

Montréal, le 8 juin 2012

Madame Carole Jutras
Chef du Service des eaux municipales
Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
Direction des politiques de l'eau
675, boulevard René-Lévesque Est, 8e étage
Québec (Québec) G1R 5V7
Par courriel : carole.jutras@mddep.gouv.qc.ca

Objet : Stratégie de protection et de conservation des sources destinées à l'alimentation en eau potable

Madame Jutras,

Dans le cadre des consultations sur la Stratégie de protection et de conservation des sources destinées à l'alimentation en eau potable, Réseau Environnement a confié à un comité spécialement formé pour l'occasion le mandat de formuler des recommandations sur ladite stratégie. Ce comité regroupait des décideurs municipaux, des professionnels en environnement et des représentants du domaine de la recherche et d'organismes de bassins versants. Nous vous transmettons, dans le présent mémoire, le fruit des efforts concertés des membres de ce comité et, par le fait même, la position de Réseau Environnement sur la protection des prises d'eau potable au Québec.

Veuillez recevoir, Madame Jutras, l'expression de nos sentiments les meilleurs.



Mustapha Ouyed, ing.
Président



Mémoire sur la Stratégie de
protection et de conservation des
sources destinées à l'alimentation en
eau potable

présenté au
Ministère du Développement
durable, de l'Environnement et des
Parcs

Juin 2012

Table des matières

Présentation de Réseau Environnement	1
1. Introduction	2
2. Commentaires généraux.....	2
3. Commentaires spécifiques.....	6
4. Conclusions et recommandations	9

Présentation de Réseau Environnement



Réseau Environnement est le plus important regroupement de professionnels de l'environnement au Québec. Sa mission est de regrouper des spécialistes de l'environnement, des gens d'affaires, des municipalités et des industries du Québec, afin d'assurer, dans une perspective de développement durable, l'avancement des technologies et de la science, la promotion des expertises et le soutien des activités en environnement en favorisant et en encourageant :

- les échanges techniques et commerciaux;
- la diffusion des connaissances techniques;
- le suivi de la réglementation;
- la représentation auprès des décideurs;
- l'assistance auprès des marchés interne et externe.

L'organisme s'appuie sur l'adhésion de plus de 2 000 membres, dont 400 entreprises, 200 municipalités et plus de 1 400 professionnels œuvrant dans cinq principaux champs d'activités, soit la biodiversité, l'eau potable et les eaux usées, les sols et les eaux souterraines, l'air et les changements climatiques, ainsi que les matières résiduelles.

La particularité et la force de Réseau Environnement résident dans le regroupement de membres qui proviennent autant du secteur privé que public. Ces membres, réunis au sein de comités de travail, échangent sur leurs problématiques respectives et établissent des consensus, notamment sur les modifications législatives et réglementaires mises de l'avant par le gouvernement en matière d'environnement.

De plus, pour assurer une forte présence régionale au sein de l'Association, des présidents de région, appuyés de nombreux bénévoles, assument le rôle de courroie de transmission entre les besoins et les aspirations des professionnels de l'environnement en région et les priorités de l'Association. Ainsi, chacun des huit territoires suivants devient un lieu de débats sur les enjeux prioritaires : Abitibi-Témiscamingue, Bas-Saint-Laurent/Gaspésie/Îles-de-la-Madeleine, Capitale-Nationale/Chaudière-Appalaches, Côte-Nord, Estrie, Mauricie/Centre-du-Québec, Saguenay/Lac Saint-Jean et Montréal.

1. Introduction

Dans le cadre de la consultation du ministère du Développement Durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) sur la Stratégie de protection et de conservation des sources destinées à l'alimentation en eau potable, Réseau Environnement a réuni un comité d'experts composé de professionnels œuvrant dans le secteur de l'eau afin de rédiger des commentaires et des recommandations sur la présente Stratégie. Ce mémoire est le résultat des efforts concertés des membres de ce comité et, par conséquent, représente la position de Réseau Environnement.

La première partie de ce document expose les commentaires généraux, et la deuxième des commentaires spécifiques par article de la Stratégie. Les commentaires concernent majoritairement la protection des eaux de surface.

2. Commentaires généraux

Réseau Environnement salue vivement l'initiative du MDDEP de mettre en place une stratégie de protection et de conservation qui assurera la pérennité de nos sources d'eau destinées à l'alimentation en eau potable. Nous considérons qu'il s'agit d'un progrès majeur pour la conservation des sources d'eau potable actuelles et futures au Québec.

Généralement, le comité a noté de nombreux éléments positifs dans cette stratégie. Le MDDEP promet un soutien majeur, ce qui est une excellente nouvelle, car un rôle prépondérant du MDDEP est indispensable.

