

[Redacted content]

Mémoire présenté à la
Commission sur la gestion de l'eau
au Québec

15 novembre 1999



Union
des municipalités
du Québec

TABLE DES MATIÈRES

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC	1
L'EAU : UN ENJEU MUNICIPAL MAJEUR	2
1. L'EAU ET LES INFRASTRUCTURES MUNICIPALES	3
1.1 La pérennité des infrastructures.....	3
1.2 La gestion des infrastructures et des services d'eau.....	9
2. LES COURS D'EAU MUNICIPAUX	19
2.1 Les compétences et la responsabilité des municipalités	19
2.2 Les aménagements hydro-agricoles.....	22
3. LA GESTION PAR BASSIN VERSANT	24
4. LE STATUT JURIDIQUE DE L'EAU	26
5. L'EAU ET LES CONFLITS D'USAGES	28
5.1 La pollution diffuse et ponctuelle d'origine agricole	28
5.2 Le contrôle des embarcations à moteur	34
SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS	35

PRÉSENTATION DE L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

Avec nos 273 membres¹, comptant pour plus de 5 millions de citoyens et gérant 77 % des budgets municipaux, l'Union des municipalités du Québec (UMQ) est le seul regroupement à représenter le monde municipal dans toute sa diversité et l'une des rares organisations dont le poids et la légitimité lui permettent d'intervenir dans le débat public au nom de 71 % de la population du Québec.

Depuis sa formation il y a 80 ans, l'Union prend part à tous les débats et joue un rôle de premier plan dans la défense des intérêts des municipalités et de leurs contribuables. Elle joue un rôle de premier plan en faveur d'une reconnaissance réelle de l'autonomie politique et financière des municipalités québécoises. Elle appuie et supporte ses membres en intervenant en leur nom, en les tenant informés sur les développements de la scène municipale et en leur donnant la possibilité d'influencer ensemble le cours des décisions, dans le meilleur intérêt des citoyens.

L'Union se veut également un carrefour de la réflexion municipale québécoise et favorise à cette fin la formation des élus municipaux et la diffusion de l'information, notamment par le biais de sa revue URBA et de ses assises annuelles.

Enfin, reflétant en cela l'évolution de la pensée et de l'action municipale des dernières années, l'Union mène à bien divers mandats de services auprès de ses membres, favorisant ainsi une saine gestion des deniers publics.

¹ L'UMQ compte 273 membres, dont 237 municipalités locales, 33 municipalités régionales de comté (MRC), 2 communautés urbaines et une régie intermunicipale.

L'EAU : UN ENJEU MUNICIPAL MAJEUR

Une des missions premières des municipalités est de fournir une eau potable en quantité et en qualité suffisante aux citoyens et aux entreprises. Les municipalités ont également le devoir d'assainir les eaux usées du secteur urbain. L'eau est donc une préoccupation fondamentale au sein des municipalités; celles-ci ont à cœur de préserver, à la fois, sa qualité et son renouvellement.

Au chapitre des infrastructures municipales d'aqueduc et d'égouts, le déficit accumulé dans la réfection et le remplacement de ces infrastructures serait de l'ordre de 9 milliards de dollars et l'état actuel de détérioration des conduites d'aqueduc et d'égout a atteint un niveau tel que ce déficit dans le renouvellement des infrastructures doublera d'ici dix ans.

Par ailleurs, l'administration publique, qu'elle soit nationale ou municipale, doit avoir pour ambition de fournir à la population des services de qualité au plus bas coût possible. Dans le contexte actuel des finances publiques municipales et du transfert de responsabilités vers le niveau local, l'impartition des services d'eau présente un intérêt certain pour les gestionnaires municipaux.

Enfin, le gouvernement du Québec et les municipalités ont investi des sommes colossales dans l'épuration des eaux usées municipales. Or, la pollution diffuse agricole compromet les efforts consentis par l'ensemble de la collectivité québécoise pour retrouver les usages de l'eau. Cette pollution, encore en croissance, est particulièrement préoccupante pour les municipalités.

1. L'EAU ET LES INFRASTRUCTURES MUNICIPALES

1.1. LA PÉRENNITÉ DES INFRASTRUCTURES

Le déficit en réfection des infrastructures

Le Québec a accumulé d'importants retards dans la réfection, le remplacement et l'entretien de ses infrastructures d'aqueduc et d'égouts. Or, ces infrastructures publiques supportent quotidiennement notre qualité de vie. En effet, traitent et distribuent l'eau potable aux citoyens, assurent leur protection incendie et permettent l'évacuation et l'épuration de leurs eaux usées.

Au cours des deux dernières décennies, plusieurs organismes municipaux, gouvernementaux, universitaires et professionnels ont tenté de chercher à évaluer l'ampleur du problème des infrastructures urbaines et d'élaborer des solutions visant à freiner le déficit sans cesse grandissant en termes de réfection, de remplacement et d'entretien. Cependant, l'évaluation des besoins en matière d'infrastructures urbaines ne relève pas d'une science exacte car la capacité de mesurer les besoins varie considérablement selon le type d'infrastructure, ce qui explique que les études réalisées à ce jour arrivent à des estimations différentes. Ces études permettent toutefois de quantifier l'ordre de grandeur des besoins en matière d'infrastructures.

Les études les plus récentes et les plus exhaustives sur le sujet sont celles de l'Institut national de la recherche scientifique (INRS-Urbanisation et INRS-Eau) réalisées en 1997 pour le compte du ministère des Affaires municipales. Selon ces deux études, une somme maximale de 9 milliards de dollars, excluant la ville de Montréal, serait nécessaire pour la remise à niveau des infrastructures québécoises d'aqueduc et d'égouts sur une période de 15 ans.

En plus du déficit accumulé en restauration et en remplacement des infrastructures, il faut également tenir compte des coûts pour rendre certaines infrastructures conformes à de

nouvelles normes environnementales, comme l'amélioration de la qualité bactériologique de l'eau potable par exemple.

Les impacts de ce déficit

Les 30 000 kilomètres de conduites d'aqueduc et d'égouts du Québec, de même que les usines de traitement d'eau potable et les équipements d'épuration des eaux usées, représentent un investissement collectif phénoménal que la société doit préserver. Malheureusement, le niveau de détérioration des infrastructures municipales a atteint un point tel que les coûts de réfection et de remplacement suivent une croissance exponentielle.

Ainsi, l'évolution de la dégradation des infrastructures est telle, qu'en 1999, il faudrait investir 600 millions de dollars par année au cours des 15 prochaines années pour remettre à niveau les réseaux d'aqueduc et d'égouts. Au rythme des investissements actuels, si on attend encore 10 ans pour procéder à cette mise à niveau, c'est le double, soit 1,2 milliard de dollars par année, qu'il faudra investir. À moyen terme, une telle situation mettra en péril la santé budgétaire des municipalités, ébranlera inévitablement nos assises économiques et affectera notre qualité de vie de même que la préservation de notre environnement.

Le mauvais état du réseau d'aqueduc entraîne :

- une diminution de la qualité de l'eau potable distribuée;
- une augmentation des débits d'eau à la source d'alimentation due aux fuites du réseau d'aqueduc;
- une augmentation des coûts de pompage et de traitement de l'eau potable;
- une baisse de pression et de débit nuisant à la protection contre les incendies;
- une limitation à l'expansion urbaine.

Quant au mauvais état du réseau d'égouts, il présente :

- un risque de refoulement et d'inondation;
- une augmentation des coûts de pompage et d'épuration des eaux usées due à l'infiltration d'eau souterraine;
- une limitation à l'expansion urbaine.

