Développement durable et territoires

Économie, géographie, politique, droit, sociologie

Dossier 6 | 2006

Les territoires de l'eau

Les politiques territoriales de l'eau au Québec (Canada)

Des plans directeurs de l'eau à la mise en œuvre des contrats de bassin

Alexandre Brun et Frédéric Lasserre

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/2762>

DOI : 10.4000/developpementdurable.2762

ISSN : 1772-9971

Éditeur

Association DD&T

Référence électronique

Alexandre Brun et Frédéric Lasserre, « Les politiques territoriales de l'eau au Québec (Canada) », *Développement durable et territoires* [En ligne], Dossier 6 | 2006, mis en ligne le 07 janvier 2013, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/developpementdurable/2762> ; DOI : 10.4000/developpementdurable.2762

Ce document a été généré automatiquement le 1 mai 2019.

Développement Durable et Territoires est mis à disposition selon les termes de la licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale 4.0 International.

Les politiques territoriales de l'eau au Québec (Canada)

Des plans directeurs de l'eau à la mise en œuvre des contrats de bassin

Alexandre Brun et Frédéric Lasserre

1. Constat

- ¹ Le gouvernement de Bernard Landry (Parti Québécois) a présenté, après plusieurs tentatives avortées, une nouvelle politique nationale de l'eau pour le Québec le 26 novembre 2002. Celle-ci fait de l'eau le « patrimoine collectif de la société québécoise ». Elle comprend 57 engagements, répartis en cinq grands chapitres, allant de la protection des écosystèmes aquatiques à l'amélioration de la gestion des services d'eau. Au titre de la réforme de la gouvernance de l'eau, cette politique promeut la gestion intégrée de l'eau par bassin versant, laquelle repose sur la mise en œuvre successive de Plans Directeurs de l'Eau (PDE) puis de contrats de bassin, dans 33 bassins versants jugés prioritaires par les autorités. Les contrats de bassins se présentent comme le volet opérationnel des PDE. Il s'agit de lier la parole des agents économiques aux organismes de bassin versant autour d'un projet local : à chaque acteur son projet, à chaque projet son contrat. Théoriquement donc, on recensera prochainement de multiples contrats dans chaque bassin versant. Les usagers ne sont toutefois pas obligés de s'engager dans un contrat de bassin, y compris s'il s'agit d'importants pollueurs. L'objectif est de les inviter à se conformer aux règles environnementales en empruntant les voies de la concertation et de l'aide technique.
- ² Cette approche, qui se veut « territoriale » et « participative », s'est peu à peu imposée aux pouvoirs publics. Les polémiques suscitées par les inondations qui ont touché la Province au cours des années 1990, mais aussi les pollutions industrielles et agricoles excessives, ont en effet poussé les autorités québécoises à remettre en cause les méthodes d'intervention encore trop largement tournées vers le génie civil aux dépens notamment de l'ingénierie écologique. D'autres facteurs, politiques et administratifs ceux-là, ont

favorisé l'émergence d'une réforme de la gestion de l'eau au Québec fondée sur des PDE et des contrats de bassin. Ainsi, la multiplication des lois et des organisations en charge de la gestion de l'eau a incité le gouvernement à définir une politique de l'eau plus homogène. En second lieu, l'absence d'outils de coordination et de planification au niveau du bassin versant n'a, jusqu'alors, pas permis aux organismes de bassin de jouer pleinement leur rôle de « porteur de projet ». En troisième lieu, la catastrophe survenue en mai 2000 à Walkerton (Ontario) à cause d'une pollution de l'eau, le succès de documentaires dénonçant la mauvaise gestion de l'environnement au Canada et le débat – très médiatisé – sur la privatisation des services de distribution d'eau, ont accru l'intérêt de placer l'information et la participation du public au centre d'une réforme relative à la gestion de l'eau.

- 3 La mise en place d'une nouvelle politique nationale de l'eau au Québec témoigne enfin de la volonté souverainiste du Québec de se doter d'une stratégie plus affirmée en matière d'aménagement et de gestion des eaux dans le cadre de la fédération canadienne. Le nom de *Politique nationale de l'eau* n'est pas anodin, il traduit la volonté de Québec de s'affirmer plus nettement dans un domaine de compétence constitutionnellement provincial. Au plan international, les enjeux économiques ne sont pas minces pour les dirigeants québécois. D'une part, il s'agit de répondre aux pressions américaines exercées sur les eaux du Saint-Laurent tout en introduisant les principes du développement durable à la gestion de la ressource en eau – domaine étroitement lié (comme la gestion forestière) à l'histoire industrielle de l'Est canadien. D'autre part, il est important pour le Québec – en terme d'image notamment – de respecter ses engagements environnementaux auprès des instances internationales. Les vastes espaces naturels forestiers et lacustres constituent toujours, il est vrai, l'un des principaux attraits touristique du Québec à l'étranger.

2. Problématique et hypothèses de recherche

- 4 En janvier 2003, la publicité faite par l'ancien gouvernement Landry à cette nouvelle politique cache mal les difficultés structurelles auxquelles se heurtent successivement les gouvernants québécois tels que le pouvoir des acteurs et des groupes de pression¹, le double langage des organisations professionnelles agricoles et l'inconstance des moyens budgétaires des politiques environnementales. Sur ce dernier point précisément, il s'avère que suite à l'arrivée des libéraux aux affaires en avril 2003², les craintes des analystes du ministère de l'environnement se sont confirmées. Comment, en effet, respecter les nombreuses promesses du gouvernement précédent en matière de politique de l'eau, alors que l'équipe aujourd'hui au pouvoir affiche, pour des raisons budgétaires notamment, d'autres priorités ? Cet écueil financier est d'autant plus menaçant que, compte tenu des priorités financières de l'actuel gouvernement libéral, on peut sérieusement se demander dans quelle mesure le projet québécois de gestion de l'eau, tout en s'inspirant sans doute trop d'un modèle français difficilement transposable au Québec, accordera une réelle autonomie décisionnelle, opérationnelle et fiscale aux futurs organismes de bassin.
- 5 Cette interrogation dévoile de fait la fragilité de la nouvelle politique de l'eau en ce qu'elle est davantage basée sur l'incitation que sur la taxation ou la réglementation. Schématiquement, l'Etat s'est abrité derrière le concept de gouvernance locale, de manière à contourner la délicate question de l'application du principe pollueur-utilisateur-payeur. Reste qu'en cas de réduction des dépenses publiques, actuellement en

