



RAPPORT FINAL  
VOLUME 1



**La gestion intégrée de l'eau  
par bassin versant :**

**une SOLUTION  
d'AVENIR pour  
le QUÉBEC**



Expérience pilote  
du Comité de bassin de  
la rivière Chaudière

**PHASE II**

---

**Crédits-photos de la page couverture (de haut en bas) :**

A. Bédard, COBARIC  
M. Boulianne, SLV2000  
G. Levesque, MRC de La Nouvelle-Beauce  
D. Fortin, COBARIC

**POUR INFORMATION**

Comité de bassin de la rivière Chaudière  
700, rue Notre-Dame Nord  
Bureau C  
Sainte-Marie (Québec) G6E 2K9

Téléphone : (418) 386-2444  
Télécopieur : (418) 387-7060  
Courriel : [cobaric@cobaric.qc.ca](mailto:cobaric@cobaric.qc.ca)  
Site Internet : [www.cobaric.qc.ca](http://www.cobaric.qc.ca)

©Comité de bassin de la rivière Chaudière, 2000

Sainte-Marie, le 30 août 2000

Monsieur Paul Bégin  
Ministre de l'Environnement du Québec  
Édifce Marie-Guyart, 30<sup>e</sup> étage  
675, boul. René-Lévesque Est  
Québec (Québec) G1R 5V7

Monsieur le Ministre,

C'est avec plaisir que je vous remets le rapport final de l'expérience pilote du Comité de bassin de la rivière Chaudière – phase II.

Cette expérience pilote avait pour but d'expérimenter sur le terrain certains éléments du modèle proposé par le COBARIC dans le rapport final de la phase I, notamment l'élaboration d'un schéma directeur de l'eau et d'une proposition de financement pour la gestion intégrée de l'eau par bassin versant.

Nous espérons que la lecture de notre rapport final, présenté en quatre volumes, saura vous convaincre d'accepter nos recommandations issues de l'expérience pilote que nous avons menée au cours des deux dernières années et à laquelle de nombreux intervenants de la gestion de l'eau au Québec ont participé.

Veillez accepter, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président,

Pierre-Maurice Vachon



# **Le Comité de bassin de la rivière Chaudière**

---

## **LE CONSEIL D'ADMINISTRATION**

### **Représentants du secteur municipal**

- Viateur Boucher, MRC de Beauce-Sartigan
- Léo-Paul Caux, MRC de Lotbinière
- Camil Cloutier, MRC des Etchemins
- Germain Dodier, MRC de L'Amiante
- Russell Gilbert, MRC de La Nouvelle-Beauce
- Janvier Grondin, MRC de Robert-Cliche
- Richard Lanahan, MRC du Granit
- Jacques Olivier, MRC des Chutes-de-la-Chaudière

### **Représentants du secteur agricole**

- Léonard Chabot, Fédération de l'UPA de Lotbinière-Mégantic
- Bruno Cyr, Fédération de l'UPA de la Beauce
- André Lantagne, Syndicat des producteurs de bois de la Beauce
- Jean-Denis Morin, Fédération de l'UPA de la Beauce

### **Représentants du secteur industriel**

- Benoit Émond, Émond, Coulombe & Associés arpenteurs-géomètres
- Nancy Hudon, Abattoir Olymel
- David Milot, Les Industries manufacturières Mégantic inc.
- Pierre-Maurice Vachon, Cartem-Wilco inc.

### **Représentant du secteur de la santé**

- Pierre Lainesse, RRSSS Chaudière-Appalaches

### **Représentant du secteur de l'environnement**

- Diane Forget, Conseil régional de l'environnement Chaudière-Appalaches (CRECA)

### **Représentants des partenaires financiers**

- Guy Lessard, Conseil régional de concertation et de développement de Chaudière-Appalaches
- Robert Mercier, Conseil régional de développement de l'Estrie
- Serge Trussart, Hydro-Québec

### **Membres cooptés**

- Pierre Coderre, avocat, Pothier Delisle, s.e.n.c.
- Pierre J. Gélinas, hydrogéologue, Université Laval

### **Les membres observateurs**

- Jean-François Cyr, RÉSEAU environnement
- Jean-Maurice Latulippe, ministère de l'Environnement du Québec
- Gilles Lefebvre, coordonnateur ministériel, ministère de l'Environnement du Québec
- Luc Proulx, ministère de l'Environnement du Québec

## **LE SECRÉTARIAT PERMANENT**

Anne Bédard, coordonnatrice  
Chantal Cyr, technicienne en administration et secrétaire  
Denys Fortin, géographe-aménagiste  
Ghislain Poulin, secrétaire général

## **L'ÉQUIPE DE PRODUCTION DU RAPPORT FINAL**

**Coordination :** Anne Bédard, COBARIC

**Rédaction :** Julien Baudrand, consultant  
Anne Bédard, COBARIC  
Pierre Coderre, Pothier Delisle, s.e.n.c.  
Pierre Gélinas, Université Laval  
Ghislain Poulin, COBARIC

**Révision :** Jean-François Cyr, BPR Groupe-conseil  
Denys Fortin, COBARIC  
Gilles Lefebvre, ministère de l'Environnement du Québec  
Jean-Denis Morin, UPA de la Beauce  
Pierre-Maurice Vachon, Cartem-Wilco inc.

**Cartographie :** Denys Fortin, COBARIC

**Conception graphique :** Marc Brazeau, Brazeau Graphiste

**Mise en page :** Chantal Cyr

**Révision linguistique :** Renée Dolbec, Le Graphe

### **Remerciements**

Le COBARIC désire remercier tous ceux et celles qui ont collaboré à la réalisation de ce rapport final en participant aux travaux des ateliers thématiques du COBARIC ou en faisant des commentaires lors de la consultation publique.

# Table des matières

---

<b>Avant-propos</b> .....	<b>9</b>
<b>Introduction</b> .....	<b>11</b>
<b>Chapitre 1 : La gestion intégrée de l'eau par bassin versant</b> .....	<b>14</b>
1.1. Justification, concept et organisation.....	14
1.2. Faut-il changer le mode de gestion de l'eau au Québec et pourquoi ?.....	14
1.2.1. Une vue globale pour une problématique globale.....	14
1.2.2. Optimisation des structures en place.....	15
1.2.3. Les limites des actions sectorielles .....	15
1.2.4. Un mouvement de fond international.....	16
1.3. En quoi consiste ce nouveau mode de gestion proposé qu'est la gestion intégrée de l'eau par bassin versant ? .....	16
1.3.1. Le bassin versant.....	16
1.3.2. La gestion intégrée de l'eau.....	16
1.4. Pourquoi opter pour ce mode de gestion et quels sont ses avantages ?.....	19
1.4.1. Des avantages multiples et diversifiés .....	19
1.5. Quelles sont les contraintes à la mise en place de ce mode de gestion ? .....	21
1.5.1. La dispersion actuelle des structures et des responsabilités .....	21
1.5.2. La dispersion actuelle des données .....	21
1.5.3. Les limites territoriales .....	21
1.6. Comment organise-t-on sa mise en place, tant sur le plan administratif, technique, financier que juridique ?.....	22
<b>Chapitre 2 : Le comité de bassin</b> .....	<b>23</b>
2.1. Introduction .....	23
2.2. La mission du comité de bassin .....	23
2.3. Le mandat du comité de bassin.....	23
2.4. Les pouvoirs du comité de bassin.....	25
2.5. La structure du comité de bassin.....	26
2.5.1. Le conseil d'administration .....	26
2.5.2. Le secrétariat permanent.....	28
<b>Chapitre 3 : Le schéma directeur de l'eau</b> .....	<b>29</b>
3.1. Qu'est-ce qu'un schéma directeur de l'eau ? .....	29
3.2. L'élaboration du SDE.....	29
3.2.1. Portrait du bassin .....	29
3.2.2. Le diagnostic.....	30
3.2.3. Les enjeux .....	30
3.2.4. Les objectifs et les moyens d'action .....	30
3.3. Consultation publique .....	31
3.3.1. Le document de consultation.....	31
3.3.2. Le mode de consultation.....	31
3.3.3. Avis public .....	31
3.4. Le plan d'action .....	31
3.4.1. Détermination des priorités .....	32
3.4.2. Mise en œuvre.....	32
3.4.3. Révision.....	32
<b>Chapitre 4 : Le cadre législatif et opérationnel</b> .....	<b>34</b>
4.1. Les intervenants engagés dans la gestion de l'eau au Québec.....	34
4.2. Intégration du comité de bassin et du SDE dans le cadre législatif et institutionnel actuel .....	39

4.2.1.	L'adoption du schéma directeur de l'eau.....	41
4.2.2.	L'assujettissement des organismes publics au SDE.....	42
4.3.	La mise en place des comités de bassin.....	42
4.4.	Le statut juridique des comités de bassin .....	45
<b>Chapitre 5 :</b>	<b>Le modèle de financement pour la gestion intégrée de l'eau.....</b>	<b>47</b>
5.1.	Le cadre d'application du modèle de financement .....	47
5.1.1.	Qu'est-ce que le modèle permettra de financer ? .....	47
5.1.2.	Qu'est-ce qui ne sera pas financé ?.....	48
5.2.	L'élaboration du modèle de financement.....	48
5.2.1.	Les principes directeurs.....	48
5.2.2.	Les caractéristiques.....	49
5.3.	Modèle de financement des comités de bassin retenu par le COBARIC et présenté en consultation publique.....	49
5.3.1.	Phase de démarrage .....	49
5.3.2.	Phase de mise en œuvre.....	49
5.4.	Évaluation du modèle de financement lors de la consultation publique .....	50
5.5.	Recommandation au gouvernement .....	51
<b>Conclusion</b>	.....	<b>52</b>
<b>Références</b>	.....	<b>57</b>

## Liste des figures

---

Figure 1:	Vue en coupe d'un bassin versant .....	18
Figure 2:	Intégration du comité de bassin et du schéma directeur de l'eau à l'intérieur du cadre législatif et institutionnel actuel .....	40
Figure 3:	Le bassin hydrographique du fleuve Saint-Laurent.....	44

## Avant-propos

---

En avril 1992, à la suite des pressions exercées par le milieu, le ministère de l'Environnement du Québec (MENV) mettait en œuvre un projet dont l'objectif était d'établir un modèle québécois de gestion de l'eau à l'échelle du bassin versant.

En juin 1993, le MENV, en collaboration avec l'Union des municipalités du Québec (UMQ), l'Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec (aujourd'hui appelée la Fédération québécoise des municipalités du Québec), l'Association québécoise des techniques de l'eau (aujourd'hui appelée RÉSEAU environnement) et l'Union des producteurs agricoles (UPA), a choisi le bassin versant de la rivière Chaudière pour la réalisation d'une expérience pilote.

C'est ainsi qu'en 1994 est né le Comité de bassin de la rivière Chaudière (COBARIC). Son mandat consistait à proposer au ministre de l'Environnement une approche originale et novatrice de gestion intégrée de l'eau qui soit adaptée au contexte québécois. Le Comité devait établir le type d'organisation qui pourrait être créée, les pouvoirs dont une telle organisation devrait disposer, son mode de fonctionnement et son financement. Cette proposition devait s'appuyer concrètement sur les diverses problématiques qu'on trouve dans le bassin de la rivière Chaudière et être adaptable à l'ensemble des bassins versants habités du Québec.

### **En juin 1995, le COBARIC rendait publics les huit principes directeurs d'une véritable gestion globale et intégrée des eaux du Québec :**

1. Le bassin hydrographique (bassin versant) d'un cours d'eau constitue l'unité naturelle la plus appropriée pour la gestion des eaux.
2. Une connaissance complète et à jour de l'état des ressources en eau du bassin versant constitue une exigence essentielle pour une gestion efficace.
3. La gestion des eaux doit tenir compte de l'interdépendance des usages multiples sur le territoire du bassin versant en pratiquant la concertation de tous les usagers.
4. La politique de l'eau et sa gestion doivent viser à préserver et à rétablir la santé des écosystèmes.
5. L'eau étant une ressource essentielle à la vie, les utilisateurs doivent être redevables quant à son utilisation ou sa détérioration.
6. Une gestion responsable de l'eau par bassin versant doit viser l'autonomie financière et fonctionnelle complète.
7. Les grandes orientations en matière de gestion des eaux doivent s'appuyer sur la participation de la population.
8. Les législations nationale, régionale et locale doivent être adaptées de façon à favoriser l'atteinte des objectifs de la gestion intégrée de l'eau du bassin versant.

**En mars 1996, le COBARIC présentait au ministre de l'Environnement le rapport final de la phase I, lui recommandant de :**

1. prendre les moyens appropriés pour que le gouvernement dote le Québec d'un nouveau mode de gestion intégrée des eaux, par bassin versant, en s'appuyant sur les huit principes directeurs élaborés par le COBARIC;
2. permettre la création par une loi de la première agence de l'eau, sur le bassin de la rivière Chaudière, dont le mandat sera de valider d'ici trois ans la démarche proposée;
3. mandater cette agence pour qu'elle réalise un schéma directeur de l'eau en concertation avec les gestionnaires et les usagers du bassin versant;
4. s'assurer que l'agence consulte formellement la population avant l'adoption du schéma directeur de l'eau;
5. s'assurer que l'agence propose une stratégie de financement qui verra à rendre les utilisateurs de l'eau responsables quant à son utilisation ou à sa détérioration;
6. s'assurer que les ministères concernés soutiennent techniquement et financièrement les travaux de l'agence de l'eau de la rivière Chaudière pour en assurer le succès;
7. développer une interface gouvernementale interministérielle cohérente qui permettra à l'agence d'agir efficacement.

Par agence, le COBARIC faisait alors référence à l'organisme de gestion de l'eau. Dans le présent rapport, cet organisme est maintenant appelé « comité de bassin ».

## **Introduction**

---

### **ADHÉSION DU QUÉBEC AU RÉSEAU INTERNATIONAL DES ORGANISMES DE BASSIN (RIOB)**

En mars 1996, soit au moment même où le COBARIC déposait son rapport final, le gouvernement du Québec signait son adhésion à la charte du Réseau international des organismes de bassin (RIOB). Il concrétisait ainsi son engagement à gérer l'eau par bassin versant en appliquant les quatre principes fondateurs du RIOB, soit :

- une gestion globale, intégrée et cohérente de la ressource en eau, visant la prévention des risques naturels, la satisfaction des besoins légitimes et rationnels des différentes catégories d'usagers, la lutte contre les pollutions de toutes natures, la protection et la restauration des écosystèmes et des espaces;
- l'organisation de cette gestion à l'échelle pertinente des grands bassins versants et des aquifères (objectifs globaux et gestion à moyen et à long terme);
- la participation à la prise de décision, à côté des administrations gouvernementales compétentes, des autorités territoriales concernées et des différentes catégories d'usagers intéressés ainsi que des associations de protection de la nature;
- la mise en œuvre de systèmes de financement appropriés, sur la base de l'application du principe « pollueur-payeur » et du principe « utilisateur-payeur ».

### **LE COMITÉ DE BASSIN DE LA RIVIÈRE CHAUDIÈRE - PHASE II**

En septembre 1997, à la suite de l'acceptation par le gouvernement du Québec de cinq des sept recommandations formulées par le COBARIC, le Comité de bassin de la rivière Chaudière – phase II (COBARIC II) a été créé. Il s'agit cette fois d'un organisme sans but lucratif incorporé en vertu de la Loi sur les compagnies du Québec. Aux fins du présent rapport final, et dans le but d'alléger la lecture, l'abréviation COBARIC est utilisée, mais elle fait référence à COBARIC II.