Les causes de la détérioration des infrastructures

La détérioration des conduites d'aqueduc et d'égouts n'est pas liée uniquement à l'âge de ces dernières. Elle est tributaire d'un ensemble de facteurs dont le matériau des conduites, le mode de construction et la nature du sol. Les résultats d'une enquête faite par l'INRS, pour le compte du ministère des Affaires municipales, démontrent que 65% des conduites d'aqueduc ont moins de 35 ans. Une partie importante de ces conduites, soit 47%, est en fonte grise. Ce matériau réputé mauvais n'est plus utilisé depuis les années 1970. Les conduites installées entre 1976 et 1996 sont, principalement, en fonte ductile et en chlorure de polyvinyle. Les plus hauts taux de bris sont observés sur des conduites en fonte grise et en fonte ductile installées entre 1945 et 1975, et non sur les conduites les plus anciennes. La part des réseaux où la fréquence de bris est élevée se situe aux environs de 12%.

Mais la détérioration des infrastructures urbaines s'explique également par de nombreux facteurs socio-économiques et politiques tels que :

- la désuétude des informations sur l'état réel des infrastructures;
- l'affectation délibérée, ces dernières années, des crédits en immobilisations au soutien de la croissance et l'expansion urbaine plutôt qu'à la réfection, au remplacement et à l'entretien des infrastructures existantes;
- l'impopularité du discours socio-politique prônant l'allocation de ressources pour la réfection des infrastructures existantes alors que les immobilisations tels que les parcs, trottoirs, bibliothèques, et autres sont socialement plus acceptables;

- l'inflation rapide des années 1970 non suivie de hausses de taxes du même ordre;
- la réduction importante du financement de source fédérale et, dans une moindre mesure, celui de source provinciale en matière d'infrastructures urbaines;
- la participation des municipalités à la lutte au déficit du gouvernement provincial qui s'est traduit par une réduction substantielle des dépenses municipales en immobilisations;
- les demandes concurrentes nombreuses en termes des services municipaux par rapport au budget limité des municipalités.

Le rôle socio-économique des infrastructures et leur financement

Compte tenu des efforts méritoires consentis par les municipalités à l'assainissement des finances publiques et des difficultés à générer de nouveaux revenus à partir des sources limitées dont elles disposent, il est impossible à ces dernières d'assumer seules les sommes nécessaires pour assurer la pérennité des infrastructures.

Même si ce sont les municipalités qui en sont les gestionnaires, le maintien en bon état des infrastructures urbaines est une responsabilité socio-économique qui doit être partagée par l'ensemble de la société. Il appartient donc aux trois paliers de gouvernement de redresser le sous-investissement dans ces infrastructures essentielles.

À titre de partenaire de la Coalition pour le renouvellement des infrastructures du Québec, l'UMQ recommande que les gouvernements fédéral et provincial, en partenariat avec les municipalités, mettent en place un nouveau programme de longue durée afin de régler cet important problème collectif. Un programme conjoint de 15 ans permettrait de :

- donner aux municipalités qui en ont besoin, le temps requis pour planifier, les interventions à réaliser et implanter des systèmes de gestion appropriés;
- ne pas précipiter la réalisation de travaux à cause d'échéances administratives au détriment d'une proposition éclairée et d'une saine concurrence de l'industrie de la construction;

- renverser la tendance exponentielle actuelle des besoins et des coûts vers un niveau acceptable de dépenses d'entretien pour l'avenir.

Les budgets additionnels alloués spécifiquement au renouvellement des infrastructures d'aqueduc et d'égouts seraient de 500 millions de dollars annuellement sur 15 ans². Cet investissement serait assumé, à part égale, par les trois niveaux de gouvernement. Ce montant s'ajouterait aux 100 millions de dollars que les municipalités consacrent déjà annuellement à la réfection, au remplacement et à l'entretien de ces infrastructures.

Les dépenses gouvernementales consacrées au financement d'infrastructures publiques sont, en fait, des investissements. À l'appui d'un tel programme, précisons que le gouvernement fédéral récupère 90 % de sa contribution en augmentant ses recettes fiscales provenant de l'impôt sur le revenu, de la TPS et des taxes d'accise ainsi qu'en réduisant ses paiements de transfert et d'assurance-emploi. Quant au gouvernement du Québec, il récupère 70 % de sa dépense par l'augmentation de ses recettes fiscales de l'impôt sur le revenu et de la TVQ ainsi que la réduction de ses dépenses d'aide sociale. Les municipalités ne récupèrent, pour leur part, que 5 % de leur contribution mais leurs citoyens profiteront pendant des décennies des investissements ainsi réalisés sur leurs infrastructures.

La tarification de l'eau

La tarification de l'eau par les municipalités, basée sur la consommation effective et reflétant le coût réel de la ressource, constitue un outil de gestion intéressant pour réduire le gaspillage de la ressource-eau et pour favoriser l'équité entre les consommateurs. En raison du faible coût de production de l'eau potable au Québec mais des coûts élevés d'implantation et d'opération d'un système de tarification, cette approche est peu privilégiée par les municipalités. Le caractère régressif de la tarification milite aussi à l'encontre de ce mode de financement.

² Le programme proposé par la Coalition comporte également un volet de 500 millions de \$ d'investissements annuel pour les infrastructures routières locales, régionales et provinciales, un volet de 50 millions de \$ destiné à la réalisation de projets structurants et un dernier volet de 10 millions de \$ consacré à la recherche et au développement.

De plus, les municipalités n'ont généralement pas une idée précise du coût de revient des services d'aqueduc et d'égouts. Par ce coût de revient, on entend le coût de traitement et de distribution de l'eau potable, le coût de l'évacuation et de l'épuration des eaux usées, le coût de remplacement des infrastructures et des équipements d'aqueduc et d'égouts de même que l'internalisation des coûts environnementaux. Or, la tarification doit, pour être équitable et efficace, refléter le coût social du service à long terme.

Recommandation 1 :

À titre de membre de la Coalition pour le renouvellement des infrastructures du Québec, l'UMQ demande l'instauration d'un programme tripartite de long terme pour assurer la pérennité des infrastructures d'aqueduc et d'égouts.

Recommandation 2 :

L'UMQ demande au gouvernement de maintenir l'aide financière visant à permettre aux municipalités de se conformer aux nouvelles normes environnementales pour l'eau potable et les eaux usées.

Recommandation 3 :

L'UMQ propose que le gouvernement mette en place, en partenariat avec les municipalités, un programme pour développer une connaissance adéquate de l'état des infrastructures municipales de l'eau au Québec. De plus, la formation des ouvriers qui assurent le suivi de l'état des infrastructures devrait être améliorée.

Recommandation 4 :

L'UMQ propose que le gouvernement et les municipalités étudient, conjointement, les modalités de la tarification municipale de l'eau.

Recommandation 5 :

L'UMQ propose que soit modifiée la comptabilité municipale de manière à mieux refléter le coût réel de revient des services d'eau. Le calcul du coût de revient devrait également être uniformisé afin qu'il puisse être comparé d'une municipalité à l'autre.

1.2. LA GESTION DES INFRASTRUCTURES ET DES SERVICES D'EAU

Le contexte

À l'instar des autres pouvoirs publics, les municipalités québécoises sont, plus que jamais, confrontées au défi d'offrir de meilleurs services à meilleur coût.

Au cours des sept dernières années, les municipalités ont dû absorber des transferts gouvernementaux totalisant plus de 1,1 milliard de \$. De même elles ont vu leurs mandats s'alourdir par les nouveaux besoins nés des transformations du tissu social. L'implication municipale dans le développement socio-communautaire et dans le développement local témoigne de ces changements.