vigueur, les aides aux investissements concernant l'eau diminuent. À terme, cela risque d'être perçu par les acteurs locaux comme un désengagement de l'État, lequel fragiliserait ainsi sa position de maître d'œuvre sans toutefois favoriser la responsabilisation des usagers. Cette tendance au désengagement financier de l'État, initiée sous le gouvernement du Parti québécois dans le but de restaurer des finances publiques en piètre état, se trouve aujourd'hui renforcée par l'idéologie du gouvernement libéral et ses objectifs de « *réingénierie de l'État* » (autrement dit de réforme de l'État) et d'emphasis mise sur la notion de « *partenariat public-privé* ».

- 6 Notre hypothèse est qu'en l'absence d'un budget propre à alimenter de manière pérenne la politique de l'eau, celle-ci ne peut être ni planifiée ni coordonnée. Autrement dit, la pérennité d'un financement public et autonome demeure la clé de voûte de la genèse d'une réelle gestion intégrée de l'eau. C'est pourquoi, il convient de s'interroger sur les conditions techniques et économiques du rapprochement des concepts de gouvernance locale et de solidarité financière de bassin. Dans cette optique, il nous paraît réaliste de traiter spécialement la question de l'évolution des projets de contrats de bassin en revenant sur les controverses autour des moyens alloués à leur mise en œuvre.

3. Méthodologie

- 7 L'objectif de la recherche menée au sein de l'Observatoire de recherches internationales sur l'eau avec l'appui scientifique de l'Institut Québécois des Hautes Etudes Internationales est de définir les conditions de l'émergence des politiques environnementales dites « *territoriales* » dans les pays industrialisés au titre du développement durable. Le dispositif méthodologique est fondé sur l'analyse de la genèse de la politique de l'eau à l'échelle provinciale, et, en particulier, sur les contrats de bassin, qui en constituent la déclinaison locale, du moins en théorie. La méthodologie repose sur l'exploitation de trois types complémentaires de sources :
- 8 1) Les entretiens semi-directifs réalisés à Québec auprès des concepteurs de la politique de l'eau lors de la préparation du projet (janvier 2002, phase 1), de sa mise en place (janvier 2003, phase 2) et enfin lors de sa mise en œuvre (janvier 2004, phase 3). À l'heure des premiers « retours d'expérience », des entretiens complémentaires ont été conduits les 28 janvier, 21, 22 et 23 février 2005 auprès de cinq personnes ayant directement participé, en région, à l'une de ces phases de travail. Au total, près de trente entretiens ont été réalisés depuis 2002 ; leur durée moyenne était d'une heure trente. Cette série d'entretiens s'inscrit notamment dans le prolongement d'une enquête relative à la gestion des usages de l'eau (Brun, 1996). 2) Les rapports (BAPE, MAPAQ, FAPAQ) et déclarations officiels (en particulier celles d'André Boisclair), les notes administratives et de service émanant du ministère en charge de l'environnement, du regroupement des organisations de bassins versants du Québec et des agents économiques dont les activités sont liées à l'hydroélectricité, à l'industrie et à l'agriculture. Il convient d'ajouter à ces sources, les observations émises en public au sujet de la politique nationale de l'eau par les représentants d'organisations socioprofessionnelles ou associatives à l'occasion des manifestations publiques et des colloques tels celui du CRAAQ (23-24 Février 2005, Drummondville). 3) Les articles parus dans la presse régionale et nationale (*Le Devoir*, *La Presse*, *Le Soleil*, etc.) ainsi que les commentaires de la population et des associations québécoises recueillis à l'occasion de reportages télévisés ou radiodiffusés sur RDI notamment.

4. Résultats de la recherche³

4.1. L'eau est considérée par les ménages comme un bien quasi gratuit au Québec, d'où la difficulté d'instaurer une redevance

- 9 L'eau est abondante au Québec. 10 % des 1 667 000 km² du territoire québécois, soit trois fois la superficie de la France, sont recouverts d'eau douce. Le Québec compte plus de 4500 cours d'eau et 500 000 lacs, dont 30 sont supérieurs à 250 km². Il comprend 430 bassins versants répartis en dix régions hydrographiques relevant de quatre grands systèmes hydrographiques : la baie James, la baie d'Hudson, la baie d'Ungava et le Saint-Laurent. Le Québec recèle en outre environ 2 000 km³ de réserves d'eau souterraine, 10 % des réserves étant disponibles dans les régions habitées. Cela explique qu'une large partie de la population québécoise (sept millions d'habitants) considère l'eau comme une ressource inépuisable, et donc quasi-gratuite.
- 10 Selon les chiffres obtenus auprès de l'Institut National de la Recherche Scientifique (INRS), les Québécois consomment en moyenne de 400 litres d'eau potable par jour (l/j), soit 25 l/j de moins que les Américains. Le Québec gonfle ainsi la moyenne canadienne qui se situe à 350 l/j, nettement au-dessus du Royaume-Uni (200 l/j) et de la France (150 l/j). Globalement, les résidences québécoises exigent la production annuelle de 1,7 milliard de m³ d'eau traitée, dont 1,4 milliard proviennent des eaux de surface, principalement du Saint-Laurent et de ses tributaires, et 236 millions des eaux souterraines. Seulement 1 % de l'eau consommée sert à l'alimentation humaine. Dans ce contexte, la plupart des sondages d'opinion indiquent que les personnes interrogées se disent préoccupées par les problèmes liés à la potabilité de l'eau sans toutefois être prêtes à déboursier davantage pour protéger la ressource⁴. Face à cette tendance de fond de l'opinion publique, on entrevoit déjà les difficultés d'instaurer une redevance, difficultés renforcées par la réticence des entreprises (papetières, sidérurgiques, etc.) consommatrices d'eau et polluantes vis-à-vis de ce type de dispositif.

