

EAU QUÉBEC, QUEL AVENIR POUR L'OR BLEU ?

Isabelle Marcotte-Latulippe et Catherine Trudelle

Volume 42, numéro 3, 2012

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1105999ar>

DOI : <https://doi.org/10.17118/11143/10284>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke

ISSN

0317-9656 (imprimé)

2561-7087 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Marcotte-Latulippe, I. & Trudelle, C. (2012). EAU QUÉBEC, QUEL AVENIR POUR L'OR BLEU ? *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke*, 42(3), 677–711.
<https://doi.org/10.17118/11143/10284>

Résumé de l'article

Des centaines de personnes meurent tous les jours, faute d'accès à une eau potable. Or, la population québécoise, qui est choyée puisque le Québec possède 3 % des réserves mondiales d'eau douce renouvelable, commence à peine à être sensibilisée à la question de l'eau. Avant l'adoption de la Politique nationale de l'eau (PNE) en 2002, très peu d'attention était portée à la gouvernance de l'eau au Québec. Encore aujourd'hui, l'intérêt de la société civile quant à la gestion de l'eau est relativement faible. Néanmoins, l'eau douce est de plus en plus convoitée sur la planète et cette convoitise pourrait conduire à de violents conflits territoriaux. Dans cet article, nous nous intéressons à la gouvernance de l'eau au Québec, et plus particulièrement à Montréal, ainsi qu'aux enjeux liés à cette précieuse ressource.

EAU QUÉBEC, QUEL AVENIR POUR L'OR BLEU?

par Isabelle MARCOTTE-LATULIPPE *
Catherine TRUDELLE**

Des centaines de personnes meurent tous les jours, faute d'accès à une eau potable. Or, la population québécoise, qui est choyée puisque le Québec possède 3 % des réserves mondiales d'eau douce renouvelable, commence à peine à être sensibilisée à la question de l'eau. Avant l'adoption de la Politique nationale de l'eau (PNE) en 2002, très peu d'attention était portée à la gouvernance de l'eau au Québec. Encore aujourd'hui, l'intérêt de la société civile quant à la gestion de l'eau est relativement faible. Néanmoins, l'eau douce est de plus en plus convoitée sur la planète et cette convoitise pourrait conduire à de violents conflits territoriaux. Dans cet article, nous nous intéressons à la gouvernance de l'eau au Québec, et plus particulièrement à Montréal, ainsi qu'aux enjeux liés à cette précieuse ressource.

Hundreds of persons die every day due to a lack of access to potable water. Yet, the population of Quebec, which has at its disposal more than 3 % of the world's renewable fresh water reserves, is just beginning to become aware of the issues surrounding this resource. Until a water policy was adopted in Quebec in 2002, water governance was not a major societal concern. Indeed, even today, civil society manifests little interest in the management of water resources. However, as fresh water supplies diminish and become subject to greater demand, this could give rise to territorial conflicts. The writers discuss issues related to water governance in Quebec and in Montreal. They also examine future challenges which may confront Quebec society in this regard.

*. Isabelle Marcotte-Latulippe a terminé une maîtrise en géographie à l'Université du Québec à Montréal (UQAM, 2011).

** . Catherine Trudelle est titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur les conflits socioterritoriaux et la gouvernance locale, sise au Département de géographie de l'UQAM.

SOMMAIRE

La gouvernance de l'eau, une question limpide?	680
<i>Gouvernance de l'eau au Québec</i>	680
<i>Gouvernance de l'eau dans la région métropolitaine de Montréal (RMM)</i>	683
<i>Recension des écrits</i>	684
Méthodologie	686
<i>Typologie d'enjeux</i>	687
<i>Typologie d'acteurs</i>	688
L'eau, au cœur d'enjeux vitaux	688
<i>Enjeux de quantité</i>	688
<i>Enjeux de qualité</i>	689
<i>Enjeux d'appropriation</i>	690
Les enjeux de l'eau vus par les acteurs de l'eau	691
<i>Moins d'eau?</i>	691
<i>L'état des ressources hydriques</i>	692
<i>Tous pour l'eau, mais l'eau pour qui?</i>	694
Échiquier des acteurs de l'eau au Québec	695
<i>Pouvoir et gouvernance</i>	703
<i>Pistes de solutions aux enjeux de l'eau</i>	704
Vers quelle gouvernance?	707
Conclusion	709

L'eau douce sur la planète bleue

Non seulement l'eau douce représente-t-elle à peine 2,5 % de l'eau sur Terre, mais de surcroît, cette eau essentielle à la vie est répartie de façon très inéquitable sur le globe. À l'heure actuelle, plus d'un milliard de personnes n'a pas accès à l'eau potable¹. Dans les aires urbaines de plusieurs régions du globe, la demande pour l'eau douce excède souvent la quantité d'eau disponible dans le milieu avoisinant. Or, les populations urbaines continuent à croître à une vitesse inégalée. En effet, depuis 2008, selon l'ONU, plus de la moitié de la population mondiale vit dans les villes.

Entre 1961 et 2001, la consommation mondiale d'eau a doublé, mais la quantité d'eau douce sur Terre demeure inchangée². À long terme, cette situation de déséquilibre exacerbera la compétition pour l'accès aux ressources hydriques et conduira à de potentiels conflits socioterritoriaux susceptibles de dégénérer en guerres³. Déjà, l'eau est une ressource géostratégique majeure : elle est au centre d'enjeux vitaux et multidimensionnels à l'échelle du globe.

Ainsi, l'eau douce subit une pression grandissante, ce qui amène nécessairement à questionner les modèles actuels de gouvernance de l'eau. Aujourd'hui, même les États jouissant d'une grande richesse en eau douce tels que le Québec commencent à protéger leurs ressources hydriques. En effet, depuis une vingtaine d'années, le Québec semble prendre conscience de la rareté et de la fragilité de la ressource ainsi que de l'importance de légiférer

1. CANADA, *Débats du Sénat*, 3^e sess., 40^e légis., 19 octobre 2010, « Ordre du jour. L'environnement et les droits de la personne », en ligne : <http://www.parl.gc.ca/40/3/parlbus/chambus/senate/deb-f/056db_2010-10-19-f.htm?Language=F&Parl=40&Ses=3> (consulté le 7 décembre 2010).

2. *Id.*

3. A. FRÉROT, *Water: towards a culture of responsibility*, Paris, Collection Autrement Frontières, 2009.

pour la protéger. Mais cette prise de conscience suffira-t-elle à protéger l'eau douce durablement?

Dans cet article, nous discutons d'abord de l'évolution de la gouvernance de l'eau au Québec. Nous nous questionnons ensuite sur les enjeux liés à l'eau dans la région métropolitaine de Montréal (RMM) ainsi que sur la place des acteurs dans la gouvernance de l'eau à l'échelle provinciale. En troisième lieu, nous présentons brièvement notre démarche méthodologique. Enfin, nous terminons en discutant des principaux résultats de notre recherche qui montrent clairement que malgré les efforts entrepris au Québec pour protéger l'eau, celle-ci demeure vulnérable, et ce, tant pour l'appropriation de la ressource que la dégradation de sa qualité.

La gouvernance⁴ de l'eau, une question limpide?

Gouvernance de l'eau au Québec

Au Québec, l'intérêt accordé à la gestion et à la protection de l'eau est relativement récent. Ce n'est qu'à partir des années 1970, face à la dégradation de la qualité de l'eau du fleuve Saint-Laurent, que le gouvernement intervient dans ce domaine. La gestion de l'environnement commence alors à s'institutionnaliser, notamment à travers la création du ministère de l'Environnement

4. Nous définissons la gouvernance de l'eau comme étant le processus de prise de décisions à travers lequel l'eau est gérée. Ce processus englobe la gestion, l'approvisionnement, le traitement, la distribution, la commercialisation de l'eau, sa protection, sa pollution et son assainissement ou sa disponibilité (K. BAKKER, C. COOK, G. DUNN et D. ALLEN, « Water security : A primer. Policy Report », Vancouver, 2010, 47 pages, p. ii.). La « bonne gouvernance » renvoie généralement aux principes de participation, de gestion transparente, efficace, équitable, inclusive et qui suit les règles de lois (K. BAKKER, *Eau Canada, the future of Canada's water*, 2007, UBC Press.). La gouvernance est caractérisée par l'idée de discuter et, surtout, d'agir et de décider ensemble. C'est un processus qui implique une hybridation d'instruments régulés par différents types d'acteurs. Un acteur de l'eau est une personne ou une organisation étant concernée et impliquée, de près ou de loin, dans la gouvernance de l'eau.

en 1979. La décennie 1980 est principalement dédiée à l'ajustement des organes de gestion publique de l'environnement et à l'aménagement du territoire. À partir des années 1990, à la suite d'une tentative de privatisation de l'aqueduc à Montréal⁵, la gestion de l'eau s'ouvre graduellement à une participation plus active de la société civile. Certains comités, tels le Comité de valorisation de la rivière Boyer et la Corporation de gestion du développement du bassin de la Saint-Maurice, voient le jour au début de cette décennie.

