Avis sur le projet de règlement modifiant le

Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau (RREUE) Q2.r42.1

et le

Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau (RDPE) Q2.r14

Déposé au ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP)

Mai 2023

ROBVQ
Regroupement des organismes de bassins versants du Québec

Rédaction

Sébastien Cottinet
Coordonnateur mobilisation et politiques publiques
(418) 800-1144 poste 7
sebastien@robvq.qc.ca

Révision

Karine Dauphin
Directrice générale
(418) 800-1144 poste 6
karine.dauphin@robvq.qc.ca

INTRODUCTION **4**

Mise en contexte 4

POUR UN ENCADREMENT EFFICACE **5**

Application des 16 principes de développement durable 5

Importance de la modulation par bassin versant 7

Pour une transparence efficace et durable 8

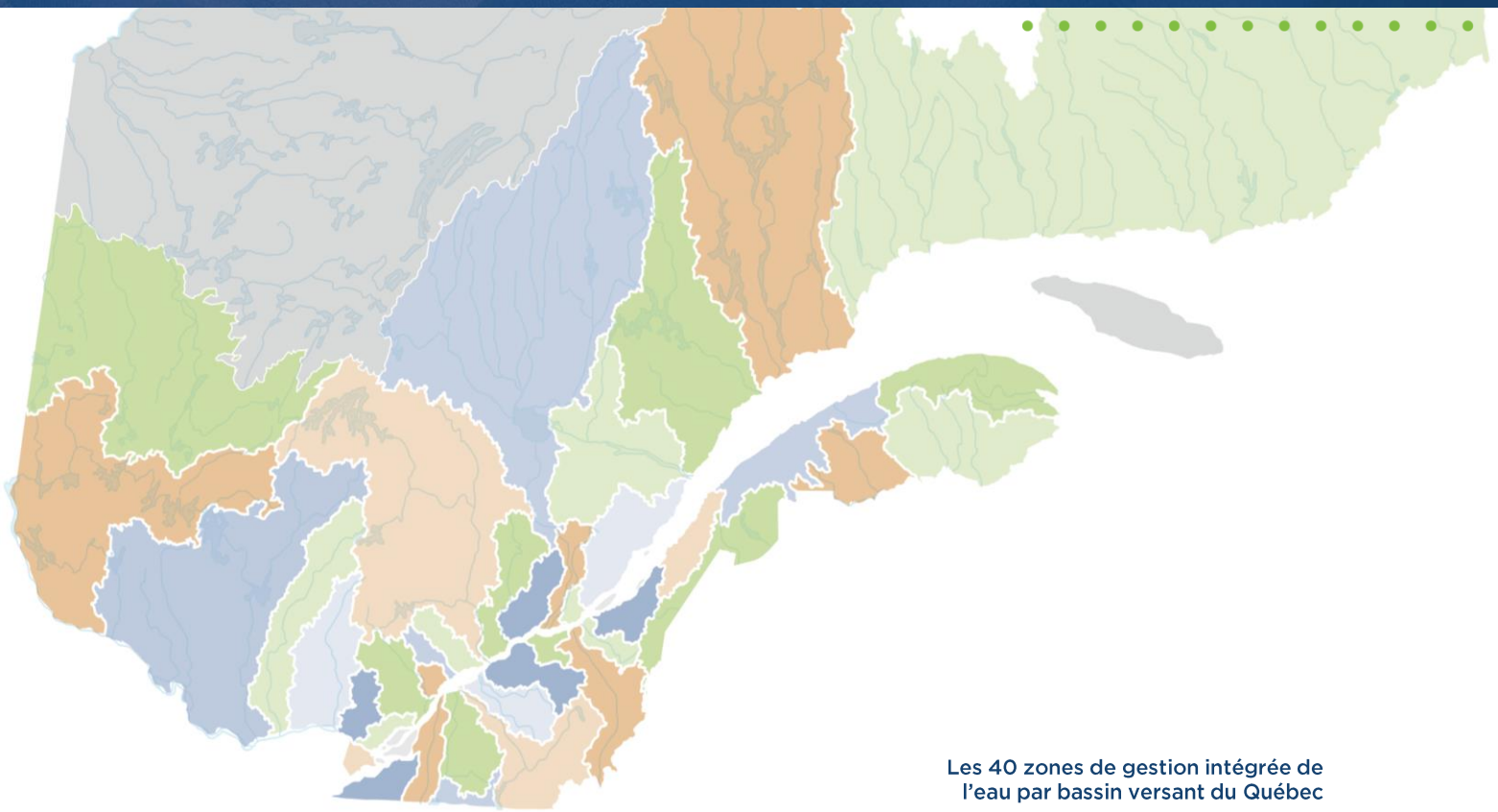
Accélérer l'acquisition de connaissances 10

