

Mémoire

**L'eau, un prétexte pour penser le
territoire québécois dans son entièreté**

**Mémoire présenté à la Commission du Bureau d'audiences publiques sur
l'environnement dans le cadre de la consultation publique sur la gestion de
l'eau au Québec**

Solidarité rurale du Québec

Nicolet, octobre 1999

Propositions de Solidarité rurale du Québec :

Recommandations :

- 1 attribuer autant à l'eau souterraine qu'à l'eau de surface un statut de *patrimoine collectif* et la protéger de la sorte;
- 2 l'eau doit être intégrée à une *conception globale de la gestion du territoire* qui viserait un double mandat : celui de préserver, voire d'améliorer, *l'équilibre écologique* des écosystèmes et celui de servir *l'épanouissement des communautés rurales*;
- 3 favoriser les usages qui permettent à *l'eau de retourner dans son bassin versant d'origine* en fonction de la capacité naturelle de son renouvellement;
- 4 les utilisateurs doivent faire en sorte que la *qualité de l'eau* rejetée soit au moins aussi bonne que lors de son prélèvement initial;
- 5 que le gouvernement identifie un *ministère attitré dépositaire et mandataire de la politique de l'eau au Québec*, que ce dernier s'engage à revoir et à harmoniser toutes les lois concernant l'eau et qu'il définisse clairement les rôles et les compétences de tous et chacun en privilégiant des arrimages interministériels;
- 6 identifier une *nouvelle unité spatiale d'analyse* acceptée de tous afin d'instituer une gestion territoriale qui favorisera la concertation et la mise à jour d'intérêts divergents et convergents;
- 7 envisager la création et la mise en place d'un *comité de gestion multisectoriel* de l'eau pour chaque *région hydrographique*;
- 8 étudier la possibilité de créer une *instance juridique nationale* qui opérerait selon une approche territoriale globale autant pour la protection du territoire agricole, forestier qu'hydrologique;
- 9 pousser plus loin la *logique de participation* des citoyens en aidant les acteurs à s'organiser en associations, en réseaux, en comités ou en coalitions et de les reconnaître légalement;
- 10 réévaluer le rôle des paliers régionaux afin d'encourager leurs efforts dans la construction ou dans le maintien des infrastructures de distribution et de traitement de l'eau et d'en favoriser une plus grande intégration dans l'aménagement du territoire;
- 11 pousser plus loin les programmes de *responsabilisation* et de *sensibilisation* auprès des citoyens à l'égard de la consommation d'eau potable;

- 12 faire en sorte que le ministère responsable de l'eau applique les règlements antipollution, en contrôle les résultats, le suivi et s'assure que la réduction des polluants industriels, agricoles et domestiques rejetés dans l'eau soit réellement atteinte, maintenue et améliorée;
- 13 favoriser la *recherche de solutions et d'alternatives avec les agriculteurs* pour enrayer les effets négatifs de la pollution diffuse, notamment *dans les zones où l'agriculture est pratiquée de façon intensive et concentrée*;
- 14 envisager l'instauration d'une forme de *taxe ou de redevance* pour les utilisateurs qui ne retournent pas un volume suffisant dans leur bassin de captage ou pour ceux qui modifient considérablement le milieu environnant. Ces *redevances* devraient être réinvesties localement et dans l'unique but d'assurer le *renouvellement* de l'eau, d'améliorer sa *qualité* et de *compenser* les autres usagers.

Table des matières

1	Histoire d'eau	p.1
2	Penser le territoire dans son entièreté	p.2
2.1	L'eau, un patrimoine collectif à partager	p.2
2.2	L'eau, un prétexte pour questionner la gestion des ressources naturelles	p.3
2.3	L'eau, une occasion de redonner une voix aux citoyens	p.4
3	Une approche responsable de l'utilisation de l'eau	p.5
3.1	Le critère circulaire de l'eau	p.5
3.2	Le leitmotiv de la qualité de l'eau	p.6
3.3	L'équité et le partage de l'eau	p.7
4	Les régions hydrographiques, une assise pour une gestion de l'eau	p.7
4.1	Sur le comité de région hydrographique	p.9
4.2	Sur son mandat	p.9
4.3	Sur sa composition	p.10
4.4	Une commission d'arbitrage des usages du territoire	p.10
	Conclusion	p.11
	Annexe 1 : Les régions hydrographiques du Québec	p.12
	Documents consultés	p.13

1 Histoire d'eau

Les eaux sont de toutes les histoires du Québec, les petites comme les grandes : eau de fleuve, eau des goélettes, eau de rivière, eau de drave, eau de lac et eau du cœur. Les eaux sont nos premières routes, nos premiers chemins. On y voit défiler successivement pêcheurs, découvreurs et navigateurs. Ils empruntent d'abord le golfe, puis progressivement, le fleuve Saint-Laurent. Rapidement des colons s'y établissent. Des villages entiers partent alors à la quête d'un fleuve difficile. De ces générations, Pierre Perrault dira bien plus tard que «le fleuve n'existe que par les hommes»...

De Manic à LG2, l'eau est barrage, elle est électricité, elle fonde la Révolution tranquille. Abondante, l'eau est aussi précieuse pour ceux et celles qui travaillent le sol. Elle traverse le temps et les espaces, bien au-delà des premiers grands cercles d'habitation. En effet, lors des vagues de colonisation qui s'étendent vers les forêts du nord, l'eau en fait encore partie. Elle renvoie en aval ce bois flottant qu'on transforme en pâte et papier. Sources d'eau, sources de vie, chutes, mais aussi lacs et rivières émerveillent voyageurs et villégiateurs. Depuis bien longtemps, la terre est semée d'eaux, elle est paysage. Décidément, l'eau est de toutes les histoires. Les anciennes comme les nouvelles. Elle est au coin de chez nous, elle passe à côté dans la forêt, mon voisin dit même qu'elle est la meilleure de la région. L'eau fait partie des histoires de villages, elle est tantôt réelle, tantôt imaginée, elle est mémoire et avenir, elle est patrimoine en devenir.