Pendant ce temps, le champ de taxation des municipalités a connu une période de stagnation dont il se relève très lentement. L'augmentation annuelle de l'évaluation foncière totale est passée de 10 % à 2 % entre 1990 et 1994. En 1995, l'évaluation foncière totale des municipalités enregistrait, pour la première fois depuis plusieurs décennies, une baisse de 3 % par rapport à l'année précédente, ce qui fut à nouveau le cas en 1996 pour connaître, par la suite, une légère augmentation.

La marge de manœuvre des municipalités est également réduite par un niveau de taxation et d'endettement relativement élevé. Globalement, 25,3% des budgets municipaux vont au financement de la dette.

La gestion de l'eau et le partenariat public-privé

Face à des revenus à la baisse et à des responsabilités à la hausse, les municipalités ont entrepris de revoir leurs manières de fonctionner et d'offrir des services aux contribuables. Dès lors, on comprend qu'elles manifestent un intérêt pour les partenariats public-privé. Un sondage publié dans le journal *La Presse* du 23 octobre 1996, nous apprenait que 40 % des municipalités du Québec souhaitent conclure des ententes avec le secteur privé et que 10 % préparent, à ce moment, des partenariats innovateurs.

Or, contrairement à d'autres pays et provinces où les alliances entre le privé et le public se généralisent, les municipalités québécoises en sont encore aux premiers balbutiements en matière de partenariat public-privé. En fait, le seul type de partenariat avec le privé largement répandu au Québec est celui de la sous-traitance. Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation mais la principale réside sans doute dans les contraintes législatives qui empêchent les municipalités québécoises de s'associer au secteur privé ou de confier sur de longues périodes certains services ou la gestion d'équipements à l'entreprise privée.

De façon générale, les municipalités :

- ne peuvent créer des entreprises avec des intérêts privés, à l'exception des sociétés d'économie mixte (SEM) dans certains domaines;
- doivent généralement procéder par appel d'offres pour les biens et les services qu'elles acquièrent;
- doivent, pour engager des crédits pour une période de plus de cinq ans, obtenir l'autorisation préalable du ministère des Affaires municipales et de la Métropole.

Les sociétés d'économie mixte (SEM)

La marge de manœuvre étant donc très mince, quelques municipalités ont demandé et obtenu en 1994 et en 1995, par le biais de lois d'intérêt privé, le pouvoir de s'associer à des intérêts privés pour détenir le capital d'une société d'économie mixte (SEM). Ce fut le cas

de la MRC du Haut-Richelieu et de la Ville de Laval qui ont obtenu le pouvoir de créer une SEM dont l'objectif est la gestion des déchets. La Ville de Saint-Romuald ainsi que le Village et la Paroisse de Saint-Anselme ont également eu le pouvoir de constituer une société d'économie mixte pour des fins de développement industriel. Devant le risque d'une prolifération de lois d'intérêts privés, le gouvernement décidait de procéder, en 1997, à l'adoption d'une loi d'intérêt général.

Dès le début, l'UMQ a demandé que le concept de partenariat SEM soit accessible à l'ensemble des municipalités. L'Union y voyait un moyen novateur pouvant permettre aux municipalités d'avoir accès à de nouvelles sources de revenus et de s'adjoindre des compétences leur permettant d'être plus efficaces dans la gestion de certaines activités et ce, au bénéfice de leurs contribuables.

L'expérience française des SEM avait clairement démontré que l'association du public et du privé peut produire des résultats que l'un ou l'autre ne pouvait atteindre seul. Toutefois, elle a aussi démontré que ce type de partenariat comporte des risques pour les pouvoirs publics, notamment celui de supporter l'essentiel des risques financiers. Le niveau de contrôle exercé par les élus sur ces organismes soulève également de nombreuses interrogations.

Les avantages et les inconvénients des SEM

Dès 1995, l'UMQ avait entrepris une réflexion sur cette question et établi une liste non exhaustive des avantages et des inconvénients ou faiblesses d'une formule de partenariat, comme les SEM.

Les avantages d'une pareille formule étaient les suivants :

- la création d'un centre de responsabilité autonome doté de revenus spécifiques, dont les coûts sont facilement identifiables grâce à une comptabilité distincte de celle de la municipalité;

- l'injection de capitaux privés, lesquels sont mis à contribution pour financer, en partie ou en totalité, les investissements nécessaires aux activités ou aux projets confiés à la SEM, entraînant un partage des risques financiers;
- un impact différent, peut-être même nul, sur la cote de crédit de la municipalité suite à un emprunt pour les activités ou les projets confiés à la SEM puisque celle-ci a la possibilité de contracter des emprunts garantis par ses seuls biens, sans que le montant n'apparaisse au bilan de la municipalité;
- l'absence de concurrence de la SEM face aux autres services municipaux quant à l'allocation des fonds, la gestion des budgets et l'inclusion dans le bilan de la municipalité, lorsque la SEM est dotée de revenus autonomes;
- la réalisation des activités ou des projets ainsi confiés sans qu'il y ait nécessité pour la municipalité de suivre les règles usuelles en matière d'appel d'offres publics;
- un employeur distinct de la municipalité;
- des méthodes différentes de gestion, plus autonomes et moins réglementées;
- la possibilité de gains de productivité et une certaine rationalisation des opérations;
- un transfert d'expertise et de technologie à caractère permanent au bénéfice de la municipalité (plutôt que sporadique ou ponctuel qui caractérise les initiatives de court terme), lequel transfert repose sur la motivation du promoteur privé de faire un profit;
- la participation de la municipalité au contrôle des activités ou des projets par le biais de l'actionnariat, du conseil d'administration ou de la convention d'actionnaires ou d'autres mécanismes de contrôle dépendant du véhicule juridique privilégié pour créer la SEM.

Par ailleurs, des inconvénients étaient aussi recensés :

- la complexité de l'implantation d'une SEM aux plans politique, juridique, administratif, comptable, fiscal et des relations du travail;
- au plan politique, la nécessité pour la municipalité de s'assurer de l'acceptabilité de l'initiative auprès des contribuables pour éviter toute perception que la SEM est créée à titre de régime d'exception pour permettre à la municipalité de se soustraire à certaines obligations;

- de façon générale, la nécessité de prévoir la dissolution de la SEM et les conditions de rétrocession des actions et des actifs à la municipalité;
- l'obligation faite aux élus à qui on confie l'administration de la SEM, de maîtriser de nouveaux concepts juridiques, notamment des notions de droit corporatif quant à la responsabilité des administrateurs;
- l'accroissement de la responsabilité personnelle des élus auxquels la municipalité demande de jouer un rôle dans l'administration de la SEM;
- du point de vue administratif et réglementaire, le remplacement d'un certain nombre de consentements et d'autorisations à obtenir par une nouvelle catégorie de consentements et autorisations;
- la préparation, la lecture et la compréhension des états financiers de la SEM, qui sont dressés selon d'autres règles comptables que celles applicables aux municipalités;
- une certaine perte de contrôle par la municipalité, celle-ci devant partager le pouvoir décisionnel avec son partenaire privé, le degré de perte de contrôle pouvant varier selon le véhicule juridique retenu.

Estimant que les avantages étaient supérieurs aux inconvénients, l'UMQ a donc accueilli favorablement la volonté gouvernementale d'adopter la *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*.

Les améliorations à apporter à la formule SEM

Ceci étant dit, lors de l'étude du projet de loi en commission parlementaire, l'Union a soulevé de nombreuses réserves en ce qui a trait aux modalités de mise en œuvre de la société d'économie mixte prévues dans cette loi. Nous craignons que certaines règles restrictives et les nombreux contrôles gouvernementaux rendent difficile, sinon carrément peu probable, le développement de ce type de partenariat. Il n'est pas inutile de les rappeler ici compte tenu du peu de succès qu'a obtenu cette formule jusqu'à ce jour. En effet, trois ans après l'adoption de la *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal*, aucune municipalité n'a créé une telle entité.