L'idée de privatiser l'eau à Montréal a provoqué de nombreux débats et a donné le jour à la *Coalition pour un débat public sur l'eau* qui deviendra plus tard *Eau secours!*. Différents types d'acteurs commencent alors à s'imposer en tant qu'interlocuteurs dans des discussions qui, jusque-là, étaient principalement polarisées entre le secteur public (c.-à-d. les organes gouvernementaux) et le secteur privé. Cette diversification des acteurs dans les débats constitue un premier tournant en matière de gouvernance de l'eau au Québec. Engager le débat dans la sphère publique et inscrire l'enjeu de l'eau à l'agenda politique sont importants, car ils évitent que l'intérêt général ne soit confondu avec les intérêts dominants⁶, soit ceux des entreprises et des promoteurs du développement. En 1999, la polémique quant à l'exportation d'eau provenant du Québec incite le Parlement du Québec à mettre sur pied la *Loi sur la préservation des ressources en eau* qui interdit, à partir du 21 octobre 1999, de transférer hors du Québec des eaux qui sont prélevées au Québec. En 2001, après la tragédie de Walkerton⁷, la population québécoise affiche son inquiétude face à la qualité de l'eau provenant des aqueducs, ce qui amène Québec à instaurer un règlement sur

5. L'année 1996 est un marqueur temporel important pour la gestion de l'eau au Québec puisque la Ville de Montréal a été tentée de céder la gestion des réseaux d'aqueduc et des eaux usées à la multinationale *La Lyonnaise des eaux, filiale de Suez*.

6. P. HAMEL, « La métropole contemporaine et ses controverses », (2005) 49 (138), *Cahiers de géographie du Québec*, pp. 393-408.

7. En mai 2000, 2300 personnes sont tombées malades et sept personnes sont mortes à la suite de la consommation d'une eau contaminée avec la bactérie E-Coli à Walkerton (Ontario).

la qualité de l'eau potable. Ce règlement oblige les exploitants d'un système de distribution d'eau, qu'il soit municipal ou privé, à respecter des exigences de contrôle plus strictes et rend obligatoires la désinfection et la filtration de l'eau.

Le 26 novembre 2002, la Politique nationale de l'eau (PNE) du Québec est rendue publique. Les orientations principales de la PNE sont : assurer la protection de cette ressource unique, gérer l'eau dans une perspective de développement durable, mieux protéger la santé publique et celle des écosystèmes, améliorer la gestion des services d'eau et favoriser les activités récréotouristiques liées à l'eau. La PNE est issue d'un long processus initialement centré sur un débat juridique relatif au statut de l'eau. En faisant de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant (GIEBV) une orientation majeure de la PNE, le gouvernement du Québec marque un deuxième tournant en matière de gouvernance de l'eau : il opte pour une gouvernance plus locale et pour une démarche davantage tournée vers des actions préventives que curatives. La PNE se traduit principalement par l'instauration de 33 organismes de bassins versants (OBV) pour autant de rivières, dites « prioritaires ».

Depuis 2002, deux lois principales sont venues renforcer la PNE. En 2008, Québec adopte la loi visant à affirmer le caractère collectif des ressources en eau et à confirmer son statut juridique : qu'elle soit de surface ou souterraine, l'eau constitue dorénavant une ressource collective et fait partie du patrimoine commun de la nation québécoise. En 2009, la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection est adoptée. Cette nouvelle loi reconnaît l'accessibilité à l'eau potable pour toute personne physique et énonce certains principes, dont le devoir de prévenir les atteintes aux ressources en eau et de réparer les dommages qui peuvent leur être causés. Cette loi institue un recours de nature civile permettant au Procureur général d'exiger la réparation de tout préjudice écologique subi par les ressources en eau, par une remise en l'état initial ou par le versement d'une indemnité financière, entre autres.

Aujourd'hui, la gestion des cours d'eau repose notamment sur l'implication des collectivités à travers la concertation et le partenariat volontaire. Or, l'apparition de ces nouveaux espaces délibératifs et de nouvelles règles provoque une réorganisation fondamentale des relations entre les acteurs de l'eau. La gestion de l'eau, basée sur une approche centralisée, est en période d'ajustement : elle présente de nouveaux visages et implique un nombre croissant d'acteurs sociaux.

Gouvernance de l'eau dans la région métropolitaine de Montréal (RMM)⁸

La région métropolitaine montréalaise est une région urbaine riche en eau douce qui devra, malgré ses avantages actuels, s'adapter à la pression grandissante sur l'eau et apprendre à mieux gérer la ressource⁹. La baisse probable de 20 % du débit du fleuve Saint-Laurent d'ici 2055 et l'augmentation de la densité de population sur le territoire du grand bassin versant du Saint-Laurent¹⁰ auront des conséquences sur la qualité de l'eau, ce qui

-
8. La RMM est constituée de 82 municipalités et rassemble 48 % de la population du Québec. La région comprend six bassins versants.
 9. Le réseau d'aqueduc montréalais perd plus de 40 % de l'eau potable à cause de fuites dans les canalisations. Les estimations du coût pour la réparation du système varient de 500 millions à 1 milliard de dollars canadiens.
 10. Entre 2001 et 2006 seulement, la population de la RMR de Montréal a augmenté de 185 000 habitants. Plus de 80 % de la population du Québec vit sur les rives du Saint-Laurent et de ses tributaires (ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), « Zone de gestion intégrée de l'eau par bassin versant dans le Québec méridional », (2009), en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/redecoupage/inter.htm>> (consulté le 24 novembre 2009). Par ailleurs, l'eau des Grands Lacs, tributaires du fleuve Saint-Laurent, n'est pas entièrement renouvelable. Cette eau est une eau fossile qui est apparue il y a 10 000 ans, à la suite du retrait des glaciers et donc, elle ne s'inscrit pas dans le cycle hydrologique actuel. En conséquence, un maigre 1 % de cette eau se renouvelle avec les précipitations (V. BORDE, « À sec! », 2008, *Magazine sélection*, p. 92).

affectera toutes les activités qui en dépendent. Aussi, il y aura davantage de conflits d'usage¹¹.

Recension des écrits

Depuis une vingtaine d'années¹², l'environnement, les changements climatiques et le développement durable sont devenus des préoccupations croissantes sur la scène mondiale, à tel point que ces thématiques sont aujourd'hui régulièrement au cœur de l'actualité dans les sociétés capitalistes. Face à l'ampleur et à la multidimensionnalité des problèmes environnementaux à l'échelle du globe, les chercheurs réfèrent de plus en plus au concept de gouvernance qui leur permet de mieux appréhender la complexité des phénomènes socioenvironnementaux à travers la mise en lumière des rôles des nombreux acteurs dans la structure sociopolitique émergente, ce qui est le résultat de la multiplication des différents types d'acteurs ainsi que de leur implication au sein des processus décisionnels¹³. Ainsi, la gouvernance environnementale comprise comme étant « l'ensemble des règles, des pratiques et des institutions qui entourent la gestion de l'environnement dans ses différentes modalités (conservation, protection, exploitation des ressources naturelles, etc.) » alimente de nombreux travaux scientifiques qui visent une meilleure prise en

-
11. Institut national de recherche sur l'eau, « À propos de l'INRE », (2008) Environnement Canada, en ligne : <<http://www.ec.gc.ca/inrenwri/Default.asp?lang=Fr&n=0E7169DE-1>> (consulté le 19 août 2011).
 12. Principalement depuis le Sommet de la Terre en 1992 (première réunion majeure internationale sur l'environnement).
 13. P. BENVISTE, *La gouvernance environnementale : un enjeu vital pour l'espèce humaine*, Paris, Connaissances et savoirs, 2006; A. BONFIGLIOLI, « Terre des pauvres : gouvernance environnementale locale et gestion décentralisée des ressources naturelles », Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), 2004.

compte de l'environnement dans les approches de développement mises en œuvre dans les sociétés contemporaines¹⁴.

