

MEMOIRE PRESENTE AU
MINISTERE DU DEVELOPPEMENT DURABLE,
DE L'ENVIRONNEMENT ET DES PARCS (MDDEP)

DANS LE CADRE DE LA CONSULTATION PUBLIQUE
SUR LES SOURCES D'APPROVISIONNEMENT EN EAU POTABLE



STRATÉGIE DE PROTECTION ET
DE CONSERVATION DES SOURCES
DESTINÉES À L'ALIMENTATION
EN EAU POTABLE

Juin 2012

PAR



Nature Québec, 2012 (juin).

Stratégie de protection et de conservation des sources destinées à l'alimentation en eau potable. Mémoire présenté au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), dans le cadre de la consultation publique sur les sources d'approvisionnement en eau potable, 9 pages.

Rédaction

Mylène Bergeron, biologiste

Crédits photographiques (page couverture)

© Québec couleur nature 2007, Lucienne Paquette

© Québec couleur nature 2008, Esther Poitras

© Québec couleur nature 2008, Andrée-Louise Beaulieu

ISBN 978-2-923731-84-1 (document imprimé)

ISBN 978-2-923731-85-8 (document PDF)

© Nature Québec, 2012

870, avenue De Salaberry, bureau 207, Québec (Québec) G1R 2T9

Table des matières

PRÉSENTATION DE NATURE QUÉBEC.....	1
INTRODUCTION	2
OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LA STRATÉGIE	3
Les fondements	3
La démarche.....	4
Le partage des tâches et des responsabilités	5
Le soutien gouvernemental	6
RECOMMANDATIONS DE NATURE QUÉBEC.....	7
CONCLUSION.....	9

PRÉSENTATION DE NATURE QUÉBEC

Nature Québec (www.naturequebec.org) est un organisme national à but non lucratif (OBNL) qui regroupe des individus et des organismes œuvrant à la conservation de la nature, au maintien des écosystèmes essentiels à la vie. Depuis 1981, Nature Québec souscrit aux objectifs de la Stratégie mondiale de conservation de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) :

- maintenir les processus écologiques essentiels à la vie ;
- préserver la diversité biologique ;
- favoriser l'utilisation durable des espèces, des écosystèmes et des ressources.

Nature Québec intervient pour protéger la nature lors de l'aménagement du territoire agricole et forestier, de la gestion du Saint-Laurent et de la réalisation de projets de développements urbains, routiers, industriels et énergétiques.

Nature Québec participe à des consultations publiques et exige, si nécessaire, un examen public préalable à l'adoption de projets, de politiques ou de programmes gouvernementaux qui pourraient avoir des impacts négatifs sur l'environnement. Pour y parvenir, Nature Québec a constitué des commissions qui regroupent des bénévoles qui réfléchissent et interviennent dans les domaines de l'agriculture, des aires protégées, de la biodiversité, de l'eau, de l'énergie et des changements climatiques, et de la forêt. Grâce à leur travail, Nature Québec est devenu une référence en matière de protection de l'environnement.

INTRODUCTION

Le 12 avril dernier, le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) annonçait la tenue d'une consultation publique portant sur la *stratégie de protection et de conservation des sources destinées à l'alimentation en eau potable*. Nature Québec tient à remercier le MDDEP pour l'occasion qui lui est offerte de s'exprimer sur cette stratégie.

Extrait du communiqué de presse du MDDEP annonçant la tenue des consultations publiques sur la stratégie de protection et de conservation des sources destinées à l'alimentation en eau potable :

« L'eau est une ressource naturelle indispensable à la vie, mais également à l'exercice de toute activité humaine. La qualité et la quantité d'eau sont variables dans le temps et l'espace, et les changements climatiques accentueront les écarts dans la disponibilité de l'eau. Le développement de toute collectivité dépend largement des ressources en eau dont elle dispose.

