

**VERS UNE GESTION INTÉGRÉE ET GLOBALE
DES EAUX AU QUÉBEC**

**RAPPORT FINAL DU
COMITÉ DE BASSIN DE LA RIVIÈRE CHAUDIÈRE**

MARS 1996

Sainte-Marie, le 26 mars 1996

Monsieur David Cliche
Ministre de l'Environnement et de la Faune
Édifice Marie-Guyart, 30^e étage
675, boul. René-Lévesque Est
Québec (Québec) G1R 5V7

Monsieur le Ministre,

J'ai le plaisir de vous remettre le rapport des travaux du Comité de bassin de la rivière Chaudière qui avait à proposer une nouvelle approche pour gérer efficacement les eaux du Québec.

Dans le contexte économique et environnemental actuel, nous croyons que le bassin versant constitue l'unité naturelle de gestion la plus appropriée pour une véritable gestion intégrée et globale des eaux.

Nous espérons que la lecture du rapport saura vous convaincre de la nécessité d'accepter nos suggestions et recommandations, et que vous verrez l'opportunité de doter le Québec d'un système moderne, efficace et décentralisé de gestion de nos eaux qui constituent un patrimoine unique et irremplaçable de la société québécoise.

Veillez accepter, Monsieur le Ministre, l'expression de nos salutations distinguées.

Le président du COBARIC,

Pierre-Maurice Vachon

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS	1
CHAPITRE 1 - INTRODUCTION	3
1.1 Historique	3
1.2 Mandat du COBARIC	5
1.3 Principes directeurs du COBARIC	6
CHAPITRE 2 - CONTEXTE DU BASSIN DE LA RIVIÈRE CHAUDIÈRE	11
2.1 Introduction	11
2.2 Aspects généraux	11
2.3 Problématique municipale	12
2.4 Problématique industrielle	15
2.5 Problématique agricole	16
2.6 Problématique forestière	18
2.7 Problématiques touristique et de loisir	19
2.8 Problématique des inondations	20
2.9 Problématique faunique	22
CHAPITRE 3 - LA GESTION DE L'EAU PAR BASSIN À L'EXTÉRIEUR DU QUÉBEC	25
3.1 L'Ontario et ses agences de conservation	25
. Agences de conservation	25
. Commentaires sur le modèle ontarien	27
3.2 L'Angleterre et ses <i>River Authorities</i>	28
. Commentaires sur le modèle anglais	29
3.3 Les États-Unis et les <i>Watershed Committees</i>	30
. Commentaires sur l'approche américaine	32
3.4 La France et ses agences de l'eau	32
. Commentaires sur le modèle français	35
CHAPITRE 4 - LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC	37
4.1 Le gouvernement fédéral	37
4.2 Le gouvernement du Québec	38
4.3 Les municipalités	41
CHAPITRE 5 - OPTIONS DE STRUCTURES JURIDIQUES POUR LA	

	GESTION DE L'EAU PAR BASSIN VERSANT	45
5.1	Le regroupement de municipalités	47
	. La législation actuellement en vigueur	47
	. Un modèle semblable à celui de l'Ontario	47
	. L'avis du COBARIC sur ce modèle	48
5.2	La corporation sans but lucratif	48
	. L'avis du COBARIC sur ce modèle	49
5.3	L'agence de l'eau	49
	. Les fonctions de l'agence	50
	. Les pouvoirs de l'agence	50
	. La structure de l'agence	51
	. L'avis du COBARIC sur ce modèle	53
	CHAPITRE 6 - MISE EN OEUVRE DE LA GESTION DES EAUX PAR BASSIN VERSANT	55
6.1	Le schéma directeur de l'eau	55
	. Le contenu des schémas directeurs de l'eau	56
	. Bilan de l'état du bassin et de ses usages	56
	. Préparation du SDE	57
6.2	Plan d'action	58
	. Agence de l'eau de la rivière Chaudière	58
	. Mise sur pied d'une interface gouvernementale	59
	CHAPITRE 7 - CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	61
7.1	Les conclusions	61
	. La gestion des eaux ailleurs	62
	. La gestion des eaux au Québec	62
	. Une nouvelle approche	63
7.2	Les recommandations	67

TABLEAUX

État d'avancement du PAEQ dans le bassin de la rivière Chaudière (volet urbain)	13
État d'avancement du PAEQ dans le bassin de la rivière Chaudière par secteur	14

FIGURES

Figure 1 : Localisation du bassin de la rivière Chaudière	2
Figure 2 : Bassin versant de la rivière Chaudière	9

ANNEXES

ANNEXE 1 - Élément de la méthode de protection des bassins hydrographiques (approche américaine)	
ANNEXE 2 - Principaux organismes fédéraux de l'eau aux États-Unis	
ANNEXE 3 - Évolution des lois fédérales aux États-Unis pour contrôler la pollution de l'eau	
ANNEXE 4 - Schéma de l'administration de l'eau en France	
ANNEXE 5 - Financement et interventions des agences de bassin - Les bases de calcul des redevances	
ANNEXE 6 - Extraits de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 Document sur le schéma direction d'aménagement et de gestion des eaux de l'agence de bassin Adour Garonne	
ANNEXE 7 - Gestion de l'eau au Québec	

BIBLIOGRAPHIE

AVANT-PROPOS

Après bientôt trente ans d'études et de questionnements sur l'élaboration d'une politique québécoise de l'eau et de son mode d'application, ce rapport du Comité de bassin de la rivière Chaudière souhaite marquer un tournant dans la manière de concevoir la gestion des eaux du Québec.

Pour le COBARIC, la gestion des eaux ne doit pas se faire à l'encontre des activités humaines et économiques qui y sont liées. L'eau a été de tout temps une composante fondamentale de toute l'activité humaine, que ce soit pour produire des biens, commercer, s'alimenter ou se récréer. Une meilleure gestion de nos eaux doit reconnaître cette dimension primordiale et assurer la pérennité des activités des usagers dans une perspective de réel développement durable. Le mode de gestion que le Comité propose tient compte de cette dimension, tout en ne minimisant pas la dimension écosystémique des milieux aquatiques, que l'on se doit de préserver ou de rétablir.

Pour ce faire, le COBARIC propose une approche de gestion globale qui intègre l'ensemble des usages et des utilisations de l'eau, à partir du territoire cohérent qu'est le bassin versant d'un cours d'eau et qui fasse appel aux usagers et gestionnaires de ce bassin pour en faire la gestion. C'est donc l'eau comme ressource patrimoniale qui est visée par une telle approche et non plus la simple satisfaction de besoins sectoriels, aussi justifiés soient-ils.

Cette proposition n'a en soi rien de révolutionnaire puisque de nombreux pays ont adopté ce mode de gestion, avec cependant des variantes importantes dans son application. Le modèle proposé ici a toutefois des caractéristiques qui lui sont propres et qui tiennent compte du contexte socio-politique, économique et environnemental du Québec. Il s'inspire des modèles en usage dans le monde et plus particulièrement de l'avis du Conseil de la conservation et de l'environnement produit au mois d'octobre 1993 et intitulé *Pour une gestion durable du patrimoine hydrique du Québec*.

Les vingt-et-un membres du COBARIC, représentant les milieux municipal, agricole, forestier, industriel, touristique, de la santé et de l'environnement ont tenu plus d'une trentaine de réunions de travail depuis dix-huit mois. De nombreux experts et personnes ressources ont été rencontrés durant cette période, ce qui a permis aux membres de développer une connaissance et une compréhension très larges de toutes les problématiques liées à la gestion des eaux.

La proposition qui est soumise au gouvernement constitue l'aboutissement d'une réflexion concrète de gens du milieu, sur le terrain, qui vise une coordination efficace des actions des divers intervenants et une utilisation optimale des fonds publics liés à la gestion des eaux. Selon le COBARIC, seule une gestion intégrée par bassin versant, réalisée par une « agence

de l'eau » sur chacun des grands bassins versants du Québec, peut permettre d'atteindre de tels objectifs.

Cette démarche s'inscrit résolument dans une perspective de développement durable en visant la pérennisation des écosystèmes et des usages de la ressource eau.

CHAPITRE 1

INTRODUCTION

1.1 Historique

C'est en avril 1992 qu'a été initiée la démarche actuelle qui vise à doter le Québec d'une véritable politique de gestion intégrée de ses cours d'eau. À la suite de demandes répétées de l'Association québécoise des techniques de l'environnement (AQTE), le ministre de l'Environnement de l'époque lui confiait le mandat de développer, par le biais d'un projet pilote, les caractéristiques d'un modèle de gestion de l'eau par bassin versant.

L'AQTE, conjointement avec le ministère de l'Environnement et de la Faune, a démarré le projet en organisant une première table ronde, tenue en décembre 1992 à Beloeil, qui regroupait des experts des gouvernements provincial et fédéral, de l'Union des municipalités du Québec (UMQ), de l'Union des municipalités régionales de comté et des municipalités locales du Québec (UMRCQ), de l'Union des producteurs agricoles du Québec (UPA), d'associations minières, forestières et industrielles ainsi que des experts étrangers. Cette session a permis de faire le point sur l'état des connaissances et des expériences liées à la gestion de l'eau.

Une deuxième table ronde, en juin 1993, débouchait sur le choix du bassin versant où le projet serait réalisé, soit le bassin de la rivière Chaudière. À cette occasion, l'AQTE a déposé un document préparé par l'Institut national de la recherche scientifique, secteur Eau (INRS-Eau), qui traçait les grandes étapes de la gestion par bassin versant.

En septembre de la même année, une mission en France a été organisée par le MEF. Outre deux représentants du ministère, une représentante de l'AQTE, M^{me} Marie Meunier, la vice-présidente de l'UMQ, Mme Francine Dubé, et le vice-président de l'UMRCQ, M. Pierre-Maurice Vachon ont participé à ce voyage qui avait pour but principal de rencontrer des élus français et de valider avec eux les vertus de leur participation à la gestion des bassins versants.

Au mois de décembre 1993, le Ministère désignait un coordinateur à temps plein pour soutenir les travaux qui débutaient. En collaboration avec l'AQTE, il avait comme mandat de mettre en place les éléments nécessaires à la réalisation du projet.

C'est dans ce contexte que s'est tenue une première rencontre régionale le 3 mars 1994, à Sainte-Marie (Beauce), qui regroupait une soixantaine de personnes déléguées par leur ville,

leur syndicat ou leur organisme de tout le bassin de la rivière Chaudière. La rencontre avait pour but de créer un comité de bassin provisoire, composé de sept personnes, qui aurait à proposer la composition et le fonctionnement du premier comité de bassin de la rivière Chaudière.

Il devait également déterminer les paramètres d'un plan de travail pour répondre au mandat du ministre de l'Environnement et de la Faune. Son rapport, qui a été rendu public au mois d'octobre 1994 lors d'une seconde rencontre régionale, a conduit à la création du Comité de bassin de la rivière Chaudière (COBARIC), composé de vingt-et-une personnes.

Comité de bassin de la rivière Chaudière

	NOMBRE DE REPRÉSENTANTS
Municipal	8 (1 par MRC)
Agriculture	4
Forêt	1
Industrie	2
Tourisme	1
Santé	1
Environnement	1
Inondation	1
Membres cooptés	2
TOTAL	21

Le COBARIC s'est rapidement mis à l'oeuvre en créant trois ateliers de travail : un sur les différents modes de gestion des eaux, un second a traité des problématiques propres à la rivière Chaudière, et enfin, un troisième a porté sur les communications et l'information. Plus de trente-cinq spécialistes et experts ont été rencontrés lors de ces sessions de travail. Après plus d'une trentaine de sessions de travail, le Comité a déposé un rapport d'étape en juin 1995 et l'a rendu public lors d'une conférence de presse à Sainte-Marie. Ce rapport faisait le point sur les travaux accomplis et annonçait l'adoption de huit grands principes directeurs qui allaient encadrer les recommandations futures du comité.

Par la suite, le COBARIC s'est penché sur les pouvoirs que devrait exercer un organisme de gestion par bassin versant ainsi que sur les différents types de structures qui seraient les plus aptes à remplir ces responsabilités.

Une proposition globale a été élaborée et rendue publique en mars 1996 lors de séances d'information dans trois villes du bassin de la rivière Chaudière, soit Saint-Georges, Lac-Mégantic, Sainte-Marie, ainsi qu'à Saint-Jean-Chrysostome pour la MRC Chutes-de-la-Chaudière. Le rapport final au ministre de l'Environnement et de la Faune a été déposé par la suite et rend compte de la proposition complète du COBARIC.

1.2 Mandat du COBARIC

La gestion des eaux au Québec est partagée entre de nombreux intervenants, à chacun des trois niveaux de gouvernement : fédéral, provincial et municipal. Cette situation est le résultat d'une gestion en fonction de chacun des nombreux usages de l'eau, dans un contexte de relative abondance.

Jusqu'à maintenant, chaque gestionnaire, dans sa sphère de juridiction, a pu dans une large mesure gérer l'eau sans vraiment se préoccuper des conséquences ou des impacts de sa gestion sur les autres usagers. Cette situation conduit de plus en plus à des conflits entre les usagers d'un même cours d'eau pour l'utilisation optimale et globale de celui-ci. Une conséquence importante de cet état de fait est la déresponsabilisation des usagers et des gestionnaires vis-à-vis la protection et la conservation de l'eau comme ressource et bien commun.

Depuis un peu plus de vingt-cinq ans, diverses tentatives de gestion de l'eau ont été lancées au Québec. Les résultats ont été très modestes. Les causes possibles de ces insuccès sont multiples : l'absence des usagers dans le processus de gestion, l'approche sectorielle des problématiques, la multiplicité des lois, règlements et politiques et l'absence de visibilité des coûts reliés à l'utilisation de l'eau.

C'est dans ce contexte que le Comité de bassin de la rivière Chaudière a été créé. Il avait pour mandat de proposer au ministre de l'Environnement et de la Faune 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 (agence, régie, table de concertation, etc) qui pourrait être créée, de quels pouvoirs devrait-elle disposer, quels seraient son mode de fonctionnement et son financement.

Cette proposition devait s'appuyer concrètement sur les diverses problématiques qu'on retrouve dans le bassin de la rivière Chaudière et être transposable à l'ensemble des bassins versants habités du Québec.

1.3 Principes directeurs du COBARIC

Dans le rapport d'étape de juin dernier, le COBARIC a rendu public les huit principes directeurs pour une véritable gestion globale et intégrée des eaux du Québec. Le Comité estime que l'adhésion à ces principes par le gouvernement du Québec et leur mise en application par une structure adaptée conduiront à une redéfinition importante de la protection et de la gestion des eaux pour les citoyens québécois.

1. Le bassin hydrographique 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 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 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 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. La législation nationale, régionale et locale doit être adaptée de façon à favoriser l'atteinte des objectifs de la gestion intégrée de l'eau du bassin versant.