La gouvernance de l'eau s'inscrit dans la lignée de la gouvernance environnementale et est un domaine d'études relativement récent. Cependant, il demeure que, la gouvernance étant par nature multidisciplinaire, les études sur le sujet abondent dans les domaines de la sociologie, de la géographie, de la gestion, de l'environnement, etc. Au cours des dernières années, des chercheurs ont contribué à l'avancement des connaissances sur la gouvernance de l'eau au Québec et au Canada. En ce sens, Bakker (2007) rassemble des experts de la gouvernance de l'eau au Canada pour discuter des principaux enjeux de l'eau au pays dans *Eau Canada : The futur of Canada's Water*. Cet ouvrage marquant dans le domaine de la gouvernance de l'eau souligne que la faible gouvernance est au cœur des enjeux de l'eau au Canada et met le doigt sur les principales faiblesses du système de gestion de l'eau douce. Choquette et Létourneau (2008)¹⁵, quant à eux, écrivent le premier guide juridique sur l'usage de l'eau dans la province et dressent un portrait bien détaillé de la gouvernance de l'eau au Québec depuis l'adoption de la PNE en 2002. Tous les aspects de la gestion de l'eau au Québec y sont abordés d'un angle géographique et traités par des experts de différentes disciplines : droit, chimie, géographie, etc. Milot (2009)¹⁶ analyse la mise en

-
14. Plusieurs chaires et groupes de recherche universitaires se penchent sur le sujet, notamment : la Chaire de recherche du Canada sur les conflits socioterritoriaux et la gouvernance locale (UQAM, Département de géographie), la Chaire de recherche du Canada sur la gouvernance urbaine, de l'eau et des services publics (Université de Montréal, Département de sciences humaines et sociales), le Groupe de recherche sur les Stratégies et les Acteurs de la Gouvernance Environnementale (SAGE, Université de Sherbrooke, Faculté de droit), la Chaire de recherche du Canada en gouvernance et gestion publique (Université d'Ottawa, École d'études politiques), etc.
 15. C. CHOQUETTE et A. LÉTOURNEAU, *Vers une gouvernance de l'eau au Québec. Le partage des compétences en matière de gestion de l'eau*, Ste-Foy, Éditions Multi Mondes, 2008.
 16. N. MILOT, *La mise en œuvre de la politique nationale de l'eau du Québec : la prise en compte des dynamiques sociales locales dans la gestion par*

place de la PNE et la prise en compte des dynamiques sociales dans la gestion de l'eau par bassin versant. En discutant notamment des enjeux menaçant l'eau au Québec, Milot (2009) explique l'impact du régime de gouvernance sur les usages de l'eau et propose des modifications à apporter à la gouvernance de l'eau pour préserver cette ressource. En mettant en lumière la façon dont le recours aux approches collaboratives affecte les dynamiques existantes, les recherches de Milot permettent de voir de quelle manière le régime de gouvernance de l'eau au Québec encadre le comportement des usagers des bassins versants.

Toutefois, dans cet article, la gouvernance de l'eau est analysée aux échelles provinciale et métropolitaine, soit la RMM, région urbaine qui rassemble près de la moitié de la population du Québec. Par-là, l'objectif de la recherche est double. D'une part, elle vise à mettre en lumière les types d'enjeux liés à l'eau auxquels la RMM risque d'être confrontée dans un futur relativement proche. D'autre part, nous tentons aussi de comprendre comment les acteurs impliqués dans les enjeux hydriques s'intègrent dans la gouvernance de l'eau à l'échelle provinciale.

Méthodologie

Les données utilisées dans cette recherche proviennent de deux sources : presse écrite et entrevues avec des acteurs impliqués dans les enjeux de l'eau¹⁷.

bassin versant, thèse de doctorat en sciences de l'environnement, Faculté des sciences Montréal, Université du Québec à Montréal, 2009.

17. *La Presse* et *Le Devoir* ont été utilisés pour constituer le dossier de presse sur les enjeux de l'eau dans la RMM. 223 articles ont été recensés à l'aide de mots-clés et ont ensuite été classés par enjeux et types d'enjeux (Fig. 1). Pour compléter la cueillette de données, 14 entrevues semi-dirigées ont été effectuées avec différents acteurs de l'eau (Annexe 1).

Typologie d'enjeux

Notre typologie d'enjeux de l'eau comprend trois grandes catégories (Fig. 1) :

1. **Quantité** : les enjeux liés à la quantité d'eau disponible traitent de la variation du volume d'eau disponible.
2. **Qualité** : les enjeux liés à la qualité de l'eau concernent les impacts écologiques et sanitaires que subit l'eau, les nuisances ou les risques pour l'environnement (faune et flore) et/ou pour la santé humaine.
3. **Appropriation de la ressource** : l'appropriation de l'eau est abordée ici en termes de « prise de possession », « d'exclusivité » et de contrôle de la ressource.

Figure 1. Les enjeux de l'eau

Enjeux de quantité (en nombre d'articles)			
Enjeux	La Presse (5)	Le Devoir (10)	Nombre total (15)
Vétusté conduites d'eau potable (pertes associées)	0	5	5
Réchauffement climatique	2	3	5
Baisse du niveau d'eau du fleuve	3	2	5
Enjeux de qualité (en nombre d'articles)			
Enjeux	La Presse (40)	Le Devoir (40)	Nombre total (80)
Impact gaz de schiste	3	3	6
Risque eau potable	19	5	24
Chloration de l'eau	3	0	3
Fluoration de l'eau	5	7	12
Contamination des cours d'eau	10	25	35
Enjeux d'appropriation (en nombre d'articles)			
Enjeux	La Presse (46)	Le Devoir (44)	Nombre total (90)
Privatisation de l'aqueduc et PPP	29	25	54
Accès à l'eau	6	5	11
Contrôle du débit	7	5	12
Exportation-déviation d'eau	4	9	13

Pour mieux comprendre comment les acteurs s'intègrent dans la gouvernance de l'eau, nous analysons le ou les principaux pouvoirs dont chaque type d'acteur bénéficie¹⁸.

Typologie d'acteurs

Notre typologie d'acteurs de l'eau comporte neuf catégories qui sont : (1) acteurs supranationaux, (2) acteurs publics, (3) acteurs privés, (4) organisations non gouvernementales, (5) experts, (6) syndicats, (7) producteurs agricoles, (8) comité de citoyens et (9) citoyens.

L'eau, au cœur d'enjeux vitaux

Enjeux de quantité

Le réchauffement climatique est susceptible d'entraîner des modifications importantes du régime hydrologique du fleuve Saint-Laurent. Déjà, une augmentation de l'évaporation ainsi qu'une diminution des apports en eau ont provoqué une baisse du niveau des Grands Lacs et du fleuve entre les années 1990 et 2001¹⁹. Les modèles de prévisions climatiques suggèrent que l'augmentation de la température pourrait réduire le débit depuis le lac Ontario vers le Saint-Laurent et réduire le niveau de l'eau à Montréal de 0,2 à 1,2 mètre²⁰.

De plus, à l'échelle du globe, les spécialistes des environnements marins observent une augmentation du niveau de la mer qui pourrait provoquer la migration du front salin de l'est à

-
18. Démarche inspirée de M. CROZIER et E. FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil, 1997 et M. d'ALBOUY, « Modèles d'organisation et formes de pouvoir », (1978) 29(4), *Revue Persée*, pp. 730-753. Les types de pouvoirs sont les suivants : de réglementation, de gestion, de contrôle, d'information, de lobby, de diffusion et le pouvoir financier.
 19. L. TAPIN et J. BOUCHARD, « Portrait global de l'État du Saint-Laurent », Gouvernements du Québec et du Canada, 2008, p. 24.
 20. WWF, « Canada's Rivers at Risk, Environmental Flows and Canada's Freshwater Future », 2009, p. 25.

l'ouest de l'île d'Orléans²¹. Or, une remontée vers Montréal des eaux salées de l'estuaire menacerait des prises d'eau municipales, réduirait l'accès aux milieux humides à toutes les espèces aquatiques et ailées qui en dépendent et provoquerait un chambardement complet de l'écosystème fluvial.

Enjeux de qualité

Montréal occupe la troisième position d'un classement établissant les 50 premiers pollueurs de l'eau au Canada²² à cause, notamment, de l'importance des rejets d'ammoniac et de phosphore émis par ses usines de traitement d'eaux usées²³. La majorité des enjeux liés à la qualité de l'eau découlent des activités agricole et industrielle et de la consommation domestique.

