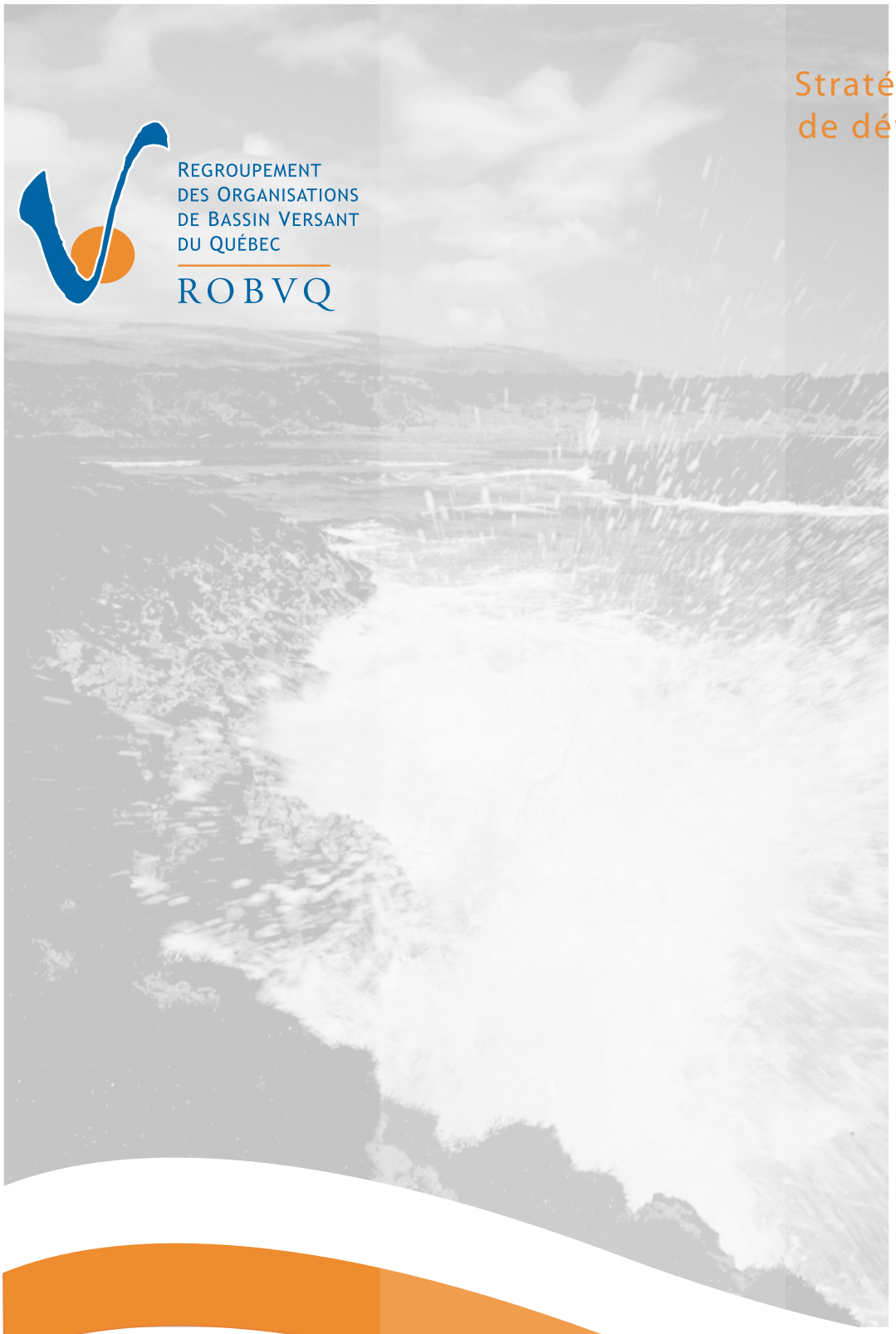

Regroupement des Organisations de Bassin Versant du Québec

ROBVQ

Stratégie gouvernementale de développement durable

Consultations particulières et auditions publiques

MÉMOIRE

5 novembre 2007

Présenté à la Commission des transports et de l'environnement

Pour information :

Regroupement des organisations de bassin versant du Québec (ROBVQ)
675, boul. René-Lévesque Est, 8e étage, boîte 42
Québec (Québec) G1R 5V7

Téléphone : (418) 521-3878
Télécopieur : (418) 643-0252

Courriel : robvq@robvq.qc.ca
Internet : www.robvq.qc.ca

Table des matières

Table des matières 3
Avant-propos 4
Résumé 4
Présentation 4
Commentaires 4
1. Présentation de l'organisme 6
1.1 Le Regroupement des organisations de bassin versant du Québec (ROBVQ) 6
1.2 Les organisations de bassin versant 6
2 Commentaires généraux 7
3 Commentaires spécifiques 8
3.1 Les orientations et les objectifs de la Stratégie 8
3.2 Le rôle des OBV et la mise en place de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant sur l'ensemble du territoire habité du Québec. 8
3.2.1 La gestion intégrée du territoire et la gestion intégrée des risques 9
3.2.2 Le rôle des OBV dans la Stratégie de développement durable 10
3.2.3 Le principe « utilisateur-pollueur-payeur » et l'internalisation des coûts 11
3.2.4 Les redevances sur l'eau et le financement des OBV via le Fonds vert 12
3.3 L'importance d'une large participation du public à la prise de décision 13
3.4 La GIEBV et l'importance de la diffusion des connaissances 14
3.5 La GIEBV et la capacité de support des bassins versants 15
3.6 Le rôle de leadership du MDDEP 15
3.7 L'adoption des indicateurs et des cibles et la mise en œuvre de plan d'action 16
3.8 Autres remarques 17
4 Conclusion 18
Annexe 1 19

Avant-propos

Suite à une consultation publique à l'automne 2005, le gouvernement du Québec a adopté en avril 2006 la *Loi sur le développement durable*. Cette loi a pour objet d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'Administration, afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. La *Loi sur le développement durable* prévoit que le gouvernement adopte dans l'année suivante une stratégie qui devra faire l'objet d'une consultation publique. La Stratégie gouvernementale de développement durable présente la façon dont les 16 principes de développement durable, reconnus dans la loi, seront mis en œuvre et intégrés au cœur de l'action gouvernementale. Plus précisément, l'article 7 de la *Loi sur le développement durable* précise :

> Aux fins d'assurer sa mise en œuvre par l'Administration, la stratégie identifie certains moyens retenus pour privilégier une approche concertée respectueuse de l'ensemble des principes de développement durable ; elle précise aussi les rôles et les responsabilités de chacun ou de certains des membres de l'administration, dans une perspective d'efficacité et de cohérence interne à celle-ci. La stratégie prévoit en outre les mécanismes ou les moyens retenus pour en assurer le suivi.

