



« La gestion de l'eau au Québec »

Mémoire

déposé
(sans présentation)
par :

Fondation québécoise en environnement

dans le cadre :

Consultation publique sur la gestion de l'eau
Bureau d'audiences publiques sur l'environnement

25 novembre 1999

« La gestion de l'eau au Québec »

Mémoire

SOMMAIRE

1.	Introduction	pages 1 - 2
2	Les eaux souterraines	pages 2 - 3 - 4
3.	Les eaux de surface	page 4 - 5 - 6
4.	Équipements et services relatifs à l'eau	page 7 - 8
5.	L'eau comme enjeu mondial	page 8 - 9 - 10
6.	Conclusion	page 11

Introduction

Le présent mémoire expose le point de vue de la Fondation québécoise en environnement sur le projet de politique de l'eau défini par le gouvernement du Québec dans le document de consultation intitulé *La gestion de l'eau au Québec*.

Créée en 1987, la Fondation québécoise en environnement est un organisme sans but lucratif qui s'efforce de contribuer à un meilleur environnement par des actions de sensibilisation et de concertation. La Fondation compte plus de 5 000 membres-amis et 200 membres-partenaires, issus notamment du milieu des affaires et du monde universitaire.

La Fondation adhère à l'orientation générale de la politique proposée, soit celle du développement durable, de même qu'aux objectifs associés à cette politique, savoir la protection de la santé, la conservation des ressources en eau, la mise en valeur de ces ressources dans une optique de développement socio-économique et la conciliation des usages aux fins de répondre aux besoins légitimes.

La Fondation aimerait attirer l'attention sur les faits et les questions qui lui paraissent les plus importants, relativement aux quatre grands thèmes traités dans le document de consultation, soit, dans l'ordre, les eaux souterraines, les eaux de surface, les équipements et la gestion des services ainsi que l'eau comme enjeu mondial.

En tout premier lieu, est-il besoin d'insister sur l'importance de l'eau, essentielle à la vie et aux activités humaines, et par conséquent sur l'importance d'une politique de l'eau. Est-il besoin de rappeler, également, l'importance de la question à l'échelle mondiale, quand on songe aux centaines de millions de personnes qui manquent d'eau ou qui ne disposent pas d'eau salubre.

De façon générale, la Fondation insiste sur la nécessité d'améliorer les connaissances nécessaires à la mise en œuvre d'une saine gestion de l'eau, donc sur la nécessité de mettre en place certains moyens de connaissance qui font défaut dans le domaine de l'eau, sur la nécessité de sensibiliser et de responsabiliser la population, qui a une incidence considérable sur l'état des ressources en eau, notamment par ses habitudes de consommation, de même que sur la nécessité d'une certaine prévoyance face aux risques que l'évolution du climat fait peser sur les ressources en eau.

Les eaux souterraines

Le Québec dispose d'eaux souterraines abondantes et de bonne qualité. En plus de leur importance pour le milieu naturel, ces eaux jouent un rôle vital, au Québec, comme source d'approvisionnement en eau de boisson.

Sur les neuf dixièmes du territoire québécois, habités par 20 % de la population, les nappes souterraines constituent la principale source d'alimentation en eau potable. Facile à capter, par des moyens peu coûteux, cette eau joue un rôle essentiel dans le développement socio-économique du Québec.

Malgré l'abondance et la bonne qualité générale des eaux souterraines, on observe à certains endroits des problèmes de pollution et d'épuisement des nappes. En milieu rural, en particulier, les eaux souterraines sont souvent contaminées par des substances contenues dans les engrais et dans les pesticides. De même, on constate à l'occasion des contaminations bactériologiques de l'eau des puits individuels ainsi que des rabattements de la nappe phréatique qui font craindre des pénuries locales dans l'avenir.

Comme l'oxygène atteint peu les eaux souterraines, celles-ci n'ont qu'une faible capacité d'auto-épuration. La plupart des micro-organismes susceptibles de décomposer les polluants ont en effet besoin d'oxygène. Il s'ensuit que la pollution des eaux souterraines devient souvent, dans la pratique, un phénomène presque irréversible. Les opérations de dépollution sont possibles, mais elles nécessitent tellement de temps et d'argent qu'elles sont difficilement praticables sur une grande échelle. Par ailleurs, on sait que la pollution des eaux souterraines se répercute sur les eaux superficielles, puisque les nappes participent dans une large mesure à l'alimentation des cours d'eau.

