

La gestion de l'eau au Québec

Mémoire présenté au BAPE

Mettre en place une gestion intégrée des eaux au Québec

Nicolas Tremblay, M.A.Sc. Génie Civil (Environnement)

Résumé du mémoire intitulé

**"LES DIFFÉRENTS OUTILS DE GESTION DE L'EAU EN FRANCE ET
LEURS APPLICATIONS POTENTIELLES AU QUÉBEC"**

**PRÉSENTÉ EN VUE DE L'OBTENTION DU DIPLÔME DE
MAÎTRISE ÈS SCIENCES APPLIQUÉES EN SEPTEMBRE 1996**

**DÉPARTEMENT DE GÉNIE CIVIL (ENVIRONNEMENT)
ÉCOLE POLYTECHNIQUE DE MONTRÉAL**

Septembre 1999

1. Perspective historique de la gestion de l'eau

L'eau peut être gérée deux manières fondamentalement différentes, qu'il est possible de distinguer :

- une gestion sectorielle, fondée sur l'uniformité des règles gouvernant chaque usage ;
- une gestion intégrée géographiquement, fondée sur l'uniformité des objectifs de développement

Les différents usages de l'eau ne sont pas tous apparus en même temps, et les préoccupations liées au milieu étaient peu importantes avant le développement des sociétés post-industrielles. De plus, les divisions politiques se sont effectuées sans tenir compte des frontières naturelles du milieu hydrique. Ces facteurs historiques expliquent que, dans la majorité des pays, c'est une gestion sectorielle qui s'est progressivement mise en place, répondant aux besoins au fur et à mesure, par l'attribution de juridictions et la créations de structures spécialisées pour gouverner chaque nouvel usage de l'eau.

L'héritage de plusieurs siècles de gestion sectorielle de l'eau est caractérisé par la multiplicité des gestionnaires, et la difficulté conséquente de tenir compte des impacts cumulatifs de l'ensemble des actions entreprises. Le résultat est un ensemble éclectique de politiques qui, dans le meilleur des cas, manquent de cohérence et, dans le pire des cas, contribuent à la dégradation des milieux hydriques.

La gestion intégrée de l'eau, bien qu'elle fasse l'objet de nombreux débats et revendications, souffre d'une définition peu claire. L'adjectif "intégré" en devient porteur d'espoirs et de promesses qu'un système de gestion, aussi élaboré qu'il soit, ne saurait combler : participation du public, partage équitable de la ressource, prévention des inondations, protection de l'environnement, développement durable, etc. Pour les fins de cette discussion, on prendra ses distances face aux idéaux. La gestion *un mode de gestion permettant la prise en compte des différents usages de l'eau sur un territoire cohérent : généralement le bassin versant*".

La gestion intégrée, là où elle se pratique, provient d'une dynamique relativement récente. Les premières structures de gestion fondées sur la base des bassins hydrographiques ont été créées en 1904 en Allemagne. Il faut attendre les années 50-60 pour que de telles structures soient mises en place en France, en Angleterre et aux États-Unis. L'implantation de structures de gestion intégrée au niveau des bassins versants est rendue difficile par les assises légales et/ou constitutionnelles d'un mode de gestion sectoriel, développé au fil des décennies.

2. Comment intégrer la gestion de l'eau au niveau des bassins versants

La gestion intégrée, telle que définie plus tôt, ne mène pas logiquement à un mode de gestion unique. L'intégration peut prendre plusieurs formes pour s'adapter aux traditions politiques et culturelles du pays ou continent où elle s'implante, ainsi qu'aux objectifs qu'elle vise. Les sections qui suivent présentent quelques exemples de formules de gestion intégrée, répondant à la définition proposée, en ordre croissant d'engagement politique et structurel. L'agencement de plusieurs de ces formules peut permettre, selon le contexte, une intégration optimale de la gestion de l'eau.

2.1 Tables de concertation

Une manière simple et économique d'intégrer la gestion de l'eau consiste en la création d'une structure consultative permettant la rencontre des divers intervenants agissant sur le bassin. Bien que l'absence de mandat et compétences claires limite les actions de tels organismes, ils peuvent cependant être à la base de débats entre les usagers et de prises de position consensuelles. Nombre de conflits d'usage peuvent être évités avant d'avoir à être résolus par des mécanismes plus lourds. La mise en place d'une table de consultation est généralement perçue comme la première étape vers une

Un contrat de rivière est un programme d'intervention pluriannuel, faisant l'objet d'une entente signée entre tous les intervenants concernés : décideurs politiques, intervenants financiers, usagers de l'eau, maîtres d'oeuvre compétents et associations de citoyens. Les intervenants doivent ensemble décider des objectifs à atteindre en termes de valorisation de la ressource sur le bassin concerné et planifier en conséquence un ensemble cohérent d'actions à entreprendre.