L'importance de l'eau n'est même pas à prouver tant elle est évidente. Pour paraphraser Max Sorre, on pourrait dire : *l'eau, cet essentiel humain*. Mais l'eau, comme tout élément naturel d'envergure subit parfois des pressions considérables. De tout débat environnemental, les problèmes naissent dès qu'on isole l'homme d'un côté, la nature de l'autre. Pire encore, dès qu'on les oppose, les perceptions fusent de partout. Pourtant, les liens qui unissent l'humain à la nature et les rapports qu'ils entretiennent entre eux sont l'ancrage d'une réflexion globale. Pour préserver l'équilibre environnemental, tout en permettant aux humains de développer ses potentiels, l'un doit répondre de l'autre.

Faire le tour de la question de l'eau au Québec est une tâche titanesque. Le caractère multiple de l'eau, le nombre des acteurs concernés et la complexité des problématiques en font un enjeu historique, et en même temps difficile à simplifier. Chacun y présente son bilan, ses statistiques, son évaluation. Et comme il est impossible en quelques pages de dresser un bilan complet et acceptable de l'eau et de ses enjeux en milieu rural, nous exprimerons ici quelques principes fondamentaux devant guider une politique de l'eau.

2 Penser le territoire dans son entièreté

2.1 *L'eau, un patrimoine à partager collectivement*

L'eau constitue un patrimoine accumulé et distinctif, une ressource dont on hérite. Son abondance est une richesse à protéger même si nos réserves semblent largement dépasser nos besoins. Comme près de 10% du territoire québécois est constitué d'eau douce de surface, soit le tiers de la réserve du Canada et l'équivalent de la moitié de celle des États-Unis¹, le Québec est nettement privilégié. Son eau est donc objet de convoitise.

Les projets de privatisation des réseaux de production et de distribution d'eau potable de la ville de Montréal soumis au Sommet socio-économique de 1996, ont fait ressortir la dimension essentiellement économique de l'eau. Sont alors apparus des scénarios aussi variés que celui où le Québec devienne le Klondike bleu du prochain millénaire... La possibilité d'exporter massivement de l'eau en vrac à l'extérieur du Québec occupe aussi une place importante dans le débat. Mais dans le cadre de l'ALENA, l'exportation de l'eau en vrac viendrait modifier le statut de «bien naturel» de l'eau à un «bien commercial». Elle rendrait alors ce nouveau statut irréversible et occasionnerait du même coup une perte de souveraineté du Québec sur ses eaux. Riccardo Petrella met d'ailleurs en garde les nations, qui pourraient voir leur patrimoine eau s'intégrer aux conventions et traités signés soit dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce ou soit dans des accords ou traités concernant la régulation des investissements financiers².

L'eau offre assurément un potentiel pour la relance économique du Québec. Cependant, les velléités de «pétroliser» l'or bleu québécois ou de construire un grand chantier de l'eau potable, à l'image de ceux initiés autour de l'hydroélectricité il y a plus de quarante ans, doivent impérativement laisser place à un développement intégré et responsable du territoire et de ses ressources naturelles. Les critères de rendement ne doivent donc pas être mesurés que par des règles de croissance et de compétitivité marchandes. La simple préservation et sauvegarde des cours d'eau ont un impact sur la quotidienneté des gens dont on ne peut toujours en quantifier les apports. Si l'eau est assurément économique, politique, stratégique, elle est également potable, humaine et culturelle.

L'eau est en quelque sorte un bien commun. Une politique de l'eau devrait donc **attribuer autant à l'eau souterraine qu'à l'eau de surface un statut de patrimoine collectif et la protéger de la sorte**. Lui conférer ce statut en préambule ou dans une clause interprétative ne suffira pas: le gouvernement doit lui attribuer un véritable sens dans la loi, dans l'application de ses règlements et s'y référer dans la pratique. Comme l'eau est un bien public, les Québécois ont notamment un droit à l'information et un droit de parole sur :

- la commercialisation des nappes phréatiques;
- la gestion des catastrophes naturelles;
- le développement énergétique et hydroélectrique;
- les projets d'exportation de l'eau de surface vers les États-Unis et l'étranger;

¹ Ministère de l'Environnement, *État de l'environnement au Québec*, Montréal, Guérin, 1992, p. 7.

² Riccardo Petrella, *Le manifeste de l'eau*, Bruxelles, Éditions Labor, 1998, p. 113.

- la pollution agricole, industrielle et résidentielle;
- l'aménagement du territoire;
- le détournement des cours d'eau;
- la privatisation ou non des services de distribution et d'approvisionnement d'eau;
- la décentralisation des pouvoirs.

2.2 *L'eau, un prétexte pour questionner la gestion des ressources naturelles.*

La situation économique, sociale et géographique du monde rural a fortement évolué. Bien que les milieux ruraux soient loin d'être homogènes, les trois quarts de ceux et celles qui tirent leurs revenus de l'agriculture, de la forêt et de la pêche vivent encore dans des communautés rurales de moins de 5000 habitants. Prise dans son entièreté, l'eau en tant qu'élément vital jouit d'un statut que seules les forêts et les terres cultivables peuvent également lui revendiquer. Imbriqués ensemble, ces trois éléments du territoire sont ni plus ni moins que la charpente de la société rurale tout en représentant l'espoir de voir la diversification de ses activités contrer les effets de la concentration économique.