4.2. En repoussant la mise œuvre d'une politique nationale de l'eau, les pouvoirs publics québécois se sont privés d'outils de gestion indispensables

- 11 Conscients de la faible propension des ménages québécois à dépenser plus pour l'eau potable, les pouvoirs publics québécois ont longtemps repoussé la mise œuvre d'une politique nationale de l'eau. Longtemps gérée au niveau du gouvernement provincial et peu décentralisée, la politique québécoise de l'eau souffrait de la difficulté d'impliquer les acteurs locaux, compte tenu du caractère souvent mal défini des instances administratives régionales, de fréquents remaniements des découpages de ces instances, et de la discordance entre ces découpages administratifs et les territoires hydrologiques⁵.
- 12 L'eau comme ressource et le lit des cours d'eau sont sous juridiction provinciale⁶. Aussi, plusieurs ministères québécois ont des prérogatives dans le domaine de la gestion de l'eau. Il s'agit des ministères de l'environnement (élaboration, mise en œuvre et évaluation des politiques environnementales, études des rejets industriels et agricoles), des ressources naturelles (ressources hydrauliques, affectation et gestion des terres

publiques), de la santé et des services sociaux (surveillance des eaux de baignades et de consommation, réglementation de certains produits alimentaires), de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation (droit de pêche, surveillance des exploitation agricole) et des affaires municipales (assainissement des eaux, aménagement du territoire). Chaque ministère a, peu à peu, adopté sa propre stratégie en matière de gestion de l'eau eu égard aux pressions qu'exercent les groupes d'intérêts concernés sur chacun d'eux. D'autre part, le législateur a édicté de nombreuses lois et règlements relatifs à l'eau dans un contexte global de durcissement et de multiplication des normes environnementales [tableau 1]⁷.

- 13 Le rôle des municipalités, en dernier lieu, n'est pas négligeable. Le gouvernement du Québec s'est assuré que les municipalités disposent de la compétence légale pour offrir des services d'eau aux habitants⁸. Les principales lois municipales comportant des pouvoirs et des règles relatives à la gestion de l'eau sont le Code municipal (*L.R.Q., c. C-27.1*), la loi sur les cités et villes (*L.R.Q., c. C-19*), la loi sur l'aménagement et l'urbanisme (*L.R.Q., c. A-19.1*) et la loi sur la fiscalité municipale (*L.R.Q., c. F-2.1*). En règle générale, les services d'eau relèvent des municipalités qui sont propriétaires des infrastructures liées à l'eau potable (puits de captage, dispositifs de traitement des eaux brutes) et aux eaux usées (stations d'épuration). Les municipalités planifient, financent, entretiennent et contrôlent les activités liées à l'eau. Les lois citées précédemment octroient également aux municipalités des responsabilités en matière de gestion des cours d'eau municipaux⁹. Au total, pas moins de huit ministères ou sociétés d'Etat gèrent certains aspects liés à l'eau, outre les dizaines d'associations locales et régionales (pêche, nature, sports aquatiques). A cela s'ajoutent les 1 106 municipalités locales, les 87 Municipalités Régionales de Comté (MRC) et les communautés urbaines de Montréal et Québec¹⁰.

Tableau 1 : Quelques textes de lois québécois concernant le domaine de l'eau au milieu des années 1990 (sources : COBARIC, 1996).

Loi relative à la qualité de l'environnement	(L.R.Q.1981, c. Q-2)
Loi relative au régime des eaux	(L.R.Q., c. R-13)
Loi relative à la société québécoise d'assainissement des eaux	(L.R.Q., c. S-18.2.1)
Loi relative aux pêcheries et à l'aquaculture commerciales	(L.R.Q., c. P-9.01)
Loi relative aux terres du domaine public	(L.R.Q., c. T-8.1)
Loi relative à la conservation et la mise en valeur de la faune	(L.R.Q., c. C-61.1)
Loi relative à la forêt	(L.R.Q., c. F-4.1)

Les nombreux règlements connexes ne sont pas mentionnés

- 14 Il y a par ailleurs des chevauchements des pouvoirs fédéraux et provinciaux, même si les gouvernements fédéraux successifs n'ont pas mis en application les recommandation du

rapport Pearce (1985) ; lequel a notamment proposé d'élaborer une politique fédérale en matière d'eau et la gestion intégrée par bassin versant. Le gouvernement fédéral exerce sa juridiction sur l'eau sur la base de ses compétences constitutionnelles – bien que l'eau ne soit pas directement mentionnée dans la Loi constitutionnelle canadienne. Comme au niveau provincial divers ministères fédéraux interviennent au titre de la gestion de l'eau [tableau 2] et de nombreuses lois concernent le domaine de l'eau telles que la loi canadienne sur la protection de l'environnement (*L.R.1985, ch.16*), la loi sur les pêches (*L.R.1985, ch. F-16*), la loi sur la protection des eaux navigables (*L.R.1985, ch. N-22*), la loi sur les ressources en eau du Canada (*L.R.1985, ch.C-11*) et la loi canadienne sur l'évaluation environnementale (*L.R.1992, ch.37*) notamment.

Tableau 2 : Sept ministères fédéraux interviennent dans le domaine de la gestion de l'eau

Ministères	Compétences
Environnement	Eaux intérieures
Pêches et Océans	Pêcheries et protection de l'habitat du poisson
Santé	Eau potable
Transports	Voies navigables, ports et garde côtière
Energie, mines et ressource naturelles	Energie hydroélectrique
Affaires indiennes et du nord	Gestion des ressources dans le nord
Affaires extérieures	Traité des eaux limitrophes et autres traités entre le Canada et les Etats-Unis

- 15 Il est fréquent que la gestion de l'eau relève de nombreux acteurs publics et privés. Et, comme en France, le droit de l'eau correspond à une compilation de multiples textes qui renvoient à différents codes (environnement, urbanisme...). Cependant, privés d'outils de coordination et de planification d'actions relatives à l'aménagement et à la gestion des eaux, les pouvoirs publics n'ont eu d'autres choix que d'intervenir au coup par coup face aux problèmes auxquels ils ont été confrontés lors des deux dernières décennies (à savoir les inondations torrentielles du 19 au 21 juillet 1996 au Saguenay Lac Saint Jean, les effets désastreux sur les ressources en eau de l'épandage des lisiers ou la réduction de la diversité biologique consécutive à la disparition massive des milieux humides (4 000 ha) au cours des cinquante dernières années le long des rives du Saint-Laurent entre Cornwall et Matane).