Le 27 septembre 2007, la ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs invitait la population québécoise ainsi que les organismes intéressés, à participer à une consultation publique sur la *Stratégie gouvernementale de développement durable*. Le ROBVQ entend participer à cette consultation publique par le dépôt du présent mémoire.

Résumé

Présentation

Le Regroupement des organisations de bassin versant du Québec (ROBVQ) a pour mission de promouvoir la gouvernance et la gestion intégrée de l'eau par bassin versant sur l'ensemble du territoire québécois et de regrouper les organisations de bassin versant (OBV). Les OBV sont des tables de concertation qui réunissent les différents utilisateurs ou acteurs du milieu qui ont un impact ou un intérêt pour la ressource eau. Les OBV ont pour mandats de rédiger et de mettre en œuvre un *Plan directeur de l'eau* et d'en assurer le suivi par la signature de contrats de bassin.

Commentaires

Le ROBVQ réagit favorablement au dévoilement de la *Stratégie gouvernementale de développement durable*. Cependant, le ROBVQ présente quelques recommandations spécifiques :

1. Que la Stratégie accorde plus d'importance à la notion de convergence des actions, puisque nous considérons que le partenariat, la coopération et la concertation sont trois conditions essentielles pour la mise en œuvre de la Stratégie.

2. Que la gestion intégrée de l'eau par bassin versant pour l'ensemble du Québec, et non seulement pour le Québec méridional, soit mise en œuvre dès 2008.

3. Que les OBV soient reconnus dans une loi, afin de reconnaître leur mission, leurs mandats de même que les outils qu'ils développent (*Plan directeur de l'eau* et contrats de bassin).

4. Que soit précisé de quelle façon sera appliqué le principe « pollueur-payeur », dans le cadre de la Stratégie de développement durable, notamment en ce qui concerne la gestion de l'eau.

5. Que les orientations gouvernementales quant à l'utilisation du Fonds vert soient clairement définies dans la *Stratégie gouvernementale de développement durable*.

6. Que soit reformulé le libellé de l'objectif 25 de la Stratégie qui fait référence davantage à la consultation, plutôt qu'à l'intégration des acteurs en amont du processus décisionnel :

   « Accroître la prise en compte des préoccupations des citoyens dans les décisions <u>en favorisant la gouvernance participative, de façon à intégrer au processus décisionnel l'ensemble des représentants de la société civile. Ce qui permet de prendre en considération le souci de rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernées le pouvoir décisionnel, selon le principe de subsidiarité</u> » (p. 38).

7. Que le Fonds vert soit alimenté, en partie, par des redevances sur l'eau et que ces redevances contribuent au financement des OBV, mais également des actions adoptées dans les *Plans directeurs de l'eau*.

8. Qu'un financement adéquat et des outils appropriés soient disponibles aux organismes de gouvernance, notamment les OBV, pour que ceux-ci puissent diffuser des connaissances récentes et pertinentes sur leurs bassins versants, afin que la population améliore sa connaissance du territoire du bassin versant, développe un sentiment d'appartenance et prenne conscience des enjeux et des impacts sur le territoire dans une perspective des interrelations entre l'amont et l'aval.

9. Que soit intégré le concept de « *respect de capacité de support des bassins versants* » dans le libellé de l'objectif 22, et pour tout ce qui concerne la gestion de l'eau dans la Stratégie, de manière à ce que tous les écosystèmes et les usages soient pris en compte.

10. Que le MDDEP dispose de ressources humaines et financières adéquates pour coordonner la mise en œuvre de la Stratégie.

11. Que les employés de tous les ministères concernés par la *Stratégie de développement durable* reçoivent une formation sur la mise en œuvre de celle-ci, de même que sur leur rôle dans la réforme de l'appareil gouvernemental qui s'ensuivra.

12. Que soit élaboré un échéancier avec des objectifs et des étapes précises pour la mise en œuvre de la Stratégie et des plans d'action qui en découleront.

13. Que le Plan d'action de développement durable 2007-2012 du MDDEP soit plus précis dans sa version finale afin par exemple que les gestes soient assez spécifiques pour être évalués avec des indicateurs.

14. Que les « gestes » 40 et 57 du Projet de Plan de développement durable 2007-2012 soient précisés afin d'inclure l'ensemble des bassins versants où sont présents des OBV, dans le contexte où le MDDEP a comme objectif d'étendre la GIEBV sur l'ensemble du Québec méridional.

1. Présentation de l'organisme

1.1 Le Regroupement des organisations de bassin versant du Québec (ROBVQ)

Le Regroupement des organisations de bassin versant du Québec (ROBVQ) est un organisme à but non lucratif créé en novembre 2001 par les organismes de bassin versant (OBV) du Québec. Il est reconnu dans la *Politique nationale de l'eau* comme organisme de reconnaissance, de concert avec le MDDEP, des organismes de bassins versants prioritaires. La mission première du ROBVQ est de promouvoir la gouvernance et la gestion intégrée de l'eau par bassin versant (GIEBV) sur l'ensemble du territoire québécois, de même que rassembler et représenter les organismes de bassin versant.