Toutefois, Réseau Environnement recommande que les rôles de chacun des acteurs soient mieux identifiés, en tenant compte des responsabilités, obligations et pouvoirs de chacun pour éviter certaines zones grises. En effet, il apparaît nécessaire que les responsables de la réalisation de l'analyse de vulnérabilité et des plans de protection soient plus clairement identifiés. Il est surtout indispensable que la coordination des intervenants soit assurée à l'échelle du bassin versant. La multitude d'intervenants municipaux et de MRC potentiellement présents à l'échelle d'un bassin versant peut compliquer sensiblement la réalisation des analyses de vulnérabilité et la mise en place d'un plan de protection.

Identification des rôles

Réseau Environnement constate que le projet de Stratégie propose que les municipalités régionales de comté (MRC) jouent un rôle important : les MRC seraient responsables de produire les plans intégrés de protection et de conservation. Il est évident que les MRC disposent de mandats et de pouvoirs qui leur permettent de jouer ce rôle. Malheureusement, les territoires des MRC ne correspondent pas nécessairement à ceux des bassins hydrographiques. Sur certaines rivières, il faudra plusieurs MRC pour couvrir une rivière de l'amont vers l'aval. Il faut donc se demander

comment la collaboration entre de multiples MRC pourra être assurée concrètement. Sans une collaboration étroite, on voit difficilement comment un plan de protection homogène et coordonné pourra être formulé et déployé. Étant donné que la rapidité d'action des MRC est souvent restreinte par une certaine lourdeur administrative et que rares sont les MRC qui possèdent l'expertise, les ressources et les données nécessaires dans le domaine de l'eau, Réseau Environnement croit que les organismes de bassins versants (OBV) seraient un meilleur outil de concertation pour la prise de décision, lorsque nécessaire.

Réseau Environnement constate également que les municipalités sont désignées pour réaliser l'évaluation de la vulnérabilité, ce qui comprend l'inventaire des menaces dans les aires de protection. Dans le cas de nombreuses municipalités, les zones immédiates, intermédiaires et/ou éloignées chevauchent plusieurs territoires municipaux. On peut alors se demander comment une municipalité pourra effectuer l'inventaire sur le territoire d'une autre municipalité. Il faudrait mieux définir qui a le rôle d'accomplir l'analyse de vulnérabilité et identifier qui sera alors porteur du dossier. L'Association s'interroge sérieusement à savoir si les municipalités sont capables de faire l'inventaire hors de leur territoire (lorsqu'applicable) et s'il est judicieux et économique de demander à chaque municipalité de refaire cet inventaire et de dédoubler le travail.

Réseau Environnement recommande que les OBV soient identifiés comme l'organisme premier de concertation et de coordination pour les municipalités. La Stratégie mentionne déjà qu'il est essentiel de coordonner les efforts entre les municipalités, au besoin, à l'échelle du bassin versant. Elle souligne que les OBV devraient être impliqués, mais n'en fait pas la mention explicite. L'Association croit que la Stratégie devrait clairement affirmer que les OBV offrent la meilleure table de concertation pour les municipalités dont les aires de protection recoupent plusieurs municipalités. Le mandat des OBV leur permet d'interpeller formellement les municipalités et les MRC présentes dans un bassin versant. Les OBV devraient être responsables de la mise en place de la table de concertation des dits intervenants et des analyses de vulnérabilité découlant de l'application du programme. Ceci permettrait d'éviter de potentiels conflits entre municipalités ou MRC et assurerait la pleine implication des OBV en accord avec le rôle qui leur est dévolu. En effet, rien dans la Stratégie n'oblige, pour le moment, deux municipalités voisines à travailler ensemble si l'une ou l'autre affecte les prises d'eau potable de l'autre. Une meilleure définition du rôle des OBV assurerait la mise en place d'une concertation multipartite et éviterait que soient dédoublés inutilement les travaux d'inventaire. Le rôle de la table de concertation ne serait pas de réaliser les analyses de vulnérabilité et les plans de protection et de conservation, mais plutôt d'en assurer la coordination et de déterminer à qui en revient le mandat.

Ainsi, pour résumer, les OBV seraient responsables de coordonner la réalisation des études de vulnérabilité et de coordonner l'élaboration des plans intégrés de protection et de conservation des sources, à l'échelle des bassins versants. Les municipalités locales, elles, seraient en charge d'adopter et de mettre en œuvre les plans de

conservation et de protection. Finalement, les MRC devraient tenir compte des plans de conservation dans leurs schémas d'aménagement et de développement.