Comme la forêt à une certaine époque, l'eau semble aujourd'hui inépuisable, renouvelable, sans fond. Mais comme bien des ressources naturelles, l'eau répond à de nombreuses juridictions, souvent en contradiction les unes envers les autres. Ce mode de gestion sectorielle a un impact négatif sur tout le territoire et sur la qualité de l'environnement. Même si on la juge abondante, l'eau, à l'image de la forêt, doit être saisie dans sa globalité comme une ressource vulnérable. Le respect de l'environnement et le développement durable sont les bases d'une gestion responsable des ressources naturelles. Il en va de la survie du monde rural. Et comme il est de la responsabilité de l'État de gérer les ressources naturelles et d'être le gardien des intérêts publics, **l'eau doit être intégrée à la gestion globale du territoire visant un double mandat : celui de préserver et d'améliorer l'équilibre écologique des écosystèmes et celui de servir l'épanouissement des communautés rurales.**³

Actuellement, plus d'une dizaine de ministères québécois et canadiens interviennent dans le domaine de l'eau. Alors qu'en environnement, on parle d'écosystèmes et d'interrelations, les ministères eux, fonctionnent à partir de rationalités sectorielles et suivent rarement jusqu'au bout l'effet de la mise en œuvre de leurs politiques sur l'ensemble de la réalité sociale et écologique⁴. La scission récente de la gestion ministérielle de la faune et de l'environnement est une preuve probante de la sectorisation des problématiques. Ainsi, la qualité de l'eau est désormais sous les auspices du ministère de l'Environnement, alors que les écosystèmes sont sous ceux du ministère de la Faune et des Parcs.

Solidarité rurale du Québec souhaite donc que **le gouvernement identifie un ministère attribué comme principal dépositaire et mandataire de la politique de l'eau au**

³ Solidarité rurale du Québec, *Avis pour une politique gouvernementale de développement rural*, 1999, p. 12.

⁴ André Beauchamp, *Introduction à l'éthique de l'environnement*, Montréal, Paulines & Médiaspaul, 1993, p. 154.

Québec, que ce dernier s'engage à revoir et à harmoniser toutes les lois concernant l'eau et qu'il définisse clairement les rôles et les compétences de tous et chacun en privilégiant des arrimages interministériels.

2.3 *L'eau, une occasion de redonner une voix aux citoyens*

De façon générale, tout en étant attentif aux préoccupations des citoyens on doit favoriser une vision horizontale et multidisciplinaire de l'eau. La comparaison entre l'eau et la forêt prend pleinement son sens là où Solidarité rurale du Québec soutient que les populations locales doivent se réapproprier la maîtrise de leurs ressources. Cet ancrage constitue en même temps l'élément essentiel d'une politique d'occupation du territoire⁵. En d'autres termes, bien que la forêt doive continuer d'alimenter les entreprises du secteur forestier, elle doit pouvoir accueillir d'autres modes d'utilisation et d'exploitation. Il en va donc de même pour l'eau afin d'en assurer le déploiement de ses multiples usages.

L'eau est un donc enjeu démocratique dans lequel le citoyen doit demeurer au centre des décisions. Une politique de l'eau doit favoriser les processus démocratiques et la participation des citoyens à la gestion de l'eau. Une approche civile de la gestion de l'eau consiste à **pousser plus loin la logique de participation des citoyens en aidant les acteurs à s'organiser en associations, en réseaux, en comités ou en coalitions et de les reconnaître légalement**. Actifs et présents à l'échelle locale, les regroupements de citoyens comme les comités des rivières Châteauguay, Boyer, Ashuapmushuan, Etchemin, Nicolet, Batiscan, Chaudière, Magog, Saint-François, Jacques-Cartier et L'Assomption ont un effet d'entraînement sur les localités tout en stimulant l'économie. Il faut donc redonner en quelque sorte une légitimité d'action à ces acteurs.

2.4 *L'eau et la gestion publique locale*

Pour plusieurs petites municipalités rurales, la gestion de l'eau concerne particulièrement les prélèvements d'eaux souterraines. Parmi les réseaux de distribution municipaux desservant les communautés de moins de 1000 usagers, 64.6% s'alimentent en eau souterraine⁶. Près de 200 municipalités équipées d'un réseau d'égouts ne traitent pas encore leurs eaux usées. Ces municipalités doivent ainsi maîtriser les outils nécessaires pour développer leurs services d'eau et surtout d'en contrôler la qualité.

Conscientes des responsabilités de l'État dans ses tâches et ses fonctions à l'égard de la gestion de l'eau, les municipalités veulent y jouer un rôle accru. Le renforcement des capacités locales et régionales dans la gestion de l'eau passe par un accès aux ressources et aux processus décisionnels. Ce renforcement suppose une **réévaluation du rôle des paliers régionaux afin d'encourager leurs efforts dans la construction ou dans le**

⁵ Solidarité rurale du Québec, Avis pour une politique gouvernementale de développement rural, 1999, p. 26.

⁶ René Beaudet, Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, Les eaux souterraines. Document de soutien à l'atelier de travail de la Commission du 3 juin 1999, 26 mai 1999, p.6.

maintien des infrastructures de distribution et de traitement de l'eau et une plus grande intégration de l'aménagement du territoire à la politique de l'eau.