CHAPITRE 2

CONTEXTE DU BASSIN DE LA RIVIÈRE CHAUDIÈRE

2.1 Introduction

Lorsque le projet actuel a pris forme, il était clair que la réflexion serait faite par et pour ceux qui sont les plus directement concernés, soit les citoyens et les usagers des cours d'eau du Québec. C'est ainsi qu'est né le Comité de bassin de la rivière Chaudière qui regroupe vingt-et-une personnes, toutes issues du bassin et représentant toute la gamme des usagers qu'on y retrouve. Il apparaissait essentiel que toute proposition quant à l'avenir des cours d'eau du Québec soit le résultat d'une réflexion articulée sur la réalité vécue par les gens qui y vivent et y travaillent.

Dans la section qui suit, il est fait état de la diversité et de la complexité des diverses problématiques du bassin de la rivière Chaudière. On y retrouve la plupart des grands enjeux qui sont caractéristiques des cours d'eau du Québec. C'est donc surtout à des fins didactiques que sont présentés les divers aspects qui caractérisent le bassin de la rivière Chaudière : il ne faut pas y voir un bilan complet et exhaustif de l'état de la rivière.

2.2 Aspects généraux

La rivière Chaudière draine un territoire d'une superficie totale de 6 682 kilomètres carrés. Ses quatre principaux tributaires sont les rivières du Loup, Famine, Saint-Victor et Beaurivage. À des fins de caractérisation, le bassin a été divisé en trois sections : la Haute-Chaudière (de Lac-Mégantic à Saint-Georges), la Moyenne-Chaudière (de Saint-Georges à Sainte-Marie) et la Basse-Chaudière (de Sainte-Marie à l'embouchure).

Le relief escarpé de la Haute-Chaudière et la pente accentuée de ses tributaires génèrent une évacuation rapide vers la Moyenne-Chaudière, qui est un milieu plat. Cette mécanique hydrique explique partiellement le phénomène des inondations récurrentes de la rivière.

La Haute-Chaudière est constituée d'un territoire largement forestier, la Moyenne-Chaudière est autant agricole que forestière alors que la Basse-Chaudière présente un usage agricole significatif tout en possédant la plus grande densité de population ainsi que le plus fort accroissement démographique du bassin, surtout à l'embouchure. Néanmoins, le secteur de la

Moyenne-Chaudière demeure le plus peuplé, surtout avec le pôle que constitue Saint-Georges (20 000 habitants). La population totale du bassin se situe à près de 150 000 personnes.

2.3 Problématique municipale

Les deux tableaux qui suivent présentent l'état du Programme d'assainissement des eaux du Québec (PAEQ) pour le bassin de la rivière Chaudière.

**ÉTAT D'AVANCEMENT DU PAEQ DANS LE BASSIN
DE LA RIVIÈRE CHAUDIÈRE (VOLET URBAIN)**

	Décembre 1988	Décembre 1994
Nombre de stations d'épuration		
- en service (avec avis de conformité)	30 (6)	34 (23)
- en cours de réalisation	7	2
- à venir (estimation)	5	6
TOTAL PRÉVU	42	42
Population raccordée à un réseau d'égout (A)	96 136	98 664
Population desservie par une station d'épuration (B)	68 493	73 157
- B/A (pourcentage)	71	74
Population desservie par une station ayant reçu son avis de conformité (C)	6 095	31 167
- C/A (pourcentage)	6	32
- C/B (pourcentage)	9	43

Mise à jour : Décembre 1994

Note : La population totale du bassin de la rivière Chaudière est d'environ 150 000 personnes.

Source : Direction des écosystèmes aquatiques, MEF

**ÉTAT D'AVANCEMENT DU PAEQ DANS LE BASSIN
DE LA RIVIÈRE CHAUDIÈRE PAR SECTEUR**

	Haute- Chaudière	Moyenne- Chaudière	Basse- Chaudière	Total
Nombre de stations d'épuration				
- ayant reçu leur avis de conformité	8	12	3	23
- dont le suivi est inférieur à 2 ans	1	5	0	6
- non conformes (suivi > 2 ans)	1	1	0	2
- avant PAEQ	1	0	2	3
	11	18	5	34
TOTAL				
Nombre de municipalités dont la station d'épuration				
- a reçu son avis de conformité	11	17	3	31
- a un suivi inférieur à 2 ans	2	5	0	7
- est non conforme (suivi > 2 ans)	1	4	0	5
- a été construite avant PAEQ	1	0	2	3
	15	26	5	46
TOTAL				

Mise à jour : Décembre 1994

Source : Direction des écosystèmes aquatiques, MEF

Les coûts engagés jusqu'à maintenant dans le bassin de la rivière Chaudière pour le volet urbain du PAEQ s'élèvent à 114 M\$.

Les coûts additionnels prévus sont de 45 M\$ dont 40 M\$ pour la seule station de Chamy qui est en voie de réalisation.

De 1978 à 1988, grâce aux interventions d'assainissement, la qualité de l'eau du bassin versant s'est améliorée.

Au cours de cette période, une amélioration de l'aspect visuel, gage d'un retour à une eau de meilleure qualité, a été notée, notamment à la source de la rivière (près du lac Mégantic), entre Saint-Gédéon et Beauceville, et entre Saint-Joseph et Vallée-Jonction.

En Haute-Chaudière, de façon générale, la bonne qualité s'est maintenue. Dans la Moyenne-Chaudière et la Basse-Chaudière, le traitement des eaux domestiques et des eaux industrielles ont permis des améliorations locales mais, en raison d'une pollution agricole diffuse et de rejets domestiques non traités, la qualité des eaux laisse encore à désirer. Le volet agricole marque un retard notable.

Au Québec, 1,4 million d'habitants (20% de la population) utilisent les eaux souterraines comme source d'approvisionnement en eau potable. Dans le bassin de la Chaudière, les deux tiers de la population en dépendent. Or, un problème de concentration en fer existe dans 33 % des puits du bassin de la Chaudière.

Pour les citoyens qui demeurent dans une municipalité où ils sont raccordés aux réseaux d'aqueduc et d'égout, les coûts associés au traitement et à l'assainissement des eaux peuvent représenter des sommes importantes.

Dans une ville comme Sainte-Marie, le total des coûts liés à la production d'eau potable, à l'assainissement des eaux, à l'entretien des réseaux et aux immobilisations compte pour environ le tiers des taxes municipales annuelles (500 \$ sur 1 500 \$) d'un propriétaire d'un logement.

2.4 Problématique industrielle

On compte 693 entreprises dans le bassin de la rivière Chaudière réparties dans 71 municipalités. Le tiers de toutes les entreprises se retrouve cependant dans cinq municipalités, soit Bernières-Saint-Nicolas, Lac-Mégantic, Saint-Georges, Saint-Joseph-de-Beauce et Sainte-Marie.

Dans le cadre du Programme d'assainissement des eaux du Québec, quatre-vingt-dix entreprises ont été retenues, dont 30 pour intervention d'assainissement; le reste, soit 60 entreprises, est à l'étude.

Quatorze projets d'assainissement ont été complétés parmi les 30 entreprises retenues.

Pour chacune des trois sections de la rivière, voici le portrait des travaux d'assainissement.

	Projets retenus	Projets à l'étude	Projets terminés
Haute-Chaudière	13	6	3/7
Moyenne-Chaudière	56	36	10/20
Basse-Chaudière	21	18	1/3
TOTAL	90	60	14/30

De façon générale, la situation, quant à l'assainissement des eaux industrielles, est considérée comme bonne en ce sens que les problèmes de substances toxiques sont limités. Également, la contribution des industries à l'ensemble de la dégradation du bassin de la rivière Chaudière demeure limitée par rapport aux autres sources de pollution.

2.5 Problématique agricole

L'activité agricole au Québec se démarque par un phénomène de concentration depuis quelques décennies. Entre 1951 et 1985, la production agricole s'est accrue de 124 % alors que le nombre de producteurs a diminué de 72 %. Parallèlement, la productivité des fermes s'est grandement accrue. Les fermes mixtes représentent 10 % du total alors que 90 % des fermes sont spécialisées.

Les activités agricoles dans le bassin de la rivière Chaudière constituent un important moteur économique régional avec près de 4 000 producteurs. Le chiffre d'affaires global dépasserait les 400 M\$, ce qui démontre bien l'ampleur de ce secteur économique.

Les facteurs biophysiques (sol, relief, périodes de végétation, etc.) ont pour effet de limiter les productions intensives de céréales et de cultures maraîchères dans le bassin. Il y a donc peu de problème de pesticides.

Il s'agit plutôt d'une région d'élevage d'animaux (lait, porc, boeuf, et volaille) scindée en 2 zones:

- le sud (Beauce-Sud, Lac-Mégantic) : on y retrouve une agriculture extensive caractérisée par de petites et moyennes entreprises et offrant une certaine disponibilité de sols;
- le nord (Beauce-Nord et embouchure du bassin) : l'agriculture y est plus intensive avec une concentration des exploitations qui sont de plus grande envergure et où l'utilisation des sols est plus importante. Les problèmes environnementaux sont aussi plus significatifs.

De façon générale, les sols sont surtout utilisés pour la production fourragère servant à l'alimentation des troupeaux. Une forte proportion du territoire (de 56% à 90% selon les MRC) est assujettie à la *Loi sur la protection du territoire agricole*. La forêt est très présente et constitue un apport significatif pour plusieurs exploitations, notamment au niveau de l'acériculture (produits de l'érable).

Sur environ 3 800 producteurs, on compte 1 660 entreprises (43%) qui rencontrent des problèmes de stockage de lisiers.

Les producteurs ont accès au Programme d'aide à l'amélioration de la gestion des fumiers (PAAGF). Ce programme a, jusqu'à date, été utilisé pour réaliser 345 projets, pour des investissements de 8 273 000 \$, ce montant n'incluant pas la part des investissements privés.

Selon l'UPA, voici les considérations à retenir relativement à la problématique agro-environnementale dans le bassin de la Chaudière :

1. La méconnaissance de la pollution diffuse, qui représente une grande part de la problématique, par rapport à la pollution ponctuelle.
2. Veiller à une gestion équilibrée des fumiers.
3. L'application uniforme des normes de protection des bandes riveraines limite l'utilisation des sols, considérant l'extension du réseau hydrographique.
4. Le désengagement de l'État désavantage les producteurs : les programmes tels le PAEQ, le PAAGF et Saint-Laurent Vision 2000 ont une portée limitée pour l'agriculture.
5. Le travail de vulgarisation et de communication est plus important que l'application de mesures coercitives.
6. L'effet des inondations sur l'agriculture : problème des débris, perte des récoltes, etc.

7. Le contexte social de cohabitation.
8. La lenteur et la complexité de l'appareil administratif constituent des irritants majeurs.
9. L'accès aux terres par rapport à la mise en valeur et au développement de la ressource faunique.
10. Les besoins des sols, pour l'avenir, en fonction du développement durable (rotation des cultures).
11. La gestion des boues des stations d'épuration des eaux usées municipales en milieu agricole.
12. Le temps de réponse des cours d'eau face aux correctifs apportés.
13. La situation particulière et différente pour chaque ferme.

2.6 Problématique forestière

La forêt publique ne représente qu'environ 5% du territoire du bassin versant de la rivière Chaudière. Depuis 10 ans, le ministère des Ressources naturelles s'est retiré de plusieurs activités (production de plants, reboisement, lutte contre les épidémies, etc.) au profit d'autres intervenants, et il concentre ses efforts sur des fonctions de connaissance, de planification et de contrôle.

Le régime forestier et ses composantes (lois, règlements, ententes contractuelles, instructions, etc.) repose sur deux principes :

- l'aménagement doit permettre la récolte d'un volume constant de bois à perpétuité sans diminuer la capacité productive du milieu;
- l'aménagement doit assurer la protection de l'ensemble des ressources et la compatibilité des usages s'exerçant sur le territoire.

La stratégie de protection des forêts, dévoilée en 1994, prévoit l'élimination de l'usage des phytocides et insecticides chimiques d'ici 2001.

La petite forêt privée est celle qui regroupe moins de 800 hectares d'un seul bloc. Soixante pour cent des coupes y sont sélectives et 40 % sont à blanc : la machinerie utilisée y présenterait moins d'impact sur l'environnement que dans le cas de la forêt publique.

Des coupes à blanc de petites surfaces et bien réparties sont alors appropriées. Par ailleurs, le reboisement des terrains agricoles abandonnés contribue à diminuer et à régulariser l'écoulement : 25 000 hectares ont ainsi été reboisés depuis 1985. Le reboisement vise également à régénérer les coupes à blanc.

De 1963 à 1989, 338 kilomètres de chemins forestiers ont été construits dans la Beauce pour accéder à la ressource. Pour atténuer l'impact de la voirie forestière, les exploitants se plient au guide des saines pratiques d'intervention en forêt privée.

Sur le territoire du Syndicat des producteurs de bois de la Beauce, 27,4 % des terrains forestiers sont de classe 4 à 6, soit de imparfait à très mauvais. Un drainage d'appoint (conduites d'eau) est nécessaire.

Un plan de développement régional a été adopté en 1990 à cet effet pour augmenter la productivité des terrains et la croissance des arbres.

2.7 Problématiques touristique et du loisir

Les retombées économiques directes de l'activité touristique, c'est-à-dire les dépenses des touristes et des excursionnistes, sont estimées à 70 millions de dollars pour la région Chaudière-Appalaches.

Les retombées pour le secteur Chaudière sont évaluées au tiers de ce montant, soit près de 25 millions de dollars.

Du point de vue de la mise en marché "touristique" de la rivière Chaudière, l'Association touristique régionale (ATR) Chaudière-Appalaches se concentre sur la valeur ethnologique de la vallée de la rivière Chaudière. La culture beauceronne, le patrimoine bâti et la richesse industrielle, présente et passée, ainsi que la richesse de l'accueil et l'authenticité sont fortement identifiés à la région.

La vallée de la rivière Chaudière a une grande valeur esthétique et se présente comme le fil conducteur d'un déplacement linéaire à travers la Beauce.

Les ouvertures visuelles régulières, les berges et les villages qui la bordent constituent un élément structurant du produit "circuit vallée de la Chaudière". La rivière Chaudière est en quelque sorte une carte postale.

Malheureusement encore aujourd'hui, les touristes se contentent de traverser la vallée sans s'y attarder, faute d'attraits majeurs ou d'aménagements répondant aux besoins des touristes à destination de Québec ou de Old Orchard dans le Maine.

Pour le tourisme, ces choix imposent également des contraintes au niveau environnemental, puisqu'ils ont un impact certain sur la valeur attractive du produit et qu'en soi, l'environnement est un facteur d'attraction touristique.