Dans le cas des eaux souterraines, vu la difficulté des opérations de dépollution, il nous apparaît impérieux que la future politique de l'eau repose sur une approche de prévention.

Toute action doit se fonder sur des connaissances raisonnablement sûres et complètes. Or, nous connaissons mal les réalités hydrogéologiques locales et régionales. Nous ne sommes pas suffisamment bien renseignés sur la profondeur, le volume et la configuration des nappes, sur la direction des écoulements, sur les échanges entre nappes et réservoirs, etc. La future politique de l'eau devrait donc prévoir des moyens de connaissance visant à doter les autorités locales et régionales ainsi que les usagers d'outils permettant une gestion éclairée. Ainsi, il nous semble important, dans un premier temps, d'établir un inventaire des eaux souterraines, de mener une étude sur l'état des nappes captives et de réunir les données existantes, notamment les renseignements fournis par les puisatiers, en un corps de connaissances intégré, facile à utiliser.

Comme la population est le principal usager des eaux souterraines, sa participation est essentielle au succès de la future politique. Il faut prévoir des moyens de sensibilisation visant à faire comprendre que les eaux souterraines constituent une richesse précieuse, fragile, renouvelable mais limitée.

Enfin, étant donné l'importance vitale des eaux souterraines, pour la planète et pour l'humanité, il y a lieu de s'interroger sur le bien-fondé de certaines dispositions de l'actuel régime juridique qui peuvent donner à penser que ces eaux ne constituent pas un bien commun au même titre que les eaux continentales superficielles. Nous pensons ici aux dispositions du *Code civil du Québec* qui permettent au propriétaire d'un terrain de faire un usage exclusif, en pleine propriété, de l'eau souterraine pouvant être captée sous le sol de son terrain.

Les eaux de surface

Le Québec possède de vastes ressources en eaux douces superficielles. Par habitant, ces ressources représentent une quantité huit fois supérieure à la moyenne mondiale. Et il s'agit d'eaux généralement de bonne qualité.

En plus de leur importance primordiale pour le milieu naturel, les eaux continentales de surface jouent un rôle essentiel dans l'existence et les activités de l'homme. Au Québec, près de la moitié de l'eau superficielle prélevée chaque année sert à l'approvisionnement en eau de boisson. L'eau de surface est également importante, sinon essentielle, dans le transport, la production d'électricité, la production agro-alimentaire, l'industrie des pâtes et papiers et dans une foule d'autres domaines, tels l'hygiène, les loisirs, etc.

Le régime de l'eau consacre l'importance primordiale des eaux de surface, puisqu'il fait de celles-ci un bien commun, en plus de soumettre la majorité des catégories de prélèvements à une procédure d'autorisation.

De façon générale, nous sommes relativement bien renseignés sur l'état des eaux de surface, grâce aux réseaux d'observation mis en place par les pouvoirs publics, qui mesurent les principaux caractères de l'eau, la présence de certaines substances indésirables ainsi que plusieurs phénomènes hydrologiques. Les données recueillies depuis vingt ans révèlent une amélioration, mais il reste beaucoup à faire, si l'on considère par exemple qu'en bien des endroits l'eau est encore impropre à la baignade et à divers autres loisirs aquatiques.

Le gouvernement préconise une gestion par bassin versant qui a fait ses preuves dans de nombreux pays. Il s'agit d'une formule qui nous apparaît intéressante, sous réserve d'être adaptée aux particularités québécoises.

S'agissant des eaux superficielles en particulier, l'une des préoccupations importantes de la future politique devrait concerner les répercussions que pourrait avoir sur le cycle de l'eau une éventuelle élévation de la température planétaire.

Selon les données dont nous disposons, les deux dernières décennies ont été les plus chaudes de l'histoire. La plupart des scientifiques jugent vraisemblable une augmentation moyenne des températures variant entre 1 et 4 degrés Celsius au Québec au cours du prochain siècle. À certains endroits, cette fourchette pourrait être nettement dépassée. Ainsi, on pense que les latitudes supérieures devraient connaître un réchauffement plus marqué. Le reste du continent, bien sûr, devrait également être touché.