### **L'ENTENTE SPÉCIFIQUE DU 24 NOVEMBRE 1997**

Le 24 novembre 1997, le COBARIC signait une entente spécifique avec le gouvernement du Québec, le Conseil régional de concertation et de développement de Chaudière-Appalaches ainsi que le Conseil régional de développement de l'Estrie. Cette entente avait pour objet d'associer, dans la démarche entreprise, le ministre de l'Environnement, le ministre responsable du Développement des régions, le Conseil régional de concertation et de développement de Chaudière-Appalaches et le Conseil régional de développement de l'Estrie. Cela, afin d'assurer le soutien technique et financier nécessaire à l'expérimentation des éléments de gestion intégrée de l'eau par bassin versant proposé par COBARIC dans son rapport final, notamment l'élaboration de l'outil de gestion qu'est le schéma directeur de l'eau et

la proposition d'un modèle de financement pour la gestion intégrée de l'eau par bassin versant. Cette expérimentation permettra au gouvernement du Québec d'évaluer la pertinence d'étendre éventuellement la gestion de l'eau par bassin versant à l'ensemble du Québec.

### **Les engagements du COBARIC II**

En vertu de cette entente spécifique, le COBARIC s'est engagé à :

- réaliser un schéma directeur de l'eau (SDE);
- soumettre une proposition de financement pour la gestion intégrée de l'eau par bassin versant; la proposition devra notamment définir un cadre législatif, financier et opérationnel et prévoir le développement de divers outils qui permettront d'accroître le degré de responsabilité des utilisateurs de l'eau;
- conseiller le gouvernement sur des mécanismes de conciliation et d'harmonisation du SDE avec les pouvoirs municipaux et les schémas d'aménagement;
- consulter la population du territoire drainé par le bassin versant de la rivière Chaudière à l'égard du SDE et de la proposition de financement;
- présenter au ministre de l'Environnement un rapport sur le résultat des consultations menées auprès de la population sur le schéma directeur de l'eau et la proposition de financement pour la gestion intégrée de l'eau par bassin versant. Ce rapport devra inclure les arguments pour et contre le SDE et la proposition de financement.
- remettre au ministre de l'Environnement un rapport d'activités et un rapport financier vérifié par un comptable.

## **RAPPORT FINAL**

Pour respecter ses engagements, le COBARIC présente le rapport final de l'expérience pilote en quatre volumes.

### **Le volume 1 : La gestion intégrée de l'eau par bassin versant : une solution d'avenir pour le Québec**

Ce volume constitue le rapport de l'expérience pilote de gestion intégrée de l'eau par bassin versant qu'a réalisée le COBARIC au cours des deux dernières années. Il contient les recommandations que fait le COBARIC au gouvernement du Québec pour la mise en application de ce mode de gestion de l'eau au Québec. Ces recommandations s'appuient donc essentiellement sur le cheminement du COBARIC au cours de cette expérience pilote. Ce volume est présenté en cinq chapitres : la gestion intégrée de l'eau par bassin versant; le comité de bassin; le schéma directeur de l'eau; le cadre législatif; le modèle de financement pour la gestion intégrée de l'eau.

### **Le volume 2 : Le schéma directeur de l'eau du bassin versant de la rivière Chaudière**

Ce volume constitue le premier schéma directeur de l'eau élaboré au Québec dans un cadre de gestion intégrée de l'eau par bassin versant. Il présente un portrait précis et détaillé du bassin versant de la rivière Chaudière, le diagnostic de l'état de la ressource eau, les quatre grands enjeux, les objectifs, les moyens d'action proposés et finalement le plan d'action.

### **Le volume 3 : Le rapport de consultation**

Ce document présente en détail toutes les activités réalisées dans le cadre de la consultation publique. Il est constitué de quatre chapitres : la méthodologie; le plan de communication; le bilan de la consultation publique; les résultats.

### **Le volume 4 : Le rapport administratif**

Ce rapport présente, sous forme d'annexes, le rapport financier et le rapport d'activités de l'expérience pilote. On y retrouve notamment des informations concernant : les lettres patentes; le conseil d'administration; le secrétariat permanent; les membres de la corporation; les groupes de travail; les activités publiques auxquelles a participé le COBARIC; les documents produits dans le cadre de l'expérience pilote; les partenaires financiers de l'expérience pilote; l'évaluation de la valeur de la contribution bénévole; les états financiers.

Tous ces volumes peuvent être obtenus sur le site Internet du COBARIC à l'adresse suivante : [www.cobaric.qc.ca](http://www.cobaric.qc.ca).

# **Chapitre 1 : La gestion intégrée de l'eau par bassin versant**

---

## **1.1. JUSTIFICATION, CONCEPT ET ORGANISATION**

La gestion intégrée de l'eau par bassin versant est un mode de gestion de l'eau adopté par un nombre sans cesse croissant de pays dans le monde.

C'est aussi le mode de gestion qui a été étudié dans le cadre de l'expérience pilote menée par le Comité de bassin de la rivière Chaudière (COBARIC) et qui est proposé ici dans son rapport final.

La mise sur pied de cette expérience pilote et sa réalisation ont été sans cesse motivées par les grandes questions qui sont, essentiellement, celles que tout décideur est en droit de se poser afin de se faire une opinion sur le sujet.

- Faut-il changer de mode de gestion de l'eau au Québec et pourquoi?
- En quoi consiste ce nouveau mode de gestion proposé qu'est la gestion intégrée par bassin versant?
- Pourquoi opter pour ce mode de gestion? Quels sont ses avantages?
- Quelles sont les contraintes à sa mise en place?
- Comment organise-t-on sa mise en place, tant sur le plan technique, administratif, financier que juridique?

## **1.2. FAUT-IL CHANGER LE MODE DE GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC ET POURQUOI?**

Oui, il est devenu nécessaire de changer le mode de gestion de l'eau au Québec, pour un ensemble de raisons décrites ci-après.

### **1.2.1. Une vue globale pour une problématique globale**

Alors que l'eau est encore gérée de façon très sectorielle au Québec, l'état des connaissances scientifiques actuelles nous permet de comprendre qu'il existe une grande interdépendance entre les différentes composantes de l'environnement, de même qu'entre l'environnement et nos activités sociales et économiques. Nous avons donc grand intérêt et avantage à les traiter de façon globale plutôt que sectorielle.

En ce qui concerne l'eau, la seule façon d'aborder sa gestion de façon globale et intégrée est de considérer le territoire sur lequel on peut trouver à la fois les causes et les conséquences de nos

activités sur la pérennité de la ressource. Ce territoire, seule unité territoriale cohérente pour la gestion de l'eau, est le bassin versant.

### **1.2.2. Optimisation des structures en place**

Un des effets les plus frappants de la gestion sectorielle dont fait l'objet la ressource eau au Québec est la multiplicité d'organismes gouvernementaux et de lois et règlements qui la régissent.

Au Québec, l'eau intéresse à plusieurs égards les différents paliers de gouvernement :

- au niveau fédéral, cinq ministères, que guident une douzaine de lois, interviennent dans le domaine de l'eau;
- au Québec, au moins dix ministères, s'appuyant sur sept lois et une dizaine de règlements différents, s'intéressent à la question;
- dans les municipalités, la gestion de l'eau est régie par les principales lois municipales en vigueur. En vertu de ces lois, les municipalités et les MRC ont le pouvoir de réglementer et d'agir dans de nombreux domaines reliés à l'eau;
- la planification du développement territorial effectué par les MRC peut aussi influencer grandement sur la ressource eau.

Cette gestion sectorielle de l'eau est à l'origine :

- du manque d'intégration de l'ensemble des besoins des usagers d'un cours d'eau. La conciliation des usages n'a pu être pratiquée à ce jour car, comme il a été mentionné précédemment, on gère à la pièce actuellement;
- du retard de l'assainissement industriel et surtout agricole par rapport à l'assainissement urbain. Les ressources nécessaires pour régler adéquatement les problèmes industriels et agricoles n'ont pas été allouées au même rythme que pour l'assainissement urbain;
- de la difficulté d'instaurer des moyens préventifs;
- du manque d'optimisation des investissements liés à l'eau;
- de la dispersion de l'expertise relative à l'eau au sein des différents ministères et organismes des trois paliers de gouvernement.

### **1.2.3. Les limites des actions sectorielles**

Globalement, les grands programmes d'assainissement (PAEQ-PADEM, PRRI et PAAGF-Prime-Vert) ont entraîné une amélioration notable de la qualité des cours d'eau au Québec (Maranda et Painchaud, 2000). Ces approches sectorielles ont permis le contrôle des grandes sources de pollution ponctuelle (rejets municipaux, rejets industriels, infrastructures d'entreposage de déjections animales). Cependant, malgré les efforts et les sommes consentis, les résultats dans les cours d'eau sont parfois décevants en raison de la pollution diffuse qui demeure encore non contrôlée (Maranda et Sasseville, 1999). C'est le cas notamment dans les bassins agricoles du sud-est du Québec où la pollution d'origine agricole est reconnue comme la source majeure de pollution résiduelle (Gangbazo *et al.*, 1999).

Or, le contrôle de la pollution diffuse agricole est un bon exemple d'une dépollution qui ne peut être accomplie au moyen d'interventions sectorielles, mais bien par une action intégrée à l'échelle du territoire. Cet effort de mobilisation demandé au secteur agricole fait appel à un changement de la façon de faire au sein des entreprises agricoles plutôt qu'à des investissements coûteux; il aura des effets positifs dans la mesure où une analyse du fonctionnement du bassin versant sera faite afin de s'assurer de la compatibilité des solutions recommandées aux agriculteurs avec les objectifs d'amélioration ou de préservation de la qualité des cours d'eau concernés.

Si les efforts consentis depuis les années 1980 en matière d'assainissement agricole n'ont pas donné les résultats souhaités (Gangbazo *et al.*, 1999), en revanche certaines expériences inspirées de la gestion par bassin versant ont permis d'obtenir des résultats encourageants, comme c'est le cas notamment sur le bassin du ruisseau Turmel, qui est l'un des tributaires secondaires de la rivière Chaudière.

#### **1.2.4. Un mouvement de fond international**

Le Québec a adhéré en 1996 à la charte du Réseau international des organismes de bassin (RIOB) qui regroupe 125 organismes répartis dans 49 pays. Le concept de gestion par bassin est considéré par un nombre grandissant de pays comme étant l'approche de gestion de l'eau la plus appropriée et la plus efficace tant sur le plan technique qu'administratif et financier.

Des organismes comme la Banque mondiale, l'Organisation des Nations unies ou encore le Conseil mondial de l'eau reconnaissent aussi le bassin versant comme étant l'unité territoriale la plus appropriée pour la gestion de l'eau.

### **1.3. EN QUOI CONSISTE CE NOUVEAU MODE DE GESTION PROPOSÉ QU'EST LA GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU PAR BASSIN VERSANT?**

#### **1.3.1. Le bassin versant**

Un bassin versant est une notion géographique qui désigne l'ensemble du territoire drainé par un cours d'eau principal et ses tributaires. C'est en fait la superficie sur laquelle s'écoulent les eaux avant de se retrouver dans un cours d'eau. De plus, les eaux souterraines font partie intégrante du bassin versant, au même titre que les eaux de surface et les milieux humides.

Les limites du territoire d'un bassin versant sont appelées lignes de partage des eaux et sont constituées des sommets qui séparent les directions d'écoulement des eaux de ruissellement. Cette subdivision naturelle du territoire permet de délimiter physiquement le domaine des interactions, des interférences et des utilisations qui peuvent modifier la ressource eau. L'échelle du bassin versant permet donc de suivre l'interaction des événements influençant la ressource eau de l'amont vers l'aval d'un cours d'eau (figure 1).

#### **1.3.2. La gestion intégrée de l'eau**

Contrairement à la gestion sectorielle de l'eau, la gestion intégrée de l'eau tient compte de l'ensemble des usages de l'eau en considérant les impacts de ces usages sur le milieu ou sur les autres usages. La gestion intégrée de l'eau vise à répondre aux intérêts variés de l'ensemble des usagers tout en préservant la santé des écosystèmes aquatiques. Elle constitue un mouvement vers la décentralisation, vers la concertation et vers une plus grande démocratisation. La gestion intégrée de l'eau vise à optimiser le rendement des investissements liés à l'eau. Elle favorise la solidarité et amène à une responsabilisation accrue des usagers.



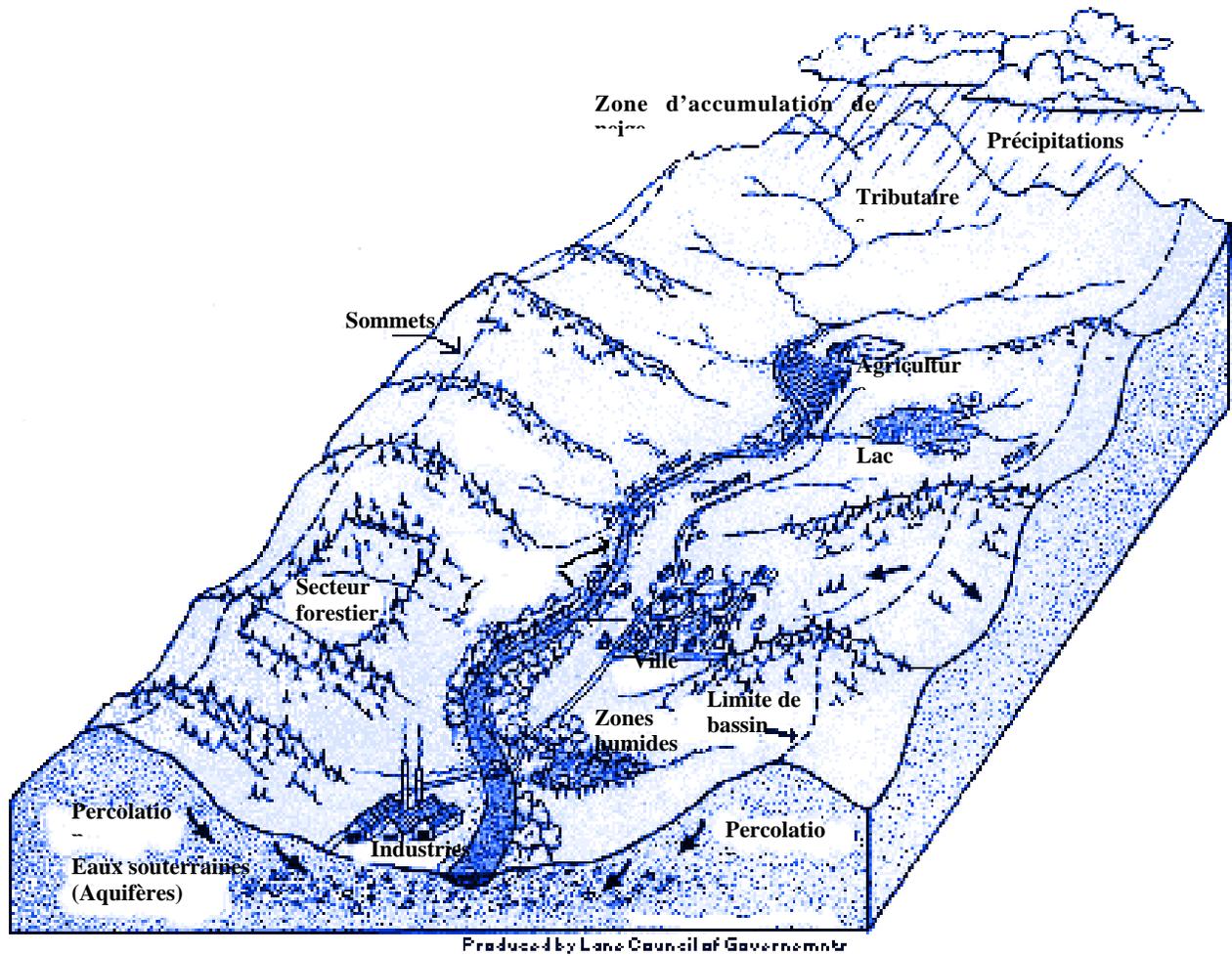


Figure 1: Vue en coupe d'un bassin versant  
 (Source : Pennsylvania Environmental Council, 1999)

## **1.4. POURQUOI OPTER POUR CE MODE DE GESTION ET QUELS SONT SES AVANTAGES?**

### **1.4.1. Des avantages multiples et diversifiés**

La gestion intégrée de l'eau comporte de nombreux avantages. Elle permet notamment :

- d'avoir une vision globale du territoire afin d'agir localement sur un problème sans causer d'impacts négatifs ailleurs dans le bassin;
- d'avoir une vision commune à long terme;
- de connaître l'utilisation du territoire ainsi que les pressions exercées sur l'environnement et sur la qualité de l'eau;
- de gérer les ressources dans un esprit de développement durable et de préserver et rétablir la santé des écosystèmes;
- d'effectuer des démarches de sensibilisation et de mobilisation des gens du milieu en tenant compte de la réalité locale;
- de développer un sentiment d'appartenance et de solidarité à son milieu;
- de faire une meilleure utilisation de l'argent destiné à l'amélioration de la ressource eau.