Certes, il était important de bien encadrer une formule aussi complexe et nouvelle que la société d'économie mixte dans le contexte québécois et ceci, dans l'intérêt de toutes les parties impliquées notamment, les contribuables qui doivent en retirer un avantage en terme de qualité de services et de coûts. Aussi, l'Union avait-elle souscrit aux divers éléments de la *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal* allant dans ce sens.

L'UMQ était favorable à la règle voulant que le fondateur municipal doive, en tout temps, détenir la majorité des voix rattachées aux actions de la SEM et que le comité exécutif et le conseil d'administration de la SEM devaient être majoritairement formés de membres du fondateur municipal. Le respect des règles démocratiques impose au fondateur municipal de jouer un rôle prédominant au sein de la SEM.

L'UMQ a également appuyé l'obligation faite au fondateur municipal de procéder par appel de candidatures pour choisir comme cofondateur une personne qui exploite une entreprise dans le secteur privé. Contrairement à d'autres obligations et contrôles présents dans cette loi, l'appel de candidatures constitue un exemple pertinent de contrainte imposée au fondateur municipal. Nous estimions que la réussite de cette nouvelle formule était étroitement liée aux règles de transparence qui s'appliqueront au choix du partenaire privé. Le citoyen devait être en mesure de bien apprécier le processus de sélection du ou des partenaires privés. D'ailleurs, cette règle nous apparaissait importante, voire essentielle, peu importe le type de partenariat public-privé envisagé.

Puisqu'il est aussi important que le citoyen soit bien informé du fonctionnement et de la gestion de la SEM, l'UMQ avait demandé que les documents et renseignements relatifs aux SEM soient accessibles en vertu des dispositions de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. L'UMQ a donc approuvé sans réserve cette disposition de la loi.

Si la loi est satisfaisante à certains égards, elle comporte de nombreux aspects contraignants qui ont, sans doute, nui au développement de cette formule. Plusieurs restrictions et contrôles ont visiblement découragé, tant les entreprises privées que les municipalités, à créer une SEM. Tous les deux ont hésité à se lancer dans un partenariat assorti d'un tel manque de flexibilité et d'autonomie.

Lors des consultations sur l'avant-projet de loi, l'UMQ avait souscrit au principe général de la loi qui limitait les champs d'activités des sociétés d'économie mixte aux domaines de compétence municipale, à l'exception de la sécurité publique et de la protection contre les incendies. Par la suite, le législateur a décidé d'exclure les secteurs de l'alimentation en eau potable et de l'assainissement des eaux des compétences municipales pouvant être confiées à une SEM. Pourtant, il apparaissait évident que l'alimentation en eau potable et l'assainissement des eaux constituaient, avec la gestion des déchets, les secteurs les plus propices au développement de SEM. Il semblait très peu probable de voir naître des SEM dans des domaines tels que les loisirs ou la culture.

L'obligation faite à la municipalité faisant partie des membres du fondateur municipal de demeurer, en tout temps, membre de la SEM après y avoir adhéré ne pouvait que nuire au regroupement de municipalités pour la création d'une SEM. Ce qui nous semblait important, c'est que le fondateur municipal détienne, en tout temps, la majorité des voix rattachées aux actions de la SEM et non pas que tous les organismes municipaux membres du fondateur municipal soient éternellement liés à la SEM. Une municipalité devrait pouvoir céder, si tel était son désir, ses actions à une autre municipalité désireuse de devenir actionnaire de la SEM.

Par ailleurs, il y aurait eu lieu d'envisager d'autres véhicules juridiques que la compagnie en vertu de la Partie 1A de la *Loi sur les compagnies*. La société en commandite et le regroupement momentané d'entreprises peuvent aussi s'avérer des formules plus efficaces selon la durée envisagée pour le partenariat, le nombre de partenaires, les besoins et

méthodes de financement, les considérations fiscales, le degré de contrôle requis par les partenaires respectifs et le partage des pouvoirs de gestion.

L'existence de nombreux contrôles et procédures rend la création de SEM peut attrayant pour les municipalités. Par exemple, la municipalité doit transmettre au ministre des Affaires municipales et de la Métropole copie de la résolution par laquelle elle prend la décision d'être l'un des fondateurs d'une SEM, copie d'avis de l'assemblée publique, ainsi qu'un certificat de publication de l'avis en question. De plus, le ministre doit approuver les statuts de constitution de la SEM, tous statuts de modification ou de fusion de la SEM, la convention unanime des actionnaires, tout règlement que la SEM adopte en vertu de l'article 93 de la *Loi sur les compagnies* qui concerne la distribution des actifs après la fin des opérations et la convention portant sur l'exercice des compétences de la société et du fondateur municipal. Enfin, le ministre se réserve le droit d'obliger la SEM à lui fournir tout renseignement qu'il requiert sur ses activités. La grande discrétion conférée au ministre de même que les coûts et les délais associés aux contrôles exercés par ce dernier représentent également un obstacle à la création d'une SEM.

L'article 45 du *Code du Travail* précise que l'accréditation syndicale et la convention collective survivent à l'aliénation ou à la concession, en partie ou en totalité, de l'entreprise et trouvent automatiquement application auprès du nouvel employeur. Il en est de même dans le cas d'une activité municipale transférée à une société d'économie mixte et ceci constitue, à coup sûr, un frein majeur au développement de ces sociétés dans le secteur municipal.

Autres formules de partenariat

Si la société d'économie mixte comporte des avantages dont celui de permettre à la municipalité de garder un contrôle important sur l'activité, il existe néanmoins d'autres types de partenariats qui pourraient s'avérer moins complexes à développer et permettre à la municipalité d'atteindre avec succès certains objectifs de gestion. Les municipalités

américaines et canadiennes ont développé de nombreux partenariats sans avoir recours au concept de société d'économie mixte, un concept essentiellement français.

La concession d'une activité ou de la gestion déléguée sur une longue période peuvent constituer une forme de partenariat tout aussi efficace et peut-être même plus que la société d'économie mixte, tout en étant moins complexe à mettre en œuvre du point de vue juridique et financier.

Sans être une panacée universelle, le développement de nouveaux partenariats avec le secteur privé apparaît comme l'une des options pouvant permettre aux municipalités de relever plus efficacement certains défis. Encore faut-il cependant que ces partenariats public-privé soient équitables et tiennent compte des intérêts de toutes les parties en cause. Les risques doivent être assumés équitablement par les différents partenaires privés et publics. **Il faut éviter que l'association du public et du privé se traduise, dans les faits, par une socialisation des risques et une privatisation des profits.**

L'UMQ demeure convaincue que les partenariats avec le secteur privé représentent une opportunité d'améliorer les services à la population dans un contexte de ressources budgétaires limitées. Mais il appartient à chaque municipalité de bien évaluer ses besoins et les avantages et inconvénients liés au développement de partenariat de longue durée avec une ou plusieurs entreprises privées. Si les avantages peuvent être nombreux, il y a également des risques et des inconvénients possibles découlant de partenariat avec une ou plusieurs entreprises privées, notamment la perte d'expertise municipale dans le secteur confié à l'entreprise privée, un retour vers une gestion municipale peut s'avérer difficile voir carrément impossible après 15 ou 20 ans de gestion privée.