4.3. Genèse de la politique de l'eau du Québec : la démarche controversée du ministère péquiste de l'environnement (2001-2003)

- 16 A la tête d'un ministère inédit associant la gestion des affaires municipales, des métropoles, de l'environnement et de l'eau, offrant donc la possibilité d'intégrer réellement les aspects urbains et environnementaux de la gestion de l'eau, André Boisclair (Parti Québécois)¹¹s'est appuyé durant son mandat (mars 2001-avril 2003) sur une dizaine de fonctionnaires chargés d'élaborer une politique axée sur la gestion intégrée de l'eau par bassin versant. Placés sous l'égide d'un sous-ministre adjoint, ces fonctionnaires de la direction de la politique de l'eau sont à l'origine de l'énoncé de la politique de l'eau adopté par le gouvernement du Québec. Les autres ministères, sans être écartés de la réflexion, ont davantage été invités à l'observer qu'à y participer. Des représentants du ministère de l'Agriculture du Québec en particulier ont souligné lors des entretiens réalisés en 2004 et en 2005 combien il leur était difficile d'intervenir sur la thématique de l'eau. C'est l'une des raisons pour laquelle la démarche du ministre Boisclair a été critiquée, y compris dans son propre camp. D'autres facteurs expliquent pourquoi la méthode qui a été suivie pour l'élaboration de la politique de l'eau peut être jugée perfectible.
- 17 En premier lieu, les experts du ministère ont naturellement porté une grande attention aux modèles de gestion étrangers, et en particulier français. Cependant, la source exclusive d'informations des rédacteurs de la politique de l'eau du Québec sur le modèle français étaient leurs homologues voire d'autres acteurs institutionnels (représentants des agences de l'eau et des établissements publics territoriaux de bassin). Ni les associations ni même des chercheurs n'ont, d'après nos entretiens, été consultés par les responsables québécois. Cela introduit aujourd'hui un double problème. D'une part, une confiance peut-être excessive dans certains dispositifs comme les comités de bassin. Or, souligne un expert impliqué dans l'élaboration de la politique de l'eau, interrogé en 2004 à Québec, « *cela n'est pas parce que les acteurs se mettent autour d'une table et qu'ils s'engagent dans un comité, voire un contrat, que les objectifs de qualité prévus au titre de la politique de l'eau seront atteints.* » D'autre part, les termes employés par les rédacteurs québécois de la politique de l'eau prêtent à confusion. En particulier, les contrats de bassin au Québec diffèrent assez largement des contrats de rivière « *à la française* ». Ainsi, le contrat de bassin québécois n'est pas global : chaque usager est susceptible de signer un contrat avec un organisme de bassin pour un projet donné ; on pourrait donc trouver d'ici peu des bassins versants dans lesquels on comptera des dizaines de contrats ou plus, « *mais, au fond, cela n'engage à rien* », rappelle un représentant d'association. En second lieu, les responsables politiques n'ont retenu des expériences québécoises de gestion intégrée que ce qu'ils ont voulu retenir. Il a ainsi rarement été question, durant nos entretiens comme dans littérature administrative consultée, du plan d'aménagement de la rivière Yamaska, un projet qui, pour une bonne part, a été oublié dans la foulée des multiples projets et innovations institutionnels des années 1960 et 1970 (Bibeault, 2003). En troisième lieu, le ministre Boisclair a été vivement critiqué pour n'avoir guère rappelé combien « *sa* » politique de l'eau trouvait son origine dans les travaux respectifs de la Commission Legendre (1970), du Conseil de la Conservation et de l'Environnement (1993) et, dans une moindre mesure, du Bureau d'Audiences Publiques sur l'Environnement (BAPE, 1999-2000) : seule une brève mention relève le rôle du BAPE dans l'élaboration de la Politique. En quatrième lieu, l'équipe Boisclair s'est surtout bornée à répertorier les

actions à entreprendre en matière d'aménagement et de gestion des eaux. Il a laissé le soin aux acteurs locaux de les hiérarchiser en fonction des problématiques propres à chaque bassin versant. « Pour nous, la gouvernance de l'eau se limite pour le moment à laisser les acteurs locaux laver leur linge sale en famille » explique l'un des rédacteurs, fonctionnaire du ministère de l'Environnement à Québec (janvier 2004) ; un autre, basé à Montréal précise, à la même date, que « l'on ferait mieux de parler de glissement des négociations entre les groupes d'intérêts de l'échelle globale à l'échelle locale ».

- 18 En dépit des erreurs techniques et stratégiques qui ont pu être commises, le ministère de l'Environnement a réalisé en 24 mois un projet cohérent et ambitieux. En matière de gestion intégrée de l'eau par bassin versant, le projet repose sur deux instruments clés : le Plan Directeur de l'Eau (PDE) et le contrat de bassin.

4.4. Le Plan Directeur de l'Eau (PDE) et le Contrat de bassin : deux outils censés re-responsabiliser les usagers [Carte 1]