Réseau Environnement tient à souligner quelques points additionnels importants à propos de la proposition de confier l'analyse de la vulnérabilité aux municipalités. D'abord, le regroupement, le traitement et l'analyse de l'information sur les menaces, l'utilisation du territoire, l'hydrologie des cours d'eau et du bassin versant constituent une part importante du travail. Or, une grande partie de ces informations se trouvent dans les dossiers et bases de données du MDDEP et de plusieurs OBV, qui les ont déjà colligées sous forme de cartes. Les municipalités ne sont pas les principales détentrices de cette information. De plus, Réseau Environnement s'interroge particulièrement sur la capacité des plus petites municipalités de réaliser une telle analyse. Dans les bassins avec de multiples prises d'eau et, bien sûr, dans le Saint-Laurent, le MDDEP aura à intervenir directement dans la définition des zones et des regroupements de prises d'eau. De façon générale, le MDDEP devra jouer un rôle de premier plan et définir les mandats afin de les adapter à la situation et de réduire les coûts.

Responsabilités des acteurs

En ce qui concerne les responsabilités (légale et administrative) de chacun des acteurs, Réseau Environnement croit que le MDDEP devrait être responsable de sanctionner les plans de protection et de conservation, ainsi que les analyses de vulnérabilité. En effet, dans les exemples qui nous viennent de l'extérieur du Québec (Nouvelle Zélande, New York, Ontario), le gouvernement est responsable de vérifier les plans et les analyses réalisés par les villes. Bien que les municipalités aient une responsabilité de premier plan dans la potabilité de leur eau, le MDDEP devrait tout de même approuver et regrouper les plans en une seule base de données. Une équipe de vérification au sein du MDDEP permettrait ainsi d'établir des priorités d'action et des échéanciers d'intervention, et de s'assurer que les plans de vulnérabilité mènent à des actions concrètes de protection et de conservation.

Précision des obligations et des délais de mise en place d'actions de protection et de conservation

Réseau Environnement considère qu'il est très important de mieux définir le niveau de protection de base obligatoire pour toutes les prises d'eau de surface. Au-delà des énoncés généraux, il est important de préciser la démarche pour établir ce niveau de base et les manières de l'assurer.

De plus, Réseau Environnement croit qu'il est capital que « les meilleurs délais » soient définis pour la mise en œuvre des mesures de protection et de conservation. En effet, aucun délai d'exécution n'est mentionné pour la mise en œuvre de la Stratégie. Les mesures de protection devront-elles être mises en place à court ou à moyen terme? On ne retrouve pas non plus de mention sur le fait que, dans les aires de protection immédiates des prises d'eau, des actions pour corriger les menaces importantes

devraient être entreprises rapidement. Ce manque de détails sur les délais ne fait pas ressortir de sentiment d'urgence. Il laisse supposer qu'une analyse de vulnérabilité ne mènerait pas forcément à des actions correctrices à court ou long terme. Des analyses de vulnérabilité ne menant pas à des actions de protection, lorsque nécessaire, seraient un gaspillage d'efforts des municipalités et ne permettrait pas de protéger les sources d'eau potable ni d'assurer la pérennité des ouvrages de traitement d'eau potable en place.

Finalement, Réseau Environnement tient à souligner le fait qu'il faut rapidement mettre en place une réglementation basée sur la Stratégie pancanadienne sur la gestion des effluents d'eaux usées qui obligera les municipalités à intervenir sur les rejets municipaux qui affectent les prises d'eau. Les rejets d'eaux usées en amont des prises d'eau constituent dans certains cas des menaces significatives qu'il est nécessaire de corriger. Leur contrôle doit être encadré par une réglementation qui tient compte en priorité de la protection des sources d'eau potable.

Divers

Finalement, Réseau Environnement considère que la question des industries n'est pas suffisamment encadrée dans la Stratégie. Le manque de restrictions pour les entreprises laisse peu de pouvoir aux municipalités pour se protéger contre les potentiels dangers de l'exploration telle que, par exemple, celle des gaz de schistes.