L'agriculture intensive et vouée à l'exportation est le modèle qui prévaut au Canada comme dans la plupart des autres pays évoluant dans un système capitaliste. Ce type d'agriculture repose sur l'usage intensif de produits chimiques (engrais, fongicide, etc.) qui ont des impacts notables sur la qualité de l'eau. Par exemple, l'Atrazine (herbicide) a pour effet de castrer chimiquement les grenouilles et certaines espèces de poissons, en plus d'être associé au cancer de la prostate et au cancer du sein²⁴. Banni dans plusieurs pays, l'Atrazine est toujours utilisé au Canada.

Les rejets industriels (polluants toxiques, organiques et fertilisants) peuvent aussi augmenter la turbidité des eaux²⁵. Le

21. L. TAPIN et J. BOUCHARD, préc., note 19.

22. M. GIRARD, « Montréal est-il vraiment vert? », *La Presse*, 22 avril 2007, p. A2.

23. À Montréal seulement, près de 1,3 tonne de phosphore est rejetée quotidiennement, c'est-à-dire 16 % de ce que contient tout le fleuve Saint-Laurent, tiré de H. GODMAIRE, « Eaux usées et fleuve Saint-Laurent », Union Saint-Laurent Grands-Lacs et Eau Secours, 2009, 28 p.

24. I. SALINA, 2008, *Flow: for the love of water*, Dvd, Oscilloscope Laboratories.

25. Ministère du développement durable, de l'environnement et des parcs (MDDEP), « Zone de gestion intégrée de l'eau par bassin versant dans le

dragage et le batillage des navires marchands et des navires de plaisance ont pour conséquence la présence de métaux lourds (notamment du mercure²⁶), de produits chimiques, de phosphore et de matières en suspension véhiculées en grande quantité par les affluents²⁷.

La pollution domestique urbaine se traduit [principalement] par des taux élevés de coliformes fécaux, de phosphore et d'azote dans l'eau²⁸. Le ruissellement de l'eau de pluie sur les routes et le débordement des égouts où transitent les eaux pluviales sont aussi des sources de pollution urbaine. Une seule goutte d'huile rend impropre à la consommation 25 litres d'eau potable²⁹.

Enjeux d'appropriation

La pression grandissante sur l'eau amène une situation de compétition, ce qui crée de nombreux conflits d'usage de l'eau. Par exemple, un conflit peut survenir entre un embouteilleur (privé) et une communauté (citoyens) qui puisent leur eau dans la même nappe phréatique. L'appropriation de la ressource suscite déjà des conflits entre des collectivités rurales, autochtones ou agricoles et des grands centres urbains³⁰.

L'eau est au cœur de plusieurs enjeux économiques : la valeur économique des différents usages du Saint-Laurent est

Québec méridional », 2009, en ligne : <<http://www.mddep.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/redecoupage/inter.htm>> (consultée le 24 novembre 2009).

26. Le contact avec le mercure peut causer certains problèmes tels que des dommages au cerveau, aux nerfs et aux reins, une irritation des poumons, des yeux, une éruption cutanée, des vomissements et des diarrhées.
27. Fédération québécoise pour l'environnement (FQE), « Enjeu : l'eau », 2006, en ligne : <<http://www.fqe.qc.ca/vw/fs/p019.htm>> (consultée le 17 décembre 2010).
28. MDDEP, préc., note 25.
29. FQE, préc., note 27.
30. M. BARLOW, *Vers un pacte de l'eau*, Montréal, Écosociété, 2007.

estimée à 65 milliards de dollars pour 20 ans³¹. La priorisation de certains usages est souvent faite à partir de critères économiques. L'eau souterraine est aujourd'hui considérée comme une ressource qu'il est possible d'extraire jusqu'à épuisement, au même titre qu'un minerai, plutôt qu'une ressource renouvelable qu'il faut gérer et entretenir³². En bref, la préservation des ressources hydriques est problématique dans une société axée sur le gain financier.

Par ailleurs, il existe des ambiguïtés juridiques en matière de gestion de l'eau, notamment autour des droits d'usage et d'appropriation de la ressource. La mise en place de lois et règlements fait face à de sérieuses résistances de la part de plusieurs acteurs qui ont un intérêt direct (à ce que la situation actuelle perdure)³³. Il faut ajouter que les capacités administratives d'inspection et de contrôle d'exploitation des eaux souterraines sont limitées puisque les organes de contrôle sont relativement jeunes, que la cartographie des nappes phréatiques est incomplète et que le territoire est très vaste. Cette situation peut potentiellement permettre à certains acteurs de l'eau d'abuser de la ressource.

Les enjeux de l'eau vus par les acteurs de l'eau

Moins d'eau?

Les impacts du réchauffement climatique sont au cœur des préoccupations des différents acteurs interviewés : c'est l'enjeu qui a été mentionné le plus souvent en premier lieu (Fig. 2). Les changements climatiques ont déjà des conséquences notables sur l'environnement, au Québec comme ailleurs, et d'après les

31. Usages : transport maritime, activités agricoles, activités récréatives, etc. (L. TAPIN et J. BOUCHARD, préc., note 19).

32. MDDEP, préc., note 25.

33. BIED-CARRETON et al., « La gouvernance des ressources en eau dans les pays en développement : enjeux nationaux et globaux », (2006) vol. 34 (135) *Monde en développement*, p. 47.

modèles actuels, les conséquences sur l'eau ne font que s'aggraver (Expert, entrevue 2011).

Figure 2. Enjeux de l'eau selon les répondants

Enjeux	Nombre de participants ayant mentionné l'enjeu	Nombre de participants ayant mentionné l'enjeu comme première réponse
<i>Appropriation</i>	6	4
<i>Réchauffement climatique</i>	6	5
<i>Pollution</i>	9	1
<i>Conflits</i>	4	2
<i>Manque main d'œuvre</i>	1	1
Total	26	13
<i>Un répondant s'est abstenu</i>		

Tous les acteurs interviewés s'entendent pour dire que Québec et la RMM devront rapidement trouver des solutions pour pallier les impacts du réchauffement climatique, notamment les variations des débits d'eau.

La réduction du débit dans le fleuve Saint-Laurent est susceptible d'engendrer de sérieux conflits entre les états et provinces limitrophes aux Grands Lacs ainsi qu'entre le Canada et les États-Unis (Expert, entrevue 2011).

Chacun des acteurs voudra s'approprier plus d'eau pour répondre aux besoins grandissants de sa population et de ses industries alors que la quantité d'eau disponible diminue. Par ailleurs, le Québec est géographiquement désavantagé puisqu'il se trouve en aval de l'Ontario et des États américains sur le Saint-Laurent (Représentant ONG et producteur, entrevues 2011).

L'état des ressources hydriques

La pollution de l'eau a été l'enjeu le plus fréquemment mentionné au cours des entrevues (Fig. 2) et plusieurs des

participants ont exprimé leurs craintes quant aux impacts potentiels des contaminants sur la santé humaine et l'environnement.

Le fleuve Saint-Laurent est à la fois une source d'eau potable et un déversoir d'égouts. Cela devient dur à gérer et la qualité ne peut que se détériorer puisqu'il y a plus de contaminants dans moins de débit : donc moins de dilution. (Expert, entrevue 2011)

Il y a aussi de plus en plus de matière difficile à tracer, des substances émergentes et des contaminants persistants³⁴, qui ne sont pas traités par les usines d'épuration. Par exemple, plus de 128 millions de pilules contraceptives et 107 millions de doses d'hormonothérapie substitutive sont consommées chaque année au Québec³⁵.

La présence d'œstrogène dans les eaux usées a des conséquences visibles : selon l'endroit, de 30 % à 50 % des queues à taches noires, une espèce de poisson, sont devenues hermaphrodites et les mâles affichent une diminution de leurs fonctions reproductrices (Expert, entrevue 2011).