La gestion de cette ressource vulnérable nécessite donc de concilier ses multiples usages et de se prémunir contre les conséquences des changements climatiques et contre tout autre risque d'origine naturelle ou anthropique. »

On ne peut qu'être d'accord avec cet énoncé. L'eau est une ressource vitale et précieuse. Sa protection doit être une priorité de la société. Par ailleurs, il sera important que la stratégie tienne compte de la notion de priorisation des usages, telle qu'abordée dans le projet de règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection. S'il importe de concilier les usages pour éviter, voire éliminer, les conflits d'usages, il est encore plus important de les prioriser. Dans le cadre d'une stratégie sur la protection et la conservation des sources d'eau potable, cet usage doit être prioritaire sur les sources concernées et doit avoir préséance sur les autres usages.

L'objectif de la stratégie est d'assurer à l'ensemble de la population un approvisionnement en eau potable, en quantité et en qualité suffisantes pour les générations actuelles et futures. La stratégie proposée vise les sources d'alimentation de surface et souterraines pour l'alimentation en eau potable. Elle se situe dans la continuité des lois, règlements, ententes et stratégies suivants :

- Règlement sur la qualité de l'eau potable, 2001.
- Règlement sur le captage des eaux souterraines, 2002.
- Politique nationale de l'eau, 2002.
- Entente sur les ressources en eaux durables du bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, 2005.
- Loi sur le développement durable, 2006.
- Loi sur le caractère collectif des ressources en eau, 2009.
- Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau, 2010.
- Stratégie québécoise d'économie d'eau potable, 2011.
- Projet de règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection, 2011.
- Projet de loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme, déposé de 2011.

OBJECTIFS POURSUIVIS PAR LA STRATÉGIE

Les objectifs poursuivis par la stratégie de protection et de conservation des sources destinées à l'alimentation en eau potable sont :

- Connaissance des sources
- Évaluation de leur vulnérabilité
- Renforcement de la protection et de la conservation
- Suivi de la mise en œuvre des actions
- Pérennité des investissements.

Dans sa stratégie, le MDDEP mentionne qu'il est économique pour la société de prévenir la contamination des sources. Or, si l'on veut être conséquent, la stratégie doit donc aussi avoir pour objectif stratégique la réduction des risques de contamination, de pollution, etc. Il ne faut pas seulement renforcer la protection et la conservation des sources, mais réduire les apports d'éléments nutritifs, les apports de sédiments, les apports de polluants et de contaminants, etc. dans les sources. C'est d'ailleurs cet objectif stratégique qui devrait guider la sélection des actions qui seront mises en œuvre dans les plans d'action intégrés. Par ailleurs, ces plans d'action sont sous la responsabilité des instances municipales. Une MRC, dans le cadre de ses compétences et devoirs, pourra réglementer le territoire et son occupation, mais ne sera pas nécessairement le bon acteur pour l'élaboration et la mise en œuvre des plans concertés, dans lesquels chacun des acteurs s'engage à diminuer les apports en polluant. Ainsi, des acteurs majeurs sont absents de la stratégie (ex. : industriels, forestiers, agriculteurs, etc.).

LES FONDEMENTS

Le MDDEP mentionne que la stratégie repose principalement sur cinq principes du développement durable, soit la prévention, la précaution, la subsidiarité, la participation et l'engagement. Or, il semble que plusieurs autres principes du développement durable devraient guider la stratégie, dont le premier serait la santé et la qualité de vie. Le but ultime de la stratégie n'est-il pas d'assurer un approvisionnement en eau de qualité afin d'éviter tout problème de contamination de la population (tragédie de Walkerton) ? Il faudrait également ajouter le principe de protection de l'environnement, lequel doit être sous-entendu dans la stratégie de protection et de conservation des sources destinées à l'alimentation en eau potable. Et que dire des principes d'efficacité économique, du respect de la capacité de support des écosystèmes, du principe de pollueur-payeur, etc. ? Bref, il semble que la majorité des principes du développement durable devraient guider la stratégie, pas seulement cinq d'entre eux.

