenant du commerce de l'eau et que des effectifs adéquats soient mis à la disposition du ministère de l'Environnement.

8-CONCLUSION

Comme on peut le constater le Québec se lance dans une réforme majeure en ce qui concerne la gestion de l'eau. Les éléments qui devront être intégré dans le future politique sont nombreux et assez variés. C'est pourquoi, la CSN encourage le gouvernement et tout particulièrement le Ministère de l'environnement à être à la fois, téméraires et prudents dans la conception de la politique de gestion. Téméraire en ce sens qu'il ne doit pas avoir peur de mettre en place des actions innovatrices qui ne plairont pas toujours aux grands de la finance qui ne voit dans l'eau qu'une autre façon de faire du profit (l'or bleu). Prudent en ce sens que l'eau est source de vie et c'est ce qui doit les guider dans l'application de mesures concrètes pour en assurer sa pérennité et sa qualité.