Il est légitime de penser qu'à long terme, l'œstrogène affectera également l'être humain. Un seul nanogramme (ng) d'hormones stéroïdes dans un litre d'eau est suffisant pour perturber le système endocrinien des poissons et diminuer leur

-
34. Les substances dites émergentes ne sont pas incluses dans les réglementations actuelles ni dans les programmes de surveillance du milieu aquatique. Il s'agit notamment de substances chimiques telles que les hormones, les perturbateurs endocriniens, les nouveaux pesticides, les composés pharmaceutiques, les produits de beauté ou tout autre nouveau composé pour lequel nos connaissances limitées nous empêchent d'en évaluer le risque socio-environnemental.
35. Des traces de ces pilules se retrouvent dans l'urine des gens les utilisant, puis dans les eaux usées (Viglino, in Baril, D. 2008. « Le fleuve regorge de composés d'œstrogène », en ligne : <http://ottawariverkeeper.ca/news/le_fleuve_regorge_de_compos_s_d_strog_ne/> (consulté le 17 décembre 2010)).

fertilité, voire causer l'hermaphrodisme ou la féminisation des mâles. Les eaux que l'usine d'épuration de Montréal rejette dans le fleuve contiennent jusqu'à 90 ng/l de certains composés d'œstrogène³⁶. Plusieurs de ces molécules peuvent aussi déclencher des cancers et les perturbateurs endocriniens peuvent causer des problèmes de santé permanents, particulièrement chez les enfants.

Tous pour l'eau, mais l'eau pour qui?

Des quatorze interviewées, six personnes croient que l'appropriation de l'eau sera un enjeu central dans les années à venir. Cet enjeu est abordé sous divers angles, mais est souvent associé à la privatisation.

Au Québec, il y a un risque d'appropriation de la ressource par certains groupes d'intérêts. Depuis une vingtaine d'années, il y a des attaques pernicieuses, notamment à travers les médias, au système de santé public, pour la gestion privée de l'aqueduc et de l'éducation. Il y a un danger que l'opinion publique soit manipulée et que la privatisation se fasse sans qu'il n'y ait de débat. Il ne faut pas oublier que l'eau est une opportunité financière (Représentant syndicat, entrevue 2011).

Une des représentantes d'ONG abonde dans la même direction :

Le plus gros défi pour l'eau est la rapacité humaine. Beaucoup de gens voudront s'approprier la ressource pour la marchander. En réalité, ça se fait déjà : il n'y a que quelques multinationales qui gèrent la quasi-totalité des marques d'eau embouteillée (Coca-Cola, Danone, Nestlé et Pepsi) et les systèmes de distribution privés (Bouygues, Vivendi, Suez).

36. *Id.*

Lorsqu'un même plan d'eau est sollicité pour différents usages, une priorisation des usages doit être faite. Ainsi, il est possible de déterminer quelle quantité d'eau sera attirée à quel usage. En théorie, cela fonctionne bien. En pratique, toutefois, certains usages priment presque systématiquement.

Historiquement, les niveaux d'eau ont été régulés pour subvenir au besoin de l'industrie de la navigation et de l'hydroélectricité [deux secteurs lucratifs] plutôt que de préserver les milieux humides (Expert, entrevue 2011).

Les ambiguïtés juridiques en matière de droit à l'eau et d'appropriation de la ressource ont eu des répercussions directes sur le territoire montréalais. Par exemple, pendant plus d'un an, la multinationale PepsiCo a utilisé l'eau de l'aqueduc de la ville de Montréal pour remplir ses bouteilles d'eau de marque Aquafina ainsi que pour produire l'ensemble de ses autres boissons³⁷ (Représentant comité citoyen, entrevue 2011). PepsiCo achetait l'eau de la Ville au prix de 10 cents les 100 litres³⁸. Rappelons que sur le marché de l'eau embouteillée au Québec, l'Aquafina, issue des robinets de la ville de Montréal, se vend entre 3 \$ et 6 \$ le litre.

Échiquier des acteurs de l'eau au Québec

La figure 4 présente les rôles – officiels et officieux – et positions des principaux types d'acteurs impliqués dans la gouvernance de l'eau au Québec. Les acteurs au rôle « officieux » tentent d'influencer les décisions gouvernementales par différents moyens (lobby, études, grèves, congrès, manifestations, etc.) et grâce à certains pouvoirs. Les limites dans l'attribution des pouvoirs sont établies par les normes, lois et politiques existantes. La disposition des types d'acteurs est fonction du pouvoir exercé

37. PepsiCo effectuait un traitement mineur à l'eau, qui était déjà de bonne qualité et potable puisque traitée par la municipalité, avant de la revendre.

38. F. DEGLISE, « Une guerre de l'eau à Montréal. », *Le Devoir*, 7 septembre 2010, p. A5.

par chacun : les acteurs dans le haut du schéma ont plus de pouvoir que ceux situés dans le bas. Les flèches reliant certains types d'acteurs illustrent que les individus peuvent se rallier à des groupes pour bénéficier d'une plus grande représentation au sein des processus de gouvernance de l'eau.

Les acteurs supranationaux trouvent leur place dans la partie supérieure du schéma puisque d'une part, ils bénéficient d'une plateforme internationale pour diffuser leurs visions de la gouvernance de l'eau et, d'autre part, ils ont les moyens financiers et la technologie pour faire valoir leurs idées. Les acteurs supranationaux participent et financent diverses plateformes internationales (p. ex. le *Forum mondial de l'eau*) où des gouvernements, des compagnies et des organisations non gouvernementales définissent des normes et des politiques en matière d'eau. Ce faisant, ces institutions ont un pouvoir d'influence notable sur les différents paliers décisionnels. Elles peuvent aussi octroyer des prêts sous certaines conditions (ex. : la Banque mondiale (BM) peut octroyer un prêt pour réfection du système d'aqueduc à condition que le pays engage une compagnie donnée). La légitimité des institutions de Bretton-Woods est mitigée. Ces institutions sont financées par les États membres et gèrent une quantité phénoménale d'argent : la BM et le Fonds monétaire international (FMI) agissent à titre d'institutions financières. Ces organismes supranationaux adoptent une vision néolibérale dans laquelle l'eau est une ressource permettant de réaliser un profit monétaire, ce qui encourage fortement la privatisation de l'eau ou de ses infrastructures. Selon les règles en vigueur au Canada, le gouvernement fédéral est responsable des eaux traversant les frontières provinciales et nationales, de même que des eaux navigables. Il revient à ce même palier gouvernemental de signer les accords internationaux. Par ailleurs, il détient un pouvoir législatif primant sur le gouvernement provincial, ce qui lui permet de s'infiltrer dans les sphères décisionnelles de ressort provincial. Environnement Canada est l'expertise nationale en matière d'eau et son rôle est de protéger la santé des Canadiens et des écosystèmes. Cet organisme bénéficie d'une certaine légitimité et est reconnu mondialement. Il y a ce-

pendant un bémol : aujourd'hui, la population canadienne n'est plus au courant des résultats des recherches qui y sont effectuées.

Depuis l'élection du gouvernement Harper, il y a un réel contrôle de l'information. La population n'est pas au courant du résultat des recherches effectuées... C'est beaucoup plus complexe qu'avant pour un journaliste d'obtenir une autorisation d'entrevue. Le processus est long et fastidieux, donc ça décourage les journalistes et l'information n'est plus diffusée au grand public. (Représentant du secteur public, entrevue 2011)

Les organismes et institutions du gouvernement fédéral disposent de ressources relativement imposantes. Cependant, comme ils sont financièrement dépendants de ce palier de gouvernement, ils doivent respecter les lignes directrices qui leur sont données par ce gouvernement. Malgré les ressources mises à la disposition d'Environnement Canada, il est impossible de couvrir tout le territoire du Saint-Laurent étant donné son énorme superficie. Dès lors, il faut prioriser les actions.