Toujours selon les scientifiques, l'élévation des températures pourrait provoquer une aggravation de certains phénomènes météorologiques extrêmes, aussi bien des précipitations torrentielles à certains endroits que des sécheresses ailleurs. De façon générale, on peut s'attendre à une modification du bilan hydrique. Dans le sud du Québec, une élévation des températures entraînerait une augmentation de l'évaporation, ce qui pourrait contribuer au risque de pénurie à certains endroits, notamment en zone agricole. Il nous apparaît donc important d'étudier les conséquences éventuelles de ces phénomènes sur l'évolution des ressources et des besoins en eau, sur les mesures de protection qui pourraient s'imposer et sur les possibilités de mise en valeur qui pourraient se présenter.

L'évolution du climat et du bilan hydrique forcera une réévaluation constante des limites à respecter dans l'exploitation des ressources en eau. Il faut donc prévoir des moyens de connaissance qui permettront de suivre l'évolution de ces phénomènes, de façon à pouvoir faire les inévitables rajustements qui s'imposeront.

Enfin, nous aimerions rappeler l'importance de la gestion des matières dangereuses dans une optique de protection des eaux. La récupération des huiles usées devrait notamment constituer un moyen d'action prioritaire.

Équipements et services relatifs à l'eau

Le Québec a fait des progrès considérables depuis vingt ans dans le domaine des équipements relatifs à l'eau, essentiellement constitués de réseaux de distribution et d'assainissement.

Environ 80 % de la population québécoise est desservie par des réseaux de distribution assurant le captage, le traitement (généralement) et la distribution de l'eau, tandis que près de 92 % de la population québécoise est desservie par des réseaux d'assainissement. En l'an 2000, au terme de l'actuel programme d'équipement (Programme d'assainissement des eaux municipales), les réseaux d'assainissement dotés d'une station d'épuration desserviront 98 % de la population.

La prestation des services de distribution et d'assainissement relève des municipalités, et ce sont ces dernières qui possèdent les équipements. Les municipalités assurent donc la gestion des services et le financement des équipements. L'État, en l'occurrence le Québec, exerce un contrôle sur le rendement des ouvrages par le truchement des conditions dont sont assortis les contrats de financement passés avec les municipalités, de même qu'il exerce un contrôle sur la qualité de l'eau potable par l'établissement de normes.

Malgré les progrès accomplis, l'amélioration des réseaux nécessitera encore des investissements importants de la part des municipalités, aussi bien dans le domaine de l'approvisionnement en eau potable que dans le domaine de l'assainissement. Sur une période de vingt ans, ces investissements pourraient dépasser les cinq milliards de dollars selon les chercheurs de l'I.N.R.S.

Pour faire face aux besoins, on devra vraisemblablement mieux maîtriser la consommation d'eau et accroître l'efficacité des services. La consommation globale d'eau potable par habitant est très élevée au Québec : elle atteint près de 800 litres par jour, comparativement à 520 litres en Ontario et 150 en Allemagne, par exemple. La consommation domestique par habitant est également très élevée : elle atteint 400 litres par jour, comparativement à 200 litres en Angleterre et 150 litres en France.

L'un des moyens à envisager, pour mieux maîtriser la consommation et assurer aux municipalités les recettes dont elles ont besoin consiste en l'imposition d'une redevance d'utilisation, soit un prix tarifé. Selon cette formule, l'utilisateur paie un prix entièrement ou partiellement proportionnel au service rendu, c'est-à-dire à la quantité d'eau consommée. Une telle redevance a également le mérite supplémentaire de sensibiliser la population à l'importance primordiale de l'eau.

Pour ce qui est d'accroître l'efficacité des services, l'un des moyens à envisager consiste vraisemblablement à concevoir les pouvoirs publics comme des maîtres d'ouvrage susceptibles de confier de plus en plus de tâches à l'entreprise privée.

L'eau comme enjeu mondial

L'eau douce utilisable représente environ 2 pour cent des ressources en eau de la planète, tandis que l'eau douce couramment utilisée, celle des ruisseaux, des rivières, des fleuves et des lacs, vapeur d'eau atmosphérique comprise, représente 1 pour cent de ces ressources. Le volume annuel disponible (environ 9 000 kilomètres cubes) devrait théoriquement suffire à répondre aux besoins de la population mondiale, mais l'eau est très inégalement répartie.