Les objectifs à atteindre dans le partenariat public-privé

Comme le suggérait le CIRANO dans son document *L'impartition du traitement de l'eau* (juin 1996), «un gouvernement municipal devrait normalement avoir un triple objectif en

tête au moment de considérer la possibilité et la désirabilité d'impartir totalement ou en partie la gestion et le traitement des eaux : l'**efficience**, l'**imputabilité** et l'**équité**.» :

- Le choix de conclure une entente de partenariat avec le privé devrait être motivé, dans un premier temps, par l'objectif d'offrir la meilleure gestion de l'eau possible au moindre coût possible.
- Les citoyens s'attendent à ce que la prestation des services d'eau soit soumise au contrôle public. Les municipalités ne doivent donc pas se soustraire, par le biais de la privatisation totale ou partielle des infrastructures et des services d'eau, à leurs responsabilités en ce domaine.
- La décision municipale d'impartir les infrastructures et les services d'eau doit prendre en compte les conséquences en matière d'équité et notamment les effets redistributifs indésirables pouvant en découler.

Recommandation 6 :

L'UMQ demande au gouvernement d'apporter des modifications à la *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal* de manière à favoriser la création de SEM dans le domaine de la gestion des infrastructures et des services d'eau. L'Union demande également au gouvernement d'élargir la gamme des formules de partenariats accessibles aux municipalités afin qu'elles puissent bénéficier de toute la souplesse dont elles ont besoin pour offrir de meilleurs services au moindre coût.

2. LES COURS D'EAU MUNICIPAUX

2.1. LES COMPÉTENCES ET LA RESPONSABILITÉ DES MUNICIPALITÉS

Les principaux problèmes rencontrés depuis plusieurs années relativement à la gestion des cours d'eau municipaux ont trait à la complexité et à la désuétude de la législation, à la définition et au statut des cours d'eau municipaux, au retrait du ministère de l'Agriculture, de Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) de ce secteur d'activité, à la répartition des coûts de gestion de ces cours d'eau et au bureau des délégués.

La compétence des municipalités

Il existe, au Québec, deux régimes juridiques applicables aux municipalités, soit celui du *Code municipal* et celui de la *Loi sur les cités et villes*.

Selon le *Code municipal*, un cours d'eau municipal local est un cours d'eau situé entièrement sur le territoire d'une municipalité locale alors qu'un cours d'eau qui sépare des municipalités locales ou qui coule dans plusieurs municipalités locales est considéré comme un cours d'eau régional. Cependant, une MRC ou un bureau des délégués (lorsque le cours d'eau est compris dans plusieurs MRC) peut déclarer régional un cours d'eau qui est local par nature. Inversement, la MRC ou le bureau des délégués peut déclarer local un cours d'eau qui est régional par nature.

La *Loi sur les cités et villes* ne contient pas de définition de cours d'eau municipal et la doctrine est à l'effet d'appliquer les définitions du *Code municipal*. Cependant, seuls les cours d'eau des municipalités régies par la *Loi sur les cités et villes* ont le statut de cours d'eau municipal.

Depuis 1996, un cours d'eau régional inclut la partie d'un cours d'eau local qui est située dans une municipalité locale régie par la *Loi sur les cités et villes*, de sorte que cette partie du cours d'eau devient assujettie au *Code municipal*.

Par ailleurs, le transfert de compétences et l'échange de personnel entre les municipalités locales et la MRC à l'égard des cours d'eau municipaux, ainsi que le désengagement du MAPAQ, ont eu pour effet de créer une confusion juridique pour le citoyen ainsi qu'une gestion moins rigoureuse et intégrée des cours d'eau municipaux.

La responsabilité des municipalités

Les municipalités régies par le *Code municipal* ont l'obligation d'assurer le bon état des cours d'eau municipaux qui sont de leur compétence soit les cours d'eau locaux. Les municipalités régies par la *Loi sur les cités et villes* ont une responsabilité limitée aux cours d'eau municipaux locaux qu'elles ont réglementés. Par ailleurs, il est à noter que dans toutes les provinces canadiennes, à l'exception du Québec et de l'Ontario, les cours d'eau sont tous sous juridiction provinciale.

La définition de cours d'eau municipal

Le *Code municipal* définit un cours d'eau municipal comme étant une rivière ou un cours d'eau naturel non navigable ni flottable ou un cours d'eau artificiel qui égoutte plus de deux terrains. Cette définition est également applicable aux cours d'eau dans les municipalités régies par la *Loi sur les cités et villes*. Cette définition comporte cependant plusieurs difficultés d'interprétation et fait l'objet de nombreux litiges. Le caractère de navigabilité et de flottabilité ainsi les petits embranchements de cours d'eau posent notamment problèmes.

Recommandation 7 :

De manière générale, l'UMQ propose une révision en profondeur du régime juridique des cours d'eau municipaux. Il importe particulièrement d'adopter un régime juridique municipal unique en matière de cours d'eau municipaux pour l'ensemble des municipalités du Québec.

Recommandation 8 :

L'UMQ propose que le futur régime juridique fasse en sorte qu'une municipalité locale ait compétence sur les cours d'eau municipaux qui sont situés tout entier sur son territoire et que la MRC ait compétence sur les cours d'eau municipaux qui séparent des territoires municipaux ou qui sont situés sur plus d'un territoire municipal.

Recommandation 9 :

L'UMQ propose que le futur régime juridique prévoit :

- qu'il appartient au citoyen de procéder au nettoyage des berges du cours d'eau municipal, à moins que la municipalité en décide autrement; à défaut par le citoyen d'agir, la municipalité peut intervenir à sa place et lui en réclamer les frais;
- que la municipalité peut décréter qu'elle assumera elle-même, à la place du citoyen, le nettoyage des berges du cours d'eau municipal. Elle peut décider de procéder également à son aménagement et à son entretien. La municipalité engage sa responsabilité uniquement si elle décide d'intervenir.

Recommandation 10 :

L'UMQ demande que la notion d'indemnité prévue au *Code municipal* soit enlevée puisqu'elle ne correspond plus à la réalité d'aujourd'hui. Malgré ce retrait, les propriétaires riverains conserveraient leurs recours de droit civil lors de dommages découlant de négligence ou d'abus par l'exécutant des travaux.

Recommandation 11 :

L'UMQ demande que les procédures de procès verbal et d'acte d'accord pour décréter des travaux dans les cours d'eau municipaux et pour en répartir le coût soient supprimées.

Recommandation 12 :

L'UMQ demande que les lois municipales soient modifiées de manière à indiquer que la répartition des coûts des travaux dans les cours d'eau municipaux est déterminée par

règlement du conseil municipal et, qu'à défaut d'un tel règlement celle-ci soit basée sur la superficie du bassin de drainage.

Recommandation 13 :

L'UMQ demande au gouvernement de maintenir le droit de passage aux municipalités, actuellement prévu à l'article 775 du *Code municipal*, pour avoir accès aux cours d'eau municipaux et y effectuer les travaux requis.

Recommandation 14 :

L'UMQ demande que la définition de cours d'eau municipal soit révisée de manière à éviter les problèmes d'interprétation.

Recommandation 15 :

L'UMQ propose que le gouvernement privilégie une gestion intégrée des cours d'eau municipaux qui tienne compte, notamment, du bassin versant.

2.2. LES AMÉNAGEMENTS HYDRO-AGRICLES

Pour être en mesure de préserver et récupérer les usages de l'eau, il est nécessaire, entre autres choses, de s'assurer que les travaux d'aménagement et d'entretien des cours d'eau municipaux sont réalisés correctement sur le plan environnemental.

Malgré l'émission d'un certificat d'autorisation de la part du ministère de l'Environnement (MENV) pour les travaux d'aménagement des cours d'eau municipaux, les municipalités ne possèdent pas toujours l'expertise technique pour réaliser ce genre de travaux. Par ailleurs, suite à une entente avec les unions municipales un certificat d'autorisation n'est plus exigé pour des travaux d'entretien des cours d'eau municipaux. Toutefois, le cadre normatif de tels travaux est plus ou moins respecté.