Un contrat de rivière, de par sa nature volontaire, ne modifie en rien les structures établies pour la gestion de l'eau. Les intervenants conservent leurs compétences et, suite à la signature du contrat, sont tenus d'entreprendre chacun de leur côté les actions qui sont sous leur juridiction. Il s'agit en

Un grand nombre d'actions peuvent être entreprises dans le cadre d'un contrat de rivière : assainissement domestique et industriel, restauration des berges et du lit d'un cours d'eau, développement touristique, aménagements piscicoles, éducation relative à l'environnement, subventions à l'agriculture biologique, etc. Le document contractuel ne peut cependant se limiter à une liste de souhaits. Il doit inclure un échéancier précis comprenant l'attribution des responsabilités aux acteurs concernés ainsi qu'un plan de financement.

2.3 Développement d'incitatifs financiers

L'eau, généralement considérée comme un bien public, peut être exploitée commercialement de plusieurs façons, et sa dégradation entraîne des coûts pour la société et les générations futures. Le développement d'incitatifs financiers se fonde sur la volonté de reconnaître à l'eau sa valeur économique. Il s'agit de mettre en place à l'échelle des bassins versants un régime de redistribution financière de type pollueur-payeur, associé à une action affirmative épurateur-bénéficiaire.

Il est nécessaire à cette fin de mettre en place une structure représentative et dotée des pouvoirs nécessaires pour fixer et prélever des redevances relatives à tous les usages de l'eau, et redistribuer ce financement sous la forme de subventions. Bien qu'une telle structure puisse se mettre en place sans se fonder sur la géographie des bassins versants, il est bénéfique de le faire. En effet, l'incitation financière peut dans ce cas servir à atteindre des objectifs précis par la modulation des taux de redevances et subventions, suivant la vocation attribuée au bassin versant. De plus, il est nécessaire de rappeler que le bassin versant est l'unité à l'intérieur de laquelle les usagers partagent la même eau, il est donc logique de leur permettre de partager aussi la ressource financière issue de cette eau.

Une telle structure, de par sa vocation financière, risque de susciter des résistances, notamment de la part des redevables éventuels. Le paiement de redevances demeure cependant une composante clé de la responsabilisation des usagers de l'eau.

2.4 Schémas de gestion

La planification à long terme du développement et de la mise en valeur des ressources hydriques passe par la formalisation des objectifs liés à la ressource. Ces objectifs traduisent des choix essentiellement politiques quant à la vocation des différentes régions comprises dans le bassin versant. Les schémas de gestion des eaux, comme les plans de zonage agricole ou urbain, servent à orienter l'utilisation d'une ressource stratégique.

Une grande variété d'enjeux peuvent être abordés dans un schéma de gestion : conservation des zones inondables et des milieux humides, implantations le long des berges, développement de zones industrielles, barrages, prélèvements, irrigation, critères de qualité des eaux usées, etc.

Les schémas de gestion peuvent avoir une portée consultative. Les différents gestionnaires sectoriels conservent leur entière liberté d'engager ou d'approuver des actions contradictoires, ce qui mine la crédibilité du processus. Ces schémas peuvent aussi être opposables aux différentes administrations publiques, dans lequel cas tous les niveaux de gouvernement doivent obligatoirement rendre leurs

la participation du public, par une représentation à l'amont ou un processus de consultation à l'aval ;

- la caution démocratique des initiatives, par un régime de tutelle clair liant les décisions exécutoires ou réglementaires de l'organisme à l'autorité d'une instance élue ;
- l'indépendance financière de l'organisme, par un financement assuré ou un système de redevances incitatives payées par les usagers de l'eau sur le bassin.

3. L'expérience française

On a mis de l'avant en France depuis 1964 différentes initiatives de gestion intégrée, concrétisées par la création d'organismes compétents et de procédures originales.

3.1 La loi sur l'eau de 1964

La loi sur l'eau de 1964 met sur pied six agences financières de bassin, ou agences de l'eau, et divise le territoire français en six grands bassins hydrographiques.

La mission des agences est de financer des ouvrages entrepris soit par des personnes privées, des sociétés ou des collectivités dans le but de lutter contre la pollution des eaux ou d'améliorer sa répartition entre les usagers. Les agences ont un rôle uniquement financier. Le financement des agences est indépendant de l'Etat et provient de redevances collectées à même les usagers de l'eau sur le bassin. Les redevances sont divisées en deux catégories : redevance "prélèvement" et redevance "pollution".

La planification du programme d'intervention des agences prend la forme d'un document décrivant :

- les problèmes principaux qui se posent dans le bassin ;
- la liste des travaux à entreprendre ou plus souvent le type de travaux, leur valeur financière et un
- les redevances qui devront en conséquence être perçues.