On peut ajouter que l'approche par bassin versant vise aussi à corriger les situations suivantes (Sasseville et Maranda, 2000) :

- la fragmentation et le double emploi dans les responsabilités des différentes autorités compétentes, avec l'incohérence des politiques que cela peut entraîner;
- l'absence ou le peu de coopération entre les différents acteurs sur un même bassin versant;
- l'utilisation peu efficace de l'information et des ressources disponibles.

Finalement, mentionnons les avantages suivants, démontrés par l'expérience internationale (Bellamy et Johnson, 2000; Sasseville et Maranda, 2000; Baudrand, 1998) :

- une meilleure protection de la santé humaine;
- des résultats environnementaux plus concluants (exemple : l'amélioration de la qualité de l'eau);
- une amélioration de la qualité de vie (exemple : augmentation des possibilités de récréation);
- un gain de temps et d'argent<sup>1</sup>;
- le maintien de la croissance économique (exemple : augmentation du tourisme);

---

<sup>1</sup> En Caroline du Nord grâce à la coordination des programmes basés sur le bassin versant, il a été possible, avec le même niveau d'efforts, d'augmenter de 40 % le suivi de l'état des ressources en eau.

- la réduction du capital des infrastructures et des coûts de maintenance<sup>2</sup>;
- la possibilité de démontrer clairement et objectivement les besoins d'intervention et les résultats du plan d'action<sup>3</sup>, ce qui constitue un avantage majeur pour les gestionnaires et les décideurs;
- une efficacité accrue de la gestion et de la coordination des programmes d'action sur le plan écologique, mais aussi sur le plan financier, social et administratif;
- une utilisation plus judicieuse des fonds publics et privés;
- une augmentation des connaissances par le partage de l'information;
- une évaluation plus juste des priorités d'action;
- la construction de consensus, la résolution des conflits;
- un travail de partenariat;
- la clarification des rôles et des responsabilités;
- le développement du sens communautaire;
- une responsabilisation accrue des intervenants;
- l'occasion pour les citoyens d'être impliqués dans la résolution des problèmes liés aux ressources en eau.

---

<sup>2</sup> Par exemple, s'il y a moins de pollution, la nécessité d'une usine de traitement coûteuse est diminuée.

<sup>3</sup> En référence au fait que le bassin versant est une unité géographique où les impacts des activités humaines sont directement observables et donc démontrables.

**Cette somme d'avantages est attribuable aux caractéristiques de la gestion intégrée par bassin versant et peut se résumer ainsi :**

- Une meilleure connaissance aide à prendre des décisions plus justes.
- Une plus grande concertation engendre des actions plus cohérentes.
- Une plus grande participation conduit à une responsabilisation accrue.
- Une décentralisation amène plus d'efficacité.
- Les gains environnementaux obtenus sont supérieurs.

En résumé, disons qu'en favorisant des interventions précises et propres à chaque problématique régionale, axées sur les priorités et les enjeux déterminés par le milieu, la gestion par bassin versant entraîne des dépenses mieux ciblées, des résultats optimisés et constitue un pas de plus vers le développement durable.

Rappelons aussi que dans un contexte de restriction des dépenses gouvernementales les interventions à l'échelle du Québec, comme cela a été le cas avec le Programme d'assainissement des eaux du Québec (PAEQ), sont plus difficiles à justifier. Les nouvelles orientations doivent donc être toujours mieux ciblées, en tenant compte des particularités et des besoins locaux.

## **1.5. QUELLES SONT LES CONTRAINTES À LA MISE EN PLACE DE CE MODE DE GESTION ?**

### **1.5.1. La dispersion actuelle des structures et des responsabilités**

Ainsi que nous l'avons mentionné précédemment, la gestion sectorielle actuelle entraîne une dispersion des structures et des organismes chargés de réaliser cette gestion. La mise en place de la gestion intégrée par bassin versant aura pour effet d'optimiser les résultats du travail des différents acteurs en favorisant la communication et la coordination et en canalisant les efforts vers des objectifs ciblés et prioritaires. Pour ce faire, toutefois, une réorganisation sera requise au sein des équipes, des organismes et des ministères afin de permettre une meilleure coordination des effectifs en place.

### **1.5.2. La dispersion actuelle des données**

De la gestion sectorielle de l'eau résulte une dispersion des données entre les différents acteurs, notamment entre les différents ministères. Ces données se retrouvent aussi sous des échelles ou des formats qui ne sont pas compatibles entre eux, ce qui rend leur synthèse et leur utilisation intégrée difficiles, du temps et de l'argent étant nécessaires pour les rendre accessibles aux gestionnaires. On verra au chapitre 3 que la collecte et la validation des données disponibles constituent les premières tâches à accomplir dans la réalisation du schéma directeur de l'eau.

### **1.5.3. Les limites territoriales**

Les limites des bassins versants ne correspondent pas aux limites administratives des municipalités, des MRC, des régions ou encore des États. Or, l'eau est gérée suivant ces limites administratives. Il devient donc essentiel de mettre en place un système cartographique référencé qui permettra de gérer toutes les données qui sont actuellement disponibles à l'échelle des limites administratives.

## **1.6. COMMENT ORGANISE-T-ON SA MISE EN PLACE, TANT SUR LE PLAN ADMINISTRATIF, TECHNIQUE, FINANCIER QUE JURIDIQUE?**

Ainsi qu'il a été dit plus haut, nous présentons dans les chapitres suivants les éléments inhérents à la mise en œuvre de la gestion par bassin versant au Québec, c'est-à-dire : le comité de bassin; le schéma directeur de l'eau; le financement du comité de bassin; le cadre législatif.

Précisons que, selon les problématiques spécifiques de chaque région et de chaque bassin versant, l'application de la gestion pourra et devra s'adapter. Toutefois, elle doit se réaliser à l'intérieur d'un cadre de référence. Nous mentionnons ici les éléments fondamentaux que devrait contenir ce cadre de référence permettant la mise en place d'une gestion par bassin versant effective :

- un plan de sensibilisation et d'information sur la gestion de l'eau par bassin versant destiné à l'ensemble des usagers;
- une démarche participative impliquant les usagers de la ressource dans le processus de planification;
- une démarche de concertation ouverte permettant d'améliorer la coordination et la coopération entre les différents intervenants;
- un mécanisme de financement stable et à long terme pour maintenir des organismes durables;
- une équipe permanente au sein de l'organisme de bassin pour en assurer le bon fonctionnement;
- une interface gouvernementale dédiée à la gestion par bassin versant, capable d'accompagner les organismes de bassin;
- un mécanisme d'accès et d'échange des données;
- des façons d'encourager la participation locale dans le processus;
- un mécanisme permettant de suivre et d'évaluer l'application du schéma directeur de l'eau.

## Chapitre 2 : Le comité de bassin

---

### 2.1. INTRODUCTION

Dans le cadre de la consultation publique tenue par le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) sur la gestion de l'eau au Québec en 1999, le gouvernement du Québec affirmait :

Considérant le nombre d'intervenants dans le domaine de la gestion de l'eau au Québec, ainsi que la multiplicité de leurs interventions, l'intégration sur le plan local de celles-ci apparaît de plus en plus complexe et laborieuse. Dans de très nombreux pays, on retient, pour effectuer cette gestion, l'échelle du bassin versant comme référence géographique et la concertation des usagers et des gestionnaires comme outils de planification et d'action. L'organisation de cette gestion varie d'un pays à l'autre et reflète, pour l'essentiel, la nécessité d'agir sur l'état de la ressource ou sur la culture organisationnelle de ces sociétés, ou sur les deux.

[...]

À propos de cette approche, le gouvernement du Québec a signé à Mexico, en mars 1996, son adhésion à la charte du *Réseau international des organismes de bassin*, ce qui a concrétisé son engagement à adhérer aux principes de la gestion des eaux par bassin versant, telle qu'elle se pratique dans de nombreux pays du monde. Plus concrètement, le gouvernement a été l'instigateur d'un projet pilote sur la gestion de l'eau par bassin versant. À cet effet, un comité composé de 23 représentants du bassin de la rivière Chaudière a été constitué pour concevoir un premier schéma directeur de l'eau et proposer une stratégie pour sa mise en œuvre<sup>4</sup>.

À la suite de son expérience pilote, le COBARIC est d'avis que le meilleur moyen pour le gouvernement du Québec de mettre en œuvre sa future politique de l'eau, en respectant les engagements qu'il a pris au niveau international en adhérant à la charte du RIOB, est de créer des comités de bassin.

### 2.2. LA MISSION DU COMITÉ DE BASSIN

La mission du comité de bassin est d'assurer la pérennité, la protection et la mise en valeur de la ressource eau<sup>5</sup> du bassin versant en concertation avec tous les usagers et les gestionnaires.

Cette mission est parfaitement en accord avec les grands principes de la charte du RIOB et les principales recommandations de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec<sup>6</sup>. La future politique de l'eau du Québec devrait confirmer cette mission pour les comités de bassin qui seraient mis en place sur le territoire du Québec.

### 2.3. LE MANDAT DU COMITÉ DE BASSIN

---

<sup>4</sup> Québec, ministère de l'Environnement, *La gestion de l'eau au Québec*, document de consultation publique, gouvernement du Québec, 1999, ISBN-2-550-33844-8, p. 24-25.

<sup>5</sup> Lorsqu'on parle de la ressource eau, on considère à la fois l'eau comme « matière première » essentielle à l'usage humain et l'eau en tant qu'écosystème.

<sup>6</sup> Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE), rapport de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec, *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur*, tomes I et II, Gouvernement du Québec, mai 2000.

Afin de permettre la réalisation des grands objectifs de la future politique de l'eau du Québec, le comité de bassin aura pour principal mandat de préparer et de faire adopter, à l'échelle du bassin versant, un schéma directeur de l'eau (SDE).

Par la voie de la concertation, le comité de bassin réalise ainsi sa mission en se basant sur les huit principes directeurs suivants qui devraient guider l'élaboration de la future politique de l'eau du Québec :

1. Le bassin hydrographique (bassin versant) d'un cours d'eau constitue l'unité naturelle la plus appropriée pour la gestion des eaux.
2. Une connaissance complète et à jour de l'état des ressources en eau du bassin versant est une exigence essentielle d'une gestion efficace.
3. La gestion des eaux doit tenir compte de l'interdépendance des usages multiples sur le territoire du bassin versant en pratiquant la concertation entre tous les usagers.
4. La politique de l'eau et sa gestion doit viser à préserver et à rétablir la santé des écosystèmes.
5. L'eau étant une ressource essentielle à la vie, les utilisateurs doivent être redevables quant à son utilisation ou à sa détérioration.
6. Une gestion responsable de l'eau par bassin versant doit viser l'autonomie financière et fonctionnelle complète.
7. Les grandes orientations en matière de gestion des eaux doivent s'appuyer sur la participation de la population.
8. Les législations nationale, régionale et locale doivent être adaptées de façon à favoriser l'atteinte des objectifs de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant.

Ainsi, dans la réalisation de son mandat, le comité de bassin doit notamment :

- élaborer et faire adopter un SDE;
- faire entériner le SDE par les autorités compétentes;
- organiser des systèmes d'information sur la ressource eau pour le bassin versant;
- coordonner des études d'intérêt commun pour le bassin;
- éduquer et sensibiliser la population et former les principaux intervenants à la gestion intégrée de l'eau;
- favoriser la concertation au sein de la population du bassin versant et des administrations locales ou régionales;
- orienter les partenaires dans les demandes de financement (subventions, programmes, etc.) pour les projets mentionnés au SDE;
- favoriser la diversification des modes de financement;
- soutenir les initiatives locales qui contribueront à la réalisation du SDE;
- consulter la population et les intervenants;

- favoriser la conclusion d'ententes de service avec le gouvernement, les MRC, les municipalités, les entreprises privées ou diverses associations d'usagers de l'eau;
- coordonner la mise en œuvre du SDE;
- collaborer avec les autorités gouvernementales pour favoriser l'atteinte des objectifs mentionnés à la future politique de l'eau du Québec.

Le comité de bassin peut réaliser toutes autres tâches nécessaires pour assurer la mise en œuvre du SDE et l'optimisation des investissements qui seront réalisés dans le bassin versant à l'égard de la ressource eau.

## 2.4. LES POUVOIRS DU COMITÉ DE BASSIN

Le comité de bassin doit recevoir du gouvernement tous les pouvoirs nécessaires pour réaliser sa mission et son mandat en conformité avec la future politique de l'eau. Il sera l'interlocuteur privilégié et l'intégrateur des actions réalisées par les divers intervenants gouvernementaux et les usagers de la ressource eau à l'échelle de chaque bassin versant.

Le comité de bassin est la pierre angulaire qui permettra au gouvernement de réaliser les grands objectifs de la future politique de l'eau du Québec. C'est ce que confirme le président de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec lorsqu'il écrit dans sa lettre du 27 avril 2000 au président du BAPE<sup>7</sup> : « Dans son rapport, la Commission insiste sur trois aspects : la réforme des lois et des institutions qui s'impose pour mettre en place une véritable politique intégrée de l'eau et des milieux aquatiques; **la gestion de l'eau à l'échelle des bassins versants comme véritable pôle d'impulsion de la politique**; le portrait de chacune des régions avec les attentes de la population à l'égard de la gestion de l'eau et des milieux aquatiques. » En tant qu'organisme de concertation et de coordination, le comité de bassin permet au gouvernement et aux usagers de l'eau de connaître, à l'échelle des bassins versants, les priorités qui nécessitent à court, à moyen et à long terme des investissements pour assurer la protection ou la restauration du milieu dans lequel se situe cette ressource. Cela aidera le gouvernement à mieux cibler ses programmes de subvention ou de soutien à l'investissement. Les résultats obtenus seront ainsi plus facilement mesurables et satisfaisants.

Cette démarche permettra également au secteur privé de connaître les priorités relatives aux principaux bassins versants choisis par le gouvernement pour la réalisation de sa future politique de l'eau du Québec.

De ce fait, elle pourrait générer de nouveaux projets d'investissement et la création d'emplois. Tant les investissements publics que privés permettraient au Québec d'acquérir une expertise à l'égard de la ressource eau, expertise qui pourrait par la suite être exportée<sup>8</sup>.

En suivant cette voie, le gouvernement du Québec démontrerait qu'au-delà de son adhésion à la charte du RIOB il passe aux actes.

Le comité de bassin doit donc posséder tous les pouvoirs nécessaires pour :

- assurer une représentation équitable des usagers et des gestionnaires de l'eau du bassin versant;
- adopter des règles internes comprenant la nomination d'administrateurs et d'un comité exécutif;
- passer tous les contrats requis pour leurs opérations, l'élaboration du SDE et sa mise en œuvre;

<sup>7</sup> Voir note 6, tome I p. v.

<sup>8</sup> Voir également, à ce sujet, note 6, tome I p. 53, point 9.

