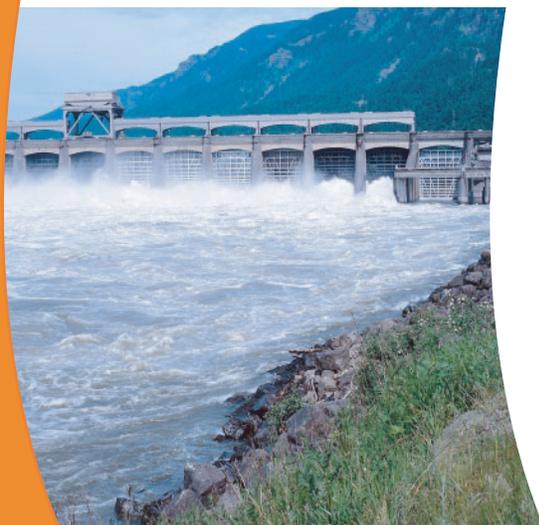


Présenté au :
Ministère du Développement
durable, de l'Environnement et des
Parcs.

Consultation publique sur le projet de Règlement de redevance exigible pour l'utilisation de l'eau



Mémoire



2 juillet 2010

Table des matières

TABLE DES MATIERES.....	1
INTRODUCTION.....	2
PRÉSENTATION DE L'ORGANISME.....	3
LE REGROUPEMENT DES ORGANISATIONS DE BASSIN VERSANT DU QUÉBEC	3
LES ORGANISATIONS DE BASSINS VERSANTS.....	3
COMMENTAIRES GÉNÉRAUX.....	5
COMMENTAIRES SPÉCIFIQUES.....	6
MÉCANISMES DE GESTION, DE REDISTRIBUTION ET D'UTILISATION DES REDEVANCES.....	6
APPLICATION DU PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR	8
AUTRES TYPES DE REDEVANCES	9
CONCLUSION.....	11

Introduction

Le Regroupement des organisations de bassin versant du Québec (ROBVQ) est heureux d'avoir l'opportunité de formuler des commentaires et des recommandations dans le cadre de la consultation publique sur le projet de *Règlement sur la redevance exigible sur l'utilisation de l'eau*.

Dans le présent mémoire, vous trouverez en première partie des commentaires généraux sur le projet de règlement. En deuxième partie, le ROBVQ formule des commentaires spécifiques et des recommandations visant notamment à bonifier le projet de règlement et à préciser certains éléments concernant les mécanismes de gestion, d'attribution et d'utilisation des redevances.

Présentation de l'organisme

Le Regroupement des organisations de bassin versant du Québec

Le Regroupement des organisations de bassin versant du Québec (ROBVQ) est un organisme à but non lucratif qui a été créé en novembre 2001 par les organismes de bassins versants (OBV) du Québec. Le ROBVQ compte comme membres 40 organismes de bassins versants répartis sur l'ensemble du territoire méridional du Québec. En plus de représenter ses membres, le ROBVQ a pour mandat de promouvoir les grands principes de la gouvernance participative et la gestion intégrée et concertée de l'eau par bassin versant. Le ROBVQ est, dans le cadre de la réalisation de ce mandat, le partenaire privilégié du gouvernement du Québec.

Les organisations de bassins versants

Les OBV sont des organismes à but non lucratif qui agissent à titre de tables de concertation où siègent des gestionnaires et acteurs de l'eau de différents milieux qui ont un impact ou un intérêt pour les ressources en 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 les suivants :

- Élaborer un plan directeur de l'eau (PDE) en informant et favorisant la participation de la population;
- Faire signer des contrats de bassin aux acteurs de l'eau;
- Suivre la mise en œuvre de ces contrats de bassin;
- Faire la mise à jour du PDE;
- Informer la population et les acteurs de l'eau de façon continue;
- Participer à la réalisation du plan de gestion intégrée du Saint-Laurent (GISL) afin d'assurer l'arrimage entre la GIEBV et la GISL¹.

Par ailleurs, la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* est venue confirmer les mandats dévolus aux OBV :

« 3° pour chacune des unités hydrographiques visées au paragraphe 2° qu'il indique, pourvoir, aux conditions qu'il fixe et réserve faite des dispositions du paragraphe 4° :

a) soit à la constitution d'un organisme ayant pour mission d'élaborer et de mettre à jour un plan directeur de l'eau et d'en promouvoir et suivre la mise en œuvre, en s'assurant d'une représentation équilibrée des utilisateurs et des divers milieux intéressés, dont le milieu gouvernemental, autochtone, municipal, économique, environnemental, agricole et communautaire, dans la composition de cet organisme » (Article 14, Section 4).