Au chapitre de la privatisation des services de gestion d'eau à l'échelle municipale, on sait que leur maintien et leur développement coûteront cher. On estime que des investissements entre 5 et 9 milliards de dollars sont à prévoir d'ici 20 ans. Reste à savoir qui du secteur privé ou public en deviendra le principal gestionnaire. Mentionnons que la privatisation de ces services à l'étranger a engendré une augmentation faramineuse des prix de l'eau et n'est pas toujours garante d'une meilleure qualité⁷. Il faudra donc s'interroger à savoir si la privatisation de la gestion municipale des services d'eau peut résoudre les problèmes d'inégalité d'accès à l'eau, de sa qualité, de sa protection et si elle peut demeurer transparente à l'égard du citoyen. La privatisation doit aussi démontrer qu'elle peut apporter de nouveaux éléments ou une valeur ajoutée pour le citoyen. On devra donc évaluer les coûts non seulement économiques mais aussi sociaux de la privatisation des services de production et de distribution de l'eau, afin de décider si le secteur privé a sa place dans un tel service et s'il peut protéger les intérêts du citoyen. Mais en apparence, il est clair que les instances publiques doivent garder un certain nombre d'emprises à l'échelle locale et en être les maîtres d'œuvre.

3 Une approche responsable de l'utilisation de l'eau

La future politique de l'eau doit mettre en œuvre une stratégie de gestion qui respecte le cycle naturel de l'eau et qui favorise les utilisations responsables à partir du prélèvement initial de l'eau jusqu'à son évacuation. Solidarité rurale du Québec estime qu'une utilisation responsable des eaux souterraines et de surface doit se baser sur 3 principes :

3.1 Le caractère cyclique de l'eau :

L'eau suit généralement un processus d'écoulement continu, circulaire, relationnel. Elle est absorbée par le sol, transformée à court terme en vapeur par le biotique (flore et faune) et l'abiotique (sol, soleil). Le cheminement de l'eau non évaporée se soumet à la morphologie du terrain formant ainsi le réseau hydrique présent à l'intérieur d'un bassin versant. Bref, l'eau en amont se dirige ensuite en aval, via un réseau de sources d'eau externes et internes. L'analyse de ce qui ruisselle en aval, permet d'identifier ce qui tombe dans le réseau en amont.

L'utilisation de l'eau que l'humain en fait est systémique : celui-ci ne la détruit jamais totalement puisqu'elle est retournée à l'environnement. Actuellement, le taux de retour des prélèvements en eau est de 77% pour le secteur agricole, 72% dans le secteur minier, 95% dans le secteur industriel et 99.5 % dans le secteur thermoélectrique⁸. Il faut alors **favoriser les usages qui permettent à l'eau de retourner à son bassin versant d'origine en fonction de la capacité naturelle de son renouvellement.** Autrement dit,

⁷ Chaire d'études socio-économiques, La privatisation de l'eau au Québec : les expériences dans le monde, Montréal, Université du Québec à Montréal, octobre 1996, p. 62-63.

⁸ Michel Slivitzky, «Le capital eau : son potentiel et ses usages. Les lacs et les rivières», Symposium sur la gestion de l'eau au Québec, décembre 1997, p. 72-74.

de faire correspondre les points de rejet avec les points de prélèvement initiaux. Ce principe permet d'assurer la vocation naturelle des écosystèmes.

L'eau est aussi rejetée lors de la consommation domestique. Afin d'en assurer le renouvellement, il faudra **pousser beaucoup plus loin les programmes de responsabilisation et de sensibilisation à l'égard de la consommation d'eau potable**. Les villes de Cap-de-la-Madeleine et de Laval ont déjà obtenu de bons résultats en réglementant l'arrosage durant l'été, en sensibilisant les citoyens à la surconsommation et en instaurant un programme de surveillance et de prévention des fuites. Uniquement à Cap-de-la-Madeleine, l'application d'un programme de surveillance enjoint d'une réglementation plus rigoureuse a permis entre 1988 et 1994 d'observer une économie d'environ 45% de la consommation domestique totale⁹.

3.2 *Le leitmotiv de la qualité*

Au-delà du principe que l'eau doit retourner dans son lieu de captage, la politique de l'eau doit se pencher sur l'état dans lequel elle est rejetée. La quantité de l'eau n'est peut-être pas tellement le principal problème, mais plutôt la capacité des bassins versants de garantir à long terme un niveau de qualité désiré. La détérioration de la qualité de l'eau en milieu rural rend vulnérables toutes utilisations et activités présentes et futures. Et il y a de quoi s'inquiéter, alors que de nombreux villages de la Côte-Nord, véritable bassin hydrographique en soi, connaissent eux aussi des problèmes de contamination.

La pollution diffuse est préoccupante pour le milieu rural et particulièrement pour certaines municipalités voisines de sources d'eau polluées. Parmi les pires cours d'eau du Québec, les rivières L'Assomption, Yamaska, Maskinongé, Boyer et Chaudière sont tout au long de leur parcours affectées par ce type de polluants. Difficile à gérer, la pollution diffuse doit retenir l'attention de la nouvelle politique de l'eau. Les agriculteurs sont d'ailleurs de plus en plus préoccupés par les effets de certaines pratiques agricoles et de l'utilisation des pesticides sur l'environnement et sur la qualité de l'eau. Les rejets diffus sont ainsi la principale source de pollution en milieu agricole. Mais l'agriculture n'est pas la seule visée. L'étalement urbain et les rejets industriels sont aussi responsables de la détérioration de la qualité de l'eau souterraine. L'établissement de zones tampons entre certaines composantes du territoire comme les zones agricoles, industrielles et résidentielles pourraient améliorer la qualité de l'eau. Le ministère responsable de l'eau doit **faire en sorte d'appliquer les règlements d'antipollution, d'en contrôler les résultats, le suivi et de s'assurer que la réduction des polluants industriels, agricoles et domestiques rejetés dans l'eau soit atteinte, maintenue et améliorée**.