Les grandes orientations des agences sont dictées par leur comité de bassin, sorte de parlement de l'eau composé de représentants de l'État (1/3), des usagers (1/3), et d'élus locaux représentant les collectivités territoriales (1/3). Ces proportions fixées en 1964 ont depuis évolué, au profit des usagers et des collectivités territoriales. Les agences sont sous tutelle de l'État et leur gestion financière est directement contrôlée par le Conseil du Trésor.

3.2 La circulaire de 1981 relative aux contrats de rivière

A partir de 1971, un certain nombre de cours d'eau font déjà l'objet d'opérations "Rivière propre". Ces opérations ont pour objectif l'amélioration de la qualité de l'eau sur un tronçon de rivière. Les opérations "Rivière propre" engagent l'État, les collectivités territoriales, les industries et les agences de l'eau.

Il a rapidement paru approprié d'élargir le domaine de concertation afin d'inclure, en plus des partenaires déjà mentionnés, d'autres groupements d'usagers que le bon état des rivières pourrait intéresser : associations de pêche ou de protection de la nature, propriétaires riverains, agriculteurs, syndicats intercommunaux, etc. Le domaine d'action serait élargi par ce consensus et pourrait couvrir toute la restauration ou la réhabilitation de la rivière.

C'est ainsi qu'en 1981, le Ministère de l'Environnement met sur pied le Comité national d'agrément des contrats de rivière, chargé d'approuver (ou non) les projets de contrats issus de toutes les régions de la France. Suite à l'approbation d'un dossier de contrat, le Ministère de l'Environnement offre une subvention de 10% à tous les maîtres d'ouvrage entreprenant les travaux programmés au contrat. On compte aujourd'hui plus de 100 contrats de rivière en France, complétés ou en voie de réalisation.

3.4 La loi sur l'eau de 1992

Pour coordonner l'ensemble des actions des pouvoirs publics envers les usagers de l'eau, et pour parvenir à une gestion équilibrée, la loi de 1992 a créé une nouvelle démarche de planification, sous la forme des Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et des Schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). Chacun des six SDAGE couvre l'ensemble d'un bassin hydrographique et fixe les orientations fondamentales pour le bassin ; les SAGE mettent en place une gestion locale participative, traduisant à l'échelle des sous-bassins les grands principes du SDAGE.

SDAGE et SAGE sont des documents officiels ; une fois approuvés par l'État ils ont force de loi et sont opposables à toutes les administrations publiques. Ce nouvel outil de planification à deux niveaux, bien qu'innovateur dans le domaine de l'eau, n'a rien de révolutionnaire. Il peut se comparer au Québec aux plans d'aménagement du territoire des MRC avec leur contrepartie locale, les plans de zonage municipaux.

La loi sur l'eau oblige la mise en place d'un SDAGE pour chaque grand bassin. La préparation d'un SAGE n'est pas obligatoire mais, là où un SAGE existe, il est opposable et exécutoire. En l'absence de SAGE approuvé sur un périmètre donné, les consignes minimales du SDAGE s'appliquent.

3.5 Forces et faiblesses de l'expérience française

En France les différentes lois sur l'eau ont permis de créer des agences financières de bassin (1964) et de donner une légitimité politique à l'échelon du bassin versant en mettant en place un mode de planification cohérent grâce au dispositif SAGE - SDAGE (1992). Les évolutions dans la gestion de l'eau qui ont eu lieu en France depuis 1964 n'ont pas été radicales, malgré ce qu'on pourrait croire.

Les compétences existantes ont été dans tous les cas respectées, et les nouvelles structures se sont trouvées un vide à combler, à partir duquel elles assument une importance grandissante. Les agences de bassin, par exemple, ont un rôle exclusivement financier. On a pris grand soin de ne pas nommer "taxes" les prélèvements des agences. Les gestionnaires préfèrent comparer l'agence de l'eau à une coopérative ou un syndicat d'utilisateurs, plutôt qu'à un palier de gouvernement. Les SDAGE et SAGE, pour leur part, représentent une nouvelle génération de schémas d'aménagement, mais là encore les structures existantes conservent leurs juridictions. On assujettit les juridictions, ce qui les rend d'autant plus légitimes. La lourdeur des structures politiques et administratives en France explique que, malgré 30 ans d'existence de structures de bassin, ces dernières n'aient acquies aucune compétence autre que celles qui ont été créées pour elles. En France, on a superposé des structures de gestion nouvelles sur d'autres plus anciennes, permettant indéniablement une gestion plus efficace et cohérente, mais aussi plus lourde et bureaucratique.