¹ Auger, P. et J. Baudrand (2004). Gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec : cadre de référence pour les organismes de bassins versants prioritaires, Québec, ministère de l'Environnement, Direction des politiques de l'eau, Envirodoq no ENV/2004/0009, [En ligne]. <http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/cadre-reference-giebv.pdf> (21 août 2006), p. 8.

Toutefois, en tant qu'organismes à but non lucratif, les OBV ne possèdent aucun pouvoir légal autre que ceux qui sont 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 s'approprier et à intégrer le PDE, signer des contrats de bassin pour la mise en œuvre des actions identifiées dans le plan d'action du PDE et, finalement, suivre et évaluer la mise en œuvre de ce plan d'action.

Commentaires généraux

Le ROBVQ se montre très favorable au projet de *Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau*, notamment parce que celui-ci repose sur l'application du principe *utilisateur-payeur* reconnu à l'article 9 de la *Politique nationale de l'eau* (2002) : « À cet égard, le gouvernement s'engage à : Développer et mettre en place, de façon progressive, à compter de 2003, un régime de redevances pour l'utilisation (prélèvement et rejet) des ressources en eau du Québec »². Ce principe est aussi reconnu comme premier principe de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* :

« Les coûts liés à l'utilisation des ressources en eau, dont les coûts de protection, de restauration, de mise en valeur et de gestion, sont assumés par les utilisateurs dans les conditions définies par la loi et en tenant compte des conséquences environnementales, sociales et économiques ainsi que du principe pollueur-payeur » (Section II, principes).

Ce projet de règlement fait également écho aux recommandations du ROBVQ et de plusieurs autres intervenants pour qui la mise en place d'un système de redevances sur l'eau est nécessaire et complémentaire à la réforme de la gouvernance de l'eau au Québec, telle qu'elle a été mise de l'avant dans la *Politique nationale de l'eau* et enchâssée dans la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*.

De plus, ce projet de règlement est conséquent avec les plus récentes initiatives du gouvernement en matière de gouvernance et de gestion intégrée de l'eau par bassin versant. En effet, il constitue une suite logique au déploiement de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant sur l'ensemble du territoire du Québec méridional, à la reconnaissance des organismes de bassin versant (OBV) dans la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* et à l'augmentation de leur financement statutaire.

Bien que le ROBVQ accueille positivement ce projet de règlement dans sa globalité, il souhaite néanmoins formuler quelques commentaires spécifiques et recommandations visant à bonifier ou préciser certains éléments qui interpellent plus directement le ROBVQ et les organismes de bassins versants, notamment concernant la nécessité de consacrer un financement adéquat pour la mise en œuvre des actions des Plans directeurs de l'eau.

² Gouvernement du Québec, 2002, *Politique nationale de l'eau*, Québec, p. 28.

Commentaires spécifiques

Mécanismes de gestion, de redistribution et d'utilisation des redevances

Tout d'abord, le ROBVQ se sent directement interpellé par l'énoncé de la vision gouvernementale, concernant les redevances sur l'eau, qui met l'emphase sur la protection, la planification et le financement d'actions qui s'inscrivent dans le cadre d'une gestion intégrée et concertée des ressources en eau :

« Les fonds recueillis par le biais des redevances sur l'eau, qui s'appliqueront à compter de janvier 2011 sont estimés à 8,8 M\$ sur une base annuelle et seront entièrement versés au Fonds vert. Ils permettront de réaliser plusieurs des engagements gouvernementaux touchant la gestion intégrée des ressources en eau et l'acquisition de connaissances »³.