Recommandation 16 :

L'UMQ demande au gouvernement de procéder aux modifications législatives nécessaires pour donner un statut légal à l'entente intervenue avec l'UMQ et l'UMRCQ, conditionnellement à l'introduction d'un mécanisme de contrôle simple et efficace.

Recommandation 17 :

L'UMQ demande au gouvernement de produire un devis-type pour l'aménagement ainsi que pour l'entretien des cours d'eau municipaux.

Recommandation 18 :

L'UMQ propose que le MENV et le MAPAQ développent, en collaboration avec les unions municipales et les associations professionnelles concernées, un programme de formation destiné aux inspecteurs municipaux.

Recommandation 19 :

L'UMQ propose que le MENV et le MAPAQ donnent, dans les différentes régions du Québec, un support technique adéquat aux inspecteurs municipaux.

Recommandation 20 :

L'UMQ propose que le MAPAQ transfère aux MRC l'ensemble des dossiers qu'il possède relativement aux cours d'eau municipaux, afin de les rendre accessibles aux municipalités locales ainsi qu'au public.

3. LA GESTION PAR BASSIN VERSANT

En raison de l'inadéquation entre le découpage administratif municipal, régional et supra régional, d'une part, et la délimitation des bassins hydrographiques, d'autre part, la prise de décision se fait plutôt de manière fragmentaire, sans égard aux conséquences sur les territoires administratifs voisins. Il en est de même avec les différents utilisateurs de la ressource-eau qui ne se préoccupent pas toujours de l'impact de leurs actions sur les autres usages de l'eau.

Les gains environnementaux enregistrés sur certains territoires ou dans certains secteurs d'activité sont souvent annulés par la pollution créée ailleurs dans le bassin versant ou par d'autres utilisateurs de l'eau. Il en résulte donc une tendance à la déresponsabilisation des usagers et des gestionnaires de l'eau.

Les différentes expériences étrangères et québécoises de gestion de l'eau par bassin versant confirment l'intérêt de procéder sur cette base géographique et selon une approche systémique. Ce mode de gestion présente de nombreux avantages, notamment :

- une meilleure définition de la problématique environnementale de l'ensemble du bassin versant (amélioration des connaissances, notamment sur les effets cumulatifs des différents usages de l'eau);
- une hiérarchisation des actions à entreprendre;
- la participation des acteurs-clés au processus de décision;
- la concertation des acteurs-clés;
- la clarification des rôles et des responsabilités des différents acteurs sociaux;
- la responsabilisation des différents acteurs sociaux;
- l'efficacité d'ensemble de la gestion de la ressource-eau.

L'UMQ favorise la prise en charge par le milieu de la ressource-eau ainsi que la responsabilisation de tous les usagers de l'eau. À cet égard, l'Union est d'accord avec le principe de l'utilisateur-payeur.

L'UMQ est ouverte au concept d'agence publique de l'eau à l'échelle des bassins versants. L'Union entend encourager et suivre de près toutes les expériences de cette nature au Québec. L'UMQ est également ouverte à un nouveau partage des pouvoirs relativement à la question de la gestion de la ressource-eau par bassin versant. Toutefois, l'Union continue à soutenir le principe de l'imputabilité des décideurs publics.

4. LE STATUT JURIDIQUE DE L'EAU

Au Québec, les eaux de surface et les eaux souterraines possèdent un statut juridique différent; les premières font partie du domaine public alors que les secondes font partie du domaine privé.

Le *Code civil du Québec* accorde aux eaux de surface un caractère de bien commun. Ainsi, tout propriétaire riverain peut accéder à l'eau et l'utiliser pour ses besoins. Cependant, l'utilisateur doit retourner au lac ou au cours d'eau les eaux qu'il a utilisées et dont la qualité a été peu ou pas altérée. De plus, le droit d'utilisation de la ressource d'un propriétaire riverain ne doit pas aller à l'encontre de ceux des autres propriétaires riverains.

Les eaux souterraines sont, en vertu du *Code civil du Québec*, un bien de propriété privée relié à la propriété immobilière. Le propriétaire foncier peut donc utiliser cette ressource à sa guise, sous réserve des limites imposées par le droit public en la matière. Ainsi, le droit commun prescrit qu'il ne doit pas y avoir d'altérations majeures à la qualité et à la quantité d'eau résultant de son utilisation. De plus, le propriétaire d'une source d'eau souterraine ne peut priver les propriétaires des fonds voisins d'exercer les mêmes droits que lui. Ainsi, le propriétaire de la ressource ne peut épuiser l'aquifère. Toutefois, le fardeau de la preuve appartient à l'utilisateur lésé. De plus, ce dernier ne peut utiliser le recours qu'une fois le préjudice causé.

Or l'aquifère, qu'elle soit une nappe phréatique ou une nappe artésienne, ne correspond pas aux limites des propriétés. Un peu de la même manière que les eaux de surface, l'aquifère circule et est alimentée par les précipitations et les eaux de surface qui percolent dans le sol. L'eau souterraine s'évapore et forme des résurgences qui alimentent à son tour les eaux de surface.

L'UMQ appuie le principe de l'eau comme ressource collective ou bien commun, qu'elle soit souterraine ou de surface. Elle considère également que le gouvernement doit adopter une même approche de gestion pour les eaux souterraines et de surface.

Recommandation 21 :

L'UMQ propose une révision du régime juridique de l'eau au Québec de manière à donner à l'eau, où qu'elle soit et d'où qu'elle provienne un statut de ressource collective.

5. L'EAU ET LES CONFLITS D'USAGES

Le gouvernement du Québec et les municipalités ont investi près de 6,7 milliards de dollars dans la dépollution des effluents municipaux (Programme d'assainissement des eaux du Québec lancé en 1978) et l'assainissement municipal est en voie d'être complété. De plus, les municipalités consacrent annuellement des sommes importantes dans la gestion et l'opération des équipements et infrastructures d'épuration des eaux usées. Or, les conséquences des activités agricoles sur la qualité de l'eau restent importantes. Si, globalement, on peut constater que l'eau au Québec est de qualité relativement bonne, si on la compare à celle de la plupart des pays industrialisés, la qualité est beaucoup moins bonne dans les bassins agricoles du Sud-ouest du Québec en raison de la pollution diffuse agricole. On peut donc affirmer que les gains environnementaux, obtenus à grands frais pour l'ensemble des contribuables québécois, sont en partie anéantis par l'accroissement de la pollution diffuse d'origine agricole.

De plus, la destruction d'habitats fauniques et la disparition d'espèces par les pratiques agricoles actuelles entraînent des pertes économiques pour les collectivités locales en raison de la demande en accès à l'eau qui ne peut être comblée, notamment au niveau de la pêche récréative, la baignade et la villégiature. En 1992, la pêche récréative représentait pourtant 1,5 milliards de dollars de retombées économiques pour le Québec.

La pollution d'origine agricole représente donc, aux yeux du monde municipal, le conflit majeur d'usage de l'eau au Québec.

5.1. LA POLLUTION DIFFUSE ET PONCTUELLE D'ORIGINE AGRICOLE

Le type de pollution le plus préoccupant au Québec

Les changements survenus dans la pratique de l'agriculture depuis l'après-guerre se sont traduits, au plan environnemental, par une dégradation marquée des écosystèmes en

milieu agricole. L'agriculture a pris le virage industriel : elle s'est fortement spécialisée, intensifiée et concentrée, avec pour effet d'accroître la pression sur les terres agricoles. Elle a de plus en plus recours aux pesticides et aux engrais minéraux. La surfertilisation, la dégradation des sols et son érosion ont des conséquences directes sur la qualité des eaux. L'effet cumulatif de l'ensemble des pratiques agricoles se fait sentir depuis plusieurs années sur les bassins versants.