Dans certaines régions, la concentration de la production agricole intensive est en partie responsable des dommages causés aux eaux souterraines. Les superficies de monoculture ont triplé en 25 ans et plusieurs bassins versants sont actuellement en surplus de nitrate et de phosphore. À titre d'exemple, en Montérégie, où l'on retrouve 25% des fermes de toute la province, les cours d'eau y sont parmi les plus pollués du Québec. Pas moins de

⁹ M-C. Guérin, Ville de Cap-de-la-Madeleine, 1992, dans Service de l'Environnement de la CUQ, Situation de l'eau potable sur le territoire de la CUQ, 28 mars 1994, p. 47.

60% du territoire est considéré comme vulnérable à la pollution des eaux souterraines¹⁰. Une politique de l'eau doit absolument **favoriser la recherche de solutions et d'alternatives avec les agriculteurs pour enrayer les effets négatifs de la pollution diffuse, notamment dans les zones où l'agriculture est pratiquée de façon intensive et concentrée.**

Bref, **tous les utilisateurs doivent faire en sorte que la qualité de l'eau rejetée soit au moins aussi bonne que lors de son prélèvement initial.** Selon ce principe, le gouvernement devra intervenir financièrement pour le traitement de l'eau et l'atteinte de sa qualité de manière équivalente pour les secteurs agricole, municipal et industriel. À la croisée des intérêts collectifs, cette responsabilité individuelle à l'égard de la qualité de l'eau n'est pas incompatible avec la poursuite d'intérêts privés et commerciaux. Le principe de conservation de la qualité de l'eau s'adresse donc autant aux utilisations par prélèvements qu'aux utilisations fixes.

3.3 *L'équité et le partage de l'eau*

L'eau qui n'est pas retournée dans son lieu de captage peut entraîner un abaissement local des réserves, des modifications directes sur le milieu et susciter des conflits d'usages. Certaines utilisations de l'eau sont donc unidirectionnelles. On pense par exemple au captage de l'eau à des fins d'exportation. Un propriétaire du sol et donc de l'eau souterraine s'y retrouvant devrait détenir un droit d'usage acquis lié à une responsabilité collective et non pas un droit de propriété unique. Dans certains cas, avant d'autoriser des captages, on doit établir la délimitation des périmètres des aires d'alimentation des nappes et les soumettre à des consultations publiques.

Un cadre législatif sur l'eau devrait établir un quota et un coût d'utilisation en fonction du coût de remplacement pour ceux qui prélèvent une quantité importante d'eau. On pourrait **envisager l'instauration d'une forme de taxe ou de redevance pour les utilisateurs qui ne retournent pas un volume suffisant dans leur bassin de captage ou pour ceux qui modifient considérablement le milieu environnant.** Mais encore faut-il que **les redevances soient réinvesties localement et dans l'unique but d'assurer le renouvellement de l'eau, d'améliorer sa qualité et de compenser les autres usagers.** Il importe dès maintenant de se pencher sur la mécanique de ces redevances.

4 **Les régions hydrographiques, une assise pour une gestion de l'eau au Québec**

Et comme un bien environnemental ne peut trouver sa protection que dans l'appropriation publique, on doit mettre en place une nouvelle structure qui pourrait devenir l'interface entre les populations locales et le gouvernement. Plus que la gestion sectorielle qui prédomine actuellement au Québec, la gestion de l'eau devrait être basée sur une unité hydrologique ou naturelle plutôt que sur une unité administrative.

¹⁰ Ministère de l'Environnement et de la Faune, Bassin versant de la rivière Yamaska : l'activité agricole et ses effets sur la qualité de l'eau, 1998, p. ix.

Parmi les approches territoriales de la gestion de l'eau au Québec, l'approche par bassin versant semble une alternative intéressante. Inutile d'en expliquer les contours, sinon qu'elle est privilégiée par plusieurs experts, comités de bassins et de rivières, groupes environnementaux et regroupements de citoyens. La constitution d'unités de gestion par bassin versant en Géorgie, en Utah et surtout au Kentucky démontre que cette approche est *participative* et *mobilisatrice*¹¹. L'approche par bassin versant est à retenir puisqu'elle propose beaucoup plus qu'une simple analyse de l'eau : elle diagnostique les problèmes reliés à la santé de l'écosystème mais institue des actions concertées sur l'interaction naturelle entre les eaux souterraines et de surface. Essentiellement elle fait correspondre une entité territoriale liée à une réalité hydrologique et y intègre l'intervention humaine. Il n'existe pas d'adéquation réelle entre les bassins versants et les régions administratives. Comme le bassin versant ne fournit pas à l'échelle provinciale une unité rationnelle de gestion, on doit **identifier une nouvelle unité spatiale d'analyse acceptée de tous afin d'instituer une gestion territoriale qui favorisera la concertation et la mise à jour d'intérêts divergents et convergents.**

D'abord, rappelons que le Québec est constitué de 3 bassins versants majeurs, de 430 bassins versants secondaires, dont 100 ont une superficie supérieure à 4000 kilomètres carrés¹². Les limites des bassins versants sont variables et hétérogènes¹³. Cependant, on les regroupe généralement en 10 régions hydrographiques (voir annexe 1). Afin de mieux arrimer gestion régionale et gestion de l'eau, on pourrait éventuellement revoir le découpage actuel des régions hydrographiques afin d'en augmenter le nombre. S'il s'effectue, le redécoupage des régions hydrographiques doit tenir compte des particularités du territoire et de la cohésion hydrographique des bassins versants.

Solidarité rurale du Québec propose d'**envisager la création et la mise en place d'un comité de gestion multisectoriel de l'eau pour chaque région hydrographique**. Le gouvernement doit soutenir financièrement la constitution de ces nouvelles structures de gestion de l'eau à l'échelle régionale et soumettre cette proposition au public.