Le ROBVQ rappelle que la *Politique nationale de l'eau* prévoyait le financement des OBV par l'entremise du *Fonds national de l'eau*, lui-même alimenté par des redevances sur l'eau. Cependant, le *Fonds national de l'eau* a été abrogé par l'article 20 de la *Loi sur le développement durable* et le Fonds vert a été institué par l'article 20 de la même loi. Ainsi, **le ROBVQ recommande que les redevances sur l'eau qui alimenteront le Fonds vert servent prioritairement à soutenir les organismes de bassin versant (OBV) dans la réalisation de leur mission et de leurs mandats, notamment la réalisation des *Plans directeurs de l'eau*, après leur adoption soit par la *Table interministérielle sur la Politique nationale de l'eau* prévue à cette fin ou soit par le ministre du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (*Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, Article 14,7).**

De plus, le gouvernement a reconnu légalement les OBV comme étant les mandataires de la gouvernance de l'eau au Québec à l'article 14 de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* (Article 14). Le ROBVQ rappelle également que le gouvernement a défini et annoncé la création de 40 nouvelles zones de gestion intégrée de l'eau en mars 2009, afin de mettre en place un nouveau cadre de gestion intégrée de l'eau par bassin versant devant couvrir tout le territoire du Québec méridional. Cette nouvelle réalité fait en sorte que les OBV, qui sont des tables de concertation regroupant des gestionnaires et usagers de l'eau présents sur un territoire hydrographique déterminé, doivent être considérés comme des bénéficiaires privilégiés d'une partie ou de la totalité des sommes recueillies suite à l'entrée en vigueur du *Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau*.

Par ailleurs, le ROBVQ est conscient qu'une partie des fonds annoncés (8,8 millions sur une base annuelle) permettront de réaliser un nombre accru d'actions prévues dans les PDE réalisés par les organismes de bassins versants du Québec. Cependant, ce financement semble très peu élevé si nous le comparons, par exemple, avec les sommes investies dans le programme Prime-Vert du MAPAQ (145 millions sur 10 ans)

³ MDDEP. Communiqué de presse, 27 avril 2010. « Redevance sur l'eau : Pour une utilisation responsable de la ressource ». [En ligne] <http://www.mddep.gouv.qc.ca/Infuseur/communique.asp?no=1665>

dans le cadre du *Plan d'intervention gouvernemental sur les algues bleu-vert 2007-2017* (Action 2.9). Le ROBVQ estime que les fonds annoncés seront nettement insuffisants pour assurer la mise en œuvre des actions des PDE réalisés pour les 40 zones de gestion intégrée de l'eau du Québec. Le ROBVQ tient à rappeler que la contribution financière et technique des acteurs locaux et régionaux est essentielle pour assurer la mise en œuvre du PDE, mais cet apport du milieu comporte toutefois ses propres limites. En ce sens, **le ROBVQ propose de revoir les taux de redevances de façon à générer un financement accru qui facilitera la mise en œuvre des actions des PDE.**

Le ROBVQ se questionne également sur l'utilisation que compte faire le gouvernement des sommes versées en fonction des pénalités prévues au projet de loi n° 89 (*Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'en renforcer le respect*). **Le ROBVQ propose qu'un pourcentage des sommes engendrées et versées au Fonds vert suite à l'entrée en vigueur de ce projet de loi puisse être consacré au financement de la gestion de l'eau, notamment de la mise en œuvre des actions des PDE.** À tout le moins, le ROBVQ estime que les fonds recueillis suite à des pénalités concernant le milieu hydrique devraient être réinvestis pour la réalisation d'actions de sensibilisation, de compensation ou d'acquisition de connaissances reliées aux ressources hydriques.

Dans son mémoire déposé lors de la consultation publique sur la *Stratégie gouvernementale de développement durable*, le ROBVQ proposait également une autre avenue intéressante pour soutenir financièrement la gestion intégrée de l'eau au Québec. En effet, le ROBVQ soulignait qu'il existe au Québec un système de redevances sur l'eau. Il s'agit du Fonds des générations, institué par la *Loi sur la réduction de la dette* et alimenté 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, le ROBVQ rappelle que si la santé financière du Québec est importante pour les générations futures, la santé environnementale l'est tout autant. En ce sens, **le ROBVQ propose qu'un pourcentage des redevances hydrauliques versées par Hydro-Québec au Fonds des générations serve également à soutenir financièrement les organismes de bassin versant dans la réalisation de leur mission et de leurs mandats.**

À la lecture du projet de règlement, le ROBVQ s'interroge sur les mécanismes de gestion du Fonds vert, en regard des redevances sur l'eau, notamment au sujet des programmes qui seront éventuellement mis en place afin de réinvestir les sommes associées aux redevances dans la gestion de l'eau. **Le ROBVQ recommande que les sommes issues des redevances soient redistribuées par l'entremise de programmes spécifiques dédiés à la gestion intégrée de l'eau par bassin versant, et ce, selon des modalités préalablement définies dans le règlement.** Des programmes pourraient, par exemple, concerner l'érosion des berges des rivières et des plans d'eau, la gestion des milieux humides ainsi que les infrastructures municipales pour améliorer la gestion des eaux pluviales et réduire les débordements de rejets des eaux usées par des ouvrages de surverse. De plus, **le ROBVQ recommande que la mise en place de ces programmes soit effectuée en collaboration avec les organismes de bassin versant, de façon à mieux identifier et cibler les problématiques et les besoins spécifiques à l'échelle des différentes zones de gestion intégrée de l'eau.**