- mettre en place un secrétariat permanent, engager le personnel du secrétariat et acquérir tout ce qui est nécessaire à ses activités;
- être en mesure de recueillir toutes les informations pertinentes pour élaborer et mettre à jour le SDE, le tout dans le respect de la législation relative à la protection des renseignements nominatifs, commerciaux ou industriels;
- ester en justice;
- atteindre progressivement l'autonomie financière et fonctionnelle complète;
- consulter le public sur le SDE et sur tout autre sujet relatif à la gestion intégrée de l'eau;
- réaliser toute autre fonction ou tâche que le gouvernement jugera nécessaire pour atteindre les objectifs énoncés à la future politique de l'eau.

Nous verrons plus loin, au chapitre 4, comment le comité de bassin s'intégrerait dans le cadre législatif actuel ou éventuellement dans une loi-cadre sur la gestion intégrée de l'eau.

## **2.5. LA STRUCTURE DU COMITÉ DE BASSIN**

Le comité de bassin est composé d'un conseil d'administration et d'un secrétariat permanent. Le conseil d'administration est le centre décisionnel du comité de bassin. Sa composition doit être souple pour répondre aux caractéristiques propres à chaque bassin versant que le gouvernement choisirait pour la mise en place de sa future politique de l'eau<sup>9</sup>.

### **2.5.1. Le conseil d'administration**

Selon l'expérience du COBARIC, le conseil d'administration devrait être composé de dix-huit à trente membres dont le tiers seraient des élus municipaux et les deux tiers, des représentants des groupes d'usagers de la ressource eau présent dans le bassin versant, dont au moins un représentant du secteur environnemental et un représentant du secteur de la santé publique. Le COBARIC est d'avis que les membres du conseil d'administration devraient être désignés officiellement par l'organisme qu'ils représentent.

De plus, le COBARIC juge opportun que des représentants tant du gouvernement du Québec que du Canada participent à titre d'observateurs aux réunions du conseil d'administration. Ceux-ci seraient choisis, par leur gouvernement respectif, pour leur implication dans la gestion de la ressource hydrique.

Afin d'avoir la meilleure composition possible, le COBARIC suggère, à titre d'exemple, que le secteur agricole soit représenté par des membres de l'UPA, l'environnement par un membre du Conseil régional de l'environnement, la santé par un membre du personnel de la Santé publique sur le territoire du bassin versant, l'industrie par des délégués d'entreprises directement concernées par la ressource eau, la forêt par un membre des syndicats forestiers présents sur le territoire, etc.

Le conseil d'administration devrait tenir des rencontres mensuelles pour développer la concertation au sein des membres du comité, recevoir tous les renseignements utiles pour mieux connaître les principes liés à la gestion intégrée de l'eau par bassin versant, participer au processus d'élaboration du SDE et prendre toutes les décisions nécessaires pour assurer la réalisation de son mandat.

---

<sup>9</sup> Voir également, à ce sujet, note 6, tome I, p. 59.

La prise de décision du conseil d'administration du COBARIC se faisait par consensus et non par vote. Le COBARIC souhaite que ce mode de décision soit privilégié par les comités de bassin qui seront mis en place.

Il est fort important de noter que chaque membre du comité de bassin doit devenir aussi une personne qui sensibilise et informe les intervenants de son secteur, de son groupe ou de son organisme à la gestion intégrée de l'eau. C'est ainsi que se développera, peu à peu, une nouvelle façon de gérer l'eau au Québec, en conformité avec les grands principes du RIOB et de la future politique de l'eau et avec les intérêts communs du milieu.

Cela ne peut se faire que sur le terrain et à l'échelle des bassins versants. C'est pourquoi le comité de bassin serait la pierre angulaire de la réalisation de la future politique de l'eau du gouvernement.

Le COBARIC a démontré, depuis 1994, que la concertation est possible si l'on y met tous les efforts voulus et si l'on fournit aux membres de chacun des secteurs concernés l'occasion d'exprimer leur point de vue et de participer activement à l'élaboration du SDE<sup>10</sup>. De plus, le fait que le comité de bassin consulte la population dans sa démarche a un effet catalyseur dans le milieu et aide à la sensibilisation du public à la nouvelle approche proposée.

Cette façon de faire aide à mieux cibler les priorités à l'échelle du bassin versant et assure une optimisation des investissements qui viennent des secteurs public ou privé.

Le comité de bassin est donc l'organisme de gestion que le gouvernement et les communautés locales se donnent pour mieux gérer l'eau et s'inscrire dans un courant de gestion de l'eau à l'échelle mondiale. **Il ne s'agit pas d'une structure lourde qui s'ajoute à celle déjà en place et encore moins d'un palier additionnel d'autorisation auquel seront soumis les promoteurs.** Bien au contraire, le comité de bassin aide à la coordination de la réalisation des projets sur le territoire du bassin versant tant par la diffusion des connaissances qu'il a acquises que par l'aide et le support qu'il apporte aux promoteurs.

Il ne faut pas oublier qu'actuellement les connaissances relatives à l'eau sont incomplètes ou détenues par divers organismes. Comme ces connaissances sont souvent peu homogènes, le comité de bassin pourrait intégrer cette information ou la compléter au besoin lors de la réalisation du SDE.

À titre d'exemple, le COBARIC a noté, au moment de la préparation de son SDE, que les connaissances sur les eaux souterraines dans le bassin versant de la rivière Chaudière sont nettement insuffisantes; or, plus de 60 % de la population s'approvisionne en eau par ce moyen. Une meilleure connaissance des eaux souterraines permettrait d'élaborer, par l'entremise des MRC, des municipalités locales et des ministères impliqués, des mesures de protection plus adéquates et favoriserait la mise en œuvre de projets avec le milieu agricole, par exemple, pour protéger la qualité de cette ressource et en assurer l'approvisionnement.

Cela n'est qu'une illustration de l'utilité d'un comité de bassin et de son SDE, mais cet exemple permet de voir comment les investissements, tant publics que privés, sont mieux ciblés lorsqu'on connaît ce qui est prioritaire pour la protection ou la restauration de la ressource eau.

---

<sup>10</sup> Ceci est confirmé par la Commission sur la gestion de l'eau au Québec, note 6, tome I, p. 46 à 50 et 58-59.

### **2.5.2. Le secrétariat permanent**

Le conseil d'administration est soutenu, pour la réalisation de son mandat, par un secrétariat permanent. Le COBARIC est d'avis que ce secrétariat doit être composé d'un personnel restreint afin d'éviter d'avoir une structure administrative lourde et coûteuse.

Au COBARIC, le personnel était composé, en plus du secrétaire général, de trois employés à temps plein, soit deux professionnels et un employé de soutien. Ce nombre pourrait augmenter selon les caractéristiques et le travail à faire dans chaque bassin versant.

Par ailleurs, le COBARIC est d'avis qu'il est souhaitable de mandater, lorsque c'est nécessaire, des sous-traitants pour exécuter certaines tâches spécifiques en vue d'assister les membres du secrétariat permanent.

Selon l'expérience du COBARIC, il est opportun de situer le siège social du comité environ au centre du bassin versant pour faciliter la tenue des diverses rencontres et l'accès de la population au secrétariat.

Pour assister le personnel du secrétariat permanent et aller chercher l'expertise technique nécessaire à la réalisation de son mandat, le comité de bassin forme au besoin des comités techniques. Le COBARIC est d'avis que les aménagistes et les urbanistes des MRC, des communautés urbaines et des villes situées dans le territoire du bassin versant ainsi que les représentants des directions régionales des ministères impliqués dans la gestion de l'eau doivent participer aux travaux de ces comités pendant l'élaboration du SDE et éventuellement lors de son application.

## **Chapitre 3 : Le schéma directeur de l'eau**

---

### **3.1. QU'EST-CE QU'UN SCHÉMA DIRECTEUR DE L'EAU ?**

Le schéma directeur de l'eau (SDE) est un outil de planification et d'acquisition de connaissances visant à définir et à hiérarchiser l'ensemble des interventions à réaliser dans un bassin versant. Il facilite la coordination des actions liées à l'eau et la responsabilisation de tous les usagers et gestionnaires de la ressource. De plus, il favorise la concertation entre les usagers et partenaires concernés. Enfin, le SDE constitue un cadre de référence pour évaluer la compatibilité des divers projets susceptibles d'avoir des impacts sur le milieu hydrique.

Le schéma directeur de l'eau donne les orientations concernant la gestion de l'eau et des milieux aquatiques du bassin versant. Il permet d'affecter le plus efficacement possible les ressources liées à la gestion de l'eau et d'harmoniser les diverses stratégies des nombreux gestionnaires sectoriels de l'eau (les ministères fédéraux et provinciaux, les municipalités et les MRC).

À la lumière de son expérience pilote, le COBARIC est d'avis que le schéma directeur de l'eau est l'élément principal du mandat des comités de bassin, car il constitue l'outil de planification de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant.

### **3.2. L'ÉLABORATION DU SDE**

Le SDE doit être élaboré en quatre grandes étapes où tous les intervenants (municipalités, ministères, agriculteurs, industriels, groupes environnementaux, etc.) impliqués dans la gestion de l'eau du bassin versant concerné sont appelés à participer.

#### **3.2.1. Portrait du bassin**

Comme le stipule le deuxième principe directeur du COBARIC, une connaissance complète et à jour de l'état des ressources en eau du bassin versant constitue une exigence essentielle à une gestion efficace. La première étape de l'élaboration d'un SDE consiste donc à tracer un portrait le plus exact possible du bassin versant du cours d'eau à l'étude. Il s'agit de faire l'acquisition et la validation des données essentielles pour faire une gestion adéquate de la ressource eau, dont :

- les caractéristiques générales du bassin (localisation, superficie et topographie);
- les divisions administratives (régions, MRC, municipalités);
- la qualité des eaux de surface et souterraines;
- les caractéristiques hydrologiques;

- les nappes d'eau souterraine;
- l'état des bandes riveraines;
- la liste des usagers de la ressource (ensemble de la population locale, industries, agriculteurs, vacanciers...);
- les volumes d'eau prélevés par les usagers;
- les pressions exercées sur la ressource (rejets d'eaux usées, pollution diffuse, etc.);
- les barrages et ouvrages de retenue.

Le comité de bassin n'a pas à dresser lui-même les inventaires, son rôle consistant plutôt à aller chercher ces données qui, pour la plupart, se trouvent déjà dans les différents ministères ou organismes concernés. Cet exercice permet au comité de bassin de déterminer quelles données ne sont pas disponibles; il doit les inscrire à son SDE la recherche de ces données comme objectif à atteindre dans son premier mandat de cinq ans.

De plus, si les données recueillies ne sont pas homogènes ou si elles sont incompatibles, le personnel devra les harmoniser, ce qui permettra de créer une banque de données uniformes à l'échelle du bassin versant.

### 3.2.2. Le diagnostic

Le diagnostic est élaboré à partir des connaissances acquises lors de la réalisation du portrait. Il consiste à dresser la liste des problèmes relevés, des besoins des usagers, du potentiel et des vulnérabilités de la ressource ainsi que des données manquantes. Il doit mener à établir les relations entre les problèmes et leurs causes. Pour ce faire, des analyses spécifiques plus détaillées peuvent être nécessaires. Ces analyses peuvent alors être intégrées au nombre des moyens d'action à définir (voir section 3.2.4.).

### 3.2.3. Les enjeux

Les enjeux, qui constituent les grands axes stratégiques du SDE, sont définis à long terme, c'est-à-dire pour un horizon de plus de 25 ans. Ils sont déterminés à partir des problèmes à résoudre, des potentiels à mettre en valeur et des besoins à combler.

### 3.2.4. Les objectifs et les moyens d'action

Le SDE comprend deux types d'objectifs : des objectifs généraux et des objectifs spécifiques. Les **objectifs généraux** découlent directement de l'enjeu auquel ils se rapportent. L'objectif général assure l'interaction entre l'enjeu et l'objectif spécifique. Il définit les résultats globaux à atteindre sur une période de 10 à 15 ans.

Pour chaque objectif général, des **objectifs spécifiques** doivent être déterminés. Les objectifs spécifiques définissent, en termes clairs et précis, les résultats à atteindre à court terme qui permettent d'obtenir le résultat à long terme de l'objectif général auquel ils se rattachent. Ils ont une durée de vie de 5 à 10 ans.

Finalement, pour chaque objectif spécifique, des **moyens d'action** sont déterminés. Ceux-ci permettent d'atteindre les objectifs spécifiques. Les moyens d'action sont définis pour une période de 5 à 10 ans, l'échéancier étant le même que pour les objectifs spécifiques auxquels ils se rapportent.

Pour la première génération des schémas directeurs de l'eau, les moyens d'action proposés devront surtout consister à réaliser des études et inventaires afin d'obtenir les données manquantes. C'est le constat auquel est parvenu le COBARIC lors de l'élaboration de son schéma directeur de l'eau. En effet, après des efforts considérables de recherche de données, le COBARIC a constaté que plusieurs données de base essentielles à la gestion de l'eau sont inexistantes (voir volume 2). La gestion sectorielle de l'eau est en partie responsable de cette situation.

### **3.3. CONSULTATION PUBLIQUE**

Le mandat du COBARIC exigeait que le SDE soit soumis à une consultation publique afin que tous les usagers et organismes concernés puissent se prononcer sur son contenu et entériner ainsi les objectifs du SDE en prenant connaissance des moyens d'action proposés. Le COBARIC recommande que cette démarche de consultation publique soit retenue dans la future politique de l'eau du Québec.

#### **3.3.1. Le document de consultation**

Le comité de bassin doit mettre à la disposition de la population un document de consultation qui contient une version abrégée et vulgarisée du SDE dans laquelle sont clairement définis les problématiques, les potentiels, les besoins, les enjeux, les objectifs et les moyens d'action proposés.

Ce document doit être facilement accessible à la population. À cet effet, le COBARIC recommande qu'on puisse se le procurer dans les bureaux des MRC et des municipalités situées dans le bassin concerné et, s'il y a lieu, sur le site Internet du comité de bassin.

#### **3.3.2. Le mode de consultation**

À la suite de son expérience pilote, le COBARIC recommande que chaque comité de bassin organise des rencontres d'information et de consultation afin d'expliquer le contenu du SDE et de répondre aux questions des usagers. Les rencontres d'information doivent avoir lieu à différents endroits du bassin, de sorte que la population n'ait pas à faire plus de 30 minutes de voiture pour se rendre aux rencontres.

Le COBARIC recommande d'utiliser un questionnaire structuré pour recevoir les commentaires écrits des participants à la consultation et procéder au traitement des données statistiques.

#### **3.3.3. Avis public**

Le comité de bassin doit publier un avis public de consultation dans les hebdomadaires locaux situés dans le bassin versant afin de s'assurer que la population du bassin est informée de la tenue de la consultation publique.

### **3.4. LE PLAN D'ACTION**

Le plan d'action constitue le plan de mise en application du SDE pour une période de cinq ans. Il est élaboré à la suite de la consultation publique, c'est-à-dire une fois que le SDE a obtenu l'aval de la

population. Il mentionne les actions que doit réaliser en priorité le comité de bassin et celles qui doivent être réalisées par les autres partenaires concernés.

#### **3.4.1. Détermination des priorités**

La hiérarchisation des moyens d'action proposés dans le SDE est faite en fonction de leur impact sur le milieu, de la faisabilité technique et du coût de réalisation. Les priorités correspondent aux actions à entreprendre dans le bassin versant pour les cinq prochaines années. Le plan d'action doit s'attaquer simultanément à tous les enjeux. À cet effet, une priorité est établie par objectif spécifique. Le plan d'action comprend donc autant de priorités qu'il y a d'objectifs spécifiques dans le SDE.