Tel qu'il a été expliqué précédemment, la valeur touristique de la vallée de la Chaudière repose sur l'éthnotourisme. Cela signifie que l'on conserve un minimum de qualité du paysage bâti par des mesures de protection du patrimoine et des berges, dont plusieurs sections ont souffert de remblaiement ou de l'exploitation de sablières.

2.8 Problématique des inondations

Le phénomène des inondations sur la rivière Chaudière est indissociable de son histoire. Les causes seraient surtout naturelles mais les actions de l'homme auraient amplifié leur gravité.

Au nombre des facteurs anthropiques, il y a :

- le développement du réseau routier qui a, depuis 1950, doublé le réseau de drainage du bassin;
- les approches des ponts;
- l'exploitation de gravières à même la rivière;
- le drainage agricole (excavation, nettoyage, redressement, etc.);
- les pratiques d'exploitation forestière.

Le coût des dommages annuels moyens pour l'ensemble des municipalités touchées par les inondations en eau libre, se situerait entre 1,2 M\$ et 2,5 M\$ alors qu'il est de l'ordre de 1 M\$ pour la région de Beauceville.

Créé en 1991 à la suite des inondations majeures de 1987 et 1991, le Comité consultatif relatif au problème des inondations de la rivière Chaudière a fait procéder à une vaste étude par la firme Tecsub des solutions possibles aux inondations.

L'étude a permis de démontrer que pour éliminer le risque d'inondation pour une période de retour de crue de 100 ans, il faut soit augmenter la capacité d'écoulement du chenal principal de 25%, soit diminuer, dans la même proportion, le débit de pointe lors des crues.

L'augmentation de la capacité d'écoulement implique de creuser, sur une longue distance, la rivière, ce qui entraîne des coûts élevés et des impacts environnementaux considérables.

Diminuer les débits de pointe implique de retenir 150 millions de mètres cubes d'eau, soit l'équivalent de 4 réservoirs de la dimension du lac Mégantic, le plus grand lac du bassin versant.

Cette dernière solution, très coûteuse (100 M\$), comporte certains impacts sociaux mais s'avérerait plus acceptable en termes environnementaux.

À défaut d'agir sur les débits, une troisième voie consisterait à protéger les zones à risque par des mesures d'endiguement et d'imperméabilisation. Cette voie implique cependant des impacts socio-économiques qui pourraient être difficilement acceptables par les populations concernées. Ces mesures, dont le coût est estimé à 40 M\$, n'agissent que localement et ne protègent que les secteurs et les bâtiments qui en bénéficient. Ces mesures incluent la construction d'un ouvrage de rétention des glaces pour protéger Beauceville.

En plus de ces solutions possibles, l'étude Tecsubt estime qu'il est primordial d'établir une gestion des plaines inondables, qui soit cohérente avec les démarches entreprises, en adoptant les mesures suivantes :

- Mettre en place un plan de gestion concerté pour mettre un frein aux pratiques qui favorisent le ruissellement et l'érosion, et ceci à la grandeur du bassin versant.
- Procéder à une étude détaillée des dommages et des bénéfices liés aux différents types de solutions proposées, afin d'en arriver à une analyse bénéfices/coûts qui permette de déterminer la solution la plus rentable à long terme.
- Mettre à jour la cartographie du risque d'inondation le long de la rivière Chaudière, en considérant également les zones soumises aux inondations par embâcles.
- Empêcher tout développement, implantation ou rénovation de bâtiments dans les zones inondables, y compris celles avec secteurs d'embâcles reconnus.
- Mettre en place des stations limnimétriques à Beauceville, au Rapide-du-Diable et en amont du pont à Notre-Dame-des-Pins, afin de connaître et de bien suivre les conditions de la débâcle.
- Poursuivre les travaux de bris du couvert de glace au printemps, particulièrement dans le secteur de Beauceville, jusqu'à la mise en place de solutions permanentes.
- Planter la ou les solutions retenues.

En résumé, les solutions structurales apparaissent très coûteuses en regard des dommages subis, et il semble qu'une solution durable passera par une véritable gestion intégrée des eaux du bassin.

2.9 Problématique faunique

Sur le plan faunique, on retrouve dans le bassin de la rivière Chaudière 330 des 652 espèces fauniques vertébrées connues au Québec, soit 50 % de la biodiversité québécoise, ce qui est remarquable.

L'omble de fontaine et la truite arc-en-ciel se retrouvent dans la plupart des lacs du bassin.

Comme les espaces du domaine public n'occupent que 5% de la superficie du bassin, la très grande majorité des habitats fauniques du bassin sont régis par la loi canadienne sur les pêches.

On ne compte aucune espèce menacée ou vulnérable mais il y a deux espèces dont le cas est préoccupant : la ouananiche et le touladi.

La qualité de l'eau est un facteur limitant pour plusieurs espèces, en aval du barrage du lac Mégantic. Les changements du niveau des eaux aux barrages n'aident pas les espèces qui sont sensibles à toute modification des conditions de l'eau.

Il y a dix ravages de cerfs dans le bassin.

Deux tiers de toutes les espèces d'oiseaux du Québec se retrouvent dans le bassin versant.

Une dizaine d'espèces sont susceptibles d'être déclarées menacées ou vulnérables.

L'action de l'homme a, de toute évidence, modifié les caractéristiques physiques des habitats. Le poisson est peut-être la famille la plus en danger.

Le bassin de la rivière Chaudière constitue donc un milieu faunique important et diversifié qui se doit d'être protégé.

CHAPITRE 3

LA GESTION DE L'EAU PAR BASSIN À L'EXTÉRIEUR DU QUÉBEC

Dans ce chapitre, nous allons examiner l'approche adoptée pour la gestion de l'eau en Ontario, en Angleterre, aux États-Unis et, enfin, en France.

Cette illustration a principalement pour but de constater que le bassin versant comme unité de gestion de l'eau est largement adopté à travers le monde. Comme on pourra le constater, la structure de gestion varie, par ailleurs, d'un endroit à l'autre et ceci ne peut qu'enrichir notre réflexion sur le modèle qui pourra le mieux s'intégrer sur le territoire du Québec.

3.1 L'Ontario et ses agences de conservation

Comme le Québec, l'Ontario détient un des territoires au monde les mieux dotés en eau douce. D'autre part, tout comme ici, il y a une surexploitation de cette ressource, altérant la qualité générale de celle-ci.

Ainsi, en termes de gestion, le problème à régler en est un davantage d'ordre qualitatif que quantitatif.

Sur le plan législatif, l'Ontario est similaire au Québec en ce qu'aucun palier de gouvernement ne s'occupe de l'eau de façon prioritaire. Il y a donc là aussi une gestion de l'eau partielle et fragmentée qui empêche l'objectif de plusieurs lois et règlements relatifs à l'eau d'être atteint.

L'eau relève en premier lieu du ministère des Ressources naturelles et la gestion de la qualité de celle-ci est confiée au ministère de l'Environnement et de la Faune.

Agences de conservation

Il existe en Ontario des agences de conservation ou des *Conservation authorities* depuis nombre d'années dont la principale responsabilité est la gestion et la mise en valeur de divers bassins versants. A titre d'exemple, à la demande de seize (16) municipalités, le gouvernement de l'Ontario a formé, en 1954, la *Credit Valley Conservation Authority*. Cette agence est responsable de la gestion de l'eau du bassin versant de la rivière Credit à partir du

réservoir Orangeville en amont jusqu'au lac Ontario en aval. Dans ce bassin, on retrouve notamment les municipalités d'Orangeville, Brampton, Mississauga et Oakville.

Cette agence, ainsi que les autres qui ont été constituées sur le territoire de l'Ontario en vertu du *Conservation Authorities Act* (R.S.O. 1980 c. 85 et amendements), est constituée de représentants des municipalités ou des M.R.C. dont le territoire est totalement ou partiellement dans le bassin versant d'une rivière et leur principal mandat est le suivant en vertu de la loi précitée:

« Les mandats de l'autorité sont d'établir et de mettre en oeuvre, dans la région sous sa juridiction, un programme conçu pour améliorer la conservation, la restauration, le développement et la gestion de ressources naturelles autres que le gaz, le pétrole, le charbon et les minéraux. »

[Traduction libre]

Pour effectuer son mandat, l'Agence de conservation a notamment les pouvoirs suivants :

- “ entreprendre et réaliser toute étude nécessaire sur le bassin versant pour élaborer un programme par lequel les ressources naturelles de celui-ci seront conservées, restaurées et mises en valeur;
- acquérir, louer ou autrement exproprier tout immeuble nécessaire pour la réalisation de son mandat;
- conclure toute entente nécessaire avec les propriétaires privés pour la réalisation de projets précisés dans son programme;
- “ fixer la contribution financière de chaque municipalité partie à l'agence;
- “ construire des structures et créer des réservoirs par la voie de la construction de barrages;
- contrôler le débit des eaux avec l'objectif de prévenir les inondations ou la pollution;
- utiliser les immeubles acquis ou contrôlés par l'agence pour des fins de parcs ou des fins récréotouristiques;
- conclure toute entente qu'elle juge nécessaire avec les ministères et sociétés d'État, municipalité régionale ou locale et toute autre organisation pour l'accomplissement de son mandat.

De plus, les agences possèdent, en vertu de la Loi, le pouvoir d'adopter des règlements sur le territoire faisant l'objet de leur juridiction. Ces règlements portent notamment sur :

- le contrôle de l'utilisation de l'eau dans les rivières, les ruisseaux, les lacs, les étangs, les marécages, les marais;
- contrôler le cours normal des étendues d'eau sur le territoire du bassin versant;
- contrôler l'utilisation d'étangs comme source d'eau pour des fins d'irrigation;
- contrôler l'émission de tout permis nécessaire pour la construction de bâtiments ou de structures dans ou sur une étendue d'eau sur le territoire ou dans tout secteur sujet à inondation;
- contrôler l'emplacement de tout dépotoir sur le territoire du bassin versant.

Par ailleurs, l'agence ne peut adopter de règlement qui puisse entrer en conflit avec les pouvoirs détenus par les municipalités à l'égard de l'eau utilisée pour des fins municipales. Ce pouvoir de réglementation ne peut également interférer avec ceux accordés à Hydro-Ontario ou à toute commission gouvernementale de l'Ontario.

Enfin, le financement des agences se fait par la voie de contributions des municipalités parties à celles-ci et par la voie de subventions gouvernementales ou de dons privés et d'activités d'autofinancement.

Commentaires sur le modèle ontarien

Le champ d'action des agences de conservation ontariennes est plutôt restreint. Elles ne sont pas responsables généralement de l'assainissement des eaux sur le territoire du bassin versant, cette responsabilité étant gérée par l'Agence ontarienne de l'eau et les municipalités qui prennent entente avec celle-ci.

Comme on peut le constater, l'agence ontarienne est composée et administrée par des représentants municipaux. Ainsi, même si elles ont le pouvoir de créer des comités aviseurs, il n'en demeure pas moins que la participation des principaux usagers sur le territoire du bassin versant est plutôt de nature consultative que décisionnelle. Par ailleurs, les agences de conservation n'ont pas le pouvoir de taxer directement, ce qui limite leur autonomie financière.

Malgré cela, il n'en demeure pas moins que l'expérience ontarienne démontre que, depuis nombre d'années, on utilise le bassin versant comme unité de gestion sur le territoire de l'Ontario. Cela a permis une meilleure concertation sur le territoire des bassins où il y a une agence de conservation ainsi que l'élaboration de programmes de conservation et de mise en valeur de la ressource eau et des ressources connexes, au bénéfice de l'ensemble des usagers du territoire visé.

3.2 L'Angleterre et ses *River Authorities*

L'Angleterre est un pays dont la superficie représente environ 16% de celle du Québec. Sa population est par ailleurs dix fois celle du Québec.

En 1943, le Rapport Milne recommandait au gouvernement de réunir sous une même autorité les responsabilités relatives au contrôle de la pollution, de l'approvisionnement en eau et de la protection contre les inondations. C'est en 1973 que le gouvernement crée alors dix autorités régionales réparties sur une base de bassins hydrographiques que l'on appelle les *Regional Water Authorities*.

En 1989, dans le cadre de la réorganisation de son administration, le gouvernement anglais privatise les dix autorités régionales de l'eau en créant des compagnies de services publics d'aqueduc et d'égout, les *Water Service Companies*. Celles-ci sont responsables de la gestion des services publics d'aqueduc et d'égout, du développement des ressources hydriques, de la distribution de l'approvisionnement en eau potable ainsi que de la gestion et de l'aménagement de système d'égout et de traitement des eaux usées.

Par ailleurs, le gouvernement s'est réservé la responsabilité de la gestion globale des ressources hydriques et il a créé à cette fin trois organismes, dont les *National River Authorities* qui sont des organismes publics responsables du contrôle et de la réglementation à l'échelle d'un bassin versant. Ces *River Authorities* sont des administrations régionales de l'eau ayant un conseil d'administration composé de représentants des collectivités locales, des industries et du gouvernement. Les représentants des collectivités locales sont élus tandis que les autres membres sont nommés par le gouvernement.

Elles sont principalement responsables :

- . du contrôle de la pollution;
- . de mesures de conservation de l'eau et de la planification des ressources;
- . du drainage des terres;
- . de la protection contre les inondations;
- . des pêcheries;
- . de la protection de la nature et de la navigation (en certaines régions).

Les *River Authorities* sont responsables de la délivrance de permis, moyennant l'acquittement de certains droits, sur l'exploitation de la ressource hydrique ou pour le déversement de certaines substances. Leur financement provient principalement des impôts fonciers, de charges de service ainsi que de subventions de l'État.

Outre les *River Authorities*, l'Angleterre s'est dotée d'un organisme responsable du contrôle intégré de la pollution (Her Majesty's Inspectorate of Pollution) et d'un organisme responsable de la réglementation de divers aspects économiques relatifs à l'industrie des services d'aqueduc et d'égout (Office of Water Services).

La gestion de l'eau en Angleterre a permis notamment la dépollution de la Tamise qui traverse la ville de Londres sur près de 50 kilomètres et qui est considérée aujourd'hui comme le fleuve le mieux dépollué au monde.

Commentaires sur le modèle anglais

La gestion de l'eau en Angleterre comporte à la fois une gestion centralisée et une gestion régionale. Nous constatons que l'Angleterre a également adopté le bassin versant comme unité de gestion de la ressource hydrique, ce qui permet de prioriser cette dernière dans les plans d'action qui sont mis en oeuvre.

Au niveau du financement, il est important de noter que les *River Authorities* sont dotées d'une bonne autonomie étant donné que leurs revenus proviennent de diverses sources dont les impôts fonciers, les redevances et les charges de service.

Par ailleurs, nous remarquons que l'Angleterre a privatisé certains services relatifs à la gestion de l'eau tout en conservant au niveau étatique la responsabilité de la gestion globale de la ressource hydrique.