Bref, Solidarité rurale du Québec souhaite s'inspirer des objectifs poursuivis dans l'approche par bassin versant et les transposer dans une entité régionale hydrographique redécoupée et cohérente. La coalition adhère donc à l'objectif énoncé par le Comité de bassin de la rivière Chaudière qui vise à réunir ensemble les gens qui résident dans un bassin versant, à se servir de toutes les ressources humaines dans le milieu, auprès des institutions gouvernementales publiques et parapubliques disponibles et à disposer des ressources financières et matérielles afin de trouver des solutions¹⁴. Le Comité de

¹¹ Julien Baudrand, La politique de l'eau et la gestion par bassin versant en Amérique du Nord : cas du gouvernement fédéral du Canada, de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et des États-Unis, rapport de stage, 1998, p. 77-79.

¹² André Delisle, «Un portrait à jour de l'eau au Québec», Symposium sur la gestion de l'eau au Québec, décembre 1997, volume 1, p. 21.

¹³ Vincent Girardin, L'approche écosystémique et la gestion par bassin versant. Consultation publique sur la gestion de l'eau au Québec, propos tenus lors de l'atelier à Québec, 4 juin 1999.

¹⁴ Monique Lajoie, L'approche écosystémique et la gestion par bassin versant. Document de soutien à l'atelier de travail de la Commission du 4 juin 1999 à Québec, 27 mai 1999, p.18.

restauration de la rivière Etchemin (CREE) favorise aussi cette approche. Il regroupe plus d'une vingtaine de personnes issues des milieux politique, industriel, agricole, économique, forestier et récréotouristique. La population s'est récemment dotée d'une charte et d'un comité de bassin afin de s'engager sur les principes soutenant la l'approche par bassin versant.

Voici à quoi pourrait ressembler un tel comité de gestion de l'eau :

4.1 Sur le comité de région hydrographique

La mise en place d'un nouveau modèle de gestion de l'eau confierait la charge de la gestion intégrée de l'eau à des entités publiques régionales autonomes selon des règles et des modalités définies en partenariat avec le ministère responsable. Pour les décideurs, ces comités seraient le résultat d'une gestion partagée du pouvoir sur l'eau.

4.2 Sur son mandat

Ces comités auraient le mandat de s'engager dans un processus d'acquisition ou de regroupement des connaissances relatives à l'eau, de procéder à des études pour établir un bilan de la région hydrographique concernée, de poser des diagnostics, d'identifier les usages, de mettre en relief les problèmes actuels et possibles, de compléter des études sur certaines problématiques manquantes, notamment sur les eaux souterraines, et par souci de transparence, de rendre accessibles les connaissances accumulées sur l'eau auprès de la population. D'ailleurs, un répertoire national des initiatives locales pourrait être publié afin de diffuser les expériences de développement durable relatives à l'eau.

Le comité de région hydrographique aurait le mandat d'élaborer de concert avec tous les utilisateurs un schéma directeur. Comme ces entités sont des lieux d'expertises et des lieux de débats, on peut penser que l'application d'un tel schéma directeur serait le résultat d'un processus de compromis entre les membres du comité. En fonction des besoins des utilisateurs de l'eau et des compétences de tous et chacun, ce schéma contiendrait un plan d'actions prioritaires sur l'aménagement hydrographique, faunique, récréotouristique et paysager et sur la conservation de l'eau potable en général. Soumis à des consultations publiques, ce schéma doit avoir une valeur légale. Il doit autant être respecté par le gouvernement que par les intervenants locaux. Le comité serait responsable de coordonner sa mise en application à l'échelle locale.

Les comités auraient aussi le mandat d'évaluer la capacité de production et de renouvellement des eaux, notamment sur les eaux souterraines, d'assurer la sécurité et les plans d'urgence, de fournir une assistance technique, d'évaluer les projets concernant les usages de l'eau et de suggérer au ministère de l'Environnement ou à une société nationale des eaux, l'émission de permis ou d'éventuelles pénalités. Le contrôle du respect des permis accordés peut être soumis à des enquêtes ou audiences publiques. Les comités devront être transparents et assurer la communication avec la population. Enfin, il faudrait prévoir des regroupements entre les comités des régions hydrographiques

concernés par les bassins versants du fleuve Saint-Laurent. Ainsi, on donnerait un statut particulier au fleuve Saint-Laurent.

Le schéma directeur du comité hydrographique devrait aussi s'harmoniser avec les schémas d'aménagement des MRC, voire même avec ceux des comités locaux de bassins et de rivières. En ce sens les schémas d'aménagement devraient poursuivre comme objectifs la sensibilisation des citoyens aux effets néfastes de l'étalement urbain et résidentiel en zones vertes, la création de zones tampons afin d'offrir aux écosystèmes la possibilité d'effectuer leurs rôles d'épurateur et l'accès aux espaces verts, aux rivières et aux sources d'eau. Il importe donc, à cet effet, de responsabiliser les municipalités et les MRC de manière à ce qu'elles puissent fournir des cadres de gestion collective respectueuse des différents usages de l'eau sur le territoire et une plus grande implication des populations locales.

4.3 Sur sa composition :

Ce regroupement exige une table de concertation représentative de tous les usagers de l'eau, un comité multisectoriel où tous peuvent exprimer leurs intérêts. La gestion de l'eau ne doit pas devenir la chasse gardée de quelques spécialistes gouvernementaux ou d'industriels privés, elle doit demeurer un pôle d'intérêt public. Ce comité est aussi une table de décision disposant de son propre mode de fonctionnement. Celui-ci pourrait décider de l'allocation des ressources, mais on pourrait aussi envisager qu'une société des eaux puisse coordonner les budgets des comités de région hydrographique ainsi que les taxes, redevances et pénalités à imposer aux usagers.