3. Commentaires spécifiques

Section	Titre de la section de la Stratégie	Commentaires de Réseau Environnement
1.2	Les avantages de la protection et de la conservation des sources	Réseau Environnement est d'avis que le principal avantage n'est pas exprimé clairement, il faut mieux expliciter les avantages pour la protection accrue de la santé publique. Il pourrait se lire « réduire les risques liés à la présence accidentelle ou non de contaminants dans l'eau brute et dans l'eau traitée ».
1.4	Les enseignements à tirer de l'expérience d'autres juridictions	<p>Pour les États-Unis, on devrait plutôt noter que les <i>Source Water Assessments</i> du Programme ont été :</p> <ul style="list-style-type: none"> • souvent réalisés sous la responsabilité des États et par l'organisme de tutelle, le ministère de la Santé ou de l'Environnement, par exemple, avec leurs ressources et un consultant; • payés par ces mêmes organismes en partie avec l'argent fédéral (EPA); • remis aux municipalités ou services publics qui prélèvent, traitent et distribuent l'eau et qui ont charge de bâtir, de réaliser leur plan de protection et de se rapporter sur l'avancement; • dans les cas de cours d'eau majeurs avec de nombreuses prises d'eau, l'<i>assessment</i> a pu couvrir l'ensemble du bassin versant avec la participation de l'organisme de bassin versant. <p>Réseau Environnement croit qu'il serait plus juste de dire que le Nouveau-Brunswick et l'Ontario n'ont pas choisi les municipalités comme principaux porteurs de dossier de leurs <i>assessments</i> et qu'ils ont payé l'ensemble de la facture.</p>
2.1	Les objectifs poursuivis	<p>Réseau Environnement considère que le premier objectif devrait être celui mentionné plutôt : « réduire les risques liés à la présence accidentelle ou non de contaminants dans l'eau brute et dans l'eau traitée ».</p> <p>De plus, la pérennité des ouvrages ne suffit pas, on devrait s'attendre partout à des améliorations de la qualité de l'eau brute.</p>
2.3.1	Première étape : le recensement des sources	<p>La première étape consiste à localiser à l'échelle du territoire de la MRC toutes les sources par catégories. Réseau Environnement croit que la première étape pourrait être de (1) localiser toutes les prises d'eau à l'échelle du Québec et (2) délimiter le bassin hydrographique ainsi que la région administrative associée permettant ainsi d'identifier les cas de situation géographique complexe pour lesquels des concertations entre plusieurs MRC et/ou municipalités seront nécessaires. Le ministère pourrait fournir une seule carte provinciale. Cette base de cartographie, fournie par le MDDEP, serait validée par les OBV.</p> <p>Au tableau 2.3.1, pour la localisation des sources, il faudrait ajouter aux MRC les municipalités locales et les OBV, qui sauront souvent mieux que les MRC où sont les prises d'eau.</p>
2.3.2	Deuxième étape : la connaissance de la vulnérabilité des sources	<p>Réseau Environnement est d'avis que la modélisation hydrodynamique ne devrait pas servir à éliminer une menace. La modélisation hydrodynamique sert à établir des scénarios et des plans, mais ne devrait pas servir à déterminer si quelque chose n'est pas une menace.</p> <p>À la page 19, il est écrit que « La municipalité locale est la mieux placée pour réaliser la collecte de la majorité des données exigées ». Réseau Environnement est d'avis que c'est faux et que ce sont les OBV qui ont toutes les données nécessaires. Pour les municipalités dont les prises d'eau (ou les zones immédiates) sont à l'extérieur de leur territoire, ceci</p>

Mémoire de Réseau Environnement sur la
Stratégie de protection et de conservation des sources destinées à l'alimentation en eau potable