3.3 Les États-Unis et les *Watershed Committees*

En janvier 1993, l'agence américaine de protection de l'environnement (*Environmental Protection Agency* [EPA]) a produit un rapport annuel traitant de la protection des bassins hydrographiques. Ce document mentionne ce qui suit :

« L'approche de protection du bassin versant est une stratégie intégrée et holistique, pour protéger et restaurer plus efficacement les écosystèmes aquatiques et protéger la santé humaine.

(...)

Cette approche n'est pas un nouveau programme centralisé qui entre en compétition avec ou qui remplace les programmes existants; plutôt, elle offre un cadre de travail et une nouvelle perspective pour une réelle intégration des programmes déjà en marche.

(...)

Cette approche met l'accent sur l'implication de tous les usagers et sur la nécessité d'accomplir un travail d'équipe tant au niveau fédéral, de l'État et local pour réaliser les plus grandes améliorations possibles avec les ressources disponibles. »

[Traduction libre]

Nous produisons en **annexe 1** les principaux éléments de la méthode de protection des bassins hydrographiques aux États-Unis.

La gestion de l'eau aux États-Unis est également fragmentée. Par ailleurs, l'EPA, qui relève du gouvernement fédéral américain, désire implanter une approche mieux intégrée au territoire en utilisant le bassin versant comme unité de gestion.

Nous produisons en **annexe 2** les principaux organismes fédéraux de l'eau aux États-Unis et leur mandats.

Aux États-Unis, la loi de base sur la gestion de l'eau a été la *Federal Water Pollution Control Act* de 1972. Cette loi établit des objectifs et des normes pour la qualité de l'eau et des dates limites pour atteindre ces normes, ainsi que les mécanismes et les procédures pour leur contrôle et leur mise en application.

En 1977, une nouvelle loi est adoptée et porte le titre de *Clean Water Act*. Cette loi établit des nouvelles normes pour les polluants en tenant compte des meilleures technologies alors disponibles, et elle fixe une date limite pour rencontrer les normes établies. Cette loi est par la suite amendée, notamment en 1987, pour retarder la date limite d'atteinte des objectifs.

Nous produisons en **annexe 3** un tableau portant sur l'évolution des lois fédérales aux États-Unis pour contrôler la pollution de l'eau.

Il faut noter qu'aux États-Unis, au cours des années 60, on a mis sur pied des Commissions de gestion de l'eau comme le *Water Resources Council* et les *River Basin Commissions*, dans le but de dresser de vastes plans directeurs pour l'aménagement des principaux bassins hydrographiques. Ces commissions devaient être constituées à la fois de représentants du gouvernement fédéral et des États.

Le fonctionnement de ces commissions a posé divers problèmes, et ils ont été abolis par décret présidentiel en 1981. Par ailleurs, avec l'approche adoptée par l'Agence américaine de protection de l'environnement, il y a aujourd'hui ce que l'on appelle des *Watershed Committees* qui ont pour objet la gestion par bassin versant. Leurs principaux mandats sont les suivants, tels qu'ils sont indiqués dans le rapport annuel de l'agence américaine mentionnée plus haut :

- «1. *Identification du problème - Identifier les menaces primaires à l'être humain et à la santé des écosystèmes à l'intérieur du bassin versant.*
 2. *L'implication des usagers - Impliquer les personnes les plus susceptibles d'être conscientisées à la question ou les plus aptes à prendre les actions requises.*
 3. *Des actions intégrées - Prendre les actions correctrices requises dans le cadre d'une approche intégrée et accessible, une fois que les solutions auront été choisies. Évaluer le succès des actions et bonifier celles-ci lorsque nécessaire.*
- »

[Traduction libre]

Les principaux instruments économiques concernant l'eau aux États-Unis sont la redevance pour services d'eau, l'aide financière gouvernementale et les permis de rejet. Aux endroits desservis, les résidences sont normalement assujetties à une redevance volumétrique, c'est-à-dire qui comprend un taux forfaitaire et un taux fondé sur la consommation d'eau. Quant aux entreprises, elles sont astreintes à une redevance volumétrique ainsi qu'à une redevance de concentration ou à une redevance mixte.

Commentaires sur l'approche américaine

Les américains ont grandement évolué dans la gestion de l'eau. Ils adoptent maintenant la méthode de protection des bassins hydrographiques. Par cette méthode, le gouvernement américain désire impliquer les différents usagers au niveau du territoire d'un bassin versant, en les regroupant au sein d'un comité qui a pour principale tâche d'identifier les problèmes, d'impliquer les usagers et de définir des actions qui seront mises en oeuvre de façon intégrée.

Tel qu'on peut le voir à l'**annexe 1**, la méthode américaine permet aux différents usagers d'un bassin versant de travailler ensemble pour dresser un plan d'aménagement et de gestion intégré pour la ressource hydrique. Les agences de bassin américaines n'ont pas encore une complète autonomie financière mais l'approche adoptée permet une meilleure utilisation des sommes disponibles aux programmes gouvernementaux et de celles recueillies auprès des usagers par voie de redevance.

3.4 La France et ses agences de l'eau

La France est un pays dont le territoire est occupé par plus de 60 millions de personnes et dont la superficie est trois fois plus petite que celle du Québec. Les usagers sont desservis par un

réseau d'aqueduc à près de 99,9% et facturés selon le débit consommé qui est mesuré par des compteurs d'eau. C'est dans ce contexte que la gestion de l'eau est devenue depuis nombre d'années une priorité à gérer dans ce pays européen.

C'est en 1964 que ce pays a adopté la *Loi relative au régime et à la répartition des eaux*, qui a permis la création d'agences financières de bassin et la mise en place d'un système de redevance basé sur le principe utilisateur-pollueur-payeur.

Jusqu'en 1964, la politique de l'eau en France se résumait à une distribution en fonction des besoins. Le développement démographique, agricole et industriel a entraîné un accroissement considérable de la demande en eau et des problèmes de pollution ainsi qu'une diminution de la disponibilité des ressources.

La loi de l'eau de 1964 a permis de converger les efforts de chacun, de considérer les problèmes de l'eau de façon globale en positionnant l'administration de l'eau dans son cadre géographique naturel, c'est-à-dire le bassin hydrographique.

De cette façon, une véritable décentralisation de la politique de l'eau a été mise en place en créant des instances régionales de coordination et de concertation entre les services de l'État et les usagers.

Le mode de financement autonome qui a été créé a responsabilisé les usagers directement impliqués, afin qu'ils contribuent à l'amélioration de la ressource disponible à l'échelle régionale et versent ainsi des redevances destinées à subventionner les travaux requis.

Le territoire français a été divisé en six grands bassins hydrographiques à l'intérieur desquels on retrouve les organismes suivants :

- . un comité de bassin;
- . une agence financière de bassin;
- . une mission déléguée de bassin.

Nous produisons à l'**annexe 4** un schéma de l'administration de l'eau en France (telle qu'elle était dans le cadre de la Loi de 1964).

Nous produisons également à l'**annexe 5** deux tableaux sur le financement des agences de bassin.

Il est important de noter que le 3 janvier 1992, la France a adopté une nouvelle loi sur l'eau qui donne un nouveau mandat aux instances que nous venons de mentionner. Cette loi établit que « *l'eau fait partie du patrimoine commun de la nation* ».

Comme auparavant, le Comité de bassin est l'instance administrative décisionnelle, l'Agence de bassin (appelée maintenant agence de l'eau) est l'organisme public responsable de la planification des actions pour le bassin et la Mission déléguée est l'organisme de coordination des activités gouvernementales à l'échelle du bassin. Par ailleurs, le Comité de bassin a maintenant le mandat d'élaborer un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) qui fixe pour chaque bassin ou groupement de bassins les orientations fondamentales d'une gestion équilibrée de la ressource en eau afin d'assurer sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels.

Ce schéma est élaboré à l'initiative du préfet coordonnateur de bassin, par le Comité de bassin dans un délai de cinq (5) ans à partir de la mise en vigueur de la loi sur l'eau, c'est-à-dire à partir du 3 janvier 1992.

De plus, dans un groupement de sous-bassins ou un sous-bassin correspondant à une unité hydrographique ou à un système aquifère, un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) est élaboré et il fixe les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau, superficielle et souterraine, et des écosystèmes aquatiques ainsi que de préservation des zones humides. Le périmètre du sous-bassin est déterminé dans le schéma directeur mentionné plus haut.

Nous produisons à l'**annexe 6** des extraits de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 relatifs aux sujets que nous venons de présenter, ainsi qu'un document résumant la démarche qui a été entreprise à l'Agence du bassin Adour Garonne dans le Midi-Ouest de la France.

Il est important de retenir que ces schémas, inspirés par les documents d'urbanisme existants (schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, plan d'occupation des sols) établissent une planification cohérente et territorialisée (au niveau d'un bassin) de la ressource en eau et des milieux aquatiques.

Ils ne sont pas de simples études, ils ont un caractère juridique et auront des conséquences directes sur les décisions publiques que l'État et les élus auront à prendre dans le domaine de l'eau : sur le plan réglementaire, sur la nature des aménagements, sur le contenu des programmes.

Commentaires sur le modèle français

Depuis 1964, la France a donné à l'eau le statut de ressource patrimoniale nationale. En conséquence, ce pays a mis en place une gestion axée sur les bassins versant des principaux cours d'eau sur son territoire.

Cette approche a obligé les divers intervenants à agir de façon concertée même s'il y a également, en France, une législation fragmentée.

Avec l'avènement des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) portant sur divers bassins versants ainsi que des schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) dans un ou plusieurs sous-bassins, les décisions impliquant la ressource eau prise par divers paliers de l'administration française devront obligatoirement tenir compte de ces politiques régionales de l'eau et ainsi mieux orienter les dépenses de l'État.

De plus, la France a intégré au niveau de la gestion des bassins versants, l'ensemble des usagers, y incluant maintenant les agriculteurs qui avaient été moins impliqués dans celle-ci auparavant.

Au niveau du financement des agences de bassin, il faut noter que la France est à l'avant-garde dans ce domaine avec son système de redevances. Dans ce pays, *l'eau paie l'eau*. En effet, chaque usager doit payer une redevance en fonction du principe utilisateur-payeur-pollueur. C'est ainsi que les agences recueillent des sommes importantes d'argent qui leur permettent non seulement de construire des ouvrages mais également de subventionner des utilisateurs de l'eau pour qu'ils améliorent leurs installations, que ce soit au niveau municipal, agricole, industriel ou autres.

CHAPITRE 4

LA GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC

Dans cette section, nous allons examiner quels sont les principaux intervenants au Québec dans le domaine de la gestion de l'eau. Ainsi, nous présentons de manière succincte les secteurs où le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial et les municipalités interviennent à l'égard de la ressource hydrique.

Cette information nous permet de constater à quel point l'eau fait l'objet d'une législation et d'une gestion fragmentée et sectorielle au Québec.

4.1 Le gouvernement fédéral

En 1985, le gouvernement fédéral a reçu le rapport de la Commission Pearse qui avait été mandatée pour évaluer la pertinence de la politique fédérale relative aux eaux et la capacité d'adaptation des institutions en place. Ce rapport a décrit des propositions recommandant notamment l'élaboration d'une politique fédérale en matière d'eau et la mise en application de la gestion intégrée par bassin versant.

Le gouvernement fédéral n'a pas encore mis en application les recommandations du rapport Pearse, et sa législation en matière d'eau demeure élaborée généralement en fonction de ses compétences constitutionnelles.

Ainsi, la navigation est de juridiction fédérale, mais l'eau comme ressource et le lit d'un cours d'eau sont sous juridiction provinciale.

Les pêcheries commerciales et sportives sont également de juridiction fédérale, et il faut noter que pour la pêche sportive, l'application de la réglementation fédérale a été déléguée aux provinces.

Les principaux ministères fédéraux qui sont impliqués dans la gestion de l'eau sont les suivants :

- . l'Environnement (les eaux intérieures);
- . les Pêches et Océans (les pêcheries et la protection de l'habitat du poisson);
- . la Santé et le Bien-Être (l'eau potable);
- . les Transports (les voies navigables, les ports et la garde côtière);

- . l'Énergie, les Mines et les Ressources (l'énergie);
- . les Affaires indiennes et du Nord (la gestion des ressources dans le Nord);
- . les Affaires extérieures (le Traité des eaux limitrophes et autres traités entre le Canada et les États-Unis ainsi que d'autres conventions internationales).

Plusieurs lois fédérales légifèrent dans le domaine de l'eau et, à titre d'exemple, nous retrouvons :

- . la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* (L.R. 1985, ch. 16 [4^e supplément]);
- . la *Loi sur les pêches* (L.R. 1985, ch. F-14);
- . la *Loi sur la protection des eaux navigables* (L.R. 1985, ch. N-22);
- . la *Loi sur les ressources en eau du Canada* (L.R. 1985, ch. C-11);
- . la *Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques* (L.R. 1985, ch. A-12);
- . la *Loi sur la marine marchande du Canada* (L.R. 1985, ch. S-9);
- . la *Loi sur les forces hydrauliques du Canada* (L.R. 1985, ch. W-4);
- . la *Loi sur les ouvrages destinés à l'amélioration des cours d'eau internationaux* (L.R. 1985, ch. I-20);
- . la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (L.C. 1992, ch. 37).

Nous avons mentionné plus haut que le gouvernement fédéral exerçait sa juridiction sur l'eau sur la base de ses compétences constitutionnelles, mais il faut préciser que l'eau n'est pas directement mentionnée dans la *Loi constitutionnelle canadienne*, pas plus que l'environnement d'ailleurs. Ainsi, nous retrouvons des chevauchements des pouvoirs fédéraux et provinciaux, comme par exemple dans le domaine de la réglementation sur les effluents des fabriques de pâtes et papier et dans le domaine des évaluations environnementales.

4.2 Le gouvernement du Québec

L'eau comme ressource et le lit des cours d'eau sont sous juridiction provinciale, tel qu'il a été mentionné plus haut.

Comme au gouvernement fédéral, plusieurs ministères québécois ont la responsabilité de gérer certains aspects de la ressource hydrique et, à titre d'exemple, mentionnons :

- . **l'Environnement et la Faune** (l'eau comme ressource naturelle, les eaux usées, les eaux souterraines, l'eau comme source d'approvisionnement, l'évaluation environnementale de travaux de remblayage, de dragage, de détournement de cours d'eau, de construction de centrales hydroélectriques, les rejets industriels des industries des pâtes et papier, des raffineries de pétrole, la pollution des eaux par les établissements de production animale);

- **les Ressources naturelles** (les ressources hydrauliques, la gestion et l'affectation des terres publiques, l'industrie minière, les forêts publiques et privées);
- **la Santé et les Services sociaux** (l'eau potable et les maladies transmises par l'eau comme les entérites et les hépatites, les eaux d'égout et les risques de transmission de virus, les eaux de baignade et les risques de dermatites. Les maladies causées par la contamination des eaux de surface et souterraines par les fumiers, les engrais et pesticides sont d'autres exemples. Les intoxications causées par certains produits présents dans la chair de poisson d'eau douce, tel le mercure);
- **l'Agriculture, les Pêcheries et l'Alimentation** (la dégradation et l'érosion des sols, la pollution des eaux souterraines et de surface par les pesticides, les engrais, le fumier, le purin, le droit de pêcher à des fins commerciales dans les eaux sans marée du domaine public québécois);
- **les Affaires municipales** (l'assainissement des eaux, l'implantation d'infrastructures d'aqueduc et d'égout, l'aménagement du territoire).