1.2 Les organisations de bassin versant

Au Québec, les OBV, actuellement au nombre de 40[1] au sein du ROBVQ, sont des organismes à but non lucratif qui agissent à titre de table de concertation entre les usagers ou les acteurs du milieu qui ont un impact ou un intérêt pour la ressource eau. Les mandats dévolus aux OBV par le biais de la *Politique nationale de l'eau* et du *Cadre de référence pour les organismes de bassin prioritaires* sont :

- d'élaborer un plan directeur de l'eau (PDE) en informant et favorisant la participation de la population;
- de faire signer des contrats de bassin aux acteurs de l'eau;
- de suivre la mise en œuvre de ces contrats de bassin;
- de faire la mise à jour du PDE;
- d'informer la population et les acteurs de l'eau de façon continue;

[1] Annexe 1, membres du ROBVQ.

- de participer à la réalisation du plan de gestion intégrée du Saint-Laurent (GISL) afin d'assurer l'arrimage entre la GIEBV et la GISL[2].

En tant qu'organismes à but non lucratif, les OBV ne possèdent aucun pouvoir légal autre que ceux prévus à la partie III de la loi sur les compagnies. L'atteinte des objectifs liés à leurs mandats relève de leur capacité à sensibiliser et persuader les intervenants du milieu à adopter le PDE, signer les contrats de bassin et suivre la mise en œuvre du plan d'action.

2 Commentaires généraux

Le ROBVQ réagit favorablement au dévoilement de la *Stratégie gouvernementale de développement durable*. Il nous semble en effet important que le gouvernement expose bien la vision, les enjeux, les orientations et les objectifs que l'administration publique entend poursuivre en matière de développement durable. Cette stratégie vise, en premier lieu, à mieux intégrer le développement durable dans les politiques, les programmes et les actions du gouvernement pour assurer la cohérence de ses actions en matière de développement durable. Le ROBVQ considère qu'il s'agit d'un exercice fondamental, essentiel et nécessaire. En ce sens, le ROBVQ appuiera toute démarche, dans la limite de ses ressources, qui permettra d'atteindre les objectifs de développement durable définis dans cette stratégie.

Cependant, le ROBVQ a quelques commentaires spécifiques à apporter sur certains aspects de la Stratégie :

- Les orientations et les objectifs de la Stratégie.
- Le rôle des OBV et la mise en place de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant sur l'ensemble du territoire du Québec.
  -La gestion intégrée du territoire et la gestion intégrée des risques.
  -Le rôle des OBV dans la stratégie de développement durable.
  -Le principe « utilisateur-pollueur-payeur » et l'internalisation des coûts.
  -Les redevances sur l'eau et le financement des OBV via le Fonds vert.
  -L'importance d'une large participation du public à la prise de décision.
  -La gestion intégrée et l'importance de la diffusion des connaissances.
  -La GIEBV et la capacité de support des bassins versants.
- Le rôle de leadership du MDDEP.
- L'adoption des indicateurs et des cibles et la mise en œuvre de plans d'action.

[2] MENV (2004) *Gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec : Cadre de référence pour les organismes de bassins versants prioritaires*. Environnement Québec, 24 p.

3 Commentaires spécifiques

3.1 Les orientations et les objectifs de la Stratégie

Tout d'abord, nous constatons que le gouvernement a tenu à ce que chacun des 16 principes de développement durable, reconnus dans la *Loi du développement durable*, soit pris en compte dans les neuf orientations stratégiques qui composent la Stratégie. Les neuf orientations et les 29 objectifs qui en découlent sont très diversifiés, ce que nous considérons être une des richesses du document. Cependant, les actions qui découleront de la mise en œuvre de la Stratégie seront marquantes : la détermination et l'adoption d'indicateurs clairs et mesurables, l'identification de cibles précises et la mise en œuvre de plans d'action communs et cohérents. Le gouvernement devra s'assurer que la concertation demeure une priorité des 150 entités visées par la Stratégie, afin que ceux-ci puissent, dans la mesure du possible, se concerter et élaborer des plans d'action qui convergeront vers des cibles communes, de façon à canaliser l'action. Le ROBVQ constate d'ailleurs que la Stratégie fait référence à la convergence des actions :

> Les objectifs de la stratégie devraient favoriser la convergence des actions d'un grand nombre d'intervenants vers des cibles communes et permettre ainsi d'avancer significativement sur la voie du développement durable (p. 11).

Recommandation 1 :

Le ROBVQ recommande que la Stratégie accorde encore plus d'importance à la notion de converge des actions, puisque nous considérons que le partenariat, la coopération et la concertation sont trois conditions essentielles pour la mise en œuvre de la Stratégie.

3.2 Le rôle des OBV et la mise en place de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant sur l'ensemble du territoire habité du Québec.

La GIEBV est un exemple concret de mise en œuvre du développement durable au Québec. Le ROBVQ constate que la Stratégie reconnaît la GIEBV et la mission des OBV comme étant une démarche de développement durable (p. 32). En effet, dans le document de la Stratégie, le concept de gestion intégrée de l'eau par bassin versant apparaît à cinq reprises. De plus, la sixième orientation stratégique (*Aménager et développer le territoire de façon durable et intégrée*) définit la gestion intégrée de l'eau comme « *contribuant au développement durable, car elle permet de gérer en concertation les politiques, les programmes, les projets et les plans d'action relatifs à l'eau et sa gestion* » (p. 32).