Le gouvernement provincial gère les eaux souterraines ainsi que les eaux de surface sur son territoire. Il peut, par le biais de certains mécanismes de consultation publique (p. ex. BAPE), adopter des lois (p. ex. loi confirmant le statut juridique de l'eau) et des politiques (p. ex. PNE) s'appliquant à toute la province entière. Au Québec, c'est le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEP), aidé du Regroupement des organismes de bassins versants du Québec (ROBVQ) (interlocuteur privilégié pour la mise en place de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant (GIEBV)), qui orchestre la gouvernance de l'eau. Le MDDEP a le pouvoir de légiférer, mais les lois doivent passer en commission parlementaire et il doit y avoir des consultations publiques avant qu'elles ne soient adoptées. Les institutions du gouvernement provincial bénéficient d'une certaine légitimité auprès de la population : elles existent maintenant depuis plusieurs décennies et ont au sein de leur équipe des cher-

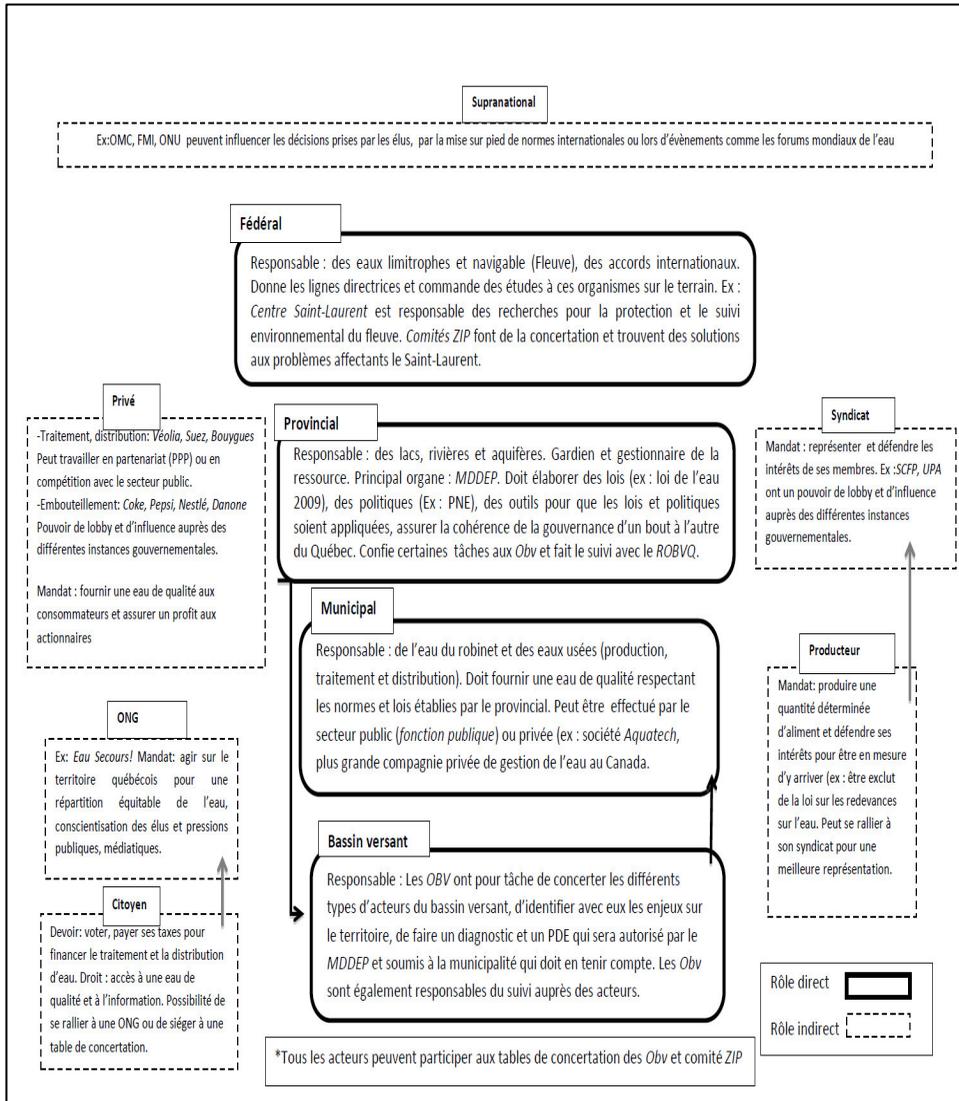
cheurs et scientifiques hautement diplômés³⁹. Le Ministère dispose de ressources limitées pour atteindre ses objectifs puisque le gouvernement provincial vise la réduction du déficit (Représentant public, entrevue 2011).

Pour effectuer les tâches liées à l'assainissement de l'eau et à sa distribution, une municipalité peut faire affaire avec le secteur public ou privé. Néanmoins, au Québec, la majorité des infrastructures de l'eau appartient au secteur public. Ce sont traditionnellement les municipalités qui planifient, financent, entretiennent et contrôlent les activités relatives à ce service. Toutefois, avec l'accord commercial qui se négocie entre le Canada et l'Union européenne (AÉCG), il est probable que le Canada vende le droit à l'eau et le droit à ses infrastructures aux compagnies multinationales européennes d'ici quelques mois (les négociations sur l'AÉCG ont débuté en 2010, avant que le gouvernement conservateur ne forme un gouvernement majoritaire)⁴⁰.

39. Représentant public, entrevue 2011.

40. Le gouvernement conservateur de S. Harper est favorable à la privatisation du secteur de l'eau. Détenant une majorité de sièges au Parlement depuis les élections fédérales de mai 2011, ce gouvernement serait en mesure de vendre les droits à l'eau, même sans l'appui des partis d'opposition (Représentant ONG, entrevue 2011).

Figure 4. Schéma simplifié des acteurs dans la gouvernance de l'eau au Québec



Conception : I. Marcotte-Latulippe, 2011.

Le syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) compte plus de 600 000 membres, dont les travailleurs de la gestion municipale de l'eau, au pays et a comme mandat premier de défendre les intérêts de ses membres. Les ressources dont bénéficient les municipalités sont très variables, ces dernières doivent toutes déboursier le tiers du financement pour les réparations et ajustements nécessaires (ex. : réfection du réseau d'aqueduc). Le SCFP adopte une vision de la gouvernance de l'eau plus réaliste, où l'eau est un droit de la personne et doit être gérée par le secteur public. Il est essentiel qu'elle soit accessible, saine et abordable pour tous (Représentant syndicat, entrevue 2011). Le SCFP a intérêt à ce que cette vision soit adoptée par les décideurs parce qu'une privatisation des services publics engendrerait des pertes d'emplois pour les membres du SCFP.

Les compagnies privées de gestion et de distribution de l'eau ont donc un rôle grandissant, qui peut entrer en compétition avec celui des employés de la Ville lors de soumissions pour des contrats. Des compagnies, comme Aquatech, (ancienne filiale de Bouygues et plus grande compagnie au Canada) fournissent déjà des services dans les municipalités québécoises. Un représentant d'une entreprise privée affirme que les acteurs du secteur privé ont certains pouvoirs au sein de la gouvernance de l'eau au Québec (entrevue 2011). Il va sans dire que les acteurs du secteur privé ont un certain intérêt à ce que la gestion de l'eau soit privatisée.

Nous sommes en contact avec les gens du MDDEP et du ministère des Affaires municipales et régionales (MAMR). Les entreprises sont très impliquées auprès d'eux pour améliorer la gestion de l'eau et faire valoir leur vision (Représentant du secteur privé, entrevue 2011).

Depuis l'avènement de la PNE au Québec et de la GIEBV en découlant, le MDDEP a transféré certaines tâches aux OBV, notamment l'élaboration des plans directeurs de l'eau soumis aux MRC. Les OBV sont au centre de la GIEBV et travaillent en collaboration directe avec les gens du milieu. La légitimité des OBV n'est pas encore gagnée. Ces organismes sont très récents, leur fonction reste relativement peu connue, leur budget et leur pou-

voir sont très limités⁴¹. Leur crédibilité n'est pas encore acquise⁴². Dans les OBV, il y a beaucoup de concertations et de discussions, mais peu d'actions sur le terrain, alors les gens se demandent encore à quoi sert un OBV (Représentant ONG, entrevue 2011). Actuellement, un OBV n'est pas un acteur de l'eau à proprement parler, mais plutôt un superviseur de la gestion de la ressource.

Nous n'avons définitivement pas les ressources suffisantes pour atteindre nos objectifs. Nous avons assez d'argent pour faire la concertation et le PDE, mais si nous voulons faire des communications ou avoir un avis d'expert sur une problématique ça se complexifie (Représentante d'OBV, entrevue 2011).

Les salaires peu attrayants et le faible pouvoir octroyé aux OBV ont des conséquences : beaucoup d'employés ont peu d'expérience, il y a un roulement du personnel et donc, une perte d'expertise ainsi qu'une certaine désillusion quant à la fonction et aux pouvoirs de l'OBV. Dû aux ressources limitées, plusieurs OBV doivent se limiter à n'embaucher que trois employés. Tous les représentants des OBV ont affirmé ne pas avoir de pouvoir quant aux décisions ayant trait à la gestion et à l'utilisation de l'eau. Ces derniers ont toutefois ajouté que les OBV ont une capacité d'influence, de persuasion et de concertation (entrevues, 2011).