La législation québécoise relative à l'eau est importante et nous citons, à titre d'exemple :

- la *Loi sur le ministère de l'Environnement et de la Faune* (L.R.Q., c. M-15.2.1);
- la *Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2) (avec ci-dessous certains de ses règlements);
 - le *Règlement sur l'eau potable* (R.R.Q. 1981, c. Q-2, r. 4.1);
 - le *Règlement sur les eaux embouteillées* (R.R.Q. 1981, c. Q-2, r. 5);
 - le *Règlement sur les entreprises d'aqueduc et d'égout* (R.R.Q. 1981, c. Q-2, r.7);
 - le *Règlement sur les carrières et sablières* (R.R.Q. 1981, c. Q-2, r. 2);
 - le *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées* (R.R.Q. 1981, c. Q-2, r.8);
 - le *Règlement sur les pataugeoires et les piscines publiques* (R.R.Q. 1981, c. Q-2, r.17);
 - le *Règlement sur la prévention de la pollution des eaux par des établissements de production animale* (R.R.Q. 1981, c. Q-2, r. 18);
 - le *Règlement sur les fabriques de pâtes et papier de 1992* (R.R.Q., c. Q-2, r. 12.1);
 - le *Règlement sur les effluents liquides des raffineries de pétrole* (R.R.Q. 1981, c. Q-2, r. 6);
 - le *Règlement sur les déchets solides* (R.R.Q. 1981, c. Q-2, r. 14);
 - le *Règlement sur les déchets dangereux* (R.R.Q., c. Q-2, r. 3.01);
 - le *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* (R.R.Q., c. Q-2, r. 9);
 - le *Règlement sur les eaux souterraines* (R.R.Q., c. Q-2, r. 5.1);

- le *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* (R.R.Q., c. Q-2, r. 1.001);
- . la *Loi sur le régime des eaux* (L.R.Q., c. R-13);
- . la *Loi sur la société québécoise d'assainissement des eaux* (L.R.Q., c. S-18.2.1);
- . la *Loi sur les pêcheries et l'aquaculture commerciales* (L.R.Q., c. P-9.01);
- . la *Loi sur les terres du domaine public* (L.R.Q., c. T-8.1);
- . la *Loi sur les forêts* (L.R.Q., c. F-4.1);
 - le *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine public* (R.R.Q. 1981, c. F-4.1, r. 1.001);
- . la *Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* (L.R.Q., c. C-61.1);
 - le *Règlement sur les habitats fauniques* (R.R.Q. 1981, c. C-61.1, r. 0.1.5);
- . le *Code civil du Québec* (L.Q. 1991, c. 64).

Tel qu'on peut le constater, la législation citée à titre d'exemple est abondante et, dans bien des cas, fait l'objet des divers programmes administrés par les ministères responsables du gouvernement québécois.

Étant donné qu'il n'y a pas au Québec une véritable politique de l'eau à laquelle seraient assujettis l'ensemble des intervenants, ceci mène à des actions qui ne sont pas suffisamment concertées et contribue parfois au gaspillage de fonds publics, car la plus value escomptée de l'investissement n'est pas atteinte par manque de coordination entre les divers intervenants impliqués.

Sur ce point, il est intéressant de noter que la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau (Commission Legendre) a recommandé en 1972, comme la Commission Pearse l'a recommandé au niveau fédéral en 1985, que la gestion intégrée de l'eau soit réalisée à l'échelle du bassin versant. Plus récemment, en 1993, le Conseil de la conservation et de l'environnement du Québec recommandait que soit adopté un mode de gestion intégrée et concertée ainsi que la mise en place d'un régime de mesures incitatives de type économique.

Pour clore cette section, nous produisons à l'**annexe 7** un tableau sur la gestion de l'eau au Québec (ce tableau étant extrait d'un document produit en 1993, il faut noter que l'appellation « MENVIQ » doit être remplacée par le « MEF » et ce que l'on retrouve sous la rubrique « MLCP » relève maintenant du « MEF »).

4.3 Les municipalités

Au Québec, il y a près de 1500 municipalités locales, 96 municipalités régionales de comté ainsi que 3 communautés urbaines. C'est le gouvernement du Québec qui les a créées par voie législative et ainsi, elles n'ont de pouvoirs que ceux qui lui ont été délégués par le législateur de la province.

Les principales lois municipales comportant des pouvoirs et des règles relatives à la gestion de l'eau sont les suivantes :

- . le *Code municipal* (L.R.Q., c. C-27.1);
- . la *Loi sur les cités et villes* (L.R.Q., c. C-19);
- . la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., c. A-19.1);
- . la *Loi sur la fiscalité municipale* (L.R.Q., c. F-2.1).

Sur leur territoire, les municipalités ont des pouvoirs pour protéger l'eau. En vertu du *Code municipal* et de la *Loi sur les cités et villes*, elles sont habilitées notamment à réglementer :

- . la protection des prises d'eau d'alimentation;
- . les nuisances;
- . la contamination des eaux et le nettoyage des cours d'eau situés dans les limites de la municipalité (rivières, étangs, lacs, cours d'eau municipaux).

Les municipalités locales ont le droit de pourvoir à l'établissement, la protection, l'administration, l'acquisition d'aqueduc, d'égouts, de puits publics ou de réservoirs. Elles peuvent empêcher que l'eau ne soit salie ou dépensée inutilement. Elles sont en mesure d'exiger une compensation pour l'eau et le service d'égout, selon les catégories d'usagers et les tarifs qu'elles jugent convenables, de tout propriétaire, locataire ou occupant d'une maison, magasin ou autres bâtiments, même s'ils n'utilisent pas le service. Elles peuvent s'approvisionner en eau à même les lacs, rivières non navigables, étangs, sources vives ou cours d'eau sur les propriétés privées, ou prendre possession du bassin de drainage de ces plans d'eau, moyennant une indemnité versée aux propriétaires.

Ainsi, elles ont le pouvoir de placer des compteurs dans les bâtiments pour mesurer la quantité d'eau fournie. De plus, elles peuvent réglementer pour forcer les propriétaires ou occupants des terrains sur lesquels il y a des eaux stagnantes à les égoutter ou à les enlever.

Les municipalités régissent aussi les piscines et les plages. Elles ont l'obligation d'interdire l'accès d'un lieu de baignade lorsque les analyses démontrent des risques pour la santé.

Dans le but d'améliorer le milieu aquatique et de favoriser l'accès à ce milieu, les municipalités peuvent ordonner des travaux d'aménagement du lit, des rives et des terrains en bordure des rives des lacs et des cours d'eau. Elles peuvent également effectuer des travaux de

régularisation de leur niveau ainsi qu'ordonner les travaux d'endiguement pour protéger la municipalité contre les inondations.

Il faut retenir que les rivières ou cours d'eau naturels sont des cours d'eau municipaux dans leur partie non navigable ni flottable. Les municipalités ont l'obligation de faire tenir les cours d'eau sous leur direction dans l'état requis par la loi, c'est-à-dire en bon ordre et libres de toute obstruction empêchant ou gênant l'écoulement des eaux durant certaines périodes de l'année. A cet égard, l'inspecteur municipal est chargé d'éliminer ou de faire éliminer les obstructions sur les cours d'eau.

Récemment, le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation a cessé d'assurer l'entretien des fossés de drainage agricole et ce sont les municipalités, plus particulièrement les MRC, qui assumeront dorénavant cette charge.

De plus, il faut noter que lorsqu'un cours d'eau traverse par exemple deux MRC, il est alors sous la direction conjointe de ces MRC, et c'est par la voie d'un bureau de délégués que l'on s'assure du respect de la législation applicable.

Il faut noter qu'en matière d'assainissement des eaux, les municipalités peuvent conclure une convention avec le gouvernement afin de ratifier un contrat « clé en mains » pour l'exercice de leurs compétences en cette matière. Elles ont alors le pouvoir d'imposer une taxe spéciale pour défrayer les coûts de ces travaux.

La législation impose aussi l'obligation d'inclure dans le schéma d'aménagement de la MRC et dans le plan d'urbanisme des municipalités locales et les règlements afférents des normes assurant la mise en application de la Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables.

Le législateur provincial délègue aussi sa compétence aux municipalités dans certains domaines pour qu'elles appliquent la réglementation provinciale en vigueur. À titre d'exemple, le *Règlement sur le traitement et l'évacuation des eaux usées des résidences isolées*, adopté en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, doit être appliqué par les municipalités locales. Par ailleurs, celles-ci ont, en vertu du *Code municipal* et de la *Loi sur les cités et villes*, le pouvoir de réglementer la vidange des fosses septiques. Les municipalités réglementent aussi les rejets dans leurs réseaux d'égouts.

La Communauté urbaine de Montréal ainsi que la Communauté urbaine de Québec possèdent des pouvoirs particuliers en matière de contrôle des rejets des eaux usées. En effet, elles possèdent des pouvoirs réglementaires pour le contrôle des rejets de contaminants dans leurs ouvrages d'assainissement ainsi que des pouvoirs d'ordonnance.

La CUM peut prescrire, par règlement, des normes quantitatives pour le déversement d'eaux usées industrielles de même qu'interdire, contrôler, réduire ou régulariser ce genre de

déversement. Enfin, les municipalités possèdent, notamment en vertu de la *Loi sur la fiscalité municipale*, des pouvoirs de tarification leur permettant de financer la gestion de l'eau sur leur territoire.

Ainsi, nous pouvons constater que la ressource hydrique au Québec fait l'objet d'une législation provenant de divers paliers de gouvernement sur une quantité importante d'aspects qui bénéficieraient grandement d'une meilleure coordination, afin d'éviter à la fois des chevauchements et des investissements de deniers publics qui ne se sont pas toujours avérés opportuns en regard de l'objectif visé.

Dans le prochain chapitre, nous proposons une démarche qui pourrait mener à une amélioration sensible de la situation, c'est-à-dire une gestion intégrée de la ressource hydrique développée à partir de l'unité territoriale cohérente qu'est le bassin versant, en impliquant et en responsabilisant l'ensemble des usagers de ce bassin.

CHAPITRE 5

OPTIONS DE STRUCTURES JURIDIQUES POUR LA GESTION DE L'EAU PAR BASSIN VERSANT

Dans les sections précédentes, nous vous avons présenté à quel point il y a fragmentation de la législation dans le domaine de la gestion de l'eau, un manque évident de concertation et de coordination et, en conséquence, une dépense des deniers publics qui ne permet pas d'atteindre pleinement les objectifs visés.

Dans la perspective où le gouvernement du Québec décide de se doter d'une véritable politique de l'eau, le COBARIC a procédé à l'analyse de trois options pour la mise en place d'une structure juridique de gestion de l'eau par bassin versant.

Ces options sont les suivantes :

- le regroupement de municipalités sur le territoire du bassin versant;
- la mise en place d'une corporation sans but lucratif vouée à la concertation des usagers sur le territoire du bassin et, enfin;
- la création d'une agence de l'eau, c'est-à-dire d'un organisme public responsable de l'aménagement et de la gestion de la ressource hydrique dans le bassin versant.

Avant d'examiner ces options, il faut rappeler que la structure juridique est un outil qui assurera l'atteinte des objectifs établis dans les huit principes directeurs qui ont été adoptés par le COBARIC. Il convient de les rappeler car ils devraient constituer le préambule de toute législation établissant la ressource hydrique comme patrimoine national au Québec et, en conséquence, qu'il soit d'ordre public d'en assurer la pérennité, la protection et la mise en valeur :

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 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 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 et 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. La législation nationale, régionale et locale doit être adaptée de façon à favoriser l'atteinte des objectifs de la gestion intégrée de l'eau du bassin versant.

L'organisme à mettre en place devra avoir pour principal mandat d'orienter et de décider de la planification et de toutes les actions relatives à la gestion de l'eau sur le territoire du bassin versant.

L'unité de gestion étant le bassin versant, il faut en conséquence délimiter le territoire de celui-ci et préciser quels en sont les principaux usagers qui devront avoir un rôle à l'intérieur de l'organisme choisi.

Pour la mise en oeuvre des principes directeurs mentionnés plus haut, l'organisme devra réaliser un schéma directeur de l'eau (SDE) dans le bassin versant qui inclura un plan d'actions prioritaires, et voir à leur mise en oeuvre.

Ce schéma devra être soumis à une consultation publique afin d'assurer la participation et la responsabilisation des citoyens et citoyennes sur le territoire du bassin versant à l'égard de la ressource hydrique.

Pour réussir une véritable gestion décentralisée de l'eau, il faut que non seulement les instances décisionnelles locales et régionales et les usagers du bassin versant soient contraints de respecter le schéma directeur de l'eau, mais également le gouvernement du Québec.

Enfin, l'organisme choisi devra posséder les moyens qui assureront son autofinancement, partiel ou total, à moyen et long terme.

5.1 Le regroupement de municipalités

Dans le chapitre précédent, nous avons examiné des expériences étrangères au Québec et cela s'avère certes d'un intérêt indéniable, mais il ne faut pas oublier qu'il s'agit de proposer un modèle pour le Québec qui tienne compte de sa géographie particulière, de son économie, des structures en place et de l'occupation de son territoire par une population relativement petite.

La première option qui a été étudiée par le COBARIC propose une gestion de l'eau qui serait effectuée par un regroupement des municipalités régionales de comté, dont le territoire est situé totalement ou partiellement dans le bassin versant.

La législation actuellement en vigueur

Dans le *Code municipal*, des MRC ou des municipalités locales peuvent conclure des ententes pour se regrouper en vue de l'exécution de travaux, l'organisation et l'administration de services.

Par ailleurs, elles ne détiennent pas le pouvoir de se regrouper en vertu du *Code municipal* ou de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* pour réaliser un schéma directeur de l'eau. Ainsi, pour accomplir de telles fins, il faudrait soit amender les lois existantes ou adopter une loi particulière à cet égard.

Un modèle semblable à celui de l'ontario

Comme nous l'avons examiné dans la première section de ce chapitre, l'Ontario a adopté une loi intitulée *Conservation Authorities Act* qui permet à un regroupement de municipalités sur le territoire d'un bassin versant de requérir du gouvernement la formation d'une *Conservation Authority*.