- 19 Le PDE est un document qui rassemble des éléments d'information nécessaires à la compréhension des problèmes d'ordre hydrique et environnemental du bassin versant ainsi que les solutions d'intervention envisagées, notamment en matière de protection, de restauration et de mise en valeur de l'eau. À ce titre, le PDE constitue le document de base pour la négociation du Contrat de bassin. Un PDE contient les éléments d'information suivants : un portrait du bassin versant comprenant un diagnostic des problématiques environnementales (hydrique, floristique et faunique) ; une liste des milieux humides et aquatiques ayant une valeur écologique pour la ressource eau ; la définition et la hiérarchisation des enjeux, des orientations, des axes d'intervention et des résultats à atteindre sur la base des orientations de la présente Politique, grâce à la concertation des acteurs de l'eau du bassin versant et aux consultations de la population ; un plan d'action spécifiant les résultats à atteindre, les modalités de réalisation et la séquence de mise en oeuvre. Le PDE est évalué et approuvé par le ministère de l'environnement, en concertation avec les ministres concernés.
- 20 Le contrat de bassin constitue un engagement destiné aux acteurs de l'eau qui désirent s'impliquer, selon leurs propres volontés, droits ou responsabilités, dans la protection, la restauration ou la mise en valeur du bassin. Le Contrat de bassin est issu du PDE et en devient l'outil opérationnel. Il décrit en détail les actions à entreprendre, leurs coûts, les maîtres d'œuvre et les partenaires engagés dans la réalisation des actions. Il comprend aussi un échéancier, un programme de suivi pour mesurer les résultats des actions ainsi que le montage financier nécessaire à leur exécution. L'engagement des signataires dans le Contrat de bassin porte sur l'atteinte des objectifs déterminés de manière concertée, de façon à en assurer l'exécution.
- 21 La mise en œuvre de la gestion par bassin versant au Québec ne peut se faire que graduellement pour l'ensemble des bassins versants du territoire. Initialement d'ailleurs, l'idée des rédacteurs de la politique de l'eau était de résoudre les problèmes dans dix bassins versants – en y concentrant les moyens techniques et financiers – puis de passer aux dix suivants et ainsi de suite. Mais, pour des raisons politiques, le gouvernement Landry a choisi d'intervenir simultanément dans 33 bassins versants. Cela fait dire aux observateurs que l'on ne pourra éviter l'impression de saupoudrage qui caractérise souvent l'intervention publique. En janvier 2004, trois « portraits » de bassin versant étaient déjà réalisés conformément à la première phase des PDE (rivières Saint-Anne,

Rimouski et Assomption). Quatre PDE sont considérés comme terminés par les autorités québécoises (rivières Saint-Maurice, Chaudière, Etchemin et Fouquette). Ces chiffres toutefois sont trompeurs dans la mesure où, dans ces quatre bassins versants, les acteurs locaux ont engagé des procédures comparables au PDE avant même la parution de la politique nationale de l'eau. Malgré des avancées significatives dans 7 bassins versants, il est probable que les délais prévus (3 ans) pour la réalisation des PDE seront dépassés partout ailleurs. Par conséquent, la mise en œuvre des contrats de bassin risque d'être ajournée. La nature juridique des organismes de bassin et les moyens dont disposeront les organismes de bassin pour mettre en œuvre PDE puis contrats de bassin semblent expliquer ce report.

Carte 1 : Les 33 bassins versants jugés « prioritaires » par l'équipe Boisclair en 2002

Réalisation : Laboratoire de cartographie, Département de géographie, Université Laval

4.5. Les organismes de bassin n'ont ni les moyens financiers des agences de l'eau ni les compétences des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB)...

- 22 La politique de l'eau prévoit qu'aux niveaux local et régional, des organismes de bassin ont le mandat de réaliser un PDE pour l'ensemble de leur bassin versant¹². Ces organismes de bassin, qui existent déjà dans 23 bassins sur les 33 « bassins-tests », s'appuieront à la fois sur la consultation de la population, sur l'expertise locale et régionale, sur les responsabilités des municipalités et des MRC présentes sur le territoire, de même que sur celles des ministères et d'autres organismes gouvernementaux comme la Société de la Faune et des Parcs (FAPAQ). Ils devront par ailleurs intégrer les priorités nationales en matière de protection, de restauration et de mise en valeur de l'eau de même que les

cadres d'orientation, les directives, les normes, la réglementation et la législation pertinentes.

- 23 Les organismes de bassin versant ont le statut d'association sans but lucratif de la loi 101 comme les clubs de sport ou les associations de pêche par exemple. Ils n'émettent ni ne perçoivent directement de redevance. Leur financement dépend presque exclusivement des aides publiques. Ils bénéficient ainsi depuis deux ans d'une subvention du ministère de l'environnement de 65 000 \$ par an. Le Fonds Québécois pour le Développement Durable (FQDD) peut également intervenir à hauteur de 150 000 \$ par an. Peu d'organismes cependant ont perçu l'aide du FQDD car avec les moyens dont les organismes disposent lors de leur création, ils ne peuvent engager que des jeunes gens peu ou pas expérimentés (en général une personne par OBV). Ceux-ci, d'après l'un d'eux, « *ne connaissent pas toutes les ficelles* » leur permettant de constituer un dossier susceptible de séduire la commission d'attribution des aides du FQDD¹³. En somme, les organismes de bassin versant québécois n'ont ni les moyens financiers des agences de l'eau ni les compétences des Etablissements Publics Territoriaux de Bassin (EPTB).

Schéma 1

Les moyens des OBV dépendent de l'avenir que le ministre Mulcair réserve au Fonds National de l'Eau (FNE)

- 24 Le Regroupement des organisations de bassin versant du Québec (ROBVQ) sert d'intermédiaire entre le ministère de l'Environnement et les organismes de bassin. Selon la direction de ce regroupement (Québec, janvier 2004), « 180 000 \$/an sont nécessaires pour remplir les objectifs fixés par la politique de l'eau. Or, le Fonds National de l'Eau existe par la loi, mais il n'est pas alimenté par une redevance comme cela était initialement prévu »¹⁴. Il faut noter que Thomas Mulcair, actuel ministre libéral de l'environnement, a repoussé à plusieurs reprises les projets de son administration portant sur des redevances. Un système

incitatif basé sur des redevances devait pourtant être mis en place en juillet 2004. Ne pouvant percevoir le produit d'une redevance pollution et/ou consommation, les organismes de bassin ont deux problèmes clés. Ils n'ont d'abord pas les moyens d'engager des personnels expérimentés capables d'entraîner avec eux industriels et agriculteurs¹⁵. Les organismes de bassin versant n'ont ensuite pas d'autre choix que de frapper à la porte des divers financeurs potentiels de façon à financer ici une étude et là une action pilote, ce qui tend à ralentir considérablement les procédures en cours.