4.4 Une commission d'arbitrage des usages du territoire

On doit pouvoir maintenir un lien direct entre les comités de région hydrographique et une instance juridique. En cas de litiges, de conflits d'usages de la même source d'eau ou dans des cas d'appropriation privée des eaux souterraines qui sont jugées inéquitables ou irresponsables par les autres utilisateurs, une instance juridique doit être formée pour faire respecter la loi cadre sur l'eau. En Europe du Nord, certains tribunaux de l'eau ont été instaurés dans chaque région hydrographique. Mais idéalement, comme l'eau est intimement liée à la forêt, aux terres agricoles et aux usages qu'on en fait, on pourrait envisager la constitution d'une commission d'arbitrage des usages du territoire qui offrirait l'indépendance nécessaire à une gestion équitable à l'égard des enjeux et des acteurs. Cette instance juridique nationale serait chargée d'appliquer notamment l'éventuelle loi sur la gestion de l'eau au Québec et de l'intégrer aux autres lois ayant une incidence directe sur la gestion du territoire. Les jugements seraient fondés sur les politiques cadres touchant les secteurs de l'eau, des terres agricoles et des forêts. Nous proposons donc **d'étudier la possibilité de créer une instance juridique nationale qui opérerait dans une approche territoriale globale autant sur la protection du territoire agricole, forestier qu'hydrologique.**

Conclusion

L'eau est nécessaire à la qualité de vie rurale et au maintien des activités humaines. Solidarité rurale du Québec continue de croire à la transformation des richesses naturelles dans leur lieu d'origine. L'eau n'échappe pas à cette logique en s'insérant dans les produits agricoles, forestiers et miniers à haute valeur ajoutée, et en servant à la mise en place d'activités récréotouristiques et culturelles. La «multifonctionnalité» des usages de l'eau peut autant, sinon davantage, apporter des bénéfices économiques et commerciaux que la seule exploitation d'eau en vrac. À titre d'exemple, à elle seule la pratique de la pêche récréative représente annuellement des revenus de 1.5 milliards de dollars¹⁵. Les usages variés de l'eau garantissent une multiplication et une diversification des activités rurales. D'ailleurs au même titre que les sols agricoles et les forêts, l'eau doit être considérée pour ce qu'elle est : un patrimoine collectif lié à l'économie des terroirs.

Solidarité rurale du Québec rappelle que l'hydroélectricité doit faire intégralement partie de la réflexion publique en cours. De plus, la possibilité d'exclure la production d'électricité et le détournement total ou partiel des rivières et des cours d'eau pour l'implantation de nouvelles centrales de l'éventuel projet de loi sur l'interdiction des *prélèvements d'eau à grande échelle* est déplorable. On sait que la construction de barrages est une source de conflits. Une politique de gestion de l'eau doit chercher à réconcilier énergie et conservation des eaux tout en privilégiant des types d'aménagements moins dommageables pour les rivières et les bassins versants. Le Regroupement pour la protection de La rivière Ashuapmushuan et l'aménagement hydroélectrique de l'île Monseigneur sur la rivière Mistassibi¹⁶ représentent des exemples en cette matière. Le classement des rivières ne peut pas d'ailleurs être réalisé qu'en fonction du potentiel hydroélectrique, mais aussi des intérêts exprimés par les autres usagers. Enfin, Hydro-Québec ne doit pas être placé en amont de l'application éventuelle des schémas directeurs mis au point par les comités de régions hydrographiques, mais plutôt y être présent lors de son élaboration.

Envisager l'eau comme une constituante vitale de la territorialité québécoise représente un défi pour la gestion gouvernementale. Évidemment, des compromis et une volonté ferme de partager un territoire commun seront nécessaires. Outre la formation de nouvelles structures de gestion, la gestion intégrée et globale de l'eau est une gestion de relations humaines, de conflits et de luttes de pouvoir. Si une politique de l'eau au Québec, et peut importe la forme qu'elle prendra, décide de favoriser le regroupement de tous les usagers de l'eau au sein d'une même unité de gestion, la convergence d'intérêts deviendra en soi un autre défi. Ce passage souhaité, voire même obligé d'une gestion des ressources naturelles québécoises, doit pouvoir s'orchestrer dans l'unique but d'assurer le déploiement d'activités humaines responsables les unes des autres et de considérer le territoire rural dans son entièreté.

¹⁵ Bernard Beaudin, «Les lacs et les rivières», *Symposium sur la gestion de l'eau au Québec*, décembre 1997, p. 114.

¹⁶ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, *400 réussites en développement durable qui ont transformé le Québec. Éco Sommet 96*, Québec, Quebecor Inc. 1997, p.4-5.

Annexe 1 : Les régions hydrographiques du Québec

Source : Ministère de l'Environnement et de la Faune, dans Gouvernement du Québec, Symposium sur la gestion de l'eau au Québec. Document de référence, 1997, p. 7.

Documents consultés

Association québécoise des techniques de l'environnement, *Réseau environnement : propositions pour une gestion intégrée de l'eau*, mémoire déposé au Symposium sur la gestion de l'eau au Québec, Montréal, décembre 1997.

Baudrand, Julien, *La politique de l'eau et la gestion par bassin versant en Amérique du Nord : cas du gouvernement fédéral du Canada, de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et des États-Unis*, rapport de stage, 1998.

Beauchamp, André, *Introduction à l'éthique de l'environnement*, Montréal, Paulines & Médiaspaul, 1993.

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, *Les eaux souterraines, document de soutien à l'atelier de travail de la Commission du 3 juin 1999*.

Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, *L'approche écosystémique et la gestion par bassin versant, document de soutien à l'atelier de travail de la Commission du 4 juin 1999*.

Chevrier, Marc, «Déporteurs d'eau ou maîtres de notre patrimoine? Le commerce de l'eau à l'heure de l'ALENA», *L'Action nationale*, vol. LXXXIX, no. 5, mai 1999.