À titre d'exemple, il tombe annuellement 68 500 mètres cubes par habitant sur l'Islande, mais l'archipel de Bahreïn, dans le golfe Persique, est presque entièrement dépourvue d'eau douce. Les mêmes inégalités caractérisent la consommation. Ainsi, on estime que l'Européen moyen, qui consomme pourtant beaucoup moins d'eau que le Québécois moyen, en consomme 70 fois plus que l'habitant moyen du Ghana.

Selon des études récentes, plus de 200 millions de personnes manquent encore d'eau et plus d'un milliard de personnes ne bénéficient pas d'un approvisionnement en eau salubre.

Il est donc évident que les pays riches en eau ont une responsabilité vis-à-vis de l'ensemble de l'humanité, et notamment vis-à-vis des générations futures, en ce qui a trait à la conservation des ressources en eau. Le Québec, qui dispose de 3 pour cent de l'eau douce de la planète, compte parmi les endroits privilégiés à cet égard. Il se doit de protéger une richesse qui fait partie du patrimoine de l'humanité et de participer à la recherche de solutions destinées à résoudre les problèmes qui se posent dans certains pays du monde.

Le secteur de l'eau embouteillée est en plein essor. Il existe un marché important, encore peu exploitée, pour cette eau en Amérique du Nord. L'Américain moyen n'en consomme que 43 litres par année, alors que l'Européen en consomme près de 100 litres. Il serait bon que la future politique de l'eau favorise le développement d'une vigoureuse industrie québécoise de l'eau embouteillée, tout en fixant les limites que cette industrie devra respecter pour ne pas porter atteinte aux ressources.

La future politique devra également favoriser la pénétration à l'étranger des entreprises québécoises spécialisées dans la construction et l'exploitation d'équipements relatifs à l'eau, tels que centrales hydroélectriques, stations d'épuration et usines de traitement.

Seulement pour le secteur de l'approvisionnement en eau potable et de l'épuration des eaux usées, les travaux de construction d'équipements dans les pays en voie de développement devraient représenter une valeur de plusieurs centaines de milliards de dollars, et les travaux de modernisation des équipements dans les pays industrialisés, une valeur de 400 milliards de dollars, au cours des dix prochaines années.

Ces dernières années, le retard de la réglementation québécoise concernant l'eau a fait en sorte que les entreprises québécoises n'ont guère été incitées à développer et à mettre ne oeuvre des techniques de pointe, ce qui a nui considérablement à leur compétitivité à l'étranger. La future politique de l'eau devra reconnaître l'influence déterminante de la réglementation sur la compétence des entreprises et affirmer une nette volonté de corriger la situation en préconisant l'adoption de normes modernes.

Conclusion

Étant donné l'importance primordiale de l'eau, pour la planète comme pour la vie et les activités humaines, la Fondation québécoise en environnement se réjouit de la volonté du gouvernement de doter le Québec d'une politique de l'eau moderne.

La Fondation adhère à l'orientation générale proposée par le gouvernement, soit celle du développement durable, de même qu'aux objectifs associés à cette orientation, savoir la protection de la santé, la conservation des ressources en eau, la mise en valeur de ces ressources dans une optique de développement socio-économique et la conciliation des usages aux fins de répondre aux besoins légitimes.

En ce qui a trait à l'action de l'État, l'une des mesures à privilégier devrait consister à moderniser la réglementation relative à l'eau, afin non seulement de protéger les ressources et de favoriser leur exploitation judicieuse, mais également d'encourager la conception et la mise en œuvre de techniques de pointe par les entreprises québécoises.

Une réglementation moderne est essentielle à l'émergence d'entreprises capables de s'imposer par leur compétence sur la scène internationale.

De façon générale, la Fondation désire insister sur la nécessité d'améliorer les connaissances nécessaires à une saine gestion de l'eau, sur la nécessité de sensibiliser et de responsabiliser la population, qui influe de manière déterminante sur l'état des ressources, notamment par ses habitudes de consommation, de même que sur la nécessité de montrer une certaine prévoyance face aux risques de modification du bilan hydrique associés à l'évolution du climat.