3.2.1 La gestion intégrée du territoire et la gestion intégrée des risques

Par ailleurs, la GIEBV repose sur une vision globale du territoire et repose sur une échelle d'intervention, le bassin versant, qui a l'avantage de tenir compte de la relation « amont-aval ». En effet, la gestion traditionnelle du territoire, qui repose sur les limites administratives, ne permet pas de voir les interrelations problématiques entre les différents usages du territoire. Par exemple, deux municipalités adjacentes situées dans le même bassin versant ont nécessairement des usages en interrelation, même si celles-ci sont situées dans deux MRC différentes. Cependant, celles-ci ne seront pas nécessairement amenées à gérer ses ressources de façon globale et concertée. Pour cette raison, le ROBVQ est d'avis que la gestion intégrée à l'échelle du bassin versant, autant pour la ressource eau que pour les autres ressources et activités, constitue un modèle de gouvernance efficace qui s'inscrit parfaitement dans une démarche de développement durable. Ces constats permettent de faire un parallèle avec la deuxième orientation de la Stratégie : *Réduire et gérer les risques pour améliorer la santé, la sécurité et l'environnement*. Étant basée sur la « relation « amont-aval », la GIEBV est un mode de gouvernance qui permet de réduire et de gérer l'ensemble des risques sur un territoire, c'est-à-dire les conséquences et les impacts globaux des usages à l'échelle du bassin versant. Pour cette raison, il serait souhaitable que les plans directeurs de l'eau soient reconnus légalement (comme dans la L.Q.E. ou une autre loi spécifique), afin que ceux-ci soient pris en compte dans l'élaboration des schémas d'aménagement et de développement du territoire (SAD) élaborés et mis en œuvre par les MRC.

Dans ce contexte, le ROBVQ recommande la mise en place de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant sur l'ensemble du territoire du Québec. Cet objectif a déjà été, en partie, identifié par le MDDEP dans son *Plan d'intervention sur les algues bleu-vert* et dans son projet de *Plan d'action de développement durable 2007-2012*, à l'effet que 100% de la superficie du Québec méridional soit prise en charge par des organismes de bassin versant :

> Entreprendre en concertation avec le Regroupement des organisations de bassins, un redécoupage du Québec méridional en zones de gestion intégrée de l'eau, afin que tous les bassins versants soient pris en compte dans les processus de connaissance, de protection et de gouvernance ; évaluer les ressources requises et les modalités d'implantation[3];
> Mettre en œuvre progressivement la gestion de l'eau pour l'ensemble du Québec méridional[4].

---

[3] MDDEP (2007) *Rendez-vous stratégique sur les algues bleu-vert. Plan d'intervention sur les algues bleu-vert : prévenir, protéger et restaurer*. 7 p.
[4] MDDEP (2007) *Projet de Plan d'action de développement durable 2007-2012* (Version synthèse). 9 p.

Recommandation 2 :

Le ROBVQ recommande que la gestion intégrée de l'eau par bassin versant pour l'ensemble du Québec, et non seulement pour le Québec méridional, soit mise en œuvre dès 2008.

Les organismes qui seront alors mis en place pour ces zones de gestion intégrée doivent conserver la même mission de concertation et les mêmes mandats que ceux qui leur ont été conférés par la *Politique nationale de l'eau*, qui sont essentiellement l'élaboration d'un plan directeur de l'eau (PDE) et de planifier la mise en œuvre de PDE par des contrats de bassin. Par ailleurs, pour des raisons identitaires et opérationnelles, ces organismes devront avoir la possibilité de réaliser un PDE pour chacun des bassins versants contenus dans le territoire de la zone de gestion intégrée qui sera crée. En somme, la mise en œuvre de la GIEBV sur l'ensemble du territoire québécois nécessite cependant un financement adéquat de la part du gouvernement.

3.2.2 Le rôle des OBV dans la Stratégie de développement durable

Le ROBVQ constate que la Stratégie reconnaît et met de l'avant l'importance du rôle des OBV au Québec : « *Les principaux acteurs de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant sont les organismes de bassin* » (p. 32). La mission des OBV cadre parfaitement avec la vision de développement durable du gouvernement du Québec. En effet, les OBV regroupent les différents acteurs de l'eau présents dans leur bassin versant respectif afin de développer une approche de gestion intégrée des ressources et de l'eau dans une perspective de développement durable. La concertation entre les acteurs provenant de divers milieux permet de mettre en pratique une gestion coordonnée qui favorise une harmonie entre les dimensions environnementale, économique et sociale du développement durable. Le rôle des OBV dans l'application du développement durable à l'échelle des bassins versant du Québec est de toute évidence déterminant. Étant donné que la mission et les mandats des OBV sont octroyés par le gouvernement, leur légitimité est assurée par le principe de reddition de comptes. D'ailleurs, leurs membres, à l'exception des municipalités et des MRC qui délèguent leurs représentants aux conseils d'administration (C.A.) des OBV, n'ont comme véritable pouvoir que l'élection de leurs délégués aux C.A. des OBV.

Recommandation 3 :

Le ROBVQ recommande que les OBV soient reconnus dans une loi, afin de reconnaître leur mission, leurs mandats de même que les outils qu'ils développent (*Plan directeur de l'eau* et *contrats de bassin*).

3.2.3 Le principe « utilisateur-pollueur-payeur » et l'internalisation des coûts

La troisième orientation, *Produire et consommer de façon responsable*, aborde plusieurs notions importantes, notamment l'écoresponsabilité, l'écoconditionnalité et le principe de « pollueur-payeur ». Le ROBVQ est d'avis que le gouvernement devrait chercher à élargir la portée des concepts d'écoresponsabilité et d'écoconditionnalité, afin qu'ils s'appliquent, dans la mesure du possible, à l'ensemble de la société et des secteurs d'activités. Comme la Stratégie le mentionne, une application globale et généralisée de ces deux principes aurait deux conséquences positives, soit « *une saine gestion des fonds publics et un suivi rigoureux du respect des dispositions de la législation environnementale* » (p. 24).