4.6. La politique nationale de l'eau : un plan ambitieux remis en cause par le gouvernement libéral de Jean Charest pour des raisons budgétaires

- 25 La politique nationale de l'eau n'est plus une priorité gouvernementale depuis les dernières élections législatives (avril 2003). Le contexte budgétaire est difficile. L'environnement n'apparaît plus véritablement comme une priorité aux yeux du premier ministre Jean Charest. La « *réingénierie de l'État* » constitue la priorité d'un gouvernement très malmené dans les sondages, faute de l'être par l'opposition, moins d'un an après son accession aux affaires et encore en 2005.
- 26 Pour autant, selon un fonctionnaire spécialiste des finances publiques, interrogé à Québec en janvier 2004, « *il n'y aura pas de retour en arrière au sujet de la politique de l'eau* ». Chacun s'accorde selon lui sur l'intérêt de mettre en œuvre cette politique. Par contre, ajoute-t-il, « *de nombreuses aides publiques risquent d'être retardées. C'est le contexte budgétaire qui guide le comportement des décideurs publics ; on ne peut pas continuer de dépenser l'argent que l'on n'a pas* ». Cinq personnes impliquées dans l'élaboration de la politique nationale de l'eau, interrogées en entrevue à Québec en 2003, 2004 et plus récemment en 2005, relèvent en revanche l'attitude contradictoire du gouvernement libéral. Celui-ci en effet critique *mezza voce* le dispositif parce qu'il repose uniquement sur des aides publiques, mais il se refuse – par frilosité politique ? – d'instaurer des redevances permettant de réduire la participation financière de la collectivité publique aux dépens des agents économiques. Certains acteurs, davantage tournés vers le terrain, soulignent pour leur part que le ministère en charge de l'environnement a toujours été pauvre depuis sa création il y a une vingtaine d'années. Ils redoutent également que le Plan vert actuellement en préparation au ministère ne fasse oublier aux autorités leurs nombreux engagements en matière de qualité des eaux de surfaces et souterraines¹⁶. Pourtant, le cas de l'Ontario et du scandale de Walkerton devraient alerter les politiciens : un faible financement des mécanismes de contrôle environnemental peut aboutir à des désastres de santé publique.

Conclusion

- 27 Outre que la Province de Québec connaît un enchevêtrement territorial préjudiciable à la mise en œuvre d'une gestion intégrée due à la non concordance des régions administratives et des territoires partagés¹⁷, l'impression de saupoudrage demeure présente, en dépit du caractère « *territorial* » de la politique de l'eau que l'administration lui confère. Au plan spatial en effet, les travaux prévus se cantonnent à la rivière et à ses abords, et non au bassin versant. En ce sens, les contrats de bassin ne correspondent pas à des outils d'aménagement du territoire. Au plan organisationnel, la coordination des interventions projetées au titre des contrats de bassin doit se limiter aux yeux des agents

économiques à la mise en place d'un guichet unique destiné à distribuer « *le moins mal possible* » des subventions. Il n'est pas véritablement question d'appliquer le principe pollueur-utilisateur-payeur au niveau de chaque bassin versant car, selon eux, « *l'eau est accessible partout en quantité* ». « *Paradoxalement, les pouvoirs publics sont victimes de l'abondance* » résume un fonctionnaire. L'existence d'une solidarité financière de bassin constitue pourtant un préalable à la mise en œuvre d'une politique de l'eau.

- 28 Les marges de manœuvre techniques et surtout financières des organisations de bassin sont réduites et, en réalité, très dépendantes du bon vouloir gouvernemental. Les statuts des organismes de bassin québécois ne sont encore comparables ni aux établissements publics territoriaux de bassin, ni aux agences de l'eau françaises. La gouvernance de l'eau est limitée au regard du pouvoir dont jouissent les groupes de pression : aucun projet d'aménagement n'est susceptible d'être annulé par l'intermédiaire d'un exécutif local de l'eau, et ce, contrat ou pas. Pour l'heure, l'instauration de taxes environnementales supplémentaires destinées à financer la politique de l'eau est en suspend, tandis que la ville de Montréal cherche à mettre au point un système fiscal spécifique concernant la gestion de ses eaux urbaines.

BIBLIOGRAPHIE

- Bibeault J.-F., 2003, « La gestion intégrée de l'eau : dynamique d'acteurs, de territoires et de techniques », *Cahiers de Géographie du Québec*, vol. 47, n° 132, décembre, pp. 389-411.
- Bleau H., 2002, *L'effet des inondations de juillet 1996 sur les lacs et rivières de la région du Saguenay : contamination de l'eau, des sédiments et des poissons par les substances toxiques*, ministère de l'Environnement, Direction du suivi de l'état de l'environnement, Envirodoq n° ENV/2002/0283, Québec, 59 p. et 12 annexes.
- Brun A. et Marette S., 2003, « Le bilan d'un contrat de rivière : le cas de la Reyssouze (Ain) », *Économie Rurale*, n° 275, pp. 32-51.
- Brun A., 2003, *Les politiques territoriales de l'eau en France : le cas des contrats de rivière dans le bassin versant de la Saône*, Thèse de doctorat en géographie, INA P-G, Paris, 376 p.
- Brun A., 1997, *Géographie de la pêche en France (comparaison avec la Suisse, le Québec et le Val d'Aoste)*, mémoire de Maîtrise d'aménagement, Université Paris I – Sorbonne, Paris, 85 p.
- COBARIC, 1996, *Rapport final du Comité de bassin de la rivière Chaudière*, 71 p.
- Doussan I., 2002, « Droit, agriculture, environnement : bilan et perspectives ou dépôt de bilan en perspective ? », *Revue de Droit de l'Environnement*, n° 99, pp. 156-162.
- Fédération Québécoise des Municipalités, 2003, *Commentaires sur le cadre de référence de la gestion intégrée de l'eau au Québec*, 15 p.
- Gouvernement du Québec, 2002, *Politique nationale de l'eau*, Québec, 94 p.
- Hermon C., 2002, « La politique de lutte contre les nitrates d'origine agricole. Histoire d'un échec renouvelé », *Revue de Droit Rural*, n° 306, pp. 494-511.

Jallifer P., Savin C. et Prigent L., 2000, « La restauration de la qualité des eaux en Bretagne, instruments économiques et juridiques », dans Falque M. et Massenet M., (dir.), *Droits de propriété, économie et environnement. Les ressources en eau*, Dalloz, Paris, pp. 273-288.