#### **3.4.2. Mise en œuvre**

Lors de la deuxième phase de l'expérience pilote, le COBARIC a élaboré un plan d'action pour la mise en application du schéma directeur de l'eau du bassin versant de la rivière Chaudière mais il n'a pas expérimenté sa mise en œuvre puisqu'il n'en avait pas le mandat.

Le COBARIC est d'avis que pour compléter l'expérience pilote de gestion intégrée de l'eau par bassin versant, il doit expérimenter la mise en œuvre du plan d'action.

À cet effet, le COBARIC demande au ministre de l'Environnement d'amorcer immédiatement la troisième phase de l'expérience pilote qui consiste à mettre en œuvre le plan d'action du schéma directeur de l'eau du bassin versant de la rivière Chaudière.

#### **3.4.3. Révision**

Le plan d'action porte sur une période de cinq ans. Cependant, il devra être réévalué chaque année après la présentation à ses partenaires du bilan annuel de ses réalisations. Le conseil d'administration du comité de bassin devra donc approuver le plan d'action à chaque début d'année, au moment de l'adoption du budget annuel.



## Chapitre 4 : Le cadre législatif et opérationnel

---

### 4.1. LES INTERVENANTS ENGAGÉS DANS LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC

Comme il a été mentionné à la section 1.2.2 du présent rapport, la gestion de l'eau au Québec fait l'objet de nombreuses interventions de la part des différents paliers de gouvernement. D'ailleurs, lors de la consultation publique tenue par le BAPE en 1999, le gouvernement du Québec a décrit les principaux intervenants engagés dans la gestion de l'eau dans son document de consultation publique<sup>11</sup>. Nous citons ici intégralement cette section du document :

#### LE GOUVERNEMENT DU QUÉBEC

Les principaux ministères québécois concernés par la gestion de l'eau sont le ministère des Affaires municipales et de la Métropole, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, le ministère de l'Environnement, le ministère de l'Industrie et du Commerce, le ministère des Régions, le ministère des Relations internationales, le ministère des Ressources naturelles, le ministère de la Santé et des Services sociaux, le ministère de la Sécurité publique et le ministère des Transports. Les mandats assumés par ces ministères sont les suivants.

##### **Le ministère des Affaires municipales et de la Métropole**

Le ministère des Affaires municipales et de la Métropole veille à la bonne administration du système municipal. Il s'occupe notamment des engagements financiers à long terme des municipalités, du régime fiscal municipal, de l'assainissement urbain, des infrastructures, des collectivités nordiques, du loisir et du sport, de la formation des élus et du personnel municipal, de l'aménagement et de l'urbanisme, de la réalisation de projets régionaux, de l'évaluation foncière, du financement et de la comptabilité.

##### **Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation**

Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation a comme principal mandat d'assurer le développement durable de l'industrie bioalimentaire comprenant les secteurs de l'agriculture, des pêches, de l'aquiculture et de l'alimentation. Entre autres, il fournit une aide financière aux producteurs et aux pêcheurs, il assure la protection de la santé animale et de la qualité des aliments et voit au développement industriel et commercial des produits bioalimentaires.

##### **Le ministère de l'Environnement**

Le ministère de l'Environnement s'assure, dans une perspective de développement durable, de la protection de l'environnement. Ses champs d'intervention sont la protection des écosystèmes et de la biodiversité, la prévention, la réduction ou la suppression de la contamination de l'eau, de l'air et du sol, l'établissement et la gestion de réserves écologiques, la sauvegarde des espèces floristiques menacées ou vulnérables et la création et la réalisation d'activités liées à l'observation et à la connaissance du milieu naturel.

---

<sup>11</sup> *La gestion de l'eau au Québec*. Document réalisé par le ministère de l'Environnement et publié par le gouvernement du Québec en 1999, ISBN 2-550-33844-8, Envirodoq ENV 981414, p. 63-71.

Le Ministère assure également la gestion du domaine hydrique public et de l'eau en tant que richesse naturelle.

#### **Le ministère de l'Industrie et du Commerce**

Le ministère de l'Industrie et du Commerce a comme mission d'améliorer l'efficacité et la rentabilité des entreprises industrielles, commerciales ou coopératives, scientifiques ou technologiques, de stimuler la création et le développement d'entreprises de biens et de services à plus forte valeur ajoutée et d'appuyer l'expansion des marchés des entreprises par le développement du commerce international.

#### **Le ministère des Régions**

Le ministère des Régions voit à susciter et soutenir le développement local et régional en favorisant sa prise en charge par les collectivités intéressées dans le cadre d'un partenariat avec l'État et à assurer la cohérence des actions gouvernementales en région dans le respect des enjeux et des orientations stratégiques du gouvernement.

#### **Le ministère des Relations internationales**

Le ministère des Relations internationales voit à planifier, organiser et diriger l'action du gouvernement à l'étranger ainsi que de coordonner les activités, au Québec, des ministères et des organismes en matière d'affaires internationales. Ses champs d'application comprennent, entre autres, les négociations des ententes internationales, le maintien des relations avec les gouvernements étrangers et les organisations internationales, le renforcement des institutions francophones internationales dont le Québec est membre, les recherches, les études et les analyses sur les pays étrangers et leur situation géographique et économique ainsi que la promotion à l'étranger du savoir-faire, des produits et des services québécois.

#### **Le ministère des Ressources naturelles**

Le ministre des Ressources naturelles a comme mandat d'appuyer le développement durable du Québec et de ses régions en favorisant la connaissance, la mise en valeur et l'utilisation optimale du territoire québécois et de ses ressources énergétiques, forestières et minérales.

De façon plus spécifique, il voit à accroître et diffuser la connaissance du territoire québécois et des ressources qu'il renferme, à assurer la sécurité des approvisionnements énergétiques et l'utilisation efficace de l'énergie. Il est notamment responsable de l'administration des lois et des règlements relatifs à l'utilisation des forces hydrauliques. Il voit également à aménager, protéger et à mettre en valeur le patrimoine forestier québécois dans une perspective de développement durable. Enfin, il assure la gestion des ressources minières du Québec.

#### **Le ministère de la Santé et des Services sociaux**

Le ministère de la Santé et des Services sociaux détermine les grandes priorités, les objectifs et les orientations en matière de santé et de services sociaux et veille à leur application. Il s'assure entre autres de la répartition équitable des ressources entre les régions et leur utilisation efficiente.

#### **Le ministère de la Sécurité publique**

Le ministère de la Sécurité publique voit à s'assurer de la protection de la population contre le crime et les menaces à sa sécurité. Entre autres, il est responsable de la prévention et de la répression de la criminalité, de l'incarcération des personnes contrevenantes et de leur réinsertion sociale, de la protection policière (Sûreté du Québec), de la protection contre l'incendie et de la sécurité civile.

#### **Le ministère des Transports**

Le ministère des Transports voit à assurer la circulation des personnes et des marchandises par le développement, l'aménagement et l'exploitation d'infrastructures et de systèmes de transport intégrés, fiables et sécuritaires.

#### **Les principales dispositions législatives relatives à l'eau**

Les principales dispositions législatives sur l'eau applicables par ces ministères sont contenues dans le Code civil du Québec et dans certaines lois particulières. Elles sont énumérées ci-dessous.

### *Le Code civil du Québec*

L'article 919 du Code civil du Québec prévoit les règles de base suivantes quant à la propriété du domaine hydrique :

- l'État est propriétaire du lit des lacs et cours d'eau navigables et flottables jusqu'à la ligne des hautes eaux;
- l'État est aussi propriétaire du lit des lacs et cours d'eau non navigables, ni flottables bordant les terrains de l'État lorsque l'aliénation a été faite après le 9 février 1918;
- l'aliénation avant le 9 février 1918 du fonds riverain emporte la propriété du lit des cours d'eaux non navigables ni flottables.

Ces règles ne sont pas absolues; la loi ou l'acte de concession peuvent avoir prévu autrement. Ainsi, l'État peut, lors de la concession des rives, si l'acte l'a prévu de façon expresse, avoir concédé le lit du cours d'eau, même s'il est navigable et flottable.

Ce droit de propriété publique ou privée du lit emporte les attributs habituels du droit de propriété, du droit d'user, de jouir et de disposer librement et complètement du bien, sous réserve des limites et conditions d'exercice fixées par la loi, qui sont, en la matière, assez nombreuses.

En ce qui concerne les droits du public, l'article 920 prévoit que toute personne peut circuler sur les cours d'eau et les lacs, à condition de pouvoir y accéder légalement, de ne pas porter atteinte aux droits des propriétaires riverains, de ne pas perdre pied sur les berges et de respecter les conditions de l'utilisation de l'eau.

Le Code prévoit aussi des règles de base sur les droits et les obligations à l'égard des eaux qui sont afférentes à la propriété du sol et qui découlent de la situation des lieux.

Ainsi, l'article 979 assujettit les fonds inférieurs, envers ceux qui sont plus élevés, à recevoir les eaux qui en découlent naturellement et interdit d'ériger un ouvrage empêchant cet écoulement.

Selon l'article 980, le propriétaire qui a une source dans son fonds peut en user et en disposer. Il peut, pour ses besoins, user de l'eau des lacs et des étangs qui sont entièrement sur son fonds, mais en ayant soin d'en conserver la qualité.

L'article 981 prévoit que le propriétaire riverain peut, pour ses besoins, se servir d'un lac, de la source tête d'un cours d'eau ou de tout autre cours d'eau qui borde ou traverse son fonds. À la sortie du fonds, il doit rendre ces eaux à leur cours ordinaire, sans modification importante de la qualité et de la quantité de l'eau. Par son usage, il ne peut empêcher l'exercice des mêmes droits par les autres personnes qui utilisent ces eaux.

Enfin, l'article 982 prévoit que, sauf si cela est contraire à l'intérêt général, celui qui a droit à l'usage d'une source, d'un lac, d'une nappe d'eau ou d'une rivière souterraine, ou d'une eau courante, peut, de façon à éviter la pollution ou l'épuisement de l'eau, exiger la destruction ou la modification de tout ouvrage qui pollue ou épuise l'eau.

### **La Loi sur la qualité de l'environnement (L.R.Q., c. Q-2)**

La *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.Q.E.) établit que l'eau est une composante implicite de l'environnement. Elle comporte une disposition d'ordre général de protection de l'environnement, donc de l'eau.

En effet, l'article 22 de la L.Q.E. exige l'obtention d'un certificat d'autorisation à l'égard d'une activité susceptible d'émettre des contaminants dans l'environnement. De plus, le même article (2<sup>e</sup> alinéa) rend obligatoire l'autorisation du ministre avant d'entreprendre quelque activité ou de procéder à quelque ouvrage dans un cours d'eau à débit régulier ou intermittent, dans un lac, un étang, un marais, un marécage ou une tourbière. Cette autorisation est requise même si, par hypothèse, l'activité ou l'ouvrage projeté n'a pas d'impact sur l'environnement.

Enfin, certains travaux réalisés dans le milieu hydrique ou qui l'affectent sont soumis au processus d'évaluation et d'examen des impacts, qui peut comporter des audiences publiques sous l'égide du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE). C'est le cas des travaux importants de dragage, de remblayage, de creusement dans les lacs et cours d'eau et de la construction de certains barrages ou digues.

Par ailleurs, la section V de la L.Q.E. est consacrée de façon exclusive à la qualité de l'eau et à la gestion des eaux usées. Elle confère au ministre de l'Environnement plusieurs pouvoirs relatifs aux systèmes d'aqueducs et d'égouts, aux dispositifs de traitement des eaux usées, aux prises d'eau d'alimentation, etc. Ainsi, établir un aqueduc ou une prise d'eau d'alimentation, procéder à l'exécution de travaux d'égouts, etc., nécessitent une autorisation du ministre [art. 32], et ce, peu importe que ces travaux soient faits par une municipalité ou par une personne privée. Mentionnons, notamment, que cette section précise les pouvoirs réglementaires en matière de captage et d'exploitation de l'eau souterraine.

### **La Loi sur le régime des eaux (L.R.Q., c. R-13)**

La Loi sur le régime des eaux (L.R.E.) permet entre autres :

- l'aliénation, l'occupation ou la location du domaine hydrique public et la location des forces hydrauliques du domaine public;
- l'utilisation des cours d'eau à des fins industrielles, de production d'énergie, d'alimentation, d'aqueduc ou de flottage du bois, et permet d'y aménager les ouvrages requis à ces fins.

À noter que, depuis 1968, la construction et le maintien de tout barrage, digue chaussée, écluse, mur ou autre ouvrage servant à retenir les eaux requièrent l'approbation de leurs plans et devis par le gouvernement, sauf si l'approbation de ces plans et devis est déjà prévue à la L.R.E.

### **Les autres lois québécoises**

Plusieurs autres lois et politiques couvrant des domaines aussi variés que les habitats fauniques, la protection des rives et du littoral, les forêts, les mines, l'agriculture, les pêches et les aliments contiennent des dispositions qui s'appliquent au domaine de l'eau.

Mentionnons entre autres :

- la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* (L.R.Q., c. C-61.1);
- la *Loi sur les forêts* (L.R.Q., c. F-4.1);
- la *Loi sur les mines* (L.R.Q., c. M-13.1);
- la *Loi sur les abus préjudiciables à l'agriculture* (L.R.Q., c. A-2);
- la *Loi sur le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation* (L.R.Q., c. M-14);
- la *Loi sur la protection du territoire agricole* (L.R.Q., c. P-41.1);
- la *Loi sur les produits agricoles, les produits marins et les aliments* (L.R.Q., c. P-29);
- la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* (Décret du 103-96, 24/01/1996).

## **LES ADMINISTRATIONS LOCALES ET RÉGIONALES**

Aux paliers régional et local, les juridictions sont partagées entre les municipalités, les communautés urbaines et les municipalités régionales de comté. Entre autres, les municipalités sont la plupart du temps propriétaires et responsables des infrastructures d'eau potable et usée. Les municipalités régionales de comté sont pour leur part responsables de l'aménagement du territoire et voient à l'application de la Politique sur la protection des rives, du littoral et des plaines inondables.

### **Les principales dispositions législatives relatives à l'eau**

Les principales dispositions législatives du secteur municipal qui portent sur ces questions sont contenues dans les lois suivantes :

- le *Code municipal du Québec* (L.R.Q., c. C-27.1);
- la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., c. C-19) et les *Lois particulières régissant certaines municipalités*;
- la *Loi sur la Communauté urbaine de Montréal* (L.R.Q., c. C-37.2);
- la *Loi sur la Communauté urbaine de Québec* (L.R.Q., c. C-37.3);
- la *Loi sur la Communauté urbaine de l'Outaouais* (L.R.Q., c. C-37.1);
- la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., c. A-19.1).

## **LE GOUVERNEMENT DU CANADA**

La législation fédérale concernant l'eau est assurée par cinq ministères, à savoir le ministère des Affaires indiennes et du Nord, le ministère des Transports, le ministère de l'Environnement, le ministère des Pêches et des Océans ainsi que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Notamment, le ministère des Affaires indiennes et du Nord régleme la pollution des eaux arctiques et confère le pouvoir d'établir et de gérer des installations hydroélectriques sur les terres fédérales. Le ministère des Transports légifère les activités concernant la marine marchande du Canada. Environnement Canada voit à la législation sur les ressources en eau du pays et à la protection de l'environnement. Ce ministère procède aussi aux évaluations environnementales des projets mettant en cause le gouvernement fédéral.

Pêches et Océans Canada réglemente le secteur des pêches. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international est responsable des eaux limitrophes internationales.

#### **Les principales dispositions législatives relatives à l'eau**

Les principales lois fédérales qui s'appliquent au domaine de l'eau sont notamment :

- la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*<sup>12</sup>;
- la *Loi sur les pêches* (L.R.C. 1985, c. F-14);
- la *Loi sur la marine marchande du Canada* (L.R.C. 1985, c. S-9);
- la *Loi sur les ressources en eau du Canada* (C-11);
- la *Loi constitutionnelle de 1867* (A.A.N.B., 1867);
- la *Loi sur la protection des eaux navigables* (L.R.C. 1985, c. N-22);
- la *Loi canadienne de l'évaluation environnementale* (L.R.C. 1992, c. 37);
- la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux* (I-20);
- la *Loi sur les forces hydraulique du Canada* (W-4);
- la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* (I-17);
- la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* (A-12).