CONCLUSION **11**

L'eau est complexe, il ne faut pas la simplifier 11

Pour une gestion intégrée et durable de l'application règlementaire 11

Introduction



Les 40 zones de gestion intégrée de l'eau par bassin versant du Québec

Mise en contexte

Depuis les 20 dernières années, les organismes de bassins versants (OBV) du Québec œuvrent à mettre en place et maintenir une gestion intégrée de l'eau partout au Québec. Depuis l'adoption de la Politique nationale de l'eau en 2002, jusqu'aux derniers ajustements à la Loi sur l'eau en 2022, les OBV ont déployé d'importants efforts afin d'assurer une réalisation optimale de leur mandat attribué par le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP).

Ce document présente l'avis du Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ) sur les projets de règlement modifiant le Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau (RREUE) et le Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau (RDPE). Cet avis est présenté en parallèle avec un autre avis du ROBVQ portant sur le Projet de loi n°20, *Loi instituant le Fonds bleu et modifiant d'autres dispositions* (consultation du mémoire – 008M) déposé lors des consultations particulières de la Commission des transports et de l'environnement.

Application des 16 principes de développement durable

Le ROBVQ tient tout d'abord à souligner que les modifications de la règlementation sur les redevances et leur déclaration sont un grand pas en avant. La volonté de rehausser la valeur des redevances sur l'eau afin de se donner les moyens nécessaires pour investir en retour sur la ressource et sa gestion durable était en effet une priorité pour le gouvernement du Québec. Cela constitue une étape importante.

Plus particulièrement, comme pour toute gestion efficace du changement, au-delà du fait de l'énoncé par écrit, c'est d'abord dans sa mise en œuvre que réside le succès. Certaines mécaniques règlementaires sont déjà prévues pour que des ajustements soient faits dans le temps (indexation, augmentation, etc.). À l'instar du *Règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques* (Q2.r9.1) qui a déjà fait l'objet de quelques ajustements et en nécessitera encore, celui des redevances sur l'eau ne devrait pas faire exception. Les cycles quinquennaux relativement aux ajustements sont trop longs pour s'assurer d'une proactivité et d'une gestion efficace. Le ROBVQ propose qu'un comité aviseur constitué d'experts en gestion de l'eau puisse alimenter le ministère pour que le suivi de la mécanique règlementaire et son évolution puissent être constants et dynamiques dans le temps.

Afin de faire une démonstration claire de gestion intégrée durable, le ROBVQ propose que ce comité d'experts utilise les 16 principes de développement durable énoncés dans la loi du même nom (*Loi sur le Développement durable,* chapitre D-8.1.1). À travers les recommandations du présent avis, le ROBVQ tient à démontrer que ces principes ont une portée opérationnelle et permettent de rendre durable, mécanisme à l'appui, toute action collective organisée à grande échelle. Les encadrés en bleu indiquent d'ailleurs de quelle manière les bonifications proposées viennent renforcer un ou plusieurs principes du développement durable.

Recommandation 1 (R1)

Le ROBVQ recommande au ministère **la création d'un comité aviseur** constitué d'experts en matière de gestion de l'eau afin de guider le déploiement de la règlementation autour des redevances et de leur déclaration efficace, de façon intégrée et durable.