Les producteurs agricoles, en tant que grands utilisateurs d'eau, doivent être considérés dans le schéma de la gouvernance de l'eau. Seul, un producteur exerce peu de poids dans la balance décisionnelle (Producteur, entrevue 2011). Toutefois, en se ralliant à un syndicat ils peuvent influencer significativement la prise de décision. De fait, l'Union des Producteurs Agricoles (UPA), une organisation syndicale professionnelle, a comme mission principale de promouvoir, défendre et développer les intérêts professionnels, économiques, sociaux et moraux des productrices et des produc-

41. Le budget est d'environ 65 000 \$ par an/organisme et la municipalité n'est pas obligée d'appliquer les recommandations faites dans le plan directeur de l'eau (PDE).

42. Représentante OBV, entrevue 2011.

teurs agricoles du Québec (Producteur, entrevue 2011). En se mobilisant et alliant leurs voix et leurs ressources à travers l'organisation syndicale⁴³, les producteurs ont réussi à être exclus de la loi des redevances sur l'eau (Producteur, entrevue 2011).

Un citoyen seul exerce peu de poids dans la balance décisionnelle. En effet, dans les processus décisionnels, des luttes de pouvoir sont à l'œuvre entre les différents acteurs, et les acteurs de la société civile sont souvent les acteurs qui y exercent le moins de pouvoir : nombre de groupes sociaux sont carrément exclus des décisions. Toutefois, certains mécanismes de consultation et de concertation tels que le Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) et les tables de concertation des OBV permettent que l'opinion citoyenne soit entendue dans le processus décisionnel. Certes, l'histoire démontre que la mobilisation citoyenne et la protestation sociale peuvent changer le *statu quo*⁴⁴.

Seule, en tant que citoyenne [je ne dispose pas de pouvoir quant à la gestion et l'utilisation de l'eau]... À part mon droit de vote. Collectivement par contre, nous avons un énorme pouvoir. La mobilisation citoyenne peut influencer les décisions politiques et même obliger un moratoire ou une révision de loi. (Citoyen, entrevue 2011).

Pour avoir plus de poids dans la balance décisionnelle, les citoyens peuvent, entres autres, se rallier à des ONG, des comités citoyens ou participer aux tables de concertation. Par exemple, *Eau Secours!* outille les groupes de citoyens qui s'inscrivent dans une lutte pour la protection de l'eau. Ont ainsi été créés : le comité

43. L'UPA est effectivement intervenue en Commission parlementaire pour faire valoir que l'eau destinée à l'agriculture devait être exemptée des redevances (UPA, *Rapport annuel 2009-2010*, p. 12, en ligne <http://www.upa.qc.ca/SiteWeb_UPA/documents/DCVS/SalleDePresse/Publications/Documents/LesGainsDeLunion2010.pdf> (consulté le 1 novembre 2012).

44. C. TILLY, *From mobilization to revolution*, Colorado, Addison-Wesley Publ., 1978.

de citoyens d'Oka, le comité de citoyens de Franklin, le regroupement citoyen pour une gestion de l'eau, etc. La vision d'*Eau Secours!*, de même que la majorité des ONG consultées, s'avoisine à celle du SCFP, c'est-à-dire que l'eau est un droit de la personne et que sa gestion doit rester sous tutelle publique.

Pouvoir et gouvernance

Considérant la complexité des questions liées à l'eau, une collaboration efficace entre toutes les parties concernées est essentielle au maintien de la qualité de l'eau. Cependant, cette collaboration n'est pas simple puisque les différents types d'acteurs gravitant autour des instances décisionnelles tendent à adopter une vision de la gestion de la ressource et à promouvoir un mode de gouvernance de l'eau qui les avantagent. En ce sens, deux principaux courants de pensée s'affrontent. D'une part, il y a le courant *néomalthusien*, ou vision réaliste, dans lequel l'eau est un droit fondamental et devrait être accessible gratuitement pour tous et, d'autre part, il y a le courant *cornucopien*, ou vision libérale, pour lequel l'eau est une ressource dont il est possible de tirer profit et qui peut être accessible à travers les lois du marché. Ici, il faut tenir compte du fait que tous n'ont pas les mêmes moyens pour faire valoir leur point de vue⁴⁵. À ce sujet, 11 répondants considèrent que les pouvoirs ne sont pas équitablement répartis entre les acteurs de l'eau. Il s'avère que ceux qui ont le pouvoir décisionnel en matière d'eau sont ceux qui ont un pouvoir légal (en noir dans la partie supérieure de la fig. 3) ou ceux qui ont d'importantes ressources financières (en pointillé dans la partie supérieure de la fig. 3). Actuellement, le courant économique néolibéral fait beaucoup de place aux arguments allant dans le sens de la création de richesses. Néanmoins, cette logique est questionnable lorsqu'elle s'applique à l'eau puisqu'il s'agit d'une ressource essentielle à la vie.

Certains groupes privés sont extrêmement puissants financièrement et sont bien connectés avec les décideurs :

45. Moyens : pouvoir financier, pouvoir d'influence, ressources matérielles et technologiques, légitimité et pouvoir de diffusion.

ils ont un fort pouvoir de lobby (Représentant expert, entrevue 2011).

Actuellement, le pouvoir qui prime est le pouvoir financier, donc ceux qui ont plus d'argent ont plus de chance d'avoir le contrôle sur les sphères décisionnelles (Représentant ONG, entrevue 2011).

Certaines multinationales de l'eau européennes monopolisent le marché mondial : Bouygues, Véolia et Suez sont implantés partout dans le monde et génèrent des revenus fulgurants⁴⁶. Ainsi, depuis 10 ans, les transnationales de l'eau assistées de la BM ont soigneusement orchestré une stratégie d'affaires qui leur assurerait la mainmise sur l'eau⁴⁷. Ces compagnies privées exercent un fort pouvoir d'influence sur les élus, notamment à travers des événements qu'elles financent, comme le Forum mondial de l'eau.

Les compagnies multinationales de l'eau monopolisent les forums pour décider des grandes lignes à suivre dans la gouvernance mondiale de l'eau. Plusieurs décisions quant aux accords internationaux sont prises là. En théorie, les forums mondiaux de l'eau sont des espaces délibératifs neutres, mais en pratique, les débats sont dirigés par les multinationales de l'eau : Suez, Véolia etc. (Représentant ONG, entrevue 2011).

Cependant, trois répondants sont d'avis que la répartition du pouvoir dans la gouvernance de l'eau est adéquate dans sa forme actuelle (entrevues 2011). Si les deux visions sont défendables, il ne faut pas perdre de vue qu'une bonne gouvernance ou une gouvernance durable doit être équitable, inclusive et orchestrée par différents types d'acteurs.

Pistes de solutions aux enjeux de l'eau

Il existe une panoplie d'améliorations simples et efficaces pour minimiser l'impact des enjeux dont il a été question. Premiè-

46. En 2010, par exemple, Suez affichait un chiffre d'affaires annuel de 84 478 millions d'euros.

47. D. PROULX, « Après l'or noir, l'or bleu », *Le Devoir*, 31 août 2002, p. F7.

rement, tous les acteurs interviewés ont mentionné que l'information et l'éducation sont au centre de toutes les solutions (entrevues 2011). Intensifier les efforts auprès des grands consommateurs et pollueurs serait définitivement bénéfique. Miser non seulement sur le traitement des eaux usées, mais surtout sur la prévention et sur la réduction de pollution à la source permettrait de préserver la ressource dans sa quantité⁴⁸ et de diminuer considérablement les coûts liés à son transport et à son traitement⁴⁹.

En ce qui a trait au contrôle de la quantité d'eau dans le Saint-Laurent, il faudrait que des organes tels que la Commission mixte internationale (CMI)⁵⁰ parviennent à équilibrer la priorisation des usages, ce qui pourrait améliorer la gouvernance de l'eau.

Actuellement, pratiquement tout se chiffre. Il faut trouver une stratégie pour chiffrer l'inchiffrable : combien vaut la préservation d'un marais par exemple? Les scénarios proposés à la CMI considèrent les multiples usages, mais c'est souvent le scénario le plus payant qui est retenu. Ainsi, le dragage permettant la navigation de plus gros navires sera priorisé au détriment de l'écosystème. À ce stade-ci, c'est un choix de société : voulons-nous un canal où il n'y a plus de vie ou un fleuve? (Expert, entrevue 2011).