D'autre part, des projets pourraient également être présentés par des organismes ou des instances municipales partenaires des organismes de bassins versants, si ces projets cadrent avec les orientations, les objectifs et le plan d'action du PDE et s'ils reçoivent l'aval des OBV concernés. Dans ce contexte, le ROBVQ estime que le principe de reddition de comptes au gouvernement doit être clairement défini et s'appliquer systématiquement pour tous les organismes qui se verront octroyer du financement pour la réalisation ou la coordination d'une action directement associée à l'acquisition de connaissances, à la réalisation du PDE et à la coordination de la mise en œuvre des actions concertées qui y ont été identifiées.

Par ailleurs, le ROBVQ estime qu'il devrait, en tant que représentant des OBV du Québec, être partie prenante du processus de mise en place des programmes et d'attribution des sommes générées par les redevances sur l'eau, et ce, en collaboration avec le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP). **Le ROBVQ recommande la création d'un comité national, minimalement composé de représentants du MDDEP et du ROBVQ, dont le rôle serait de mettre en place des programmes de financement dédiés à la gestion intégrée de l'eau, d'assurer leur gestion et de définir les mécanismes d'attribution des sommes disponibles dans chacun des programmes.**

Application du principe pollueur-payeur

Le ROBVQ est également surpris de constater que le principe pollueur-payeur n'est pas considéré dans le présent projet de règlement. Ce principe est d'ailleurs un des principes directeurs mis de l'avant dans la *Politique nationale de l'eau* puisque « *les usagers doivent être redevables quant à l'utilisation et la détérioration de l'eau selon une approche utilisateur-payeur et pollueur-payeur* » (PNE, p. 27). Ce principe a d'ailleurs été reconnu à l'article 6 o) de la *Loi sur le développement durable* (L.R.Q., chapitre D-8.1.1) et à l'article 5 de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*.

À ce sujet, le ROBVQ rappelait, dans ses mémoires déposés lors de la consultation sur le projet de *Stratégie gouvernementale de développement durable* et lors des *Consultations particulières et auditions publiques à l'égard du projet de loi n° 92*⁴, que le principe pollueur-payeur est :

« 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. [...] 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 ».

⁴ *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* (Loi adoptée en juin 2009).

Le ROBVQ est d'avis qu'il est important de rendre la contribution des acteurs de l'eau proportionnelle à leurs usages, mais également aux dommages qu'ils causent à la ressource. Le ROBVQ est convaincu que l'intégration et l'application du principe pollueur-payeur au présent projet de règlement, ou dans le cadre d'un futur projet de règlement sur les rejets qui serait complémentaire à celui-ci, permettrait de mobiliser une part importante des sommes supplémentaires nécessaires à la gestion intégrée de l'eau, notamment pour l'acquisition de connaissances, la réalisation et la mise en œuvre du PDE.

L'application de ce principe est fondamentale dans la démarche de développement durable et a des applications directes dans le domaine de la gestion de l'eau. En fonction de ces constats, **le ROBVQ recommande que le principe *pollueur-payeur* soit considéré et intégré au projet de *Règlement de redevance exigible pour l'utilisation de l'eau* puisqu'il est intimement lié et complémentaire au principe *utilisateur payeur*. À défaut de l'intégrer dans ce règlement, le ROBVQ considère qu'il devrait être complété par un autre règlement qui pourrait accompagner le projet de loi 89, Loi modifiant la Loi sur la qualité de l'environnement afin d'en renforcer le respect.** De plus, l'application de ce principe permettrait de mobiliser une part importante des sommes nécessaires à la gestion intégrée de l'eau et à la protection des ressources en eau et des milieux aquatiques, et ce, dans une perspective de développement durable.