Voici les 16 principes :

1) **Santé et qualité de vie**
2) **Équité et solidarité sociales**
3) **Protection de l'environnement**
4) **Efficacité économique**
5) **Participation et engagement**
6) **Accès au savoir**
7) **Subsidiarité**
8) **Partenariat et coopération intergouvernementale**
9) **Prévention**
10) **Précaution**
11) **Protection du patrimoine culturel**
12) **Préservation de la biodiversité**
13) **Respect de la capacité de support des écosystèmes**
14) **Production et consommation responsables**
15) **Pollueur payeur**
16) **Internalisation des coûts**

Application des principes (R1)

La simple mise en place d'un tel comité permettra d'opérationnaliser les principes suivants :

- Une meilleure gestion des risques associée à la plus grande mixité des expertises améliorant du même coup la capacité de **prévention (9)** et surtout l'application plus serrée du principe de **précaution (10)** ;
- Une meilleure prévention autour de la ressource en eau de laquelle découle automatiquement une meilleure **protection de l'environnement (3)** ainsi qu'une meilleure **préservation de la biodiversité (12)** ;
- Une meilleure gestion des risques ayant aussi un impact direct sur **la santé et la qualité de vie (1)** en général étant donné que l'accès à de l'eau de qualité est un des déterminants de la santé humaine ;
- Selon la composition du comité, les avis au ministère seront le fruit d'une meilleure **participation (5)** de la société civile et la démonstration d'un plus grand **engagement (5)** du ministère et de ses **partenaires (8)**.

Importance de la modulation par bassin versant

Le Québec est un territoire diversifié et l'occupation de son territoire est variable selon les régions. Ces réalités régionales rendent l'application règlementaire plus complexe, justement parce que cette diversité renvoie à une hétérogénéité du type d'environnement. Un des ajustements opérés dans le *Règlement sur la compensation pour l'atteinte aux milieux humides et hydriques* (Q2.r9.1) consistait précisément à définir un facteur de modulation des compensations exigibles établies par région. Les pressions faites par les acteurs territoriaux sur le gouvernement à ce moment peuvent facilement être appliquées au projet du RREUE. L'utilisation et la pression sur la ressource en eau varient en effet d'une région à l'autre au Québec, d'un bassin versant à l'autre. Le ROBVQ anticipe déjà qu'au moment de l'entrée en vigueur des projets de règlements, les disparités régionales surgiront. Alors, la recherche et l'adoption d'une modulation s'imposeront d'elles-mêmes.

Le ROBVQ rappelle que les territoires de l'eau se rapportent avant tout aux écosystèmes, et dans le cas présent aux bassins versants. Les délimitations administratives du territoire ne tiennent pas compte des écosystèmes dans leur ensemble. C'est d'ailleurs pour cette raison que le MELCCFP a instauré un découpage du territoire par bassins versants, afin que les actions écosystémiques que l'on met en place pour la ressource en eau soient efficaces et cohérentes. Le ROBVQ recommande donc d'appliquer le principe de facteur de modulation des redevances par bassins versants et non par territoires administratifs.

Recommandation 2 (R2)

Le ROBVQ recommande au ministère, avec l'aide d'un comité d'experts en matière de gestion de l'eau, d'établir les bases d'**un facteur de modulation des redevances** afin que soit reflétée la réalité de la ressource en eau pour chacun des bassins versants du Québec.

Application des principes (R2)

Les recommandations d'un comité aviseur pour mieux moduler la valeur des redevances selon la réalité de chacun des bassins versants assureront aussi une meilleure application des principes de développement durable suivants :

- Une meilleure modulation en fonction de la **capacité de support de chacun des écosystèmes (13)** que sont les bassins versants ;
- Une **production et une consommation responsables (14),** car ajustées aux diverses réalités écosystémiques de la ressource en eau ;
- Une **meilleure internalisation des coûts (16)**, ces derniers étant proportionnés en fonction des différences écosystémiques ;
- Un meilleur **partenariat** et une meilleure **coopération intergouvernementale (8)** entre les instances de gouvernance locales et régionales se trouvant dans un même bassin versant ;
- Un meilleur principe **de subsidiarité (7)** en utilisant les tables de concertation des organismes de bassins versants et les plans directeurs de l'eau comme base explicative des variations du facteur de modulation des redevances ;
- Une fois la modulation appliquée, une meilleure **efficacité économique (4)** provenant d'une prospérité collective associée à une utilisation durable de la ressource en eau et surtout **une équité et une solidarité sociales (2)** entre utilisateurs et générations d'utilisateurs.