Le ROBVQ souhaite également attirer l'attention sur le principe « pollueur-payeur », soit un des 16 principes qui sous-tendent le développement durable, tels que reconnus dans la loi *Loi sur le développement durable*. Il s'agit d'un principe économique, découlant de l'éthique de responsabilité, qui stipule qu'un usager doit financer les externalités négatives de son activité, y compris les coûts environnementaux, dont l'objectif est la réduction des activités dommageables pour l'environnement[5]. La réglementation découlant du principe « pollueur-payeur » ne doit cependant pas être perçue par les acteurs comme un droit de polluer, mais plutôt comme une incitation à respecter et à intégrer des pratiques respectueuses de l'environnement. Il ne serait d'ailleurs pas acceptable de mettre en place une bourse d'échange du « droit de polluer ». Par ailleurs, il semble que le principe « pollueur-payeur » ne soit que très peu appliqué actuellement au Québec. Dans ce contexte, le ROBVQ est d'avis qu'il serait préférable de mettre en œuvre le principe « utilisateur-pollueur-payeur », tout en consacrant davantage de ressources humaines et financières pour l'application de ce principe et le suivi. En effet, il est important de rendre la contribution des acteurs proportionnelle aux dommages qu'ils causent, mais également à leurs usages. Nous pensons que l'application du principe « utilisateur-pollueur-payeur », s'il est mis en œuvre efficacement, permettrait de mobiliser une part importante des sommes nécessaires à la gestion intégrée de l'eau et à la protection de la ressource (dans une perspective à moyen et long terme et selon des objectifs réalistes).

Recommandation 4 :

Le ROBVQ recommande que soit précisé de quelle façon sera appliqué le principe « pollueur-payeur », dans le cadre de la Stratégie de développement durable, notamment en ce qui concerne la gestion de l'eau.

[5] MENV (2002) *L'eau. La vie. L'avenir. Politique nationale de l'eau*. Bibliothèque nationale du Québec, 94 p.

Le principe « utilisateur-pollueur-payeur » et celui d'internalisation des coûts sont deux des trois principes qui sous-tendent la quatrième orientation de la Stratégie : *Accroître l'efficience économique*. Nous pensons qu'il est important que le gouvernement mette en place des mesures incitatives et dissuasives[6], basées notamment sur le concept d'écofiscalité, qui permettent une réelle internalisation des coûts. Cela permettrait de contrer les externalités négatives de certaines entreprises et les amener à adopter des pratiques qui s'inscrivent dans une démarche de développement durable. À cet effet, le ROBVQ constate que, dans la Stratégie, le gouvernement prévoit, entre autres, les mécanismes suivants : « *transférer le fardeau fiscal vers les fabricants de produits néfastes pour l'environnement* […] *rémunérer des externalités positives lorsqu'une activité contribue à la qualité de vie de la société et qu'elle ne peut en obtenir une rémunération sur les marchés* » (p. 26). D'autre part, il est crucial que les consommateurs prennent conscience des coûts reliés à la gestion environnementale (internalisation des coûts) et que ces coûts soient toujours visibles. Cela contribuerait à conscientiser et à responsabiliser davantage les consommateurs, qui seront éventuellement amenés à prendre en considération les coûts environnementaux de ces produits lors de l'achat.

3.2.4 Les redevances sur l'eau et le financement des OBV via le Fonds vert

Le principe « utilisateur-pollueur-payeur » est fondamental dans la démarche de développement durable et a des applications directes dans le domaine de la gestion de l'eau. En effet, la *Politique nationale de l'eau*, adoptée en 2002, prévoyait le financement des OBV par l'entremise du Fonds national de l'eau, lui-même alimenté par des redevances sur l'eau (principe « utilisateur-pollueur-payeur »). Cependant, le Fonds national de l'eau a été abrogé par l'article 20 de la loi 118 et le Fonds vert a été institué par l'article 20 de la même loi. Le Fonds vert doit servir, entres autres, à :

> Appuyer la réalisation de mesures favorisant un développement durable, plus particulièrement en regard de son volet environnemental, de même qu'à permettre au ministre, dans le cadre prévu par la loi, d'apporter un soutien financier, notamment aux municipalités et aux organismes sans but lucratif oeuvrant dans le domaine de l'environnement (Loi 118, article 26).

Recommandation 5 :

Le ROBVQ recommande que les orientations gouvernementales quant à l'utilisation du Fonds vert soient clairement définies dans la Stratégie gouvernementale de développement durable.

Par ailleurs, il existe actuellement au Québec un système de redevances sur l'eau. En effet, il s'agit du Fonds des générations, institué par la *Loi sur la réduction de la dette* et alimenté

[6] Taxes, droits, redevances, crédits, exemptions, etc.

par les redevances hydrauliques versées par Hydro-Québec. Le ROBVQ ne conteste pas la légitimité du Fonds des générations et est favorable à son maintien. Cependant, l'application du principe « utilisateur-pollueur-payeur » à l'ensemble des usages et des utilisateurs permettrait de dégager des redevances sur l'eau, en fonction de l'utilisation de cette ressource et non seulement de sa pollution. Cela contribuerait directement à l'alimentation du Fonds vert et au financement de la gouvernance et des actions relatives à la gestion intégrée de l'eau par bassin versant. Le ROBVQ est d'avis que le Fonds vert doit commencer à financer dès maintenant, outre des actions sur le terrain, des actions de planification, donc de gouvernance, qui permettent de développer une vision intégrée des besoins du milieu.

Recommandation 6 :

Le ROBVQ recommande que le Fonds vert soit alimenté, en partie, par des redevances sur l'eau et que ces redevances permettent de constituer un fonds, à même le Fonds vert, afin de financer non seulement les OBV, mais également les actions adoptées dans les Plans directeurs de l'eau.

Ce fonds spécifique à la gestion de l'eau pourrait également être géré directement par les OBV, par l'entremise du ROBVQ. Ce fonds servirait uniquement à financer la gouvernance de l'eau et les actions prévues dans le cadre des *Plans directeurs de l'eau*, après leur adoption par la Table interministérielle prévue à cette fin. Toutefois, dans ce contexte, le principe de reddition de comptes au gouvernement doit être clairement défini.