Un tel regroupement n'est formé que de municipalités, et les autres types d'usagers dans le bassin versant ne sont conviés qu'à des comités aviseurs et ce, selon le bon vouloir de la *Conservation Authority*.

Si cette voie était choisie par le législateur québécois, il faudrait donc qu'il adopte une loi similaire à celle de l'Ontario en prévoyant, par ailleurs, un mandat à l'organisme qui consisterait à élaborer un schéma directeur de l'eau.

L'avis du COBARIC sur ce modèle

Le COBARIC a rejeté ce modèle, étant donné qu'il ne respecte pas un des huit principes directeurs mentionnés plus haut, c'est-à-dire la concertation de tous les usagers du bassin versant.

Les municipalités sont certes un intervenant majeur dans un bassin versant mais la présence de représentants des autres principaux usagers du bassin, au niveau décisionnel, dans la structure juridique proposée s'avère essentielle selon le COBARIC.

C'est à partir de ces constatations qu'une deuxième option a été analysée par le COBARIC, soit la mise en place dans le bassin versant d'une corporation sans but lucratif au sein de laquelle les principaux usagers du bassin seraient représentés.

5.2 La corporation sans but lucratif

Un des principaux objectifs de la gestion de l'eau par bassin est de développer un esprit de concertation dans la région du bassin afin que les représentants des principaux usagers puissent ensemble prioriser les options à prendre pour préserver et améliorer la ressource hydrique.

Dans cette perspective, le COBARIC a étudié la possibilité de mettre en place une corporation sans but lucratif incorporée en vertu de la partie III de la *Loi sur les compagnies* (L.R.Q., c. C-38). À l'image, par exemple, du Conseil régional de l'environnement de la région Chaudière-Appalaches, qui regroupe au sein de son conseil d'administration des représentants des secteurs multiples de la région, tels les groupes environnementaux, les municipalités, l'agriculture, l'industrie, la santé et l'éducation, une corporation avec une représentation similaire, mais adaptée à l'usage qui est fait de la ressource hydrique dans le bassin versant, pourrait s'avérer une avenue intéressante.

Un tel organisme serait plus représentatif que le regroupement de municipalités présenté au point précédent, et il serait en mesure de remplir plusieurs aspects du mandat que nous avons décrit dans l'introduction à la présente section pour la gestion intégrée de l'eau. Par ailleurs, un tel organisme aurait une capacité de financement limitée, étant dépendant principalement de subventions du gouvernement, des frais d'adhésion à la corporation et d'activités de financement ad hoc. De plus, il s'agit d'une option partielle pour la gestion de l'eau par bassin, car même si un tel organisme développerait un schéma directeur de l'eau, celui-ci ne serait aucunement contraignant, par voie législative, tant à l'égard des autorités locales et régionales qu'à l'égard des divers ministères du gouvernement du Québec impliqués dans la gestion de l'eau.

L'avis du COBARIC sur ce modèle

Le COBARIC a apprécié le fait que ce modèle permet une représentation des différents usagers de la ressource hydrique mais il a décidé de rejeter cette option car elle ne permet

qu'une gestion partielle de l'eau avec des moyens qui sont peu ou pas contraignants, tant à l'égard des gouvernements locaux que du gouvernement du Québec.

De plus, ses sources de financement sont limitées, et ceci restreint nécessairement le développement et la mise en oeuvre de ses actions dans le bassin.

C'est dans ce contexte que le COBARIC a étudié une troisième option où la gestion de l'eau serait effectuée par un organisme public détenant, par voie législative, des pouvoirs contraignants pour la réalisation et la mise en oeuvre de son mandat ainsi qu'une capacité de se financer de façon plus autonome, à moyen et long terme.

5.3 L'agence de l'eau

Au chapitre 3, nous avons examiné diverses expériences de gestion de l'eau à l'extérieur du Québec, et nous avons pu constater que les organismes mis en place sont publics et les décisions qu'ils prennent doivent être respectées par les usagers et les intervenants gouvernementaux.

A la suite de l'analyse de ces divers modèles et des deux options étudiées précédemment, le COBARIC a examiné la possibilité d'implanter sur son territoire une véritable agence de l'eau pour le Québec. Cet organisme public aurait, à la base, les fonctions, les pouvoirs et la structure suivante :

Les fonctions de l'agence

En ayant comme source les huit principes directeurs mentionnés plus haut, l'agence aurait comme principale fonction de réaliser un schéma directeur de l'eau, tel qu'il est présenté et détaillé au chapitre suivant.

Ce schéma devrait être soumis à la consultation publique et l'agence aurait comme tâches corollaires fort importantes la sensibilisation et l'éducation des divers usagers du bassin, à la préservation et à l'amélioration de la ressource hydrique.

Les pouvoirs de l'agence

Le schéma directeur de l'eau serait développé et mis en oeuvre de manière à ce qu'il puisse être intégré à tous les cinq ans dans le processus de révision des schémas d'aménagement des MRC.

Dans le contexte actuel, si un projet d'agence de bassin voit le jour, le schéma directeur de l'eau d'un bassin versant pourrait servir à la troisième génération des schémas d'aménagement. Ceci nécessiterait bien entendu des modifications à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, afin d'assujettir les MRC et les municipalités locales aux grandes orientations de gestion de la ressource hydrique sur le territoire décidées par l'agence à la suite d'une consultation publique.

Non seulement les autorités régionales et locales devraient-elles être assujetties au schéma directeur de l'eau de l'agence mais également le gouvernement du Québec par la voie de ses divers ministères impliqués dans la gestion de la ressource hydrique.

Cela permettrait de mieux gérer les investissements de deniers publics de façon à ce qu'ils soient réalisés dans le cadre d'une véritable politique de l'eau où ce sont les représentants des divers usagers qui auront décidé des actions prioritaires à prendre dans ce domaine.

A cet égard, il pourrait même y avoir une entente conclue entre le gouvernement et l'agence pour l'accomplissement d'une véritable décentralisation de la gestion de la ressource hydrique sur certains aspects à déterminer.

Dans la phase d'implantation d'agences de l'eau au Québec, le financement serait réalisé par une entente avec le gouvernement à la fois pour son administration et la réalisation de ses principaux objectifs. Dans cette phase, l'agence, avec le concours du gouvernement, devra proposer une véritable politique de financement et de tarification de l'utilisation de l'eau. Cette proposition devra satisfaire l'exigence d'autonomie financière de l'agence tout en développant divers outils économiques (tarifs, quote-part, redevances, permis, etc.) qui permettraient d'accroître le degré de responsabilité des utilisateurs de l'eau.

De cette façon, le mode de financement permettrait à moyen et long terme de faire *payer l'eau par l'eau*.

La structure de l'agence

Premièrement, l'agence doit être un organisme public créé par voie législative du gouvernement du Québec et ceci pourrait se faire de la façon suivante. D'abord, par la création d'une première agence au moyen d'une loi privée et, de façon concomitante, par l'adoption d'une loi cadre de gestion du patrimoine hydrique du Québec. Le gouvernement autoriserait ainsi la mise en place progressive d'agences de l'eau sur le territoire plus densément peuplé du Québec en fonction des régions hydrographiques qui existent déjà. Ces agences seraient regroupées au sein d'un réseau et soutenues par une structure gouvernementale composée d'experts spécialisés dans tous les divers aspects de la gestion des eaux.

La structure de l'agence comprendrait d'abord un comité de bassin qui serait le conseil d'administration de l'agence et qui détiendrait les principaux pouvoirs décisionnels de celle-ci.

Ce comité serait composé de représentants des divers usagers du bassin et notamment des secteurs suivants :

- . les municipalités régionales de comté;
- . l'agro-forestier;
- . l'industrie;
- . l'environnement;
- . la santé publique;
- . le tourisme;
- . et au moins deux représentants du public en général.

Cette liste n'est pas exhaustive et il faudrait l'adapter selon les caractéristiques propres de chaque bassin versant doté d'une agence.

Le nombre de représentants par type d'usagers serait à déterminer selon les caractéristiques propres d'un bassin versant mais, à cet égard, il faudrait que cette représentation soit équitable pour éviter que l'agence soit contrôlée par un seul type d'usagers.

Le comité de bassin devrait adopter des règlements de régie interne comme tout conseil d'administration avec la mise en place d'un comité exécutif. Les personnes qui agiront au sein du comité de bassin devront être toutes élues, d'abord à la première assemblée de fondation de l'agence et, par la suite, de façon alternative à tous les deux ans lors de l'assemblée annuelle de celle-ci.

Le comité, dans le cadre de ses règlements internes, préciserait les tâches et pouvoirs du président, du vice-président, du secrétaire et des autres officiers, s'il y a lieu. La loi qui serait adoptée devrait prévoir des règles nécessaires pour éviter que les membres du comité soient en situation de conflit d'intérêts et inclure des mesures nécessaires pour que l'administration de l'organisme soit transparente et accessible au public.

Le comité de bassin aurait pour principale fonction de voir à la réalisation du schéma directeur de l'eau ainsi qu'à sa mise en oeuvre. Le comité serait assisté par le personnel de l'agence qui serait composé notamment de ressources techniques spécialisées dans le domaine de la gestion de la ressource hydrique. Ce personnel pourrait ainsi non seulement desservir le conseil d'administration mais aussi, au besoin, l'ensemble des usagers du bassin versant pour les aider à mettre en oeuvre leurs projets.

Le comité de bassin serait également responsable de la consultation publique qui serait réalisée pour le SDE.

Le comité aurait aussi pour fonction de conclure avec le gouvernement du Québec toute entente pour la décentralisation de la gestion de la ressource hydrique. De plus, il devrait conclure avec le gouvernement une entente pour son financement à court terme dans le cadre des démarches qui mèneraient à la création de l'agence.

L'agence détiendrait de par sa loi les pouvoirs juridiques nécessaires pour assurer son financement et le respect de son schéma directeur de l'eau.

Enfin, la loi qui serait adoptée devrait prévoir les modalités requises pour que l'agence puisse agir à titre de maître d'oeuvre, au besoin, de certains des projets établis dans le schéma et ce, par exemple, par la voie de contrats « clé en mains », de sociétés d'économie mixte ou autrement.

L'avis du COBARIC sur ce modèle

Le COBARIC considère que ce modèle permet le respect des huit principes directeurs qu'il a adoptés, et qu'il fournit le modèle le mieux adapté au contexte québécois pour la réalisation du mandat d'un tel organisme.

De plus, il permet une décentralisation graduelle de la gestion de la ressource hydrique tout en assurant une meilleure coordination des investissements de deniers publics à l'égard de la ressource-eau.

Le COBARIC affirme sa volonté de réaliser, si cela est le voeu du gouvernement du Québec, une expérience de validation de la démarche qu'il propose pour la gestion intégrée de l'eau sur le bassin versant de la rivière Chaudière et ce, à court terme.

Le COBARIC estime qu'il est opportun pour le gouvernement du Québec de considérer l'adoption d'une loi-cadre sur la gestion du patrimoine hydrique du Québec.

En conclusion, le COBARIC juge qu'il est des plus pertinents de réaliser au Québec la mise en place graduelle d'agences de l'eau pour permettre une décentralisation progressive de la gestion de la ressource hydrique, et développer chez les usagers d'un bassin versant un sens d'appartenance à celui-ci et de responsabilité pour assurer la pérennité de la ressource.

CHAPITRE 6

MISE EN OEUVRE DE LA GESTION DES EAUX PAR BASSIN VERSANT

6.1 Le schéma directeur de l'eau

Comme on l'a vu au chapitre précédent, l'adoption et la réalisation du schéma directeur de l'eau (SDE) constitue le coeur du mandat de l'agence de l'eau d'un bassin versant.

Selon le COBARIC, le schéma directeur de l'eau est la réponse la plus appropriée à une véritable gestion globale et intégrée de nos cours d'eau. Il permettra d'orienter et de hiérarchiser les actions et les projets, sur un territoire cohérent, tout en permettant la concertation avec tous les usagers et partenaires concernés. Il s'agira d'un véritable outil de planification décisionnel. Le SDE servira également de cadre de référence pour évaluer la compatibilité des divers projets susceptibles d'avoir des impacts sur le milieu hydrique avec les objectifs du schéma. La réalisation du schéma par l'agence doit aussi être accompagnée d'une véritable stratégie d'information et de communication de la population.

Tel qu'évoqué précédemment, la création d'agences de l'eau ayant pour mandat de réaliser un schéma directeur de l'eau ne signifie pas pour autant qu'il s'agit de bouleverser les attributions de l'État et des municipalités dans la gestion de l'eau. La production d'un SDE n'aurait pas pour effet de dédoubler les schémas des MRC puisqu'il recouperait divers paliers de juridiction qui excèdent les pouvoirs des MRC. Cependant, ces dernières, incluses en tout ou en partie dans le bassin versant du cours d'eau d'une agence de l'eau, devront obligatoirement rendre conformes leur schéma d'aménagement aux orientations des SDE qui seraient valides pour cinq ans.

Le SDE doit être un plan permettant la coordination véritable et décentralisée des actions liées à l'eau tout en organisant la responsabilisation des usagers.

Le contenu des schémas directeurs de l'eau

La confection des schémas directeurs de l'eau constituera la concrétisation du rôle déterminant des agences de l'eau en tant que gestionnaire principal des cours d'eau du Québec. Il importe donc que sa réalisation se fasse selon des balises constantes quel que soit le cours d'eau. Toute cette démarche devra se faire en totale transparence avec l'ensemble des gestionnaires sectoriels de l'eau, que ce soit les ministères provinciaux et fédéraux, les municipalités et les usagers. L'objectif qui est recherché demeure d'affecter le plus efficacement possible les ressources liées à la gestion de l'eau.

La réalisation d'un SDE comporterait deux étapes principales.

Bilan de l'état du bassin et de ses usages

La première étape consiste à faire le portrait le plus exact possible du bassin versant du cours d'eau sous examen. Il s'agit donc de dresser le bilan de l'état de la qualité des eaux de surface et souterraines (pollutions organiques, chimiques, toxiques, bactériologiques, esthétiques et autres), de l'état du régime hydrologique (inondations, étiages, crues), de l'état des écosystèmes aquatiques (faune et flore), de l'état physique du cours d'eau (remblayage, empiètement, creusage et redressement, prélèvement de gravier, etc.), de la liste des usages et utilisations (eau potable, production électrique, irrigation, récréation, ouvrage de contrôle, villégiature, pêche, etc.) ainsi que de la liste des projets, programmes et politiques susceptibles d'avoir un impact significatif sur le milieu aquatique.

La plupart des données nécessaires à la réalisation de ces bilans existent déjà. Le ministère de l'Environnement et de la Faune a un programme complet d'inventaires et d'évaluation des cours d'eau qui pourrait avantageusement servir à préparer ces bilans. D'autres ministères, tel le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, possèdent beaucoup d'informations qui pourraient également être utiles. Il ne s'agit donc pas pour une agence de réaliser elle-même ces inventaires. Cependant, elle pourrait les orienter et demander que certains aspects non couverts soient inventoriés.

