

Gestion des ressources d'eau souterraine du Québec

Olivier Banton, Ph.D. Hydrogéologie, M.B.A. Administration
Professeur en hydrogéologie, INRS-Eau, Université du Québec

Disponibilité et utilisation des eaux souterraines au Québec

Au Québec, le volume total des eaux souterraines disponibles dans les secteurs habités est évalué à 200 milliards de mètres cubes (Sylvestre et Grenier, 1987). Ce volume total ne représente donc qu'une infime fraction des eaux souterraines disponibles à l'échelle de la planète. Ce volume est cependant l'équivalent de la moitié du débit annuel du fleuve St-Laurent (dont le débit moyen est de 13 000 m³/s). Dans la partie sud du Québec (territoire d'environ 60 000 kilomètres carrés situé autour des villes de Montréal et de Québec, et entre les Laurentides et les Appalaches), l'infiltration annuelle de seulement 10 % des précipitations représenterait plus de 5 milliards de mètres cubes. Selon les types de sol, l'infiltration peut cependant atteindre dans certaines régions 300 mm, c'est-à-dire 25 % des précipitations locales (Paradis et al, 1997), et même localement 500 mm (Agéos et INRS-Eau, 1997).

L'utilisation annuelle d'eau par la population du Québec est de l'ordre du milliard de mètres cubes, soit environ 400 litres par personne et par jour, pour 7,3 millions de Québécois. Cette utilisation ne représenterait qu'un quinzième du volume d'eau souterraine se renouvelant naturellement chaque année. Les eaux souterraines seraient donc largement à même de supporter les besoins de la population québécoise. Et pourtant leur utilisation est encore très inférieure à celle des eaux de surface, puisqu'elles n'alimentent que 20% de la population du Québec (MEF, 1993). Les eaux souterraines sont cependant des ressources vitales puisqu'elles approvisionnent 90% du territoire habité du Québec (Gouvernement du Québec, 1997), 66% des municipalités (MEF, 1993) et 80% du secteur agricole (Hess, 1986). Il y a dix ans, l'extraction annuelle d'eau souterraine (0,43 milliard de mètres cubes, Sylvestre et Grenier, 1987) représentait environ 3% du volume d'eau souterraine renouvelé annuellement. Cette proportion a vraisemblablement peu changé jusqu'à aujourd'hui. De cette utilisation, 54 % visaient la consommation domestique, 40 % concernaient l'industrie de l'agriculture et de l'alimentation, et 7 % constituaient l'usage industriel (Gouvernement du Québec, 1997).

Différentes avenues possibles de gestion

Différents modes de gestion des ressources d'eau souterraine peuvent être envisagés entre les deux extrêmes que sont la nationalisation (extrême collectiviste) et la libéralisation totale du marché (extrême individualiste). Entre ces deux modes peu réalistes et peu viables dans le contexte socio-économique et politique actuel, trois

principaux modes de gestion s'offrent: l'expropriation qui constitue une forme adoucie de la nationalisation; l'octroi de permis et de concessions qui représente une situation d'équilibre entre l'intérêt collectif et l'intérêt individuel; et le statu quo sur la situation actuelle qui est un contexte de propriété partielle et d'autorisations spécifiques.

Nationalisation des eaux souterraines

Prônée récemment par un groupe de réflexion politique, la nationalisation des ressources d'eau souterraine permettrait à l'État d'exercer un contrôle total et discrétionnaire sur celles-ci. Selon la théorie de la nationalisation, tout usager devrait dans un tel contexte obtenir une autorisation d'utilisation de la ressource et payer une redevance à l'État (comme c'est le cas pour toutes les ressources naturelles nationalisées). Par ailleurs, tel que proposé par ce groupe de réflexion, toute la mise en marché de l'eau souterraine serait du ressort de l'État qui pourrait, dans certains cas, avoir recours à certains partenaires économiques. Le biais classiquement rencontré dans la gestion des ressources nationalisées est celui inhérent au monopole de l'État. Ce monopole conduit à divers problèmes et excès dont les principaux sont: un prix d'accès à la ressource généralement supérieur à celui que l'on paierait dans le cas d'un libre marché; l'augmentation des formalités administratives; la quasi impossibilité pour une région ou une municipalité de décider librement de ses priorités de développement socio-économique; un faible développement international du marché économique de la ressource; une inertie élevée du système en cas de nécessité de modification des conditions de la gestion.

Expropriation ou domanialisation des eaux souterraines

Le Gouvernement du Québec dans son projet de politique de protection et conservation des eaux souterraines note que la propriété du sol ne devrait pas emporter par accession la propriété de nappes d'eau souterraine. La domanialité de la ressource eau souterraine devrait être consacrée par une loi d'intérêt public où la propriété du sol emporterait seulement un droit d'usage dans le cadre fixé par la loi. Cette domanialisation semble constituer une forme adoucie de la nationalisation puisque d'une part un certain droit à l'utilisation de la ressource est maintenu (dans le cadre de la loi), et que d'autre part le pouvoir et le contrôle seraient délégués aux autorités municipales et aux municipalités régionales de comté (MRC), les paliers reconnus les plus aptes à réaliser la gestion locale de la ressource. Les municipalités québécoises sont en effet des organismes dotées de la décentralisation territoriale, politique et multifonctionnelle nécessaire, puisqu'elles disposent de revenus autonomes, qu'elles exercent leurs responsabilités sur un territoire déterminé et que leurs dirigeants sont élus au suffrage universel. Ce mode de gestion présente deux faiblesses importantes: absence possible de compétence locale en la matière et risque élevé de dépendance à la politiquerie locale et à l'alternance politique.