Autres types de redevances

Le ROBVQ estime qu'il serait également pertinent d'envisager la mise en place d'autres types de redevances sur l'eau pour des activités ayant une incidence sur la qualité de l'eau sans être toutefois associées aux prélèvements et aux rejets. La France a d'ailleurs identifié, dans son *Code de l'environnement*, différents types de redevances sur l'eau qui débordent du cadre des rejets et des prélèvements et, pour chacun d'eux, un taux de redevance spécifique a été identifié selon la nature de l'activité :

« En application du principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement, l'agence de l'eau établit et perçoit auprès des personnes publiques ou privées des redevances pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, pour prélèvement sur la ressource en eau, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacle sur les cours d'eau et pour protection du milieu aquatique »⁵.

À titre d'exemple, **le ROBVQ recommande de considérer la mise en place d'une redevance relative à l'imperméabilisation des sols.** La pertinence de cette redevance réside dans le fait qu'elle permettrait de lier les préoccupations et la réalité de l'aménagement du territoire à celles de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant. Ce type de redevance viserait principalement les promoteurs immobiliers et serait perçue lors de la délivrance d'un permis de construction par une municipalité. Comme l'expliquent Brun et Lasserre, cette redevance devrait être « *proportionnelle à la surface imperméabilisée de la parcelle et pondérée, par exemple, par le coefficient de perméabilité des sols (0,9 pour un enrobé de stationnement, 0,6 pour un revêtement*

⁵ Articles L213-10 à L213-10-12, *Code de l'environnement* (Version consolidée au 7 juin 2010).

sablonneux...) »⁶. Cette redevance, qui va de pair avec une stratégie d'acquisition foncière visant la protection de certains milieux vulnérables, aurait l'avantage de contribuer à sensibiliser à la fois les élus, les aménagistes et la multitude d'acteurs dont les activités sont étroitement reliées au développement immobilier, et ce, principalement dans les régions urbaines et périurbaines. L'expérimentation de cette redevance pourrait logiquement se faire, dans une première phase, dans les « *zones humides vulnérables répertoriées dans le cadre des plans régionaux conçus par Canards Illimités (CIC)* »⁷.

La mise en place de cette redevance permettrait à la fois de renforcer le rôle d'acteur de l'eau des instances municipales, principaux artisans de l'aménagement du territoire, tout en favorisant une plus grande cohérence entre les considérations municipales et hydrologiques dans la planification territoriale. La gouvernance de l'eau pourrait alors s'arrimer de façon plus efficace et harmonieuse à la politique municipale. Par ailleurs, les redevances sur l'eau permettraient aux OBV de bénéficier de ressources financières accrues, ce qui contribuera à renforcer leur statut et la coordination des actions avec le secteur municipal.

⁶ Brun A. et Lasserre F., 2010, « Politique nationale de l'eau au Québec : constat et perspectives », *La revue en sciences de l'environnement*, Hors-série 7, juin 2010, p. 7.

⁷ Ibid.

Conclusion

Le ROBVQ est très heureux de voir naître cette première initiative visant la mise en place d'un système de redevances sur le prélèvement de la ressource en eau, et ce, pour certaines catégories d'usagers. Le ROBVQ considère que ce projet de règlement est une initiative qui a le mérite de cibler, pour l'instant, les principaux usagers de l'eau qui prélèvent et consomment une quantité importante d'eau dans leur processus de fabrication. Cependant, le ROBVQ estime qu'il faudra éventuellement élargir cette liste de façon à inclure les principaux usages et activités qui ont une incidence sur la qualité des ressources en eau, par exemple une redevance sur l'imperméabilisation des sols.

En somme, le ROBVQ se réjouit de la mise en place de ce règlement, qui constitue une première étape dans l'application du principe *utilisateur-payeur* au Québec, même si les mécanismes de gestion et d'attribution des sommes générées par les redevances sur les prélèvements d'eau sont encore à définir. À ce sujet, le ROBVQ offrira son entière collaboration au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs pour travailler à l'élaboration de ces mécanismes et définir des programmes de financement, alimentés par les redevances, qui serviront notamment à appuyer les OBV dans la réalisation de leur mission et de leurs mandats.

Finalement, le ROBVQ est confiant que d'autres mesures financières, telle l'application du principe *pollueur-payeur*, seront définies et mise en œuvre prochainement. Ces mesures assureront le financement nécessaire à une gestion intégrée de l'eau efficace à l'échelle des bassins versants et inciteront les usagers de l'eau à adopter de bonnes pratiques en matière de prélèvements et de rejets des ressources en eau.