Lasserre F. et Descroix L., 2003, *Eaux et territoires, Tensions, coopération et géopolitique de l'eau*, Presses de l'Université du Québec, coll. Géographie contemporaine, Québec, 478 p.

Salles D. et Zelem M.C., 1997, *Processus de négociation des contrats de rivière dans le bassin Adour-Garonne*, CERTOP-CNRS-GIS ECOBAG, Université Toulouse Le Mirail, 118 p.

Société de la faune et des parcs du Québec, 2002, *Rapport sur les impacts de la production porcine sur la faune et ses habitats*, 72 p.

Ressources Internet

Environnement Canada. L'eau : source de vie sur terre, www.ec.gc.ca/water/accueil.htm

Québec. Ministère de l'Environnement, section Eau, www.menv.gouv.qc.ca/indexA.htm

(Canada), www.cciw.ca/nwri/intro.html

Institut Canadien d'Information Juridique, www.canlii.org/qc/regl/

www.cwra.org/

Commission mixte internationale, www.ijc.org

NOTES

1. Hydro-Québec est une importante société d'État qui, en qualité d'agent économique, agit parfois comme un groupe de pression. La situation est assez comparable en France au sujet d'Électricité de France (EDF). L'entreprise publique a ainsi fait valoir ses intérêts auprès des sénateurs notamment, comme nous avons pu l'observer en première lecture, lors des débats parlementaires du printemps 2005 relatifs au projet de loi sur l'eau proposé par le ministère de l'écologie (Cf. extraits de la discussion générale sur la notion de "débits réservés" des cours d'eau, Sénat, séance du 5 avril 2005).

2. Pour ce scrutin majoritaire uninominal à un tour, le Parti libéral du Québec (PLQ, centre droit) de Jean Charest a totalisé 45,7 % des voix contre 33,3 % au Parti Québécois (PQ, centre gauche) du Premier ministre sortant Bernard Landry et 18,4 % à l'Action démocratique du Québec (ADQ, droite) dirigé par Mario Dumont. Plusieurs petits partis se partagent les 2,6 % restants et ne comptent aucun élu.

3. Les résultats présentés sont partiels car l'exploitation des données s'achève en mai 2004.

4. « Il y a de l'eau partout, généralement de bonne qualité. Comment inciter les usagers à faire des efforts, en termes financiers et de pratiques, dans le cadre d'une politique préventive de l'eau ? Comme partout, il nous faut attendre d'avoir des problèmes pour agir. Les habitants de Québec, en particulier les nouvelles générations, ne sont pas gênés à l'idée de ne pas pouvoir se baigner dans le Saint Laurent. Dans l'ensemble, ils refusent de payer...pour protéger la ressource en eau plus efficacement que ce que l'on fait maintenant. Les centres d'intérêt sont désormais ailleurs » ajoute un haut fonctionnaire du ministère des Transports du Québec.

5. Le Québec compte 17 régions administratives qui ne correspondent, comme c'est presque toujours le cas, ni aux régions naturelles ni aux grands bassins versants.

6. L'eau, de surface ou souterraine, comme l'air ont un statut de chose commune (*res communis*) dans le code civil.

7. Le *Règlement sur l'eau potable* (R.R.Q., c.Q-2, r.4.1) fut adopté en 1984 et n'avait jamais fait l'objet de mise à jour. Le *Règlement sur la qualité de l'eau potable*, qui remplace le *Règlement sur l'eau potable*, a été prépublié le 12 juillet 2000 dans la Gazette officielle et quarante-huit mémoires externes ont été reçus durant la période de consultation publique. Le *Règlement sur la qualité de l'eau potable* a été adopté le 30 mai 2001 par le Conseil des ministres ; il devait être publié le 13 juin 2001 et entrer en vigueur le 28 juin 2001 selon le ministère de l'environnement du Québec. Il est aujourd'hui question d'assouplir certaines normes et échéances compte tenu des investissements nécessaires. Les coûts des travaux liés aux nouvelles dispositions réglementaires sont évalués à 660 M \$, dont 375 M \$ pour les propriétaires municipaux, 55 M \$ pour les propriétaires privés, 75 M \$ pour le gouvernement du Canada et 155 M \$ pour le gouvernement du Québec. Le programme d'aide financière d'Infrastructures-Québec rend disponible aux municipalités un montant global de 160 M \$. Le financement sera assumé à 50 % par le gouvernement du Québec et à 50 % par les municipalités. Le programme *Travaux d'infrastructures Canada-Québec 2000* permet le financement de 300 M \$, assumé à 25 % par le Québec, à 25 % par le Canada et à 50 % par les municipalités (source : waternunc.com, *Qualité de l'eau potable : Québec se donne les plus hauts standards en Amérique du nord*, 8 mai 2001).

8. En vertu de la loi sur la fiscalité municipale, les municipalités possèdent des pouvoirs de tarification leur permettant de financer la gestion de l'eau sur leur territoire.

9. Ces derniers correspondent aux cours d'eau naturels, ni navigable ni flottable, traversant les territoires municipaux.

10. Les communautés urbaines de Montréal et Québec possèdent des pouvoirs spécifiques en matière de contrôle des rejets des eaux usées. Elles sont en mesure de contrôler des rejets de contaminants dans leurs ouvrages d'assainissement.

11. Selon Louis Gilles Francoeur, journaliste du *Devoir*, dans son édition du 30 avril 2003, « *Le milieu environnemental a accueilli hier avec plusieurs points d'interrogation la nomination de Thomas Mulcair au poste de ministre de l'Environnement. Mais presque tout le monde, sauf les pourvoyeurs commerciaux, a ouvertement regretté que le premier ministre Jean Charest inaugure son mandat en reniant l'engagement pris par son parti durant la campagne électorale de regrouper sous une même autorité la faune et l'environnement.* » Selon les personnes que nous avons interrogées en janvier 2004, le style Mulcair est à l'opposé du management social mis en place par Boisclair. Le premier n'a encore jamais été vu au ministère par « ses » fonctionnaires ; il a une approche « *très juridique* » des dossiers et informe peu ses collaborateurs et les directeurs d'administration de l'état d'avancement de ses réflexions. Son cercle de travail se limite à son cabinet. À l'inverse, André Boisclair est réputé pour être proche des personnels ; la plupart l'ont aperçu, certains ont une des conversations techniques avec lui. « *Il n'y avait pas une semaine sans qu'il annonce quelque chose. Il prenait quotidiennement des initiatives. Quelques uns d'entre nous recevions personnellement des mails de sa part devant guider notre mission* » explique un fonctionnaire. Ministre médiatique, démagogue pour ses adversaires politiques et certains de ses collègues ministres (en particulier celui de l'agriculture), il est l'initiateur du projet de politique de l'eau.