3.3 L'importance d'une large participation du public à la prise de décision

La huitième orientation, *Favoriser la participation à la vie collective*, précise que la démarche de développement durable repose sur la recherche de consensus et que « *les citoyens et les groupes qui les représentent sont nécessaires pour définir une vision concertée du développement et assurer sa durabilité sur les plans environnemental, social et économique* » (p. 38). Telle qu'elle est actuellement mise en œuvre au Québec, la GIEBV intègre ces deux notions fondamentales, la concertation et la recherche de consensus. En effet, il faut rappeler que les OBV sont des tables de concertations regroupant des acteurs de divers milieux : social, économique et communautaire. La gouvernance participative dans le domaine de la gestion de l'eau s'inscrit dans une démarche de développement durable, puisqu'elle intègre des acteurs de la population civile en amont du processus décisionnel et que les OBV doivent rendre des comptes à l'État (principe de reddition de comptes). La participation des acteurs de la population civile est abordée dans la Stratégie :

> Un des principaux éléments indispensables à la réalisation du développement durable est une large participation du public à la prise de décision, entres autres

> pour connaître les décisions qui peuvent avoir des conséquences sur les communautés où les gens vivent et travaillent, et pour prendre part à leur adoption (p. 38).

Cette orientation, prônée par la *Politique nationale de l'eau* et les organismes de bassin versant, constitue également un des éléments fondamentaux de récentes conventions internationales sur l'eau. En effet, le protocole de la Convention d'Helsinki (1992) précise que :

> L'accès à l'information et la participation du public au processus décisionnel concernant l'eau et la santé sont nécessaires, notamment pour améliorer la qualité des décisions et leur application, sensibiliser le public aux problèmes, lui donner les possibilités d'exprimer ses préoccupations et permettre aux autorités publiques de tenir dûment compte de ces préoccupations (Article 5.i). Les mesures relatives à la gestion des ressources en eau devraient être prises à l'échelon administratif approprié le plus bas (Article 5.f).

Dans le même ordre d'idées, la Convention d'Aarhus (1998) déclare qu'il est important d'intégrer les acteurs concernés en amont du processus décisionnel : « *la participation du public commence au début de la procédure, c'est-à-dire lorsque toutes les options et solutions sont encore possibles et que le public peut exercer une réelle influence* » (Article 6.4).

Recommandation 7 :

En ce sens, le ROBVQ recommande de reformuler le libellé de l'objectif 25 qui fait référence davantage à la consultation, plutôt qu'à l'intégration des acteurs en amont du processus décisionnel :

« Accroître la prise en compte des préoccupations des citoyens dans les décisions **en favorisant la gouvernance participative, de façon à intégrer au processus décisionnel l'ensemble des représentants de la société civile. Ce qui permet de prendre en considération le souci de rapprocher le plus possible des citoyens et des communautés concernées le pouvoir décisionnel, selon le principe de subsidiarité** » (p. 38).

3.4 La GIEBV et l'importance de la diffusion des connaissances

Par ailleurs, la sixième orientation de la Stratégie (p. 32) précise qu'il est essentiel « *d'élargir et de diffuser les connaissances sur le territoire et ses caractéristiques, de bien comprendre les enjeux liés au développement économique et aux ressources à protéger* ». Cette idée rejoint la position du ROBVQ, car nous croyons que la cartographie des bassins versants, la collecte, l'analyse et la diffusion d'informations pertinentes relatives à la GIEBV vont permettre aux acteurs : 1) de connaître l'emplacement et les limites géographiques de leur bassin versant respectif; 2) de développer un sentiment d'appartenance envers leur bassin versant; 3) d'être informés sur les enjeux (qualité, quantité, accessibilité, sécurité) liés aux ressources de leur bassin versant; 4) de mieux connaître les impacts sur le territoire en aval (gestion du territoire par la prise en compte de l'amont sur l'aval).

Recommandation 8 :

Le ROBVQ recommande qu'un financement adéquat et des outils appropriés soient disponibles aux organismes de gouvernance, notamment les OBV, pour que ceux-ci puissent diffuser des connaissances récentes et pertinentes sur leurs bassins versants, afin que la population améliore sa connaissance du territoire du bassin versant, développe un sentiment d'appartenance et prenne conscience des enjeux et des impacts sur le territoire dans une perspective des interrelations entre l'amont et l'aval.

3.5 La GIEBV et la capacité de support des bassins versants

La septième orientation, *Sauvegarder et partager le patrimoine collectif*, qui reprend les grandes orientations de la Stratégie québécoise sur la diversité biologique, précise que la Stratégie de développement durable s'assure aussi que :

> Les objectifs de biodiversité sont intégrés dans les engagements gouvernementaux portant sur les organismes génétiquement modifiés, sur les changements climatiques, sur la gestion de l'eau de même que sur la sécurité environnementale et civile (p. 35 – Nos soulignés).

L'objectif 22 concernant cette orientation précise qu'il faut « *assurer la protection et la mise en valeur du patrimoine et des ressources naturelles dans le respect de la capacité de support des écosystèmes* » (p. 36). Le ROBVQ est favorable à la réalisation de cet objectif, mais recommande d'intégrer le concept de « *respect de capacité de support des bassins versants* » dans le libellé de cet objectif, et pour tout ce qui concerne la gestion de l'eau dans la Stratégie.

Recommandation 9 :

Que soit intégré le concept de « *respect de capacité de support des bassins versants* » dans le libellé de l'objectif 22, et pour tout ce qui concerne la gestion de l'eau dans la Stratégie, de manière à ce que tous les écosystèmes et les usages soient pris en compte.

Le ROBVQ considère que le bassin versant, constitué de plusieurs écosystèmes distincts, constitue le territoire le plus approprié pour prendre en considération l'ensemble des intrants et des extrants qui affectent les ressources en eau, permettant ainsi d'établir sa capacité de support. Cependant, il nous semble utile de prendre en considération dans la capacité de support du bassin versant tous les usages du territoire du bassin versant, autant la capacité de support du milieu bâtit, que du territoire agricole ou forestier.