Le MDDEP mentionne également que la stratégie repose sur une gestion durable, équitable et efficace des ressources. Or, ce n'est qu'à la toute fin du document que l'on parle d'encourager les municipalités à réduire leur consommation en eau potable, sans toutefois expliquer comment, ni leur en donner les

moyens. On parle de sensibilisation de la population à réduire sa consommation, mais on ne parle pas d'aider les municipalités à rénover leur système de distribution de l'eau. Pour certaines municipalités, une grande partie des pertes d'eau provient des fuites du système de distribution.

LA DEMARCHE

La démarche proposée par la stratégie de protection et de conservation des sources destinées à l'alimentation en eau potable s'inscrit dans une logique tout à fait rationnelle :

- Localisation des sources
- Analyse de la vulnérabilité
- Mise en place de mesures de protection et de conservation
- Mise en œuvre des mesures de protection et de conservation
- Suivi

En ce qui concerne l'analyse de vulnérabilité, elle ne sera requise que pour les sources de catégorie I. Pour les sources de catégories II et III, elle sera préétablie par le gouvernement. Or, il n'est pas évident de comprendre sur quoi sera basée cette analyse de vulnérabilité. De plus, pour la réalisation de cette analyse de vulnérabilité, y aura-t-il des critères bien précis à analyser ? S'agira-t-il des mêmes critères pour toutes les sources ? Les analyses devront-elles être réalisées par un laboratoire accrédité ? Bref, les précisions manquent au sujet du contenu de l'analyse de vulnérabilité et de sa réalisation. Il faudra doter les municipalités d'un cahier de charge précis, avec des protocoles précis, pour s'assurer de la validité de l'information recueillie et sa reproductibilité. Cela facilitera le suivi des sources d'eau à long terme. Il faut également prévoir un accompagnement des municipalités dans la mise en œuvre de la stratégie.

Les mesures de protection demeurent indéfinies elles aussi. Le MDDEP parle de l'application de mesures minimales, mais quelles sont-elles ? Comment seront-elles établies, sur quelles bases ? Les mesures minimales incluront-elles des mesures concrètes, et chiffrées, de réduction d'apports en éléments nutritifs, en contaminants, etc. ? On parle de mesures de protection et de conservation, mais la stratégie doit aller au-delà, et viser des mesures de réduction. Ainsi, la stratégie semble éviter de parler de réduction de la pollution à la source, alors que c'est la mesure qui devrait l'emporter sur toutes les mesures, et ce, pour toutes les sources. En effet, en réduisant la pollution à la source, en plus de protéger et de conserver l'eau potable, les risques de contamination de la population et les coûts de décontamination de l'eau seraient réduits.

La stratégie mentionne que le contenu des mesures est flexible, ce qui peut facilement se comprendre étant donné que les sources font face à des problématiques différentes. Mais qui déterminera quelles mesures seront mises de l'avant ? Dans le choix des mesures, il doit y avoir une ligne directrice qui est de protéger la qualité de la source, voire de la restaurer dans certains cas. Et les mesures doivent être des mesures quantifiables afin de faciliter le suivi.

En ce qui concerne la mise en œuvre des mesures, la stratégie mentionne qu'elle devra se baser sur les outils réglementaires des municipalités et de la MRC. Cela implique une révision des outils, afin que ces derniers visent réellement la protection et la conservation de la source. Et, cela implique surtout une harmonisation des outils réglementaires entre les municipalités d'une MRC ou encore entre celles d'un même bassin versant. Tous les outils réglementaires de protection et de conservation des sources d'eau potable doivent aller dans le même sens. Ainsi, si on vise la réduction de la pollution à la source, il faudra mettre à profit d'autres secteurs que le secteur municipal, le secteur agricole par exemple. S'en tenir uniquement aux outils municipaux est limitant.