Au niveau des eaux de surface, on retrouve principalement les problèmes suivants :

- une tendance généralisée à la hausse des nitrates-nitrites en raison de la surfertilisation des sols;
- une prépondérance des tendances à la baisse dans le cas de la turbidité, des coliformes fécaux, du phosphore total, et de l'azote ammoniacal. On retrouve cependant les valeurs les plus élevées dans les bassins agricoles;
- dans certaines prises d'eau municipales, un dépassement occasionnel d'atrazine (pesticide pour le maïs) du critère d'eau potable (selon une étude du MEF entre 1992 et 1995).

Au niveau des eaux souterraines, la pollution d'origine agricole se traduit de la manière suivante :

- surtout dans les régions rurales, où la population s'approvisionne en eau potable habituellement par l'aquifère, on dénombre 12 000 puits domestiques qui dépassent la concentration maximale acceptable en nitrates; ce qui veut dire que de 35 000 à 45 000 personnes consommeraient de l'eau polluée par les nitrates. Ce problème est plus important dans les régions de culture de la pomme de terre;
- il existe plusieurs problèmes de nitrates dans les puits municipaux. Entre 1970 et 1992, 424 réseaux d'aqueduc sur 1170 ont dépassé le seuil de 1mg N-NO₃/L, 22 réseaux ont dépassé la norme fixée pour l'eau potable, ce qui représente des risques pour la santé (méthémoglobinémie du nourrisson, cancérogénicité et tératogénicité);

- dans les régions de culture du maïs, un échantillonnage de puits indique une présence de triazine (pesticide) dans 40 % des puits échantillonnés; la concentration en était par ailleurs très faible;
- dans les régions de vergers, un échantillonnage de puits indique une présence de pesticides dans plus de 20 % des puits échantillonnés ; la concentration en était par ailleurs, là aussi, très faible.

Les matières fertilisantes (fumiers et engrais minéraux)

Au chapitre de l'entreposage des déjections animales, on dénombre environ 8 000 exploitations non conformes à la réglementation provinciale et plus de 7 000 petites exploitations (qui ont moins de 35 unités animales) exemptées de l'obligation d'être conforme à cette réglementation. De plus, l'agriculture a tendance à passer du mode solide au mode liquide de gestion des fumiers, et il y a de plus en plus d'élevages sans sol.

Au niveau de l'épandage des fumiers, les productions sans sol, qui représentent le quart du cheptel, créent des surplus locaux ou régionaux. Par ailleurs, la concentration des productions végétales dans des régions spécifiques a entraîné une augmentation des engrais minéraux et des pesticides ainsi qu'une dégradation accélérée des sols liée à la monoculture. L'ensemble du Québec se retrouve avec un excédent de fertilisants par rapport aux besoins des cultures de plus de 65% pour le phosphore. Cet excédent fait en sorte que, sur les 1185 municipalités où on retrouve une activité agricole déclarée, on dénombre 425 municipalités en surplus³ d'apports en phosphore par les fumiers. Ces données excluent donc les apports de phosphore par les engrais minéraux.

³ Le calcul du nombre de municipalités en surplus fait actuellement l'objet d'une révision.

Les pesticides

Le secteur agricole a acheté 2,5Mkg d'éléments actifs en 1996 surtout des herbicides. Même si ce volume est quelque peu inférieur à ce qu'il était il y a quelques années, on peut quand même conclure à une pression additionnelle sur l'environnement car les produits sont plus efficaces en petites doses, mais souvent plus dommageables pour l'environnement.

Les pratiques culturales

La monoculture change les caractéristiques des sols et laisse le sol nu entre les rangs. Ainsi, 90% des sols en monoculture présentent des problèmes inquiétants de dégradation, c'est-à-dire une détérioration de la structure qui entraîne à une baisse de rétention en eau, de l'intensité de la vie microbienne et de la fertilité des sols, et augmente les pertes de sols par érosion hydrique et éolienne. Ces pertes sont souvent sélectives et sont composées des particules les plus riches en matières fertilisantes et en pesticides. Le travail excessif du sol, le piétinement des rives par le bétail, l'absence de brise-vent ou de haies sont toutes des pratiques qui favorisent également l'érosion des sols.

Les aménagements hydro-agricoles

Au cours des trois dernières décennies, on a installé environ 300 000 kilomètres de drains souterrains sur 700 000 hectares, soit près du tiers des terres cultivées. De plus, 25 000 kilomètres de cours d'eau ont été redressés, reprofilés, recalibrés et artificialisés. Ces travaux causent des engorgements des cours d'eau en période d'inondation et une réduction appréciable des débits en période d'étiage. L'aménagement des cours d'eau a également rendu les berges très vulnérables à l'érosion, surtout en période de débits de pointe.

On reconnaît généralement que des bandes de végétation de 15 à 30 mètres sont nécessaires pour la protection des cours d'eau. Or, le drainage agricole a diminué la présence de la végétation, voire éliminé le couvert végétal.

Des actions correctrices

Depuis le début des années 1980, plusieurs actions correctrices ont été posées. À titre d'exemples, mentionnons le *Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par les établissements de production animale*, le *Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers*, le *Plan vert* (entente Canada-Québec), la Stratégie phytosanitaire (contrôle des pesticides) du MAPAQ, le volet Assainissement agricole de la phase I du programme *Saint-Laurent Vision 2000* et la *Politique de développement durable* du MAPAQ. Force est de constater que les interventions des dernières années en matière d'assainissement agricole n'ont pas donné les résultats escomptés, principalement en raison d'un manque de contrôle des pratiques agricoles dans le domaine de la fertilisation et dans celui du contrôle de l'utilisation des pesticides.

Plus récemment, de nouvelles initiatives d'intervention mettant davantage d'efforts sur la gestion de l'utilisation des fertilisants et des pesticides ont été mises de l'avant: la *Loi sur la protection du territoire agricole et d'autres dispositions législatives afin de favoriser la protection des activités agricoles* (mieux connue sous le nom de Loi 23); le *Règlement sur la réduction de la pollution d'origine agricole* (RRPOA), le Programme de soutien financier Prime-Vert, le volet agricole de la phase III du programme *Saint-Laurent Vision 2000*; la *Stratégie de réduction de la pollution agricole* du ministère de l'Environnement.

Malheureusement, déjà trop de concessions ont été faites au lobby agricole et d'autres compromis font douter de l'atteinte des objectifs en matière d'assainissement agricole : les bandes de protection des berges qui ne sont toujours pas suffisantes pour protéger adéquatement les lacs et cours d'eau; l'exclusion des fossés du régime de protection, l'utilisation abusive de l'eau pour certaines productions agricoles (piscicultures, canneberges), l'absence d'un code sur les pesticides; etc. Aussi, l'UMQ considère qu'il

faut aller beaucoup plus loin dans les interventions gouvernementales pour réduire les impacts de la pollution diffuse agricole.

Des orientations stratégiques

Le développement du secteur agricole doit être encouragé et soutenu afin d'assurer la vitalité des collectivités agricoles. Toutefois, la croissance des activités agricoles ne doit pas se faire au détriment de la préservation et de la récupération des usages de l'eau, tant en milieu rural qu'en milieu urbain. Cette position de l'Union rejoint le consensus qui s'est dégagé lors du Rendez-vous des décideurs en mars 1999 et l'adoption, à cette occasion, du Plan d'action 1999-2005 en agroenvironnement.

L'UMQ appuie la *Stratégie de réduction de la pollution agricole* actuellement en préparation au ministère de l'Environnement et les six orientations stratégiques de son plan d'action, à savoir :

- améliorer l'acquisition des connaissances;
- sensibiliser les intervenants à la problématique agroenvironnementale;
- concevoir des instruments économiques;
- soutenir la mise en place d'une certification environnementale des fermes;
- favoriser une approche d'intervention par bassin versant;
- adapter l'intervention réglementaire.