Francoeur, Louis-Gilles, «51 000 kilomètres de cours d'eau ravagés», *Le Devoir*, 12 mai 1999.

Conseil de la conservation de l'environnement, *Pour une gestion durable du patrimoine hydrique du Québec*, Ste-Foy, 1993.

Gouvernement du Québec, *Symposium sur la gestion de l'eau au Québec, document de référence*, 1997.

Gouvernement du Québec, *La gestion de l'eau au Québec, document de consultation publique*, 1999.

Jost Raymond et Marc Lévy, «Une approche citoyenne de la gestion de l'eau», *Le Devoir*, Montréal, 4 août 1999, p. A-7.

L'Agora, L'eau le sang de la terre, vol.6, no. 2, mars-avril 1999.

Lauzon, Léo-Paul et autres, *La privatisation de l'eau au Québec : les expériences dans le monde*, Montréal, UQAM, Chaire d'études socio-économiques, octobre 1996.

Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, *400 réussites en développement durable qui ont transformé le Québec. Éco Sommet 96*, Québec, Quebecor Inc., 1997.

Ministère de l'Environnement, *État de l'environnement au Québec*, Montréal, Guérin, 1992.

Ministère de l'Environnement, *L'assainissement des eaux usées industrielles au Québec. État de la situation en 1995*, 1998.

Ministère de l'Environnement et de la Faune, *Pour une eau de qualité en milieu rural : comprendre et agir collectivement*, 1996.

Ministère de l'Environnement et de la Faune, *Bilan 1996 des travaux d'entretien des cours d'eau*, Direction générale de l'environnement et Direction générale des opérations, avril 1997.

Ministère de l'Environnement et de la Faune, *Bassin versant de la rivière Yamaska : l'activité agricole et ses effets sur la qualité de l'eau*, 1998.

Petrella, Riccardo, *Le manifeste de l'eau*, Bruxelles, Éditions Labor, 1998.

Picher, Claude, «Mamoud Abou-Zeïd et l'eau miraculeuse», *La Presse*, 4 sept. 1997, p.A-17.

Recto Verso, À qui appartient la pluie?, no. 268, septembre-octobre 1997.

Roberge, Jean, *Impacts de l'exploitation forestière sur le milieu hydrique : revue et analyse de documentation*, ministère de l'Environnement et de la Faune, mars 1996.

Service de l'environnement de la Communauté urbaine de Québec, *Situation de l'eau potable sur le territoire de la CUQ*, 28 mars 1994.

Solidarité rurale du Québec, *La forêt, un village, un espoir*, mémoire déposé en 1998 au ministère des Ressources naturelles dans le cadre des travaux pour la mise à jour du Régime forestier, août 1994.

Solidarité rurale du Québec, *Avis pour une politique gouvernementale de développement rural*, 1999.

Sur Solidarité rurale du Québec

Solidarité rurale du Québec a été créée en 1991 pour assurer le suivi aux États généraux du monde rural auxquels participaient 1200 délégués. Solidarité rurale du Québec est une coalition d'une vingtaine d'organismes nationaux, démocratiques et présents sur le territoire¹⁷. Enfin, près d'une trentaine de membres corporatifs et une cinquantaine de membres individuels adhèrent à la coalition.

La mission de Solidarité rurale du Québec est de renforcer et de promouvoir la revitalisation et le développement du monde rural, de ses régions et de ses localités, afin de renverser le mouvement de déclin des campagnes québécoises.

Cet organisme sans but lucratif reçoit ses mandats de son assemblée générale annuelle et demeure d'abord financé par ses membres réguliers et associés.

Quant aux orientations, la coalition prône une approche globale et territoriale du développement intégrant les aspects économiques, sociaux et culturels du monde rural. Tout en sachant que la logique sectorielle qui inspire souvent la décision politique ne peut assurer convenablement une occupation dynamique du territoire rural, la coalition croit que le développement rural durable et la recherche de solutions doivent être le fruit d'une concertation avec le milieu et les citoyens.

Depuis 1997, Solidarité rurale du Québec agit auprès du gouvernement québécois comme instance conseil en matière de ruralité. Ce nouveau rôle a d'ailleurs mené la coalition à déposer au ministère des Régions en février 1999, un premier *Avis pour une politique gouvernementale de développement rural*.

Le présent mémoire s'inscrit en continuité avec les travaux menés par un groupe sur l'eau créé en 1997. Présidé par monsieur Jacques Proulx, ce comité était alors constitué de Roland Meunier, de la Centrale des syndicats démocratiques, de Magella Morasse, de l'Ordre des ingénieurs forestiers du Québec et de Julie Perreault, responsable du dossier de l'eau à Solidarité rurale du Québec. Didier Rancourt, contractuel de recherche, a suivi les travaux de ce comité et a rédigé un texte préliminaire. Charles de Blois Martin, agent de recherche à Solidarité rurale du Québec a rédigé cette version finale.

¹⁷ Voir la liste en annexe 2.

Liste des membre réguliers à Solidarité rurale du Québec

Alliance des pêcheurs professionnels du Québec

Assemblée des Évêques du Québec

Association des CLSC et CHSLD du Québec

Associations touristiques régionales associées du Québec (ATRAQ)

Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ)

Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec

Confédération des syndicats nationaux (CSN)

Coopérative fédérée du Québec

Fédération de l'Âge d'Or du Québec (FADOQ)

Fédération des Cégeps du Québec

Fédération des travailleurs du Québec (FTQ)

L'Association des régions du Québec

Les Cercles des Fermières du Québec

Ordre des ingénieurs forestiers du Québec

Réseau des SADC du Québec

Réseau québécois des villes et villages en santé

Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec (UMRCQ)

Union des producteurs agricoles (UPA)