Pour une transparence efficace et durable

La proposition de règlement sur les déclarations de prélèvement d'eau définit le seuil de 50 000 litres par jour au-delà duquel il est obligatoire de faire une déclaration. Ce seuil est aussi celui qui sert de référence pour déclencher le mécanisme des redevances. Dans le cas où le seuil de la déclaration serait distinct de celui des redevances, nous serions en mesure d'évaluer la quantité d'eau prélevée en dessous du seuil 50 000 litres. Ces informations recueillies par le ministère offriraient une plus grande plage de données bénéfique à une rigueur statistique dans les analyses.

C'est une mécanique de base logique, mais l'obligation de produire des déclarations au ministère pourrait être déclenchée à partir d'un seuil différent de celui des redevances. En effet, comme le montant des redevances fait un bon significatif en avant avec les nouvelles modifications, il serait important pour les prochaines années d'être capable d'évaluer si ce seuil est le bon en couvrant les prélèvements moins importants qui ne déclenchent pas la mécanique de redevances. Afin d'obtenir une rigueur statistique minimale pour faire l'analyse des informations recueillies par le ministère, il est important que les données utilisées couvrent une plus grande plage que le seuil du 50 000 litres par jour.

Le ROBVQ propose ainsi d'utiliser un seuil de 25 000 litres par jour pour déclencher le mécanisme de déclaration au ministère. Ce seuil représente plus précisément 115 fois la consommation résidentielle moyenne d'un Canadien par jour, évaluée en 2019 à 215 litres (utilisation quotidienne moyenne de litres d'eau par habitant dans le secteur résidentiel 2019, Statistiques Canada).

Recommandation 3 (R3)

Le ROBVQ recommande au ministère de baisser le seuil de l'obligation des déclarations à 25 000 litres par jour, sans pour autant modifier celui associé aux redevances. L'objectif est de mieux documenter les travaux d'analyse et de suivi qui seront nécessaires pour une mise en œuvre durable du RREUE et du RDPE. Plus particulièrement, il s'agirait de modifier de la façon suivante l'article 3 du *Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau* (Q2.r14) :

> 3. Le présent règlement s'applique à tout prélèvement d'eau. À moins d'indications contraires, il s'applique immédiatement aux prélèvements existants, ainsi qu'aux nouveaux prélèvements.
>
> Ne sont toutefois pas visés par le présent règlement, les prélèvements d'eau suivants:
>
> 1° les prélèvements dont le volume journalier maximal est inférieur à **25 000 litres par jour**, tous les jours au cours d'une année civile;

Application des principes (R3)

Les recommandations de baisser le seuil des prélèvements rendant nécessaire la déclaration au ministère, permettra d'appliquer les principes suivants :

- Un meilleur **accès au savoir (6)**, en donnant accès aux données probantes à des décideurs pour de l'aide scientifique à la décision ou encore aux analystes qui conseillent ces mêmes décideurs;
- Une plus grande transparence pour faciliter la **participation et l'engagement (5)** des citoyens dans les actions à prendre pour une gestion intégrée et durable de la ressource en eau;

Accélérer l'acquisition de connaissances

Comme il a été mentionné dans les lignes précédentes, l'accès aux données probantes est une des clés de l'aide à la prise de décision dans une optique de développement durable. Il est essentiel que des décisions liées à la ressource en eau puissent être prises de manière approfondie au moyen d'une évaluation exhaustive au préalable.

Les connaissances sur les milieux humides et hydriques au Québec, sur les eaux de surfaces et souterraines, se sont enrichies dans les dernières années, mais restent encore incomplètes. Plusieurs initiatives ont en effet été mises en place pour accélérer la réalisation de diagnostics et de caractérisations de la ressource en eau.