Comités de gestion et octroi de concessions et de permis

Avec la mise sur pied d'un système d'octroi de concessions pour l'utilisation des ressources d'eau souterraine, l'État pourrait concéder la gestion et la protection des ressources à des entités de nature socio-économique indépendantes. Dans plusieurs pays, de tels systèmes existent (associations d'usagers, agences de bassin). Contrairement au système précédent, ce mode de gestion implique tous les usagers réels et potentiels de la ressource, autour d'une table de concertation et de décision disposant de son propre mode et de ses propres règles de fonctionnement (allocation des ressources, taxes et des redevances, pénalités). D'un point de vue économique, ce système est celui qui permet d'atteindre au mieux l'optimalité hydrogéologique (usage optimal de la ressource) et l'optimalité socio-économique (maximisation de l'intérêt collectif). L'utilisation de la ressource résulte d'un processus démocratique. Deux difficultés d'importance existent: la réticence des pouvoirs locaux déjà existants à perdre une partie de leur contrôle, et la méfiance des forces économiques et des groupes sociaux envers une cohabitation.

Statu quo (propriété partielle et autorisations spécifiques)

Actuellement, la gestion des eaux souterraines est assurée par l'État, et principalement par son représentant le ministère de l'Environnement et de la Faune. Le cadre de cette gestion est régi par la législation. Le mode de gestion actuelle comporte en fait trois caractéristiques majeures: un droit de propriété que l'on peut qualifier de partielle; l'existence d'un processus partiel d'autorisations spécifiques; un ensemble de droits tacites et de droits acquis touchant la presque totalité des usages et des usagers de l'eau souterraine. La propriété de l'eau souterraine n'est en effet que partielle puisque, si le propriétaire du fonds est aussi propriétaire de la source dans son fonds, il doit cependant en maintenir la qualité et la quantité à la disposition de ses voisins. La nécessité d'une autorisation pour le captage des eaux souterraines n'est par ailleurs que très partielle, puisque seuls quelques secteurs économiques y sont assujettis, la grande majorité des autres jouissant de droits tacites. Dans ce contexte actuel, où finalement très peu d'usagers sont astreints à des conditions d'utilisation, il est à craindre que la grande majorité des usagers serait en fait réticente à une modification des règles et peu encline à accepter de se soumettre elle aussi à de telles règles.

Libéralisation complète du marché

La dernière option serait une désimplification totale de l'État, y compris éventuellement au niveau législatif. Dans ce mode de gestion, on considère que le marché générerait pleinement et adéquatement l'allocation de la ressource. L'État peut imposer certains cadres et certaines barrières, mais limite logiquement son intervention à une simple observation. Cette option paraît cependant peu concevable pour différentes raisons. Il existe en effet un fort désir de contrôle et d'interventionnisme des pouvoirs nationaux ou

locaux, de même qu'une quasi absence d'un marché de l'allocation des ressources. Par ailleurs, la législation actuelle est inadéquate à la mise sur pied d'un tel système, qui s'expose à une incompréhension et une crainte élevées de la part de la population. Enfin, l'imagination d'un épuisement et d'une compromission définitive des ressources, ainsi que le spectre d'une guerre sociale et économique de l'eau, ne permettent pas une telle libéralisation du marché.

Mesures à prendre pour une politique de gestion des eaux souterraines

Différentes options se présentent donc, chacune avec ses avantages et ses inconvénients, avec ses possibilités et ses contraintes. Dans l'optique du choix et de la mise sur pied d'un programme de gestion des eaux souterraines, on doit évaluer son aptitude à rencontrer les différents objectifs visés. Ces objectifs touchent la législation (niveau législatif et réglementaire), la gestion (niveau économique et technique) et l'implication des utilisateurs et des pollueurs (niveau social et culturel).

Au niveau de la législation

- Abolir la relation de propriété du sol / propriété de l'eau
- Créer un véritable Droit de l'Eau
- Définir clairement et harmoniser la terminologie
- Permettre l'adaptation rapide du Droit aux besoins nouveaux
- Fournir les outils adaptés à l'application des lois
- Certifier la profession d'hydrogéologue

Au niveau de la gestion des ressources

- Dresser l'inventaire des ressources
- Intégrer la gestion des ressources
- Revoir l'implication de l'État dans la gestion des ressources
- Faire primer l'intérêt collectif dans les décisions étatiques
- Classer les nappes selon leur qualité et établir des usages prioritaires
- Instituer un système de droits, permis et concessions
- Instaurer l'équité entre les usages/usagers
- Éliminer le gaspillage et les pertes; Rationner et taxer la consommation
- Choisir le mode de tarification le plus pertinent et le plus juste

Au niveau de l'implication de la population

- Éduquer et informer
- Impliquer chaque citoyen dans la gestion de la ressource
- Décentraliser le processus de gestion vers les collectivités