3.6 Le rôle de leadership du MDDEP

La Stratégie de développement durable représente un défi de taille pour l'Administration et sa mise en œuvre sera une tâche complexe. En effet, le MDDEP s'est vu conférer par la *Loi sur le développement durable* un rôle de coordination et un important nouveau mandat. En effet, le MDDEP doit veiller à ce que des mécanismes de communication et de cohésion soient mis en

place afin d'assurer la mise en œuvre de la Stratégie de développement durable. Le MDDEP devra également assurer la coordination et conseiller l'ensemble des futurs plans d'action des 150 ministères et organismes concernés par la Stratégie. Dans ce contexte, une bonification des ressources humaines et financières du MDDEP permettrait à celui-ci d'assurer son rôle de leadership dans la démarche de développement durable, tel qu'il a été stipulé à l'Article 8 de la *Loi sur le développement durable*.

Recommandation 10 :

Le ROBVQ recommande que le MDDEP dispose de ressources humaines et financières adéquates pour coordonner la mise en œuvre de la Stratégie

De plus, le ROBVQ recommande que les employés de tous les ministères concernés par la Stratégie de développement durable reçoivent une formation sur la mise en œuvre de la Stratégie de développement durable et la réforme de l'appareil gouvernemental qui s'ensuivra. Cette formation favoriserait une meilleure appropriation par les divers ministères et organismes des différentes composantes du développement durable. Plus particulièrement, les employés de l'Administration pourront mieux comprendre les nouvelles attentes et les changements à apporter dans leur culture professionnelle. À ce sujet, l'OCDE stipule que « pour assurer un développement durable [au sein de l'administration publique], il importera donc à la fois de sensibiliser et de former les fonctionnaires »[7]. D'autre part, le ROBVQ réagit favorablement à la création du Comité interministériel de développement durable qui supervisera les étapes de mise en œuvre de la Stratégie.

Recommandation 11 :

Le ROBVQ recommande que les employés de tous les ministères concernés par la Stratégie de développement durable reçoivent une formation sur celle-ci, de même que sur leur rôle dans la réforme de l'appareil gouvernemental qui s'ensuivra.

3.7 L'adoption des indicateurs et des cibles et la mise en œuvre de plan d'action

Par ailleurs, le ROBVQ est d'avis que la détermination des indicateurs sera une étape cruciale de la Stratégie de développement durable. De plus, le ROBVQ accueille favorablement le fait que le gouvernement, en partenariat avec l'Institut de statistique du Québec, s'est engagé à déterminer rapidement des indicateurs clairs, mesurables et atteignables, en lien avec les ressources disponibles, de même que des cibles précises dans le cadre de la Stratégie. Cependant, le ROBVQ propose que soit réalisé un diagnostic initial (portrait exhaustif de la situation actuelle), en fonction des cibles identifiées et des indicateurs retenus, afin d'obtenir une

[7] OCDE (2001) Développement durable, quelles politiques? p. 61.

solide base comparative qui, ultérieurement, permettrait une évaluation juste et cohérente des efforts accomplis dans le cadre de la Stratégie. Par ailleurs, le ROBVQ recommande fortement l'élaboration d'un échéancier plus précis pour la mise en œuvre de la Stratégie et de proposer une démarche commune pour l'élaboration des plans d'action.

Recommandation 12 :

Le ROBVQ recommande fortement que soit élaboré un échéancier avec des objectifs et des étapes précises pour la mise en œuvre de la Stratégie et des plans d'action qui en découleront.

Cela permettrait de mieux coordonner la mise en œuvre de la Stratégie et, surtout, d'assurer la cohérence de plus de 150 plans d'action et la coordination entre les ministères et organismes concernés. De cette façon, il serait possible d'éviter une trop grande disparité entre les différents plans d'action et d'orienter plusieurs de ceux-ci vers des cibles communes.

3.8 Autres remarques

Bien qu'il ne fasse pas l'objet d'une consultation, nous considérons qu'il est pertinent d'apporter quelques commentaires sur le projet de *Plan d'action de développement durable 2007-2012* du MDDEP. Premièrement, le ROBVQ considère que c'est un plan d'action fort intéressant, notamment en ce qui concerne l'intégration de cibles et d'indicateurs de développement durable.

Recommandation 13 :

Néanmoins, le ROBVQ recommande que le Plan d'action de développement durable 2007-2012 du MDDEP soit plus précis dans sa version finale afin par exemple que les gestes soient assez spécifiques pour être évalués avec des indicateurs.

Pour la majorité des gestes, il est possible de voir le livrable, c'est-à-dire d'identifier des cibles et des indicateurs, qui seraient pris en compte pour la réalisation du plan d'action. Cependant, dans certains cas, les « gestes » (interventions, mesures, activités) proposés correspondent davantage à des orientations et il serait difficile de les relier à des cibles précises ou à des indicateurs clairs et mesurables. À titre d'exemple, nous pouvons citer les « gestes » 56, 57 et 60 :

> 56) Conseiller les ministères et organismes gouvernementaux sur l'application de l'écoconditionnalité dans leurs programmes de soutien et d'appui à leurs clientèles. 57) Consolider le soutien aux organismes de bassins versants, notamment pour accélérer la production des plans directeurs de l'eau des bassins prioritaires. 60) Renforcer le leadership et la concertation gouvernementale en gestion intégrée de l'eau (p. 7).

Le ROBVQ est très favorable à la réalisation de l'objectif I, *Mettre en place des pratiques de gouvernance collaborative*, dont l'action principale sera de mettre en œuvre progressivement la gestion intégrée de l'eau pour l'ensemble du Québec méridional. Cependant, les « gestes » 40 et 57, qui font référence à la GIEBV et aux OBV mentionnent seulement les bassins versants prioritaires.

Recommandation 14 :

Le ROBVQ recommande que les « gestes » 40 et 57 du *Projet de Plan de développement durable 2007-2012* soient précisés afin d'inclure l'ensemble des bassins versants où sont présents des OBV, dans le contexte où le MDDEP a comme objectif d'étendre la GIEBV sur l'ensemble du Québec méridional.