Dans une perspective social-démocrate de gestion équilibrée, les objectifs liés à la ressource eau doivent, sur un territoire donné, permettre les usages les plus divers de façon à ce qu'ils soient accessibles au plus grand nombre sur une base pérenne. Une telle volonté implique, paradoxalement, des restrictions d'usage fondées sur la géographie physique et humaine des bassins versants : zonage des rivières, interdiction de rejets en certains points, exclusion de certaines options de développement, etc. De par la nature politique des enjeux fondamentaux et des arbitrages nécessaires, les pouvoirs publics sont les seuls habilités à faire appliquer une planification fondée sur des objectifs globaux de qualité de la ressource. En France, chaque loi sur l'eau a permis de raffermir l'emprise des représentants élus dans la gestion de la ressource, tout en encourageant la participation

L'objectif que devrait poursuivre le législateur québécois avec la loi-cadre sur l'eau est de poser l'ensemble des jalons qui guideront l'évolution de la gestion de l'eau sur un horizon stratégique de 20-25 ans, de manière à ce qu'à la fin de cette période se soit développé un système de gestion aussi intégré et efficace qu'il est possible de l'être.

Sur la base d'un ensemble de principes directeurs, la loi doit proposer une répartition optimale des compétences entre les paliers provincial, municipal et l'unité hydrographique. Cette répartition optimale devrait accorder à l'unité hydrographique des responsabilités et pouvoirs importants (qui seraient selon le cas nouvellement créés, décentralisés du provincial ou centralisés du municipal).

Il n'est ni possible ni souhaitable de créer en un seul temps un système de gestion "idéal", qui bouleverserait les structures existantes. Mais la loi doit baliser dès le départ tout le parcours menant

Dans un premier temps, la loi divise le territoire densément habité du Québec en régions hydrographiques équilibrées en termes de territoire et de problématiques, couvrant chacune une portion du Saint-Laurent. Sont exclus les territoires où la faible densité de population et l'homogénéité des usages ne justifient pas la création de tels organismes.

La loi réglemente et encadre la création des organismes de gestion. Pour une période de cinq ans, les organismes sont financés par le Gouvernement, ce qui encourage leur création volontaire par des intervenants dans chaque bassin. Cette période de cinq ans sert au développement de schémas de gestion et à l'élaboration d'un système de redevances devant servir à financer le fonctionnement autonome de l'organisme et divers travaux liés à la ressource eau, sur la base du schéma. Pendant cette période, afin d'éviter des déséquilibres entre les différents bassins, les schémas ont une portée consultative et les organismes ne perçoivent pas de redevances des usagers. Au terme de cette période toutes les agences doivent avoir été créées et, suite à des audiences publiques, les schémas entérinés par le Gouvernement deviennent opposables et les organismes deviennent financièrement et administrativement autonomes. Ils doivent alors mettre en oeuvre le plan de financement et veiller au respect du schéma par toutes les administrations publiques.

La seconde étape (qui peut être entreprise en parallèle) consiste en une réorganisation géographique des activités de plusieurs ministères québécois dont l'action touche à la gestion de l'eau, sur la base des bassins versant. Il n'est pas nécessaire de réorganiser toutes les activités des ministères mais en priorité celles qui touchent à l'eau. Les infrastructures des agences devraient permettre d'accueillir ces fonctionnaires dans des bureaux voisins, de façon à créer une proximité physique entre tous les intervenants gouvernementaux dans le domaine de l'eau et le personnel des agences.

L'intégration physique est suivie, dans la troisième étape, d'une intégration institutionnelle. Un ensemble de responsabilités provinciales et municipales sont déléguées aux agences qui les exercent dans des conditions de tutelle déterminées par entente avec les autorités actuellement compétentes.

Les contrats de rivière, de par leur relative simplicité sur le plan légal, peuvent être développés sans attendre une loi-cadre sur l'eau et l'adoption de schémas de gestion. Un programme de contrats de rivière pourrait être mis en place par simple décret du Gouvernement. Les démarches citoyennes touchant l'eau devraient être financées en priorité si elles prennent la forme d'un contrat de rivière. La dynamique contrat de rivière, qui s'est avérée fort mobilisatrice en France et attirante auprès des médias, pourrait contribuer à donner à la gestion intégrée une crédibilité et un soutien populaire importants.

5. Conclusion

La gestion intégrée n'est pas une panacée et, en soi, ne permet pas de régler les différents problèmes liés à la ressource hydrique : pollution, conflits d'usage, dégradation des berges, inondations, etc. Il s'agit cependant d'un ensemble de mesures de rénovation institutionnelle permettant de regrouper les décideurs dans le domaine de l'eau sur une base nouvelle qui facilite la prise en compte des caractéristiques du milieu récepteur et la participation du public à la prise de décisions. Le Québec fait face à un défi de taille. Il importe de le relever avec audace, pour une gestion durable du patrimoine hydrique.