Tous ces intervenants édictent, en vertu de ces lois, des directives, des règlements et des politiques qui rendent la gestion de l'eau extrêmement complexe, difficilement réalisable et inefficace.

## **4.2. INTÉGRATION DU COMITÉ DE BASSIN ET DU SDE DANS LE CADRE LÉGISLATIF ET INSTITUTIONNEL ACTUEL**

Le COBARIC croit que la mise en place du comité de bassin et l'élaboration du SDE peuvent s'intégrer facilement dans le cadre législatif et institutionnel actuel. Comme nous pouvons le voir à la figure 2, le cadre législatif actuel de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* oblige tous les ministères impliqués dans la gestion de l'eau à faire connaître aux MRC leurs enjeux et orientations stratégiques dans le cadre de la révision des schémas d'aménagement du territoire (L.A.U. art. 5 et suivants).

---

<sup>12</sup> L.C. 1999, chap. 33. Elle remplace l'ancienne loi (L.R. [1985] chap. 16 [4<sup>e</sup> suppl. ]). Certains articles seulement de cette nouvelle loi sont en vigueur au 31 décembre 1999.

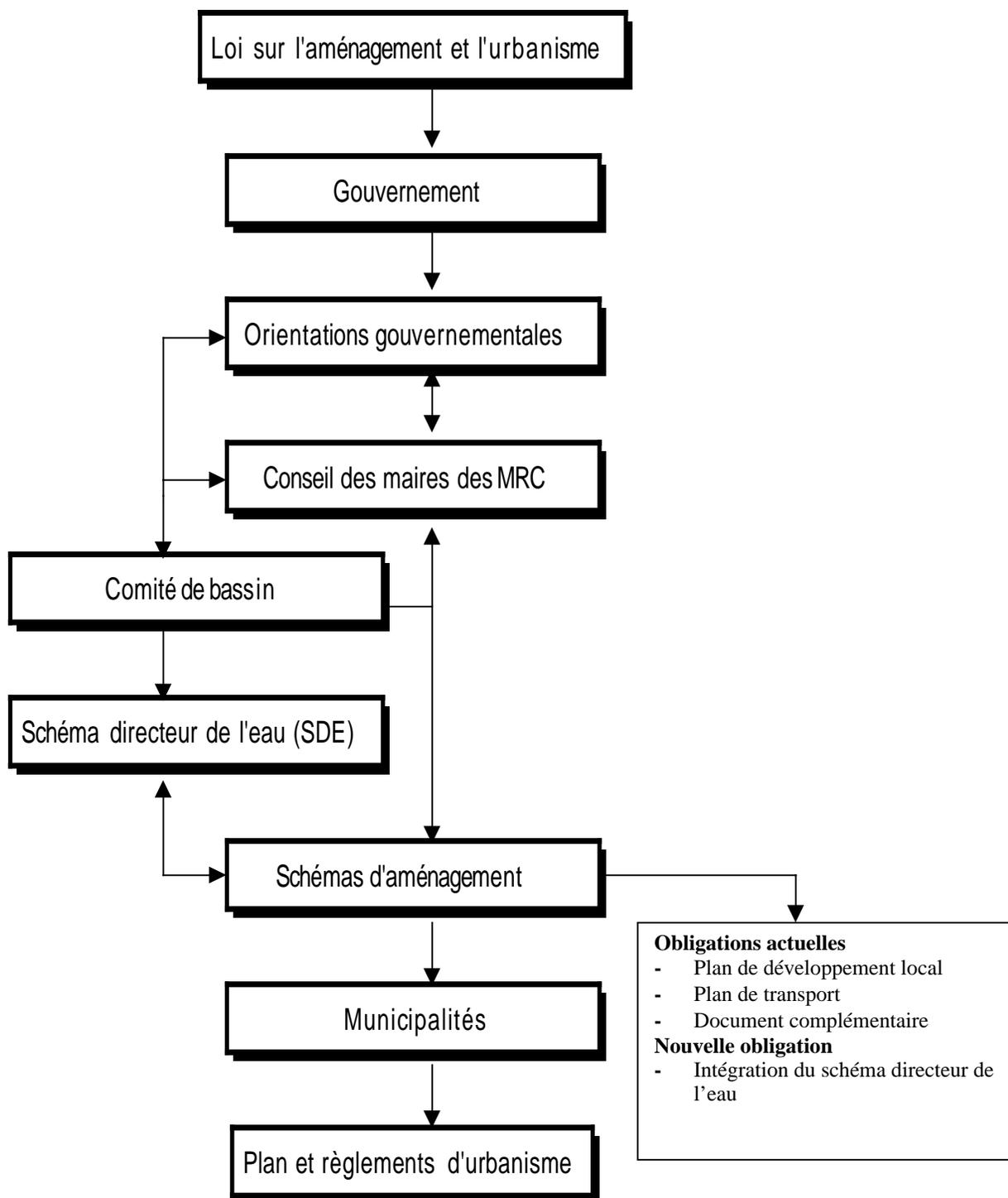


Figure 2: Intégration du comité de bassin et du schéma directeur de l'eau à l'intérieur du cadre législatif et institutionnel actuel

Il sera donc facile, à la demande conjointe des partenaires du milieu et du gouvernement, de mettre en place un comité de bassin qui devra élaborer un SDE dans lequel on retrouvera une vision globale commune de la gestion de l'eau pour tous les usagers et les gestionnaires concernés.

Le contenu du SDE et du plan d'action sera par la suite intégré dans chacun des schémas d'aménagement du territoire des MRC situées dans le bassin. La vision globale commune de la gestion de l'eau sera alors cohérente et ce, peu importe le niveau de juridiction.

Cette nouvelle obligation légale d'intégrer le contenu applicable du schéma directeur de l'eau dans les schémas d'aménagement du territoire des MRC et par la suite, dans les plans et règlements d'urbanismes des municipalités locales, maintiendra intacte l'imputabilité des municipalités et des ministères concernés par la gestion de l'eau.

Cette approche permettra donc de réaliser, à la fois, les orientations stratégiques de chacun des ministères concernés, les besoins des usagers du milieu et les grands objectifs d'une nouvelle politique de l'eau.

Enfin, le COBARIC est d'avis que dans le contexte actuel, seule cette approche permet de respecter chacun des huit principes directeurs qui ont guidé notre expérience pilote.

#### **4.2.1. L'adoption du schéma directeur de l'eau**

Après avoir été soumis à la consultation publique, le schéma directeur de l'eau est transmis au gouvernement afin qu'il soit jugé conforme à la future politique de l'eau et aux autres politiques du gouvernement pouvant avoir un impact sur la gestion de l'eau. Ce n'est que par la suite qu'il pourra être adopté par les MRC.

Quant au schéma d'aménagement du territoire de chaque MRC, suivant le processus actuel, il est transmis au gouvernement pour que ce dernier vérifie s'il est conforme aux orientations gouvernementales. Étant donné que la future politique de l'eau fera partie de ces orientations, le gouvernement s'assure que le schéma d'aménagement est conforme à cette politique et au SDE adopté dans le territoire du bassin versant dont fait partie chacune des MRC concernées.

Ainsi, en aucun moment, le comité de bassin n'est appelé à émettre un avis de conformité des schémas d'aménagement du territoire par rapport au schéma directeur de l'eau. C'est le gouvernement du Québec qui décide de la conformité des schémas d'aménagement du territoire lors de l'examen qu'il fait des projets de schéma, en fonction de ses orientations gouvernementales.

Le gouvernement s'assure ainsi que les MRC et les municipalités locales situées sur le territoire d'un bassin versant appliquent la future politique de l'eau ainsi que les grandes orientations et les plans d'action du SDE. Cette façon de faire se réaliserait à partir de la troisième génération des schémas d'aménagement du territoire, car ceux de la deuxième génération auront été adoptés avant les premiers SDE, sauf peut-être pour celui de la rivière Chaudière.

Le même processus devrait être prévu pour les trois communautés urbaines sur le territoire du Québec. Le SDE et son plan d'action seraient révisés suivant l'échéancier décrit au chapitre 3. Cet échéancier devra être prévu dans la loi créant les comités de bassin.

De cette façon, le gouvernement et les MRC concernées travailleraient en accord avec les priorités mentionnées aux SDE, lesquelles auraient été adoptées sur une base de concertation. Cette manière de faire permettrait aussi, d'une part, au gouvernement de mieux cibler ses programmes de subvention ou d'aide à l'investissement dans le domaine de la gestion de la ressource hydrique et, d'autre part, aux partenaires du milieu de mettre en œuvre leurs priorités.

Enfin, le COBARIC propose, comme il l'a fait dans son rapport de mars 1996, que les autorités gouvernementales appuient les comités de bassin dans la réalisation de leur mandat en adhérant au huitième principe directeur du COBARIC :

Les législations nationale, régionale et locale doivent être adaptées de façon à favoriser l'atteinte des objectifs de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant.

#### **4.2.2. L'assujettissement des organismes publics au SDE**

Ainsi qu'il a été constaté dans la section 4.1, une multitude d'intervenants sont impliqués dans la gestion de l'eau au Québec. Étant donné que le gouvernement du Québec désire mieux gérer cette ressource et les investissements faits pour en assurer la qualité et la quantité, il sera important qu'il se déclare lié par les SDE adoptés dans chacun des bassins versants, sauf pour des raisons exceptionnelles qui seraient précisées dans la loi-cadre ou les modifications législatives à adopter à la suite de la future politique de l'eau. De plus, le COBARIC est d'avis qu'il serait opportun de rendre l'éligibilité aux programmes de subvention conditionnelle à l'atteinte des objectifs du SDE.

Le gouvernement fédéral devra également participer à l'élaboration des SDE car, du fait de sa juridiction sur les pêches, la navigation et les oiseaux migrateurs notamment, il s'avère un intervenant important dans la gestion de l'eau, particulièrement pour le fleuve Saint-Laurent qui reçoit les eaux des principaux tributaires, telle la rivière Chaudière.

Ainsi, tous les efforts qui seront faits pour protéger et améliorer la ressource eau dans chaque bassin versant des tributaires du Saint-Laurent auront pour résultat d'améliorer la qualité des eaux de ce grand fleuve qui est l'un des joyaux du patrimoine du Québec. C'est d'ailleurs un des commentaires recueillis par le COBARIC au moment de sa consultation publique.

Afin de favoriser également une concertation entre tous les paliers de gouvernement et d'assurer une meilleure gestion intégrée des eaux du Québec, le COBARIC est d'avis qu'il faut d'abord que le gouvernement du Québec mette en place, à la suite de l'adoption de sa future politique de l'eau, un comité ou toute autre forme de regroupement d'experts qui permettra l'intégration des ressources gouvernementales spécialisées dans le domaine de l'eau. Ces experts aideront les comités de bassin à réaliser leur mandat et le gouvernement à atteindre les objectifs de la future politique de l'eau.

De plus, le COBARIC croit qu'il sera opportun que le gouvernement du Québec conclue avec le gouvernement du Canada une entente pour favoriser la mise en place de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec. Cette entente pourrait prendre comme base les conventions actuelles sur le Saint-Laurent car, comme nous venons de le mentionner, c'est ce fleuve qui sera l'ultime bénéficiaire d'une meilleure gestion à court et à moyen terme.

Enfin, comme nous l'avons indiqué plus haut, les MRC et les communautés urbaines devront prendre en compte le SDE adopté sur leur territoire lors du processus de révision de leur schéma d'aménagement.

Ainsi, la gestion intégrée de l'eau par bassin versant devra amener les divers intervenants à se concerter, tant au niveau local et régional qu'au niveau national et international. C'est dans cette perspective d'ailleurs qu'a été élaboré le cadre financier proposé par le COBARIC (voir chapitre 5).

### **4.3. LA MISE EN PLACE DES COMITÉS DE BASSIN**

La future politique de l'eau du Québec doit viser, entre autres choses, à coordonner les actions des nombreux intervenants et devenir le lieu de convergence de la gestion de l'eau de manière à optimiser les mesures prises pour en assurer la qualité, la quantité et la pérennité.

Au cours de son expérience pilote, le COBARIC a constaté, à l'instar du Réseau des organismes de rivière du Québec (Réseau d'OR), que la concertation des divers usagers impliqués dans la gestion de l'eau s'avère l'un des meilleurs moyens de favoriser une gestion intégrée.

Ainsi, la mise en place de comités de bassin doit constituer l'un des principaux éléments de la future politique de l'eau du gouvernement du Québec. Le COBARIC est d'avis que le gouvernement doit créer les comités de bassin, soit par une loi-cadre sur la gestion intégrée de l'eau, soit par des modifications aux lois existantes. Il devra prévoir leur mise en place au moment même de l'entrée en vigueur de la loi-cadre ou de la loi modifiant les lois existantes<sup>13</sup>.

Le COBARIC est d'avis que, si le gouvernement du Québec veut développer la concertation à l'échelle des bassins versants, optimiser les investissements dans cette unité territoriale et démontrer au niveau international qu'il s'engage réellement à réaliser les grands principes énoncés dans la charte du RIOB, il doit s'engager de façon concrète vers une nouvelle façon de gérer l'eau et s'associer le plus rapidement possible l'ensemble des usagers de cette ressource.

Ainsi, le COBARIC propose que le gouvernement du Québec implante à court terme, de concert avec les élus municipaux et les usagers de l'eau, la gestion par bassin versant à l'intérieur des limites du territoire du bassin hydrographique du fleuve Saint-Laurent (figure 3).

Tout comme l'a fait la Commission sur la gestion de l'eau au Québec<sup>14</sup>, le COBARIC recommande au gouvernement du Québec d'implanter la gestion intégrée de l'eau par bassin versant de façon progressive. À cet effet, le COBARIC suggère au gouvernement d'appliquer d'abord ce nouveau mode de gestion de l'eau aux bassins versants des principaux tributaires du fleuve Saint-Laurent, soit environ cinq à dix bassins versants.

Lorsque les comités de bassin mis en place auront élaboré leur premier SDE, soit après environ deux ans, le gouvernement pourra créer d'autres comités de bassin. Il en sera ainsi à tous les deux ans, l'expérience des uns aidant les autres.

Le COBARIC recommande d'établir une priorité entre les bassins versants en utilisant les critères suivants : la taille de la population, l'importance des activités socioéconomiques, l'impact sur la qualité de l'eau du fleuve Saint-Laurent et la présence d'un organisme de rivière.