Recommandation 22 :

L'UMQ demande au gouvernement d'adopter une gestion de la pollution d'origine agricole axée sur les résultats et d'agir de façon courageuse pour assurer l'atteinte des objectifs de sa stratégie.

5.2. LE CONTRÔLE DES EMBARCATIONS À MOTEUR

Les embarcations à moteurs peuvent causer de l'érosion des rives de certains plans d'eau en raison de leur vitesse et de la fréquence de leurs passages. De plus, les moteurs à deux temps de plusieurs de ces embarcations rejettent dans l'eau jusqu'à 15 fois plus d'hydrocarbures que les moteurs à quatre temps, ce qui représente un sérieux problème pour les écosystèmes et un problème encore plus grave lorsque les plans d'eau touchés servent de réservoir naturel pour l'eau potable de municipalités. Plusieurs provinces et de nombreux états américains ont déjà banni les moteurs à deux temps.

Recommandation 23 :

L'UMQ propose que le gouvernement du Québec, force le retrait graduel des moteurs à deux temps pour les embarcations.

Recommandation 24 :

L'UMQ demande au gouvernement de donner aux municipalités les outils pour contrôler la vitesse des embarcations à moteur afin de prévenir l'érosion des berges, et pour limiter l'utilisation de telles embarcations sur les plans d'eau servant de réservoir d'eau potable ou dont l'écosystème est fragile.

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS :

Recommandation 1 :

À titre de membre de la Coalition pour le renouvellement des infrastructures du Québec, l'UMQ demande l'instauration d'un programme tripartite de long terme pour assurer la pérennité des infrastructures d'aqueduc et d'égouts.

Recommandation 2 :

L'UMQ demande au gouvernement de maintenir l'aide financière visant à permettre aux municipalités de se conformer aux nouvelles normes environnementales pour l'eau potable et les eaux usées.

Recommandation 3 :

L'UMQ propose que le gouvernement mette en place, en partenariat avec les municipalités, un programme pour développer une connaissance adéquate de l'état des infrastructures municipales de l'eau au Québec. De plus, la formation des ouvriers qui assurent le suivi de l'état des infrastructures devrait être améliorée.

Recommandation 4 :

L'UMQ propose que le gouvernement et les municipalités étudient, conjointement, les modalités de la tarification municipale de l'eau.

Recommandation 5 :

L'UMQ propose que soit modifiée la comptabilité municipale de manière à mieux refléter le coût réel de revient des services d'eau. Le calcul du coût de revient devrait également être uniformisé afin qu'il puisse être comparé d'une municipalité à l'autre.

Recommandation 6 :

L'UMQ demande au gouvernement d'apporter des modifications à la *Loi sur les sociétés d'économie mixte dans le secteur municipal* de manière à favoriser la création de SEM dans le domaine de la gestion des infrastructures et des services d'eau. L'Union demande également au gouvernement d'élargir la gamme des formules de partenariats accessibles aux municipalités afin qu'elles puissent bénéficier de toute la souplesse dont elles ont besoin pour offrir de meilleurs services au moindre coût.

Recommandation 7 :

De manière générale, l'UMQ propose une révision en profondeur du régime juridique des cours d'eau municipaux. Il importe particulièrement d'adopter un régime juridique municipal unique en matière de cours d'eau municipaux pour l'ensemble des municipalités du Québec.

Recommandation 8 :

L'UMQ propose que le futur régime juridique fasse en sorte qu'une municipalité locale ait compétence sur les cours d'eau municipaux qui sont situés tout entier sur son territoire et que la MRC ait compétence sur les cours d'eau municipaux qui séparent des territoires municipaux ou qui sont situés sur plus d'un territoire municipal.

Recommandation 9 :

L'UMQ propose que le futur régime juridique prévoit :

- qu'il appartient au citoyen de procéder au nettoyage des berges du cours d'eau municipal, à moins que la municipalité en décide autrement; à défaut par le citoyen d'agir, la municipalité peut intervenir à sa place et lui en réclamer les frais;
- que la municipalité peut décréter qu'elle assumera elle-même, à la place du citoyen, le nettoyage des berges du cours d'eau municipal. Elle peut décider de procéder également à son aménagement et à son entretien. La municipalité engage sa responsabilité uniquement si elle décide d'intervenir.

Recommandation 10 :

L'UMQ demande que la notion d'indemnité prévue au *Code municipal* soit enlevée puisqu'elle ne correspond plus à la réalité d'aujourd'hui. Malgré ce retrait, les propriétaires riverains conserveraient leurs recours de droit civil lors de dommages découlant de négligence ou d'abus par l'exécutant des travaux.

Recommandation 11 :

L'UMQ demande que les procédures de procès verbal et d'acte d'accord pour décréter des travaux dans les cours d'eau municipaux et pour en répartir le coût soient supprimées.

Recommandation 12 :

L'UMQ demande que les lois municipales soient modifiées de manière à indiquer que la répartition des coûts des travaux dans les cours d'eau municipaux est déterminée par règlement du conseil municipal et, qu'à défaut d'un tel règlement, celle-ci soit basée sur la superficie du bassin de drainage.

Recommandation 13 :

L'UMQ demande au gouvernement de maintenir le droit de passage aux municipalités, actuellement prévu à l'article 775 du *Code municipal*, pour avoir accès aux cours d'eau municipaux et y effectuer les travaux requis.

Recommandation 14 :

L'UMQ demande que la définition de cours d'eau municipal soit révisée de manière à éviter les problèmes d'interprétation.

Recommandation 15 :

L'UMQ propose que le gouvernement privilégie une gestion intégrée des cours d'eau municipaux qui tienne compte, notamment, du bassin versant.

Recommandation 16 :

L'UMQ demande au gouvernement de procéder aux modifications législatives nécessaires pour donner un statut légal à l'entente intervenue avec l'UMQ et l'UMRCQ, conditionnellement à l'introduction d'un mécanisme de contrôle simple et efficace.

Recommandation 17 :

L'UMQ demande au gouvernement de produire un devis type pour l'aménagement ainsi que pour l'entretien des cours d'eau municipaux.

Recommandation 18 :

L'UMQ propose que le MENV et le MAPAQ développent, en collaboration avec les unions municipales et les associations professionnelles concernées, un programme de formation destiné aux inspecteurs municipaux.

Recommandation 19 :

L'UMQ propose que le MENV et le MAPAQ donnent, dans les différentes régions du Québec, un support technique adéquat aux inspecteurs municipaux.

Recommandation 20 :

L'UMQ propose que le MAPAQ transfère aux MRC l'ensemble des dossiers qu'il possède relativement aux cours d'eau municipaux, afin de les rendre accessibles aux municipalités locales ainsi qu'au public.

Recommandation 21 :

L'UMQ propose une révision du régime juridique de l'eau au Québec de manière à donner à l'eau un statut de ressource collective.

Recommandation 22 :

L'UMQ demande au gouvernement d'adopter une gestion de la pollution d'origine agricole axée sur les résultats et qu'il agisse de façon courageuse pour assurer l'atteinte des objectifs de sa stratégie.

Recommandation 23 :

L'UMQ propose que le gouvernement du Québec retire graduellement de la circulation les moteurs à deux temps pour les embarcations.

Recommandation 24 :

L'UMQ demande au gouvernement de donner aux municipalités les outils pour contrôler la vitesse des embarcations à moteur afin de prévenir l'érosion des berges, et pour limiter l'utilisation de telles embarcations sur les plans d'eau servant de réservoir d'eau potable ou dont l'écosystème est fragile.