En ce qui concerne le mécanisme de suivi, on note que, pour les sources de catégorie II, il n'y a aucune exigence de publication pour l'évaluation des risques, ni de suivi obligatoire pour la mise en œuvre. Ceci apparaît étrange et il y aurait lieu de mieux justifier cette décision, car les problèmes d'une municipalité de moins de 500 personnes n'apparaissent a priori pas différents des problèmes des municipalités de plus de 500 personnes. De plus, la stratégie ne mentionne pas à quoi réfère exactement le suivi. S'il s'agit de la qualité d'eau de la source, c'est relativement simple. Or, le suivi devrait aller bien au-delà. Il faut assurer un suivi des risques et de l'évolution de l'occupation du territoire ; un suivi et une évaluation des résultats des mesures mises de l'avant, etc.

Finalement, il n'y a aucune mention d'éducation et de sensibilisation de la population dans la démarche proposée. Or, les chances de succès seront meilleures si la population s'implique dans la protection et la conservation de ses sources d'eau potable.

LE PARTAGE DES TACHES ET DES RESPONSABILITES

Au fil des ans, le Québec s'est doté d'un cadre légal solide, mais très lent à se mettre en place et doté de ressources insuffisantes. L'approche de gestion intégrée de la ressource propose un partage de responsabilités, qui, dans la stratégie, retombe à peu près uniquement sur les épaules des municipalités locales et des MRC, autant financièrement qu'administrativement. Le ministère se borne ici à un rôle vague de superviseur et de soutien technique, sans s'engager financièrement de quelque manière que ce soit. Or, le Ministère devrait déployer les efforts nécessaires pour coordonner la mise en œuvre de la stratégie au niveau provincial.

Le rôle des organismes de bassins versants est vague. Ils sont essentiellement relégués à jouer un rôle de conciliation et de concertation, mais sans pouvoir décisionnel. Or, en toute logique, il faut garder le bassin versant comme unité de territoire des sources d'eau potable.

La décision de confier la responsabilité aux municipalités et MRC s'inscrit dans une logique compatible avec la réglementation et les lois existantes du Québec. Cette responsabilité supplémentaire ajoute encore à leurs obligations, sans leur donner de moyens supplémentaires. En d'autres mots, on pellette encore dans la cour des municipalités sans leur donner de moyens financiers correspondants.

Ainsi les municipalités et les MRC ont la responsabilité de réaliser l'analyse de la vulnérabilité de leurs sources, ainsi que de définir et de mettre en œuvre les actions de protection et de conservation. Pour une grande partie des municipalités, ces responsabilités peuvent demander d'avoir recours à une expertise externe et coûteuse (analyses de vulnérabilité entre 10 et 100 000 \$ par prise d'eau et plan intégré entre 120 000 \$ pour un total de 12 M\$).

Enfin, ce document de consultation ne propose aucun échéancier de la part des municipalités et MRC pour se conformer à cette stratégie. Il est fort probable que cela servira d'excuses aux municipalités et MRC réticentes pour ne pas se conformer ou pour retarder la mise en œuvre de cette stratégie. Il en résultera probablement des délais supplémentaires pour rendre la stratégie opérationnelle à la grandeur du Québec.

LE SOUTIEN GOUVERNEMENTAL

Une des actions du soutien gouvernemental est de rendre accessibles les données sur la qualité de l'eau. Cette action est étonnante. Il semble que cette action devrait être acquise et déjà utilisée par les municipalités et les MRC. Rappelons que c'est ce même ministère qui a décidé de ne plus rendre publique la liste des lacs connaissant des proliférations de cyanobactéries.

De plus, il serait intéressant que le Ministère rende publiques d'autres données environnementales essentielles, notamment les données du suivi des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux et de l'inventaire national des rejets polluants, ce pour assurer le succès de la mise en œuvre de la stratégie.

Finalement, le Ministère s'engage à faire la promotion de la stratégie en publiant des documents de soutien aux municipalités et aux MRC. Ces documents devront être très clairs quant aux rôles, aux responsabilités et aux tâches du monde municipal dans la mise en œuvre de la stratégie. Il ne faut pas que ces documents laissent place à une large interprétation.