L'ensemble de ces données serviraient à établir un diagnostic précis de l'état du bassin versant. De la qualité de ce diagnostic dépend en très grande partie la détermination juste et précise des enjeux et des objectifs. Le comité de bassin devrait endosser les enjeux et objectifs du SDE et pourrait même les soumettre à une consultation publique pour les valider. Cette étape durerait de six mois à un an.

Préparation du SDE

La deuxième étape consiste à préparer le schéma directeur de l'eau pour un bassin donné. Comme il n'est pas prévu dans l'immédiat que l'agence de l'eau réalise elle-même des travaux, le schéma sera préparé dans le but de hiérarchiser et de prioriser l'ensemble des interventions prévues dans le bassin. Tous les acteurs, ministères, municipalités, agriculteurs, industriels, associations de protection seraient appelés à participer à la réalisation du SDE.

En fonction des objectifs à atteindre, le SDE contiendrait un plan d'actions prioritaires qui viserait la dépollution, la prévention, la restauration et la mise en valeur des cours d'eau. Ces mesures s'inscriraient dans la perspective d'une satisfaction optimale de tous les usages du bassin tout en reposant également sur le maintien des processus écologiques essentiels et la préservation de la diversité des espèces.

À titre d'illustration, voici quelques exemples de projets ou d'actions qu'une agence de l'eau pourrait inclure dans son SDE :

- . projets et travaux d'assainissement des eaux urbaines, industrielles et agricoles;
- . gestion des fumiers;
- . disposition des boues des stations d'épuration;
- . travaux de protection contre les inondations;
- . protection et restauration des berges;
- . contrôle de l'érosion des sols;
- . protection des habitats fauniques et des frayères;
- . création de zones de protection des eaux souterraines;
- . création de parcs riverains;
- . etc.

Le comité de bassin d'une agence aura à statuer et à avaliser les orientations définies dans le SDE. Avant son adoption officielle, le schéma devra faire l'objet d'une consultation publique sur tout le territoire du bassin versant du cours d'eau sous la responsabilité de l'agence. Une fois adopté, le schéma aura une valeur légale et constituera un cadre de référence officiel pour tout projet futur. Cette deuxième étape pourrait durer d'une à deux années.

Concurremment à la préparation du SDE, l'agence aura aussi un rôle important quant à l'information et à l'éducation de la population sur la nouvelle approche de gestion des cours d'eau au Québec.

6.2 Plan d'action

Le COBARIC soumet un plan d'action qui permettrait de concrétiser la volonté gouvernementale d'en arriver progressivement mais rapidement à la mise en oeuvre d'un

mode de gestion intégrée des eaux par bassin versant au Québec. Ce plan d'action comporte deux volets qui devraient démarrer conjointement et dans les meilleurs délais.

Agence de l'eau de la rivière Chaudière

Le COBARIC recommande au gouvernement de créer, par une loi privée, l'Agence de l'eau de la rivière Chaudière. Cette première agence aurait le mandat de valider l'ensemble de la démarche exposée dans ce rapport. De façon précise, l'Agence de l'eau de la rivière Chaudière aurait à réaliser le schéma directeur de l'eau de la rivière Chaudière en concertation avec l'ensemble des usagers et des intervenants du bassin. Ce schéma devra être soumis à une consultation publique formelle avant son adoption.

L'Agence aura également comme mandat de proposer, avec le concours du gouvernement et des usagers du bassin de la rivière Chaudière, une véritable politique de financement et de tarification de l'utilisation de l'eau. Cette proposition devra satisfaire l'exigence d'autonomie financière de l'Agence tout en développant divers outils économiques (tarif, quote-part, redevance, permis, etc.) qui permettront d'accroître le degré de responsabilité des utilisateurs de l'eau.

La loi privée, dont le COBARIC suggère l'adoption d'ici l'automne 1996, soit dans six mois, prévoirait que le comité de bassin actuel poursuive son action dans le cadre de la nouvelle agence. Pour son fonctionnement, l'Agence devra établir sa place d'affaire sur le territoire du bassin de la rivière Chaudière et être dotée d'un directeur et d'un ou deux spécialistes.

Pour la réalisation de ses mandats, l'Agence nécessitera des fonds pour assurer son fonctionnement pour les trois prochaines années. Il faut mentionner ici que l'INRS-Eau a obtenu le mandat du MEF de développer, au coût de 1 M\$, un outil d'aide à la décision sur le bassin de la rivière Chaudière d'ici le printemps 1998, ce qui devrait contribuer de manière importante à la réalisation du mandat de l'Agence.

Mise sur pied d'une interface gouvernementale

De façon concurrente et coordonnée, le COBARIC recommande que soit mise sur pied une interface gouvernementale (par exemple un secrétariat) qui aurait comme mandat principal de préparer, d'ici trois ans au plus tard, une loi-cadre qui statuerait sur la création d'agences de l'eau sur l'ensemble du territoire habité du Québec dans une perspective de gestion intégrée du patrimoine hydrique.

La préparation de cette loi implique que le « secrétariat » aurait à déterminer combien d'agences seraient nécessaires en tenant compte de la grande variation des caractéristiques des

cours d'eau du Québec. Il devra également prévoir qui effectuerait la coordination des agences une fois qu'elles seraient créées, et de quelle façon.

Pendant les trois prochaines années, le gouvernement devra étudier le mode de mise en place graduelle et coordonnée des agences de l'eau. Aussi, il s'assurera, par une démarche d'information et de sensibilisation publique, que les objectifs de cette réforme dans la gestion des eaux au Québec soient bien compris et acceptés.

Également, le « secrétariat » aura comme importante tâche de coordonner les actions gouvernementales et d'assurer le succès des travaux de l'Agence de l'eau de la rivière Chaudière au cours des trois prochaines années de l'étape de validation du nouveau mode de gestion des eaux par bassins versants.

CHAPITRE 7

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

7.1 Les conclusions

Au cours de ses dix-huit mois de travail, les membres du Comité de bassin de la rivière Chaudière ont pu mesurer l'ampleur et la complexité des défis que la société doit relever pour assurer une gestion durable des eaux de nos cours d'eau et pour en retrouver tous les usages.

Beaucoup a été fait depuis 25 ans, en particulier dans le domaine de l'assainissement des eaux urbaines et industrielles, compte tenu du retard qu'affichait le Québec à cette époque. D'ici l'an 2000, sept milliards de dollars auront été investis par les québécois dans l'épuration des eaux des municipalités. Cet effort considérable n'a cependant pas suffi à redonner le plein usage de nos cours d'eau et de nombreux problèmes subsistent toujours.

Ce constat est attribuable en partie au fait que les efforts d'assainissement n'ont pas été réalisés de façon intégrée. Ainsi, en matière agricole, on a omis d'intervenir financièrement de manière équivalente aux secteurs municipal et industriel. De sorte que cet important moteur économique régional que constitue l'agriculture accuse un retard subventionnaire énorme en matière d'assainissement. Un rééquilibre devra être établi afin qu'il y ait équité entre tous les types d'usagers de la ressource eau.

Le COBARIC constate que, jusqu'à maintenant, les milieux régionaux et les citoyens n'ont pas été, de façon générale, associés ou consultés sur les objectifs et les priorités des divers programmes d'assainissement des cours d'eau. Également, l'absence d'une politique québécoise de l'eau, conjuguée à une fragmentation des juridictions entre les paliers fédéral, provincial et municipal conduit à des chevauchements et à des dédoublements sur plusieurs aspects de la gestion des eaux. Finalement, l'absence d'un mode de gestion axée sur un territoire cohérent, c'est-à-dire le bassin versant, empêche toute véritable priorisation des interventions.

La gestion des eaux ailleurs

Par ailleurs, lorsqu'on prend connaissance des politiques et des pratiques de nombreux pays à travers le monde, on constate que nombre de ceux-ci ont adopté une approche qui présente des avantages indéniables par rapport à la situation vécue au Québec.

L'exemple le plus connu pour nous est certainement celui de la France et de ses agences de l'eau, créées en 1964, pour gérer ses eaux sur la base des bassins versants tout en se finançant par des redevances prélevées auprès des usagers et des pollueurs. Les récents amendements à la loi française de l'eau, en 1992, prévoient que chaque agence devra se doter d'ici janvier 1997 d'un schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE).

Plus près de nous, l'Ontario créait en 1948 ses *Conservation Authorities* dédiées à la conservation et à la restauration de ses bassins versants. L'Angleterre et les États-Unis ont également une approche axée sur une gestion de bassins versants qui prévoit une participation des usagers.

Plus généralement, un grand nombre de pays, dont l'Allemagne, l'Espagne, les Pays-Bas, le Brésil, la Pologne, l'Indonésie, le Mexique, la République tchèque et la Nouvelle-Zélande, pour ne citer que les plus importants, ont adopté un mode de gestion des eaux qui repose sur la base géographique des bassins versants des cours d'eau avec une délégation ou une participation des gestionnaires et des usagers de ces bassins aux décisions des organismes créés pour en faire la gestion.

La gestion des eaux au Québec

Au Québec, on a assisté au cours des cinq dernières années à la création de nombreux organismes ou associations voués à la protection et à la restauration des principaux cours d'eau québécois.

Pas moins d'une vingtaine de rivières ont leur association ou comité de bassin dont la rivière Saint-Maurice (Corporation de gestion et de développement du bassin de la rivière Saint-Maurice) à laquelle sont associées les grandes papetières, Hydro-Québec, la ville de Trois-Rivières, les députés fédéraux et provinciaux, les groupes de protection de l'environnement, etc.; la rivière Châteauguay (Société de conservation et d'aménagement du bassin de la rivière Châteauguay); la rivière Magog (Corporation de gestion CHARMES); la rivière Saint-François (Comité d'assainissement du bassin Saint-François); la rivière Jacques-Cartier (Corporation de restauration de la rivière Jacques-Cartier); la rivière Ashuapmushuan (Comité de protection de la rivière Ashuapmushuan); la rivière l'Assomption (À court d'eau); la rivière des Etchemins et de nombreux autres.

Il faut également noter l'initiative de la Fédération québécoise pour le saumon atlantique qui a mis de l'avant, il y a un peu plus d'un an, le concept de contrats de rivières qui vise à responsabiliser les usagers et les riverains des rivières à saumon du Québec. Pour chaque rivière, des conseils de bassin sont mis sur pied et ont comme mission de faire signer les contrats et de faire la promotion de la protection du saumon.

Du côté gouvernemental, plusieurs projets ont été démarrés qui visent aussi une gestion intégrée par bassin versant. Citons le cas de la rivière Boyer à laquelle le MEF et le MAPAQ participent avec les milieux agricole et municipal; le projet vise à reconstituer une frayère à éperlans. Le MRN poursuit également avec le MEF une expérience intitulée *Développement intégré des rivières au Lac Saint-Jean* dont l'objectif est l'utilisation optimale des ressources naturelles et l'intégration des usages et affectations.

D'autres projets de gestion, à caractère agricole principalement, touchent les bassins des ruisseaux Saint-Esprit et Turmel, entre autres. Mentionnons aussi le contrat de recherche qu'a obtenu l'INRS-Eau pour développer d'ici deux ans un outil d'aide à la décision, sous forme de modèle informatisé utilisable sur un micro-ordinateur, et qui permettra à un gestionnaire par exemple d'évaluer différentes options d'interventions sur un cours d'eau. Le modèle sera développé pour le bassin de la rivière Chaudière et le projet est subventionné par le MEF.

Une nouvelle approche

Tous ces faits démontrent amplement le besoin de repenser notre façon de gérer nos cours d'eau et de proposer une nouvelle approche de gestion de nos cours d'eau tel que le spécifiait le mandat du COBARIC.

À cela s'ajoute un contexte où les gouvernements peuvent de moins en moins exercer des responsabilités qu'ils n'ont plus les moyens d'assumer, où les régions souhaitent participer activement à la gestion de leur milieu, où les citoyens veulent davantage être consultés sur ce qui les touche directement, où les usagers devront assumer équitablement les coûts d'utilisation ou de pollution des eaux. Le COBARIC estime donc que le moment est venu de procéder à un virage et que le gouvernement doit assumer le leadership nécessaire à la mise en place d'une nouvelle approche de gestion de nos cours d'eau.

Le COBARIC est conscient que la réforme qu'il met de l'avant risque de bousculer et de déranger de nombreuses habitudes et pratiques tant au gouvernement que chez les citoyens, les producteurs agricoles ou les industriels qui verront d'un oeil inquiet de tels changements. C'est pourquoi le Comité propose de procéder par étapes et de façon ordonnée à la mise en place de la réforme qu'il propose.

En conséquence, le COBARIC recommande que le Québec adopte une véritable politique de gestion des eaux en s'appuyant sur les huit principes directeurs suivants :

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 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 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 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 du bassin versant.

Compte tenu de ce qui précède, le COBARIC s'est longuement questionné sur le rôle et le mandat qu'aurait un organisme de gestion des eaux par bassin versant. Le contexte actuel se prête peu à la création de nouveaux organismes : son mandat se doit donc d'être d'une importance stratégique telle que tous reconnaissent son utilité et son bien-fondé. Le nouvel organisme ne doit pas doubler des fonctions déjà exercées. Il doit faire oeuvre utile et assurer une utilisation optimale des fonds, publics ou privés, qui lui seraient nécessaires pour fonctionner efficacement.

En conséquence, le COBARIC propose que le mandat central et principal d'un organisme de gestion des eaux par bassin versant soit la confection et la réalisation d'un **schéma directeur de l'eau**. Ce faisant, le COBARIC estime que le rôle d'un organisme de gestion par bassin n'est pas de se substituer aux différents intervenants gouvernementaux, provinciaux, municipaux ou privés. Cependant, il croit que pour réaliser une véritable gestion intégrée, ces interventions doivent s'inscrire dans une perspective globale et cohérente que seule une autorité ayant un mandat sur l'ensemble d'un bassin peut assumer.

Le schéma directeur de l'eau du bassin versant d'un cours d'eau contiendrait principalement un diagnostic précis de l'état de la ressource eau, dégagerait les enjeux majeurs et proposerait des

actions précises et ciblées qu'auraient à réaliser l'ensemble des intervenants et partenaires. Ce schéma devra être réalisé en concertation avec tous les gestionnaires et les usagers d'un bassin versant. De plus, il devra faire l'objet d'une consultation publique formelle. Une fois adopté, il aurait une valeur légale et servirait de référence pour évaluer tous les projets à venir.

Le schéma directeur de l'eau serait développé et mis en oeuvre afin qu'il puisse être intégré à tous les cinq ans dans le processus de révision des schémas d'aménagement des MRC. Cela nécessiterait des modifications à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* afin d'harmoniser les schémas des MRC, et par voie de conséquence les municipalités locales, à respecter les grandes orientations de gestion de la ressource hydrique décidées par l'agence à la suite d'une consultation publique.