Finalement, nous avons constaté que la Stratégie aborde plusieurs fois la question des milieux humides, notamment en page 11, et que le projet de *Plan d'action de développement durable du MDDEP* n'en fait pas mention. À cet effet, le ROBVQ suggère qu'une ou des actions visant la protection des milieux humides soient intégrées dans la version finale du projet de Plan d'action.

4 Conclusion

Pour terminer, nous souhaitons rappeler que le ROBVQ accueille favorablement le fait que la gestion intégrée de l'eau par bassin versant soit mise de l'avant, dans la Stratégie, comme étant un mode de gouvernance participative à privilégier dans une démarche de développement durable. Pour nous, il est très positif que la Stratégie reconnaisse l'importance de la mission de développement durable des OBV, qui sont des tables de concertation, dans une démarche axée sur la gestion intégrée du territoire. De plus, nous appuyons fortement l'objectif de redécoupage territorial, proposé par le MDDEP dans son projet de Plan d'action de développement durable 2007-2012, qui vise à ce que des OBV prennent en charge la totalité du territoire méridional du Québec. Cependant, pour mettre davantage de l'avant la gestion intégrée et accroître le rôle des OBV, ceux-ci devront éventuellement prendre en charge la totalité du territoire québécois et être reconnus dans une loi, afin que les instances régionales et locales soient amenées à tenir compte des *Plans directeurs de l'eau* qu'ils élaborent et mettent en oeuvre. D'autre part, le gouvernement devra définir de quelle façon il compte appliquer le principe « pollueur-payeur », de même que préciser ses orientations quant à l'utilisation du Fonds vert, notamment en ce qui concerne la gestion de l'eau afin, en particulier, que le financement des organismes de bassin versant soit adéquat et que les actions planifiées dans les PDE soient effectivement réalisées. Il faudra également que le MDDEP, qui a un mandat de

coordination, dispose de ressources humaines et financières adéquates pour coordonner la mise en œuvre de la Stratégie. Les employés des ministères concernés par la Stratégie devront également être formés afin que chacun des ministères intègre et mette en œuvre rapidement et de façon cohérente les différentes composantes de la Stratégie de développement durable. Finalement, il serait nécessaire que soit élaboré un échéancier avec des objectifs et des étapes précises pour la mise en œuvre de la Stratégie et des plans d'action qui en découleront.

Annexe 1

Répertoire des membres du ROBVQ

Répertoire des membres du ROBVQ

1. Agence de bassin versant de la rivière du **Nord** (Abrinord)
2. Association pour la gestion intégrée de la rivière **Maskinongé** (AGIR Maskinongé)
3. Bassin Versant **Saint-Maurice** (BVSM)
4. Comité de bassin de la rivière **à Mars** (COBRAM)
5. Comité de bassin de la rivière **Chaudière** (COBARIC II)
6. Comité de bassin de la rivière **Fouquette**
7. Comité de bassin du lac **Kénogami** et des rivières **Chicoutimi** et **aux Sables** (CBLK)
8. Comité de bassin versant de la rivière **Bourlamaque** (CBVRB)
9. Comité de bassin versant de la rivière **Kamouraska** (COBAKAM)
10. Comité de bassin versant de la rivière **Ticouapé**
11. Comité de bassin versant RIVAGE de la rivière **du Moulin** (RIVAGE)
12. Comité de concertation et de valorisation du bassin de la rivière **Richelieu** (COVABAR)
13. Comité de gestion du bassin versant de la rivière **Saint-François** (COGESAF)
14. Comité de gestion du bassin versant de la rivière **Ouiätchouan** (CGRO)
15. Comité du bassin versant de la rivière **du Lièvre** (COBALI)
16. Comité du bassin versant de la rivière **Gatineau** (COMGA)

17. Conseil de bassin de la rivière **aux Anglais** (CBRA)

18. Conseil de bassin de la rivière **des Escoumins** (CBRE)

19. Conseil de bassin de la rivière **du Cap Rouge** (CBRCR)

20. Conseil de bassin de la rivière **du Mont-Louis** (CBRML)

21. Conseil de bassin de la rivière **Escuminac** (CBRE)

22. Conseil de bassin de la rivière **Etchemin** (CBE)

23. Conseil de bassin de la rivière **Montmorency** (CBRM)

24. Conseil de bassin de la rivière **Rimouski** (CBRR)

25. Conseil de bassin de la rivière **Saint-Charles** (CBRSC)

26. Conseil de bassin versant de la rivière **Bonaventure** (CBVRB)

27. Conseil de bassin versant de la rivière du **Sud** (COBAVERS)

28. Conseil de bassin versant de la rivière **Matapédia** (CBVRM)

29. Conseil de gestion du bassin versant de la **Yamaska** (COGEBY)

30. Corporation bassin versant **Baie Missisquoi** (CBVBM)

31. Corporation d'aménagement et de protection de la **Sainte-Anne** (CAPSA)

32. Corporation de l'aménagement de la rivière L'**Assomption** (CARA)

33. Corporation de restauration de la **Jacques-Cartier** (CRJC)

34. Corporation pour la promotion de l'environnement de la rivière **Nicolet** (COPERNIC)

35. Groupe de concertation du bassin de la rivière **Bécancour** (GROBEC)

36. Groupe d'intervention pour la restauration de la **Boyer** (GIRB)

37. Organisme de bassin versant de la rivière **Bayonne** (OBVRB)

38. Organisme de bassin versant de la rivière **du Loup** (OBVRL)

39. Société d'aménagement et de mise en valeur du bassin de la **Batiscan** (SAMBBA)

40. Société de conservation et d’aménagement du bassin de la rivière **Châteauguay** (SCABRIC)

Stratégie gouvernementale de développement durable

Regroupement des Organisations de Bassin Versant du Québec

ROBVQ

675, boulevard René-Lévesque Est
8e étage, boîte 42
Québec (Québec)
G1R 5V7

Téléphone : (418) 521-3878
Télécopieur : (418) 644-2003

info@robvq.qc.ca
www.robvq.qc.ca

Conception graphique
www.rosegrenouille.com