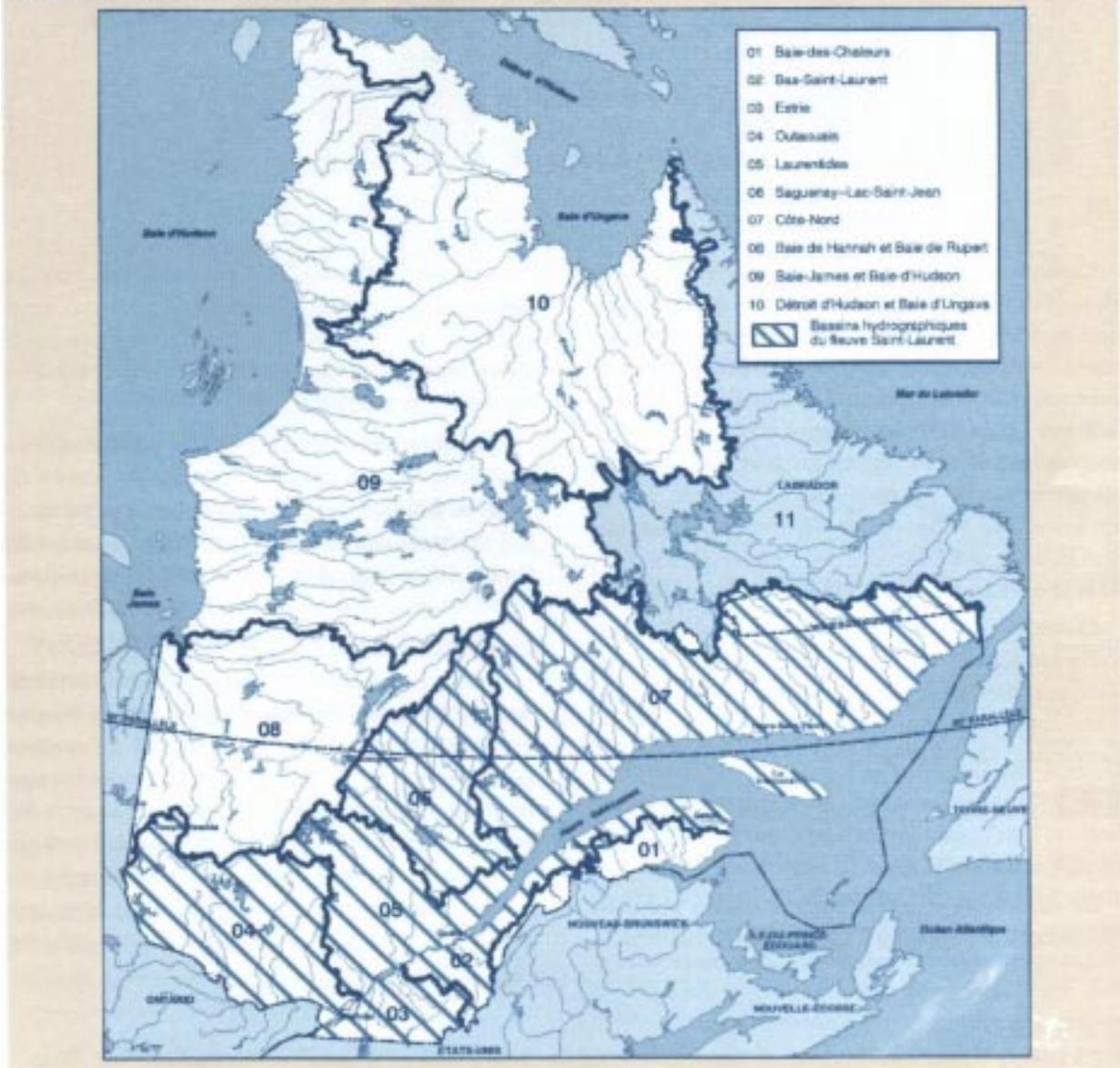
Pour les petits tributaires et dans une optique de gestion efficace de la ressource eau, le COBARIC recommande au gouvernement de faire des regroupements de bassins ou de greffer ces bassins à d'autres bassins plus importants.

---

<sup>13</sup> La Commission sur la gestion de l'eau au Québec confirme dans ses recommandations que le Québec a un retard notable et qu'il faut agir rapidement. Voir note 6, tome II, p. 267-268 (point 5) et p. 269-270 (points 9, 10, 11).

<sup>14</sup> Voir note 6.

## LES RÉGIONS HYDROGRAPHIQUES DU QUÉBEC



SOURCE : MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA FORÊT.

Figure 3: Le bassin hydrographique du fleuve Saint-Laurent

Le COBARIC recommande au gouvernement de confier à l'interface gouvernementale devant être mise en place le mandat de procéder au regroupement des bassins versants en appliquant les critères suivants :

- il doit exister des affinités entre les bassins à regrouper (problématique similaire, milieux naturels semblables, etc.);
- il doit y avoir une volonté des populations à travailler ensemble (sentiment d'appartenance à une région, problèmes communs, etc.);
- le centre du regroupement des bassins versants doit être situé à une distance raisonnable des extrémités afin de ne pas créer d'obstacles à la participation publique et de conserver le sentiment d'appartenance. Durant son expérience pilote, le COBARIC a constaté que la distance maximale à parcourir pour que les membres participent aux réunions de façon assidue ne doit pas dépasser l'équivalent de deux heures de route.

#### **4.4. LE STATUT JURIDIQUE DES COMITÉS DE BASSIN**

En adoptant soit une loi-cadre sur la gestion intégrée de l'eau, soit des modifications aux lois existantes, comme la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme (L.R.Q., c. A-19.1), le gouvernement devra définir le statut juridique des comités de bassin, leur mission, leur mandat, leurs pouvoirs et leur mode de financement.

Le COBARIC est d'avis que les comités de bassin doivent être des organismes publics, accessibles à la population et transparents dans leur gestion. Ils doivent être composés de représentants des élus municipaux et des usagers de l'eau, comme il a été mentionné au chapitre 2.



## **Chapitre 5 : Le modèle de financement pour la gestion intégrée de l'eau**

---

### **5.1. LE CADRE D'APPLICATION DU MODÈLE DE FINANCEMENT**

Avant d'élaborer son modèle de financement, le COBARIC a dû définir son cadre d'application en déterminant ce que le modèle permettra et ne permettra pas de financer.

#### **5.1.1. Qu'est-ce que le modèle permettra de financer ?**

Le modèle proposé servira à assurer un financement permanent aux comités de bassin qui seront mis en place par le gouvernement du Québec dans le cadre de sa future politique de l'eau. Il doit donc comporter uniquement les dépenses liées au fonctionnement des comités de bassin pour réaliser leur mandat, qui consiste entre autres choses à produire, coordonner et mettre à jour le SDE ainsi qu'à réaliser certains projets issus du plan d'action, notamment les études et les documents d'information. Il est entendu que les comités de bassin ne seront en aucun temps des fournisseurs de fonds pour des projets ni des organismes subventionnaires. Leur collaboration à différents projets se fera par la fourniture des biens et services, tels que secrétariat, cartographie, données, etc.

Le budget de fonctionnement des comités doit donc prévoir les postes budgétaires suivants :

- Salaires et allocations
  - salaires et avantages sociaux des employés à la permanence (professionnels, secrétariat);
  - allocations diverses à certains membres du conseil d'administration.
- Frais de bureau
  - location de bureaux;
  - équipement informatique et ameublement;
  - frais de téléphone, poste, photocopie, télécopie;
  - achat de documents, cartes;
  - frais de transport, réunions, rencontres, représentation.
- Honoraires professionnels et sous-traitance;
- Projets reliés à la réalisation du SDE
  - campagnes de sensibilisation et d'information;
  - enquêtes, constitution et maintien de bases de données;
  - échantillonnages et suivis;
  - coordination dans l'élaboration de projets avec divers partenaires;
  - organisation et animation d'ateliers sur différents aspects du SDE.

Le COBARIC estime que le budget annuel de fonctionnement d'un comité de bassin est de l'ordre de 300 000 \$.

### **5.1.2. Qu'est-ce qui ne sera pas financé ?**

Le modèle de financement ne comprend pas les projets d'envergure qui pourraient découler du schéma directeur de l'eau pour un bassin versant. Ce sont les divers paliers de gouvernement et divers partenaires concernés qui continueront d'en supporter le financement à l'intérieur de programmes existants ou à venir. Voici quelques exemples :

- la construction de barrages pour régulariser le débit d'un cours d'eau;
- la construction d'aqueducs ou d'égouts dans les municipalités;
- la construction et l'exploitation d'usines de traitement de l'eau;
- la cartographie des ressources en eau souterraine;
- le creusage ou l'aménagement du lit d'une rivière pour diminuer les risques d'inondation;
- l'aménagement de parcs ou la mise en place d'équipements récréatifs liés à l'eau;
- la construction d'équipements pour l'assainissement agricole;
- le nettoyage et l'entretien des cours d'eau municipaux.

## **5.2. L'ÉLABORATION DU MODÈLE DE FINANCEMENT**

La première étape de l'élaboration du modèle de financement a été de définir ses fondements, soit les principes directeurs et les caractéristiques.

### **5.2.1. Les principes directeurs**

Pour élaborer le modèle de financement des comités de bassin, le COBARIC s'est inspiré de deux principes directeurs issus de la première phase de l'expérience pilote, soit :

- l'eau étant une ressource essentielle à la vie, les utilisateurs doivent être redevables quant à son utilisation ou à sa détérioration;
- une gestion responsable de l'eau par bassin versant doit viser l'autonomie financière et fonctionnelle complète.

Le COBARIC est d'avis que, pour respecter chacun de ses deux principes directeurs du financement de la gestion de l'eau par bassin versant, son modèle de financement doit :

- établir un lien direct entre le coût de l'eau et son utilisation ou sa détérioration sur la base de données accessibles, uniformes et validées pour tous les bassins versants du Québec;
- assurer à long terme un financement autonome et permanent des comités de bassin car la gestion de l'eau ne peut être financée à court terme et de façon transitoire pour la durée d'une subvention ou d'un programme quelconque.

Les efforts, le temps et les ressources humaines nécessaires à l'élaboration d'un SDE ne peuvent être sacrifiés à chercher du financement comme l'on trop souvent vécu les organismes de rivière du Québec.

### 5.2.2. Les caractéristiques

Dans le cadre de ses travaux, le COBARIC a formé un groupe de travail dont le mandat était d'analyser différents modes de financement et d'adresser des recommandations au conseil d'administration. Le groupe de travail a étudié les principes d'organisation politique au Québec en ce qui concerne les pouvoirs de taxation des municipalités ainsi que les expériences internationales de financement de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant. Il a également considéré l'application du mode de financement à d'autres bassins versants au Québec dont la superficie et la population peuvent être fort différentes par rapport à celles du bassin de la rivière Chaudière.

Ces travaux ont permis au COBARIC de définir les caractéristiques du modèle de financement à élaborer :

- le modèle de financement doit respecter le cadre institutionnel qui régit actuellement les municipalités (fiscalité municipale);
- il doit assurer un **financement permanent** au comité de bassin;
- le modèle de financement, qui doit être transférable à d'autres bassins versants, doit être simple, efficace et demander très peu d'amendements législatifs;
- il doit être élaboré de façon progressive.

### 5.3. MODÈLE DE FINANCEMENT DES COMITÉS DE BASSIN RETENU PAR LE COBARIC ET PRÉSENTÉ EN CONSULTATION PUBLIQUE

Le modèle de financement des comités de bassin retenu par le COBARIC comprend deux phases : la phase de démarrage et la phase de mise en œuvre.

#### 5.3.1. Phase de démarrage

Lors de cette phase, le comité de bassin élabore son premier schéma directeur de l'eau. Le gouvernement du Québec doit subventionner entièrement cette étape, puisqu'elle permet au comité de bassin d'évaluer ses besoins financiers pour la mise en œuvre du SDE. Cette phase est d'une durée de deux ans.

Cette phase est l'équivalent de l'expérience pilote actuelle du COBARIC, qui a été financée par le gouvernement du Québec ainsi que par ses partenaires financiers (Hydro-Québec, CRCD de Chaudière-Appalaches, CRD de l'Estrie et les huit MRC du bassin). Il faut également mentionner le soutien technique fourni par les organismes membres (UPA, CRECA, RRSSS, etc.) et par les ministères concernés. De nombreux bénévoles ont aussi participé à l'élaboration du SDE.

Cette phase de démarrage a permis au COBARIC de réaliser son premier schéma directeur de l'eau et d'évaluer ses besoins financiers pour la mise en œuvre du SDE.

#### 5.3.2. Phase de mise en œuvre

À partir de cette phase, le comité de bassin doit viser à devenir autonome financièrement. Pour la partie financée par le milieu, le financement du comité de bassin se fait au moyen d'une quote-part aux MRC présentes dans le bassin versant. L'autre partie du financement doit provenir des partenaires gouvernementaux et de grandes entreprises.

Dans le cas de la rivière Chaudière, puisque la seule donnée disponible sur l'ensemble du territoire du bassin versant de la rivière Chaudière qui soit validée par tous les intervenants est la population, le COBARIC a opté pour le *per capita* à titre de base de calcul de la quote-part aux MRC.

Les MRC répartissent la quote-part aux municipalités présentes dans le bassin soit selon les recommandations du comité de bassin, soit en fonction de la population de chacune des municipalités.

Dans l'éventualité où le gouvernement retiendrait cette recommandation, le COBARIC a évalué le montant de la quote-part à deux dollars *per capita* par année pour les cinq prochaines années. Le Comité de bassin de la rivière Chaudière disposerait donc d'un budget annuel suffisant pour coordonner la mise en application du SDE et pour réaliser certains projets issus du plan d'action.

#### **5.4. ÉVALUATION DU MODÈLE DE FINANCEMENT LORS DE LA CONSULTATION PUBLIQUE**

Le modèle de financement retenu a été soumis à une consultation publique<sup>15</sup>. L'analyse sommaire des réactions concernant le financement révèle de nombreuses réticences à accepter la proposition de financement présentée lors de cette consultation. Dans les questionnaires, une majorité des répondants (59,3 %) sont en faveur de la proposition, mais la perception est très différente selon le groupe d'utilisateurs. C'est le monde municipal qui s'oppose avec force au concept de perception par les MRC (accord : seulement 38,1 %, refus ou sans réponse : 61,9 %).

Les commentaires concernant le modèle de financement ont été recueillis dans les questionnaires retournés au COBARIC et lors des quatre sessions de rencontres avec le public. L'analyse de ces réactions fait ressortir les points suivants :

- pour plusieurs intervenants, c'est au gouvernement qu'il revient de financer les comités de bassin à partir des impôts et taxes payés par tous les citoyens;
- la base de calcul fixée uniquement sur le nombre d'habitants (le *per capita*) a été mal comprise par beaucoup, qui pensent qu'il s'agit de financer tout ce qui touche à la gestion de l'eau, alors qu'il ne s'agit que de supporter le fonctionnement d'un comité de bassin;
- la répartition du financement dans toute la population laisse croire à plusieurs qu'on abandonne le principe de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur, puisque la contribution uniforme ne tient pas compte du volume des prélèvements ni de la pression des rejets d'eau usées sur l'écosystème de la rivière;
- plusieurs sont prêts à accepter que de façon transitoire on utilise la contribution *per capita* en attendant d'avoir de meilleures données sur l'utilisation et les rejets pour établir une tarification plus conforme au principe que les usagers ont une responsabilité à l'égard de la qualité de l'eau de la rivière;
- en ce qui concerne les représentants des municipalités, les réponses sont très variées mais certains commentaires reviennent continuellement;
- le financement d'un comité de bassin est un autre transfert de charges du gouvernement aux municipalités dans un contexte difficile;

---

<sup>15</sup> Pour plus d'information sur la consultation publique, veuillez consulter le rapport de consultation (volume 3 du rapport final); il est disponible sur le site Internet à : [www.cobaric.qc.ca](http://www.cobaric.qc.ca).

- la contribution de chaque municipalité selon sa population pourrait présenter une augmentation minimale du compte de taxes; cette option est refusée d'emblée presque partout, parce que le comité n'a pas de compte à rendre à la population et qu'il ne relève pas directement des élus;
- la mécanique à mettre en place pour percevoir un montant *per capita* est trop lourde considérant la somme totale nécessaire;
- la confusion est grande autour du financement d'un comité par rapport au financement d'activités, de sorte que plusieurs municipalités qui traitent leurs effluents ne se sentent pas visés par la gestion de l'eau ni par plusieurs des activités prévues au SDE;
- D'autres municipalités qui ont déjà des activités et des programmes de protection et conservation de la ressource eau se croient taxées doublement pour des actions dont ils ne se sentent pas responsables.

## 5.5. RECOMMANDATION AU GOUVERNEMENT

Le COBARIC est d'avis que le modèle de financement présenté en consultation publique est celui qui répond le mieux aux principes et caractéristiques préalablement définis. Cependant, considérant les commentaires reçus dans le cadre de la consultation publique et notamment ceux du milieu municipal, le COBARIC recommande au gouvernement de supporter lui-même le financement des comités de bassin à **court terme**.