Non seulement les autorités régionales et locales auraient l'obligation de respecter le schéma directeur de l'eau de l'agence mais également le gouvernement du Québec par la voie de ses divers ministères impliqués dans la gestion de la ressource hydrique.

Cette nouvelle approche permettra de mieux gérer les investissements publics et privés dans le cadre d'une véritable politique de l'eau à être définie par le gouvernement dans laquelle les usagers auront décidé des actions prioritaires à prendre dans ce domaine, sans oublier toutefois que le mode de gestion proposé ne doit pas consister seulement à satisfaire l'ensemble des usagers actuels mais reposer également sur le maintien des processus écologiques essentiels et la préservation de la diversité des espèces.

La réalisation de ce mandat amène le COBARIC à proposer la création d'une structure de gestion adaptée à cette tâche. En conséquence et à ce stade-ci, il est proposé de mettre sur pied des agences de l'eau autonomes pour chacun des bassins versants d'importance au Québec. La structure de l'agence comprendrait un comité de bassin qui serait le conseil d'administration de l'agence et qui détiendrait les principaux pouvoirs décisionnels de celle-ci.

Ce comité serait composé de représentants élus de chaque MRC touchée, en tout ou en partie, par le bassin versant, ainsi que de représentants élus ou choisis de chaque type d'usagers selon leur représentativité ou prépondérance dans l'utilisation des eaux et des sols que compte le même territoire ou bassin de la rivière visée. Il est suggéré de compléter cette liste par l'ajout de deux membres ou plus choisis par cooptation en fonction de leur intérêt ou de leur expertise. Le comité de bassin aurait pour principale fonction de voir à la réalisation du schéma directeur de l'eau. Le comité serait assisté par le personnel de l'agence qui serait composé de spécialistes dans le domaine de la gestion de l'eau. Il serait aussi responsable de la consultation publique qui serait réalisée pour le schéma.

Dans une étape qui débiterait dans les plus brefs délais, le COBARIC recommande qu'une démarche de validation de la proposition de gestion soit réalisée sur le bassin de la rivière Chaudière. Cette étape pourrait durer de deux à trois ans et aurait pour objectif de préparer un schéma directeur de l'eau pour le bassin. Au cours de ces deux ou trois années, l'agence aurait

donc le mandat de réaliser un bilan complet de l'état de la ressource eau dans tout le bassin, d'établir un diagnostic, de cerner les enjeux et de déterminer les objectifs à atteindre.

Ensuite, le schéma directeur de l'eau devra être préparé en concertation avec tous les intervenants concernés et finalement une consultation publique devra permettre son adoption finale. Afin d'en assurer le succès, il est nécessaire que le gouvernement adopte une loi privée qui permettra à l'Agence de l'eau de la rivière Chaudière de fonctionner et d'assurer ainsi sa légitimité auprès de tous les intervenants.

Pour assurer sa viabilité, l'Agence aura aussi à proposer une stratégie de financement qui verra à rendre redevables les utilisateurs quant à l'utilisation ou à la détérioration de la ressource eau.

Compte tenu que son mandat tient surtout à la réalisation de plans d'action et à la coordination de travaux sur le territoire du bassin versant, ses besoins de financement demeureront somme toute assez limités. Cependant, la mise en place d'une gestion décentralisée des eaux du Québec devrait être l'occasion d'instaurer une ou des formes d'incitations financières qui traduiraient le mieux possible les coûts liés à sa gestion et qui accroîtraient le degré de responsabilité des usagers.

Cette deuxième phase des travaux du COBARIC devrait également permettre au gouvernement et au milieu de prendre les dispositions nécessaires à la mise en place, d'ici trois ans au plus tard, de la structure juridique et organisationnelle appropriée à la création d'un réseau d'agences de l'eau au Québec.

7.2 Les recommandations

Le Comité de bassin de la rivière Chaudière recommande donc au ministre de l'Environnement et de la Faune 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 redevables les utilisateurs de l'eau 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.

MEMBRES DU COBARIC

Secteur municipal (8 représentants)

Bernard Bégin, maire de Risborough (MRC Le Granit)

Rosaire Blais, préfet (MRC de Lotbinière)

Viateur Boucher, maire de Notre-Dame-des-Pins (MRC de Beauce-Sartigan)

Germain Dodier, maire de East Broughton (MRC L'Amiante)

Russell Gilbert, maire de Sainte-Marie (MRC La Nouvelle-Beauce)

Roger McCaughry, préfet (MRC Les Etchemins)

Arthur Roberge, maire de Saint-Jean-Chrysostome (MRC Les Chutes-de-la-Chaudière)

Marcel Veilleux, préfet (MRC de Robert Cliche)

Secteur agricole (4 représentants)

Léonard Chabot, président, Fédération de l'UPA Lotbinière-Mégantic

Pierre Demers, vice-président, Fédération de l'UPA de la Beauce

Eddy Faucher, Fédération de l'UPA de la Beauce

Hector Provençal, président, Fédération de l'UPA de la Beauce

Secteur forestier (1 représentant)

Jean-Luc Bilodeau, président, Syndicat des producteurs de bois de la Beauce

Secteur industriel (2 représentants)

Benoît Émond, président de Émond, Coulombe et associés

Pierre-Maurice Vachon, président du COBARIC, président de Cartem inc.

Secteur de la santé (1 représentant)

Charles Bérubé, Régie régionale de la santé et des services sociaux Chaudière-Appalaches

Secteur de l'environnement (1 représentant)

Louis Turmel, Corporation d'aménagement du ruisseau Turmel

Secteur inondation (1 représentant)

Marcel Veilleux, maire de Beauceville

Membres cooptés (2)

Pierre Coderre, Pothier, Delisle, société d'avocats

Robert Mercier, directeur de l'Assainissement, Lac Mégantic

ANCIENS MEMBRES DU COBARIC

Denis Busque, ex-préfet (MRC de Beauce-Sartigan)

Francine Dubé, ex-mairesse de Saint-Romuald (MRC des Chutes-de-la-Chaudière)

Cécile Dupont-Chamard, Association touristique Chaudière-Appalaches

Gabriel Jacques, ex-préfet (MRC de Robert-Cliche)

Jean-Marc Paquet, préfet (MRC de Beauce-Sartigan)

Berchmans Pépin, ex-préfet (MRC du Granit)

PERSONNES-RESSOURCES

Pierre Auger, coordinateur et rédacteur - Direction des politiques du secteur municipal, ministère de l'Environnement et de la Faune

Ghislain Poulin, secrétaire - MRC de la Nouvelle-Beauce

Jean Maurice Latulippe, directeur - Direction des politiques du secteur municipal, ministère de l'Environnement et de la Faune

Pierre Coderre, consultant - Pothier, Delisle, société d'avocats

Pierre Perreault, consultant - Les Productions du milieu inc.

Michel Emond - AQTE - Michel Emond Experts-conseils

Martin Lacombe - AQTE - Groupe GLD

Michel Lalonde - AQTE - Le Groupe Séguin inc.

Marie Meunier - AQTE - John Meunier inc.

Gaston Levesque, cartographie - MRC de La Nouvelle-Beauce

Carole Binet, secrétariat - MRC de La Nouvelle-Beauce

Lise Canuel, dactylographie et révision - Direction des politiques du secteur municipal, ministère de l'Environnement et de la Faune

ANNEXE 1

ÉLÉMENTS DE LA MÉTHODE DE PROTECTION DES BASSINS HYDROGRAPHIQUES (APPROCHE AMÉRICAINE)

**Extrait du document produit par le
Conseil de la conservation et de
l'environnement du Québec intitulé
« *Pour une gestion durable du
patrimoine hydrique du Québec* »
Octobre 1993, pp. 73-74**

ANNEXE 2

PRINCIPAUX ORGANISMES FÉDÉRAUX DE L'EAU AUX ÉTATS-UNIS

**Extrait du document produit par le
Conseil de la conservation et de
l'environnement du Québec intitulé
*« Pour une gestion durable du
patrimoine hydrique du Québec »*
Octobre 1993, p. 68**

ANNEXE 3

ÉVOLUTION DES LOIS FÉDÉRALES AUX ÉTATS-UNIS POUR CONTRÔLER LA POLLUTION DE L'EAU

**Extrait du document produit par le
Conseil de la conservation et de
l'environnement du Québec intitulé
« *Pour une gestion durable du
patrimoine hydrique du Québec* »
Octobre 1993, p. 70**

ANNEXE 4

SCHÉMA DE L'ADMINISTRATION DE L'EAU EN FRANCE

**Extrait du document produit par le
Conseil de la conservation et de
l'environnement du Québec intitulé
« *Pour une gestion durable du
patrimoine hydrique du Québec* »
Octobre 1993, p. 87**

ANNEXE 5

FINANCEMENT ET INTERVENTIONS DES AGENCES DE BASSIN

LES BASES DE CALCUL DES REDEVANCES

**Extrait du document produit par le
Conseil de la conservation et de
l'environnement du Québec intitulé
« *Pour une gestion durable du
patrimoine hydrique du Québec* »
Octobre 1993, p. 88-89**

ANNEXE 6

**EXTRAITS DE LA LOI SUR L'EAU
DU 3 JANVIER 1992**

ET

**DOCUMENT SUR LE SCHÉMA DIRECTEUR D'AMÉNAGEMENT
ET DE GESTION DES EAUX DE
L'AGENCE DE BASSIN ADOUR GARONNE**

ANNEXE 7

GESTION DE L'EAU AU QUÉBEC

**Extrait du document produit par le
Conseil de la conservation et de
l'environnement du Québec intitulé
« *Pour une gestion durable du
patrimoine hydrique du Québec* »
Octobre 1993, p. 8**

BIBLIOGRAPHIE

AGENCE DE L'EAU ADOUR GARONNE. *Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Adour Garonne*, 120 pages, 3 juillet 1995.

AMERICAN WATER WORKS ASSOCIATION. *Integrated resource planning: a balanced approach to water resources decision making*, 1993.

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES TECHNIQUES DE L'EAU. *Pour une politique de gestion intégrée de l'eau par bassin*, Sciences et techniques de l'eau, v.23, no.3, pp. 303-311, août 1990.

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES TECHNIQUES DE L'EAU. *Première table ronde d'orientation sur la gestion intégrée de l'eau au Québec, Beloeil, 10 et 11 décembre 1992*, 53 pages.

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES TECHNIQUES DE L'EAU. *Projet d'expérimentation sur un bassin versant d'un mode de gestion intégrée de l'eau*, 23 pages, juin 1993.

BOUIN, Frédéric. *Évaluation des impacts juridiques de la mise en place d'une structure de type « Agence française de l'eau » dans le cadre de la gestion intégrée d'un bassin versant au Québec*, 33 pages, août 1994.

BRUCE, James et Bruce MITCHELL. *Élargissement des perspectives relatives aux problèmes hydriques*, Programme canadien des changements à l'échelle du globe et l'Association canadienne des ressources hydriques, rapport divers no IR95-1, La Société royale du Canada, 42 pages, août 1995.

CLUIS, Daniel et Jacques DUPONT. *Des technologies informatiques au service de la gestion intégrée de la ressource eau à l'échelle du bassin versant*, Sciences et Techniques de l'eau, vol.26, no.3, pp.185-190, août 1993.

COMMISSION ROYALE SUR L'AVENIR DU SECTEUR RIVERAIN DE TORONTO. *Régénération, Le secteur riverain de Toronto et la ville durable*, 529 pages, 1992.

CONSEIL DE LA CONSERVATION ET DE L'ENVIRONNEMENT. *Avis relatif au partage des responsabilités environnementales*, 157 pages, décembre 1990.

CONSEIL DE LA CONSERVATION ET DE L'ENVIRONNEMENT. *Pour une gestion durable du patrimoine hydrique du Québec*, 97 pages, octobre 1993.

CONSEIL RÉGIONAL DE L'ENVIRONNEMENT CHAUDIÈRE-APPALACHES. *État de l'environnement de la région Ghaudière-Appalaches*, 35 pages, janvier 1994.

FLYNN, Kevin C. et Tim WILLIAMS. *Watershed enters the mainstream*, Water Environment and Technology, pp.36-40, July 1994.

GANGBAZO, Georges. *Le défi de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant en milieu rural*, Vecteur Environnement, vol.28, no.6, pp.24-30, décembre 1995.

GOLDFARB, William. *Watershed management: slogan or solution*, Boston College Environmental Affairs, Law review, vol.21, no.3, pp.483-509.

GOUVERNEMENT DU CANADA. *Vers un renouveau, Rapport définitif de l'Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux*, 260 pages, septembre 1985.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *La gestion intégrée des ressources*, résumé du projet de développement, 20 pages, mars 1991.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC. *L'application au Québec de la planification intégrée des ressources, Une nouvelle façon de définir notre développement énergétique*, 36 pages, 1994.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, ENVIRONNEMENT ET FAUNE. *Vision stratégique, 1. Les grands enjeux 1996-2001*, 29 pages, janvier 1996.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT. *Qualité des eaux du bassin de la rivière Chaudière 1976 à 1988*, 185 pages, février 1991.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES RICHESSES NATURELLES. *Plan d'affectation des eaux d'un bassin hydrographique, bassin de la Saint-François*, 50 pages, mars 1975.

GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, MINISTÈRE DES RICHESSES NATURELLES. *Principes d'une politique québécoise de l'eau, document de travail*, 100 pages, 1975.

GOVERNMENT OF ONTARIO. *Conservation Authorities Act*, Revised Statutes of Ontario, 1980, chapter 85, January 1987.

GOVERNMENT OF ONTARIO. *Water management on a watershed basis: implementing*

an ecosystem approach, 32 pages, June 1993.

GOVERNMENT OF ONTARIO, MINISTRY OF ENVIRONMENT AND ENERGY.
Water management, policies, guidelines, provincial water quality objectives, July 1994.

KARAZIVAN, Kamal. *La gestion par bassin est-elle envisageable pour le Québec?*
notes pour la conférence donnée dans le cadre des Assises 1991 de l'AQTE, 14 mars
1991.

OFFICE INTERNATIONAL DE L'EAU. *Pour une gestion intégrée des bassins versants:
l'expérience française*, 55 pages, avril 1994.

TECSULT INC. *Étude de modélisation du bassin versant de la rivière Chaudière*,
94 pages, octobre 1994.

UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. *The watershed
protection approach*, annual report 1992, January 1993.

VILLENEUVE, Jean-Pierre, LECLERC, Michel et Jean-Pierre FORTIN. *Vers la gestion
intégrée des bassins versants: la modélisation numérique à l'INRS-Eau*, 4^e séminaire de
Vision science TecS, 49 pages, mars 1994.