12. Les organismes de bassin versant sont composés de membres représentatifs de l'ensemble des acteurs de l'eau, locaux et régionaux, publics et privés, présents dans le bassin versant, agiront comme des tables de concertation et de planification. En feront partie, sans participation majoritaire, les représentants des citoyens et groupes de citoyens (groupes environnementaux, associations de lacs, associations touristiques, associations de pêcheurs, de plaisanciers, etc.) ; des élus désignés par les municipalités et MRC présentes dans le bassin versant ; des usagers de l'eau du bassin versant (secteurs agricole, industriel, forestier, hydroélectrique, commercial et institutionnel) ; des représentants gouvernements à titre consultatif.

13. Organisme public qui, comme d'autres, est très sollicité par les associations au titre de la protection de la nature.

14. Différentes tentatives, notamment dans le bassin de la Chaudière, visant à instaurer des redevances relatives à la consommation d'eau potable se sont soldées par des échecs. Par ailleurs, l'un des problèmes soulevés est de savoir combien coûte précisément le mètre cube d'eau potable pour les municipalités.

15. Au point que les premiers techniciens qui ont été embauchés par les OBV font office de spécialistes de l'environnement, assument le secrétariat et prêchent la bonne parole auprès des usagers...

16. Thomas Mulcair, propose d'enregistrer les avancées de la politique de l'eau mais souhaite se démarquer de son prédécesseur. Il propose de réaliser un *Plan vert*, lequel comprendrait des directives concernant la gestion intégrée de l'eau. L'idée d'un *Plan vert* a déjà été expérimentée au niveau fédéral. Sous la gouvernement de Brian Mulroney, en avril 1991, Jean Charest – alors ministre de l'environnement – avait lancé le *Green Plan*. Selon des interviewés, ce plan Mulcair vise à flatter Jean Charest en reprenant son modèle de développement pour la politique de l'environnement ; pour d'autres, le *Plan vert* peut être un bon moyen d'intégrer des aspects juridiques jusqu'ici négligés par les concepteurs de la politique de l'eau tels que l'articulation des PDE avec les documents de planification relatifs au transport, à l'urbanisme et plus globalement à l'aménagement du territoire.

17. En 2002, le Québec comptait divers types de territoires ayant un statut particulier ou faisant l'objet d'une protection particulière (parcs régionaux, zones d'exploitations contrôlées, réserves fauniques, etc.), auxquels il convient d'ajouter les zones administrées par le gouvernement fédéral telles que les parcs fédéraux.

RÉSUMÉS

La politique nationale de l'eau (PNE) du Québec a été présentée en 2002 par le gouvernement Landry (Parti québécois). Des expériences prometteuses tentées quelques années auparavant ont en effet conduit le ministère de l'environnement à développer des instruments de planification à l'échelle des bassins versants et à encourager la gouvernance locale de l'eau. Il s'avère cependant aujourd'hui que les moyens alloués à la PNE sont insuffisants au regard des objectifs initialement affichés par les pouvoirs publics. En particulier, les organisations de bassins versants demeurent en partie inopérantes faute d'argent. La mise en place de redevances pénalisantes visant les pollueurs, les consommateurs et les aménageurs s'impose désormais pour alimenter de manière beaucoup plus importante le Fonds national de l'eau du Québec, destiné à financer la PNE.

The Québec National Water Policy (PNE) was first introduced in 2002 by the Landry government (Parti québécois). Promising experiments conducted a few years before had led the ministry of the Environment to encourage the development of policy planning instruments within watersheds, and to foster local water governance. However, it now seems that the means allocated by the provincial government to achieve these goals are inadequate considering the scope of the PNE. In particular, local water basin agencies remain ineffective because of a lack of funding. The implementation of taxes aimed at polluters, consumers and operators seems unavoidable so as to finance the Quebec National Water Fund, set up originally to finance the PNE.

INDEX

Keywords : planning, royalty, tax, water policy, watershed

Mots-clés : bassin versant, planification, politique de l'eau, Québec, redevance

AUTEURS

ALEXANDRE BRUN

Alexandre Brun est géographe, diplômé en aménagement de l'Université Paris I-Sorbonne et docteur de l'institut national agronomique Paris-Grignon. Il est actuellement chargé des opérations de renouvellement urbain au sein de l'agence SCB Économie à Paris, chercheur associé à l'observatoire de recherches internationales sur l'eau et chercheur invité au centre de recherches en aménagement et développement à l'Université Laval au Québec. Coordonnées : Agence SCB, 40, rue Custine, 75018 Paris, France.

Tel : + 33 (0)1 53 09 98 09. Fax : + 33 (0)1 53 28 18 10. E-Mail : abrun.scb@wanadoo.fr

FRÉDÉRIC LASSERRE

Frédéric Lasserre est titulaire d'un doctorat de géographie (Université de Saint-Étienne) ainsi que d'un MBA de l'Université York (Canada). Professeur au département de géographie de l'Université Laval (Québec), il dirige l'Observatoire de Recherches Internationales sur l'Eau (ORIE). Il a publié récemment *Transferts massifs d'eau. Outils de développement ou instrument de pouvoir ?* PUQ, Québec (2005), et, avec Luc Descroix, *Eaux et territoires : tensions, coopérations et géopolitique de l'eau*. PUQ, 2^e édition (2005). Coordonnées : Département de géographie, Pavillon De Koninck, Université Laval, Québec QC, G1K7P4, Canada.

E-mail : Frederic.Lasserre@ggr.ulaval.ca