En contrepartie, une contribution non financière importante proviendra du milieu, par les nombreux bénévoles, représentants d'associations ou d'organismes, représentants des élus municipaux, qui ont consacré du temps (ou vont le faire) à la mise en place des comités de bassin et à l'élaboration des SDE dans leur bassin respectif. Le salaire équivalent et les frais engagés par ces personnes qui sont à la base de la concertation sur la gestion de l'eau peuvent représenter une somme considérable. Ainsi, dans le cadre de son expérience pilote, le COBARIC estime que, s'il avait eu à rémunérer et à payer les frais de déplacement de tous ceux et celles qui ont participé aux nombreuses réunions qu'il a tenues au cours de son mandat, il aurait eu à déboursier près de 112 000 \$.

Le COBARIC croit cependant qu'il faudra trouver une façon de responsabiliser les usagers quant à l'utilisation et à la détérioration de l'eau, ainsi que le prévoyait le modèle présenté en consultation publique. Cela permettra au comité de bassin d'atteindre progressivement l'autonomie financière et fonctionnelle complète.

La recommandation du COBARIC se rapproche d'ailleurs étroitement de la recommandation de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec qui stipule que le financement des comités de bassin devrait être assuré, au départ, par le gouvernement, pour les premières années, et ensuite par un système de redevances<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Voir note 6, tome I, p. 59, 70-72, 95 et 100-102.

## Conclusion

---

Le Comité de bassin de la rivière Chaudière vient de terminer la deuxième phase de son expérience pilote de gestion intégrée de l'eau par bassin versant. Sur la base de l'expérience qu'il a acquise au cours des deux dernières années, le COBARIC adresse une série de recommandations au ministre de l'Environnement en ce qui concerne la mise en application de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant, notamment, le comité de bassin, le schéma directeur de l'eau, le cadre législatif et, enfin, son mode de financement.

### LE COMITÉ DE BASSIN

Le COBARIC est d'avis que le meilleur moyen pour le gouvernement du Québec de mettre en œuvre sa future politique, en respectant les engagements qu'il a pris au niveau international en adhérant à la charte du Réseau international des organismes de bassin (RIOB), est de mettre en place des comités de bassin.

Le comité de bassin est la pierre angulaire qui permettra au gouvernement du Québec de réaliser les grands objectifs de la future politique de l'eau. Il est donc l'organisme de gestion que le gouvernement et les communautés locales se donnent pour mieux gérer l'eau. Il ne s'agit cependant pas d'une structure lourde qui s'ajoute à celles déjà en place et encore moins d'un palier d'autorisation auquel sont soumis les promoteurs.

Le comité de bassin a pour principal mandat de préparer et de faire adopter, à l'échelle du bassin versant, un schéma directeur de l'eau (SDE). Il est composé d'un conseil d'administration et d'un secrétariat permanent.

#### **Le conseil d'administration**

Le conseil d'administration est le centre décisionnel du comité de bassin. Selon l'expérience du COBARIC, il doit être composé de dix-huit à trente membres dont le tiers seraient des élus municipaux et les deux tiers, des représentants de groupes d'utilisateurs de la ressource eau.

Le COBARIC est d'avis que les membres du conseil d'administration devraient être désignés officiellement par l'organisme qu'ils représentent.

Le COBARIC juge également opportun que des représentants des gouvernements du Québec et du Canada participent à titre d'observateurs aux réunions du conseil d'administration.

#### **Le secrétariat permanent**

Le conseil d'administration est soutenu par un secrétariat permanent pour la réalisation de son mandat. Le COBARIC est d'avis que ce secrétariat doit être composé d'un personnel restreint afin d'éviter d'avoir une structure administrative lourde et coûteuse.

Des comités techniques seront cependant formés afin de permettre au personnel en place d'aller chercher l'expertise technique nécessaire à la réalisation des tâches inhérentes à l'accomplissement de son mandat.

Le COBARIC est d'avis que les aménagistes et les urbanistes des MRC, des communautés urbaines et des villes situées dans le territoire du bassin versant, de même que les représentants des directions régionales des ministères impliqués dans la gestion de l'eau, doivent participer aux travaux de ces comités techniques.

## **LE SCHÉMA DIRECTEUR DE L'EAU**

Le schéma directeur de l'eau (SDE) est un outil de planification et d'acquisition de connaissances visant à définir et à hiérarchiser l'ensemble des interventions à réaliser dans un bassin versant. Il facilite la coordination des actions liées à l'eau et la responsabilisation de tous les usagers et gestionnaires de la ressource. De plus, il favorise la concertation entre les usagers et partenaires concernés. Enfin, le SDE constitue un cadre de référence pour évaluer la compatibilité des divers projets susceptibles d'avoir des impacts sur le milieu hydrique.

À la lumière de son expérience pilote, le COBARIC est d'avis que le schéma directeur de l'eau est l'élément principal du mandat des comités de bassin, car il constitue l'outil de planification de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant.

### **L'élaboration du SDE**

Le COBARIC recommande que le SDE soit élaboré en quatre grandes étapes, soit : la réalisation du portrait du bassin, l'établissement du diagnostic, la détermination des enjeux et la définition des objectifs et des moyens d'action.

### **La consultation publique**

Après son élaboration, le COBARIC recommande que le SDE soit soumis à une consultation publique afin que tous les usagers et organismes concernés puissent donner leur avis sur son contenu et entériner ainsi les objectifs du SDE.

Le comité de bassin doit mettre à la disposition de la population un document de consultation contenant une version abrégée et vulgarisée du SDE où sont clairement définis les problématiques, les potentiels, les besoins, les enjeux, les objectifs et les moyens d'action proposés.

Guidé par son expérience pilote, le COBARIC recommande que chaque comité de bassin organise des rencontres d'information et de consultation afin d'expliquer le contenu du SDE et de répondre aux questions des usagers.

Il recommande également l'utilisation d'un questionnaire structuré pour recevoir les commentaires écrits des participants à la consultation et procéder au traitement des données statistiques.

### **Le plan d'action**

Le COBARIC recommande que le plan d'action, c'est-à-dire le plan de mise en application du SDE pour les cinq prochaines années, soit élaboré après la tenue de la consultation publique. Bien qu'élaboré pour cinq ans, le plan d'action est réévalué chaque année après la présentation par le comité de bassin du bilan annuel de ses réalisations.

Le COBARIC est d'avis que pour compléter l'expérience pilote de gestion intégrée de l'eau par bassin versant, il doit expérimenter la mise en œuvre du plan d'action.

À cet effet, le COBARIC demande au ministre de l'Environnement d'amorcer immédiatement la troisième phase de l'expérience pilote qui consiste à mettre en œuvre le plan d'action du schéma directeur de l'eau du bassin versant de la rivière Chaudière.

## **LE CADRE LÉGISLATIF ET OPÉRATIONNEL**

Au Québec, l'eau fait l'objet de nombreuses interventions de la part des différents paliers de gouvernement :

- au niveau fédéral, cinq ministères, que guident une douzaine de lois, interviennent dans le domaine de l'eau;
- au Québec, au moins dix ministères, s'appuyant sur sept lois et une dizaine de règlements différents, s'intéressent à la question;
- dans les municipalités, la gestion de l'eau est régie par les principales lois municipales en vigueur. En vertu de ces lois, les municipalités et les MRC ont le pouvoir de réglementer et d'agir dans de nombreux domaines reliés à l'eau;
- la planification du développement territorial effectué par les MRC peut aussi influencer grandement sur la ressource eau.

### **L'intégration du comité de bassin et du SDE dans le cadre législatif et institutionnel actuel**

Le COBARIC croit que la mise en place du comité de bassin et l'élaboration du SDE peuvent s'intégrer facilement dans le cadre législatif et institutionnel actuel. Le cadre législatif actuel de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* oblige tous les ministères impliqués dans la gestion de l'eau à faire connaître aux MRC leurs enjeux et orientations stratégiques dans le cadre de la révision des schémas d'aménagement du territoire (L.A.U. art. 5 et suivants).

Il sera donc facile, à la demande conjointe des partenaires du milieu et du gouvernement, de mettre en place un comité de bassin qui devra élaborer un SDE dans lequel on retrouvera une vision globale commune de la gestion de l'eau pour tous les usagers et les gestionnaires concernés.

Le contenu du SDE et du plan d'action sera par la suite intégré dans chacun des schémas d'aménagement du territoire des MRC situées dans le bassin. La vision globale commune de la gestion de l'eau sera alors cohérente et ce, peu importe le niveau de juridiction.

Cette nouvelle obligation légale d'intégrer le contenu applicable du schéma directeur de l'eau dans les schémas d'aménagement du territoire des MRC et par la suite, dans les plans et règlements d'urbanismes des municipalités locales, maintiendra intacte l'imputabilité des municipalités et des ministères concernés par la gestion de l'eau.

Cette approche permettra donc de réaliser, à la fois, les orientations stratégiques de chacun des ministères concernés, les besoins des usagers du milieu et les grands objectifs d'une nouvelle politique de l'eau.

Enfin, le COBARIC est d'avis que dans le contexte actuel, seule cette approche permet de respecter chacun des huit principes directeurs qui ont guidé notre expérience pilote.

### **La mise en place des comités de bassin**

Le COBARIC est d'avis que le gouvernement doit créer les comités de bassin, soit par une loi-cadre sur la gestion intégrée de l'eau, soit par des modifications aux lois existantes. Il devra prévoir leur mise en place au moment même de l'entrée en vigueur de la loi-cadre ou de la loi modifiant les lois existantes.

Le COBARIC est d'avis que, si le gouvernement du Québec veut développer la concertation à l'échelle des bassins versants, optimiser les investissements dans cette unité territoriale et démontrer au niveau international qu'il s'engage réellement à réaliser les grands principes énoncés dans la charte du RIOB, il doit s'engager de façon concrète vers une nouvelle façon de gérer l'eau et s'associer le plus rapidement possible l'ensemble des usagers de cette ressource.

Le COBARIC propose que le gouvernement du Québec implante à court terme, de concert avec les élus municipaux et les usagers de l'eau, la gestion par bassin versant à l'intérieur des limites du territoire du bassin hydrographique du fleuve Saint-Laurent.

Le COBARIC recommande au gouvernement du Québec d'implanter la gestion intégrée de l'eau par bassin versant de façon progressive. À cet effet, le COBARIC suggère au gouvernement d'appliquer d'abord ce nouveau mode de gestion de l'eau aux bassins versants des principaux tributaires du fleuve Saint-Laurent.

Pour les petits tributaires et dans une optique de gestion efficace de la ressource eau, le COBARIC recommande au gouvernement de faire des regroupements de bassins ou de greffer ces bassins à d'autres plus importants.

### **Le statut juridique des comités de bassin**

Le COBARIC est d'avis que les comités de bassin doivent être des organismes publics, accessibles à la population et transparents dans leur gestion. Ils doivent être composés de représentants des élus municipaux et des usagers de l'eau.

## **LE MODÈLE DE FINANCEMENT**

Les comités de bassin qui seront mis en place par le gouvernement du Québec dans le cadre de sa future politique de l'eau devront être dotés d'un financement permanent. Le modèle de financement doit donc inclure uniquement les dépenses liées au fonctionnement des comités de bassin pour remplir leur mandat qui consiste notamment à réaliser, coordonner et mettre à jour le SDE ainsi qu'à mettre en œuvre certains projets issus du plan d'action, tels les études et les documents d'information. Il ne comprend donc pas la réalisation de projets d'envergure qui pourraient découler du SDE. Ceux-ci continueront à être financés par les divers paliers de gouvernement et par les divers partenaires à l'intérieur des programmes existants ou à venir.

Se fondant sur son expérience, le COBARIC estime que le budget annuel de fonctionnement des comités de bassin est de l'ordre de 300 000 \$.

Le COBARIC recommande au gouvernement de supporter lui-même le financement des comités de bassin à court terme. Le COBARIC croit cependant qu'il faudra trouver une façon de responsabiliser les usagers quant à l'utilisation et à la détérioration de l'eau. Cela permettra au comité de bassin d'atteindre progressivement l'autonomie financière et fonctionnelle complète.



## Références

---

BAUDRAND, J. (1998). *La politique de l'eau et la gestion par bassin versant en Amérique du Nord : cas du gouvernement fédéral du Canada, de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et des États-Unis*. Mémoire de maîtrise INRS-Eau – Ministère de l'Environnement, 55 p. et annexes.

BELLAMY, J.A., et A.K.L. JOHNSON (2000). « Integrated resource management : moving from rhetoric to practice in Australian agriculture », *Environ. Manage.*, vol. 25, n° 3, p. 265-280.

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT (2000a). *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur – tome 1*. Rapport de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec, 478 p.

BUREAU D'AUDIENCES PUBLIQUES SUR L'ENVIRONNEMENT (2000b). *L'eau ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur – tome 2*. Rapport de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec, 283 p.

COMITÉ DE BASSIN DE LA RIVIÈRE CHAUDIÈRE (1996). *Vers une gestion intégrée et globale des eaux du Québec : rapport final du Comité de bassin de la rivière Chaudière*, 71 p. et annexes.

COMITÉ DE BASSIN DE LA RIVIÈRE CHAUDIÈRE (COBARIC) (1999a). *Mémoire sur la gestion intégrée de l'eau par bassin versant présenté à la Commission sur la gestion de l'eau au Québec*, 20 p.

COMITÉ DE BASSIN DE LA RIVIÈRE CHAUDIÈRE (COBARIC) (1999b). *Le schéma directeur de l'eau et la proposition de financement : Document de consultation publique*, 41 p.

CONSEIL DE LA CONSERVATION ET DE L'ENVIRONNEMENT (1993). *Pour une gestion durable du patrimoine hydrique du Québec*, Québec, 96 p.

GANGBAZO, G., D. CLUIS et C. BERNARD (1999). *Connaissances acquises en pollution diffuse agriculture au Québec – 1993-1998 : analyse et perspectives*. Vecteur Environnement, vol. 22, n° 4, p. 36-45.

MARANDA, Y., et J. PAINCHAUD (2000). « Vers une politique québécoise de gestion de l'eau », *Le naturaliste canadien*, vol. 124, n° 1, p. 34-38.

MARANDA, Y., et J.-L. SASSEVILLE (1999). « Efficacité de l'assainissement des eaux usées sur le bassin de la rivière Chaudière », *Rev. Sci. Eau*, vol. 12, p. 485-507.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT DU QUÉBEC (1999). *La gestion de l'eau au Québec, document de consultation publique*, 71 p.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT ET DE LA FAUNE (1997). *Entente spécifique sur une approche de la gestion intégrée de l'eau dans le bassin de la rivière Chaudière entre le Comité de bassin de la rivière Chaudière (COBARIC II) et le Conseil régional de concertation et de développement de*

*Chaudière-Appalaches, le Conseil régional de développement de l'Estrie, la ministre déléguée aux Mines, aux Terres et aux Forêts et responsable de la région Chaudière-Appalaches, le ministre de l'Environnement et de la Faune et le ministre d'État des Ressources naturelles et ministre responsable du Développement des régions, le 24 novembre 1997, 13 p.*

PENNSYLVANIA ENVIRONMENTAL COUNCIL (1999). [www.watershedatlas.com](http://www.watershedatlas.com).

RÉSEAU INTERNATIONAL DES ORGANISMES DE BASSIN (RIOB) (1998). *Le financement de la gestion durable des ressources en eau*. Rappel de la pertinence des principes fondateurs du RIOB. [www.oiseau.fr/riob/friobfr.htm](http://www.oiseau.fr/riob/friobfr.htm).

SASSEVILLE, J.-L., et Y. MARANDA (2000). *L'administration publique de l'eau par bassin versant*. À paraître.