Section	Titre de la section de la Stratégie	Commentaires de Réseau Environnement
		<p>ne s'appliquerait donc pas.</p> <p>Tableau « Modulation de l'évaluation des risques » : l'évaluation des risques des sources de catégorie 1 doit être « Complète par <u>les municipalités locales</u> » (ajouter le pluriel) pour refléter les situations géographiques complexes.</p>
2.3.3	Troisième étape : l'établissement des mesures de protection et de conservation	<p>À la page 20, on peut lire « Une fois l'analyse de la vulnérabilité rendue publique, la municipalité locale pourra annoncer les mesures qui relèvent de sa compétence exclusive et les ententes qu'elle entend prendre avec les autres responsables de la gestion du territoire. » Réseau Environnement croit qu'il faudrait reformuler pour « <u>les municipalités locales pourront</u> » car il ne faut pas oublier que certaines prises et/ou zones de protection ne sont pas sur le territoire de la municipalité.</p> <p>Réseau Environnement considère qu'il serait très important de mieux définir le niveau de protection de base obligatoire pour toutes les prises d'eau de surface. Quelle sera la démarche pour établir ce niveau de base? Y aura-t-il des consultations? Ces détails ne se retrouvent ni dans la Stratégie, ni dans le projet de Règlement, seront-ils dans une directive? Une politique? Une loi?</p>
2.3.4	Quatrième étape : les mécanismes de mise en œuvre des mesures de protection et de conservation	<p>Réseau Environnement croit qu'il est capital que « les meilleurs délais » soient définis. En effet, aucun délai d'exécution n'est mentionné pour la mise en œuvre de la Stratégie. Sera-t-elle appliquée à court ou à moyen terme? On ne retrouve pas non plus de mention sur le fait que, dans les aires de protection immédiates des prises d'eau, les actions correctrices devront être entreprises rapidement. Ce manque de détails sur les délais ne fait pas ressortir de sentiment d'urgence.</p> <p>Réseau Environnement propose une nouvelle fois de mettre au pluriel les municipalités dans la phrase « Comme cela a été précisé d'entrée de jeu, <u>les municipalités locales disposent</u> de plusieurs outils réglementaires et techniques pour mettre en œuvre le plan de protection et de conservation », pour refléter les cas de situations territoriales complexes. De plus, Réseau Environnement fait remarquer que les « outils réglementaires » de la municipalité locale mentionnés dans cette phrase ne lui permettent pas d'intervenir sur les rejets d'une autre municipalité. Ainsi, Réseau Environnement tient à souligner le fait qu'il faut rapidement mettre en place une réglementation basée sur la Stratégie pancanadienne sur la gestion des effluents d'eaux usées qui obligera les municipalités à intervenir sur les rejets qui affectent les prises d'eau.</p>
2.3.5	Cinquième étape : les mécanismes de suivi	<p>Réseau Environnement croit que le suivi devrait être fait en continu. En effet, s'il y a un nouveau rejet sur le bassin, cela pourrait prendre trop de temps pour que tous les acteurs soient au fait de ce rejet. L'OBV pourrait être le vecteur de transmission de cette information.</p> <p>Réseau Environnement réitère qu'un échéancier devrait se trouver dans un règlement, ou du moins dans la Stratégie.</p>
3	Tableau « Aperçu récapitulatif du traitement différencié des sources »	Réseau Environnement croit qu'il faudrait ajouter, dans la première colonne du tableau, la mention « et les OBV » à chaque ligne, donc à chaque étape, sauf la quatrième étape (mise en œuvre).
4	Le soutien gouvernemental à la mise en œuvre de la stratégie	<p>Réseau Environnement croit que le rôle du MDDEP dans le regroupement, la validation, le traitement des données et les formes de rapport gagnerait à être éclairci.</p> <p>Réseau Environnement constate qu'il est prévu que ce soit un guide technique qui dirige l'analyse de la vulnérabilité.</p>

Mémoire de Réseau Environnement sur la
Stratégie de protection et de conservation des sources destinées à l'alimentation en eau potable

Section	Titre de la section de la Stratégie	Commentaires de Réseau Environnement
		<p>Comme ce guide ne rend rien obligatoire, il apparaît primordial à l'Association qu'un bureau du ministère s'occupe de la révision et de la validation de l'analyse de la vulnérabilité.</p> <p>Réseau Environnement croit que ce qui entoure les menaces de nature agricole n'est pas assez restrictif.</p> <p>Réseau Environnement invite le ministère à reformuler, à la page 28, la phrase « Sur la base des analyses de vulnérabilité, les MRC <u>ou les OBV</u> pourront élaborer des plans intégrés de protection et de conservation <u>qui seront validés par le ministère.</u> »</p>

4. Conclusions et recommandations

Réseau Environnement accueille favorablement la Stratégie de protection et de conservation des sources destinées à l'alimentation en eau potable qui, si modifiée et appliquée, assurera une plus grande protection des sources d'eau potable au Québec.

Cependant, Réseau Environnement recommande de mieux définir les rôles et les responsabilités des intervenants. La Stratégie bénéficierait assurément d'une meilleure répartition des rôles, entre autres en donnant formellement aux OBV le rôle d'organismes de concertation. Cela permettrait de gérer les nombreuses situations où plusieurs municipalités et MRC sont impliquées en amont d'une prise d'eau. Ceci permettrait également de résoudre certains cas complexes comme ceux dont la prise d'eau d'une usine n'est pas située dans la même municipalité ou encore lorsque les prises d'eau et les zones de protection immédiate chevauchent plusieurs territoires municipaux.

Réseau Environnement est d'avis que la Stratégie devrait définir le niveau de base de protection obligatoire. De plus, les analyses de vulnérabilité ainsi que les plans de protection des sources devraient être révisés et validés par le ministère afin d'assurer une uniformité d'application du Règlement et du Guide.

Réseau Environnement recommande fortement que la Stratégie établisse précisément les délais d'exécution des plans de protection, ne serait-ce que pour les actions urgentes dans les zones de protection immédiates des prises d'eau potable.