RECOMMANDATIONS DE NATURE QUÉBEC

Nature Québec recommande :

1. Que la stratégie tienne compte de la notion de priorisation des usages, telle qu'abordée dans le projet de *Règlement sur le prélèvement des eaux et leur protection*.
2. Que la stratégie ait pour objectif stratégique la réduction des risques de contamination, de pollution, etc.
3. Que la stratégie soit fondée sur l'ensemble des principes du développement durable, notamment ceux concernant la santé, la qualité de vie, la protection de l'environnement, l'efficacité économique, le respect de la capacité de support des écosystèmes et le principe pollueur payeur.
4. Que la stratégie, qui repose sur une gestion durable, équitable et efficace des ressources, aille plus loin que de seulement encourager les municipalités à réduire leur consommation en eau potable. Elle doit aussi aborder la question de rénovation des systèmes de distribution d'eau des municipalités et leur en donner les moyens.
5. Que, dans sa mise en œuvre, la stratégie inclue d'autres acteurs majeurs (ex. : industriels, forestiers, agriculteurs, etc.), en plus du secteur municipal.
6. Que la stratégie définisse mieux le rôle des organismes de bassin versant (OBV).
7. Que la stratégie soit plus précise en ce qui concerne le contenu de l'analyse de vulnérabilité et sa réalisation.
8. Que le Ministère accompagne les municipalités et les dote d'un cahier de charge précis, avec des protocoles précis, afin de s'assurer de la validité de l'information recueillie et de sa reproductibilité.
9. Que la stratégie soit plus précise en ce qui a trait aux mesures de protection, notamment les mesures minimales.
10. Que la stratégie aille au-delà de mesures de protection et de conservation et vise des mesures de réduction de la pollution.
11. Que la stratégie mentionne que les mesures mises de l'avant dans les plans d'action doivent avoir pour ligne directrice de protéger la qualité de la source d'eau potable, voire de la restaurer dans certains cas.

12. Que les mesures soient quantifiables afin d'en faciliter le suivi.
13. Que la stratégie encourage et facilite la révision et l'harmonisation des outils réglementaires.
14. Que la stratégie ne s'en tienne pas qu'aux outils réglementaires municipaux, mais inclue aussi des outils d'autres secteurs, tels les secteurs agricoles, forestiers, industriels, etc.
15. Que la stratégie soit plus précise en ce qui a trait au suivi des mesures des plans d'action intégrés, et ne se borne pas qu'au suivi de la qualité de l'eau.
16. Que la stratégie inclut un processus d'éducation et de sensibilisation de la population afin d'obtenir de meilleures chances de succès dans la mise en œuvre.
17. Que l'on revoie le partage des responsabilités de la stratégie afin qu'elle ne repose pas uniquement sur les épaules des municipalités et des MRC.
18. Que le gouvernement donne des moyens aux municipalités et aux MRC de mettre en œuvre la stratégie.
19. Que le Ministère coordonne, au niveau provincial, la mise en œuvre de la stratégie.
20. Que le Ministère propose un échéancier aux municipalités et aux MRC pour se conformer à cette stratégie.
21. Que le Ministère rende publiques d'autres données environnementales essentielles, notamment les données du suivi des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux et de l'inventaire national des rejets polluants, afin d'assurer le succès de la mise en œuvre de la stratégie.
22. Que le Ministère s'assure de développer des documents et des guides très clairs pour faciliter la mise en œuvre de la stratégie.

CONCLUSION

Nature Québec est heureux de constater que le gouvernement se préoccupe de la protection des sources d'eau potable et, à cette fin, qu'il mette en place la *Stratégie de protection et de conservation des sources destinées à l'alimentation en eau potable*. Si la stratégie proposée est un bon geste, il demeure des points obscurs notamment dans la mise en œuvre. Tout semble reposer sur les épaules du monde municipal. Or les bassins versants des sources d'eau potable ne suivent pas le découpage municipal. Il faudra, dans la forme actuelle, envisager beaucoup de concertation. Et que dire des municipalités qui s'abreuvent à même le fleuve ? Qui s'en occupera, et à quelle échelle ?