L'actualisation des données nécessaire pour bien encadrer les redevances repose essentiellement sur la qualité des informations à la disposition du gouvernement. Le ROBVQ considère qu'il serait stratégique d'allouer une partie des montants recueillis par les redevances à la production de données plus précises sur *la capacité de support des écosystèmes* que sont les des bassins versants et les aquifères. Il est primordial de pouvoir identifier avec précision les seuils critiques en termes de volume de consommation d'eau pour établir de façon adéquate les limites et surtout pour protéger adéquatement et de manière pérenne la ressource en eau.

Recommandation 4 (R4)

Le ROBVQ recommande qu'une partie des sommes prélevées soit directement investie dans **l'acquisition de connaissances** permettant de mieux évaluer la valeur de la ressource et surtout les impacts des prélèvements d'eau sur les écosystèmes.

Application des principes (R4)

La recommandation du ROBVQ d'accélérer l'acquisition de connaissances aurait un effet multiplicateur sur la qualité des ajustements possibles et pourrait avoir aussi un impact positif sur les principes suivants :

- Une meilleure compréhension sur **la capacité de support des écosystèmes (13);**
- Une meilleure **protection de l'environnement (3)** et de la **biodiversité (12)**;
- Une **production et une consommation plus responsable (14)**;
- Une meilleure gestion des risques, donc une meilleure **prévention (9)** et une plus grande capacité à appliquer le principe de **précaution (10)**.

Conclusion

L'eau est complexe, il ne faut pas la simplifier

Dans ces dernières communications auprès du ministère, le ROBVQ a d'ores et déjà souligné l'importance de ne pas faire abstraction de la complexité en voulant simplifier l'eau à une seule de ses dimensions. Même si la règlementation sur les prélèvements d'eau traite ici de la ressource dans sa dimension exploitable, il n'en demeure pas moins que la valeur collective associée à l'eau est aussi l'expression de la complexité des nombreux usages qui y sont associés, et des capacités écosystémiques qu'elle couvre. Une application intégrée de la règlementation, portant sur de réelles collaborations et non pas sur des efforts opérés en silo, est ainsi essentielle pour que les actions entreprises soient durables. Une approche intégrée tient aussi compte de la dimension culturelle de l'eau, du fait qu'elle est aussi **un patrimoine culturel (10) qu'il faut protéger**. Au Québec, les perceptions d'abondance de la ressource s'ajoutent au défi de la participation des acteurs au processus de concertation. Cependant, avec l'accélération des changements climatiques, une étape importante de mobilisation s'annonce. Cette nouvelle application règlementaire est une opportunité pour faire valoir la fierté du Québec à l'égard de son patrimoine naturel et de ses prises d'initiatives pour sa préservation.

Cette étape règlementaire est aussi une manière d'intégrer davantage le **principe d'utilisateur-payeur (15)** dans les mécaniques de régulation et de gestion de la ressource en eau. Avec la possibilité de se doter d'un comité aviseur, le ministère pourrait en effet entreprendre l'analyse du processus dans le but d'intégrer ce principe, levier du développement durable. Car au-delà des sanctions, des outils règlementaires et financiers, les travaux autour du Fonds bleu et des redevances offriront aux réfractaires une meilleure compréhension de leur impact sur la ressource en eau.

Pour une gestion intégrée et durable de l'application règlementaire

Le ROBVQ réitère au ministère sa collaboration dans la mise en œuvre et l'application règlementaire qui s'annonce. Constitué de professionnels œuvrant pour la gestion intégrée de la ressource en eau, le réseau des organismes de bassins versants du Québec continuera son travail de mobilisation auprès des acteurs de l'eau et surtout tentera de faire fructifier rapidement ces nouveaux outils qui seront mis à leur disposition.

Il est temps de passer à l'action !

ROBVQ

Regroupement des organismes
de bassins versants du Québec

870, avenue de Salaberry, bureau R35
Québec (Québec) G1R 2T9

Téléphone : 418 800-1144