Ainsi, il semble qu'il faille adopter un langage économique pour défendre l'écologique. L'ouverture d'un poste de ministre de l'eau, ou encore la création d'une régie de l'eau, pourrait par

-
48. Utiliser un balai et non le boyau d'arrosage pour nettoyer les allées en ciment permet d'économiser 1 000 litres d'eau potable à l'heure, soit la quantité que boit une personne en trois ans (Site officiel de la Ville Montréal, en ligne : <<http://ville.montreal.qc.ca/>> (consulté en 2011).
 49. Les coûts de production et de distribution de l'eau potable à la ville de Montréal en 1995 étaient de 118,1 millions de dollars (Commission municipale du Québec, 1995).
 50. La CMI a pour mission d'aider les gouvernements du Canada et des États-Unis dans leurs efforts en vue de trouver des solutions aux problèmes concernant leurs eaux limitrophes.

ailleurs aider à gérer les problèmes collectifs de l'eau et à développer une vision globale de ce que la société souhaite en matière de gestion de l'eau.

Pour améliorer la qualité de l'eau, réduire la contamination à la source est la première étape. Pour ce faire, un changement de mentalité face à l'eau et un ajustement de la forme d'urbanisation sont nécessaires. Des solutions simples, telles que garder davantage de milieux humides près des villes, peuvent faire de grandes différences. En effet, les milieux humides sont les reins de nos territoires : ils filtrent l'eau et la nettoient... naturellement et gratuitement (Représentant expert, entrevues 2011). Par ailleurs, laisser une bande riveraine entre les terres exploitées et les cours d'eau permet de réduire les contaminants dans l'eau ainsi que de minimiser l'érosion des terres (Représentant producteur, entrevue 2011). Il est également possible de privilégier des engrais et des types de cultures moins dommageables pour l'eau. Le gouvernement pourrait, par exemple, donner des crédits d'impôt pour inciter les agriculteurs à l'utilisation de produits plus écoresponsables⁵¹.

Il est aussi envisageable d'innover ou d'investir un peu plus pour mieux nettoyer l'eau. Certaines technologies, plus efficaces mais plus dispendieuses que celles utilisées dans les principales usines de traitement d'eau de Montréal, sont disponibles. Notamment le traitement UV qui irradie les bactéries et l'ozonation et en plus, enlève les virus et brise les substances chimiques. L'adoption ou non d'un autre type de traitement s'avère être un choix de société, c'est une question de priorité d'investissement⁵².

Pour minimiser les risques d'appropriation du service d'aqueduc par le privé, il est possible de mettre sur pied un fonds public sur l'eau permettant à la Ville d'amasser l'argent nécessaire

51. Par écoresponsable nous entendons respectueux de l'environnement, durable et qui promeut une utilisation des biens permettant d'optimiser leur durée de vie.

52. En 2008, la Ville de Montréal s'est engagée à traiter les eaux usées à l'aide de l'ozonation.

à la réfection des canalisations d'eau potable et à la mise à jour des technologies dans les usines de traitement d'eau⁵³. Ce fonds pourrait également être alimenté par des redevances sur l'eau, qui devraient être plus importantes en termes de montants que les redevances symboliques actuellement en vigueur au Québec. Pour éviter que l'eau ne devienne une marchandise et soit traitée au même titre que n'importe quel bien, il serait envisageable d'inscrire dans les traités de l'ALENA et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) que l'eau ne fait pas partie des accords commerciaux. Selon l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA), l'eau deviendra un bien commercial dès qu'elle sera, même une seule fois, un objet de transaction financière entre deux partenaires de pays différents. Dès lors, aucun gouvernement ne pourra plus réglementer sa gestion sans que cela devienne une entrave au libre-échange⁵⁴.

Vers quelle gouvernance?

En ce qui concerne la gouvernance de l'eau au Québec, plusieurs avancées ont été faites. Néanmoins, il reste beaucoup à faire pour protéger l'eau durablement. Ainsi, aucune gouvernance légitime ou durable ne peut être mise en œuvre sans la participation de la société civile. Au Québec et dans la RMM, la participation citoyenne dans la gouvernance de l'eau s'effectue à travers différents mécanismes. D'abord, par l'intermédiaire des élus et de l'autorité publique les représentant, mais également grâce aux conseils d'agglomération, aux tables de concertation des OBV et aux consultations publiques du BAPE. Pour augmenter la légitimité de la gouvernance de l'eau au Québec, des référendums sur des questions précises qui font l'objet de vives polémiques, telle l'exportation de l'eau, pourraient avoir lieu. Cette forme de démocratie directe se fait déjà en Suisse, où des référendums

53. Agent de communication du SCFP, présidente ONG, directeur OBV, 2011.

54. L.-G. FRANCOEUR, « Faire échec aux transferts massifs d'eau », *Le Devoir*, 25 avril 2007.

facultatifs peuvent avoir lieu si plus de 8 cantons ou 50 000 citoyens demandent une votation⁵⁵.

Les formes d'organisation et de gouvernance de l'eau à travers le monde sont différentes, mais il y a trois facteurs de réussite émergeant de cette diversité organisationnelle⁵⁶. Premièrement, il faut définir clairement qui est au cœur du système de gouvernance. Deuxièmement, une gouvernance efficace n'est pas liée à une seule forme d'organisation; elle doit inclure différents types d'acteurs. Troisièmement, de fortes politiques environnementales ne peuvent pas fonctionner avec de faibles mécanismes de gouvernance et il n'y a pas de gouvernance véritablement efficace sans un certain contrôle et une certaine mesure de la performance. Il est également primordial que les principes et les valeurs qui régissent le modèle de gouvernance soient bien définis et inscrits dans la loi puisque les gouvernements changent... et peuvent changer d'idée! Le dernier projet de construction des petites centrales hydroélectriques proposé par le gouvernement libéral (dirigé par J. Charest), par exemple, contrevient à la Politique nationale de l'eau créée par un gouvernement péquiste alors sous la direction de B. Landry (2002), et ne respecte pas la Loi sur le développement durable que le gouvernement Charest a lui-même promulguée.

Dans l'organisation de la gouvernance de l'eau au Québec, le gouvernement provincial est garant et protecteur de la ressource eau et il y a divers types d'acteurs impliqués dans la gouvernance. Il est essentiel toutefois que certains dispositifs soient mis en place pour que le pouvoir et la représentation des différents acteurs soient plus équitables. Le troisième facteur, quant à lui, n'est pas comblé. La PNE n'a pas de portée légale et il y a peu de contrôle sur le terrain. Près de la moitié des acteurs (6) ayant participé à cette recherche croient que la PNE devrait être plus contraignante et arrimée au cadre juridique. Il serait

55. Confédération suisse, « Référendums facultatifs », 2008, en ligne : <<http://www.admin.ch/ch/f/rs/101/a141.html>> (consultée le 20 décembre 2011).

56. A. FRÉROT, préc., note 4, p. 167.

également pertinent d'arrimer les PDE et les schémas d'aménagement des municipalités régionales de comté (MRC). Pour que ce soit réalisable, il pourrait y avoir moins d'objectifs et d'actions dans les PDE. L'idée est de prioriser les actions pour ne pas décourager les MRC. Les OBV pourraient aussi bénéficier d'un plus grand soutien financier pour faire des actions sur le terrain puisque, bien que ça ne soit pas dans leurs mandats officiels, les OBV sont jugés par leurs actions sur le terrain (Représentant OBV, entrevue 2011). Les OBV pourraient ainsi bénéficier d'un plus grand pouvoir au sein de la gouvernance, ce qui aiderait à la mise en place de la GIEVB.

Conclusion

Dans la gouvernance de l'eau au Québec, il semble que tous les joueurs nécessaires soient impliqués : inclure d'autres acteurs pourrait alourdir la mise en place de changements et complexifierait la communication entre ces mêmes acteurs. Toutefois, le pouvoir est réparti d'une telle manière que certains intérêts sont mis de l'avant alors que d'autres sont peu pris en compte. Les organismes supranationaux semblent avoir plus de poids dans la gouvernance de l'eau que les ONG, par exemple. De plus, les initiatives de gestion concertée et intégrée préconisées par la PNE peuvent difficilement être effectives puisque les OBV ont très peu de moyens financiers, peu de légitimité et aucun pouvoir juridique. Ainsi, le cadre (PNE) et les outils (OBV) existent pour qu'une gestion durable, intégrée et équitable de l'eau soit mise en place. Il faut néanmoins que l'eau devienne une réelle priorité politique pour qu'une réelle forme de gouvernance participative émerge dans la gestion de la ressource eau au Québec.

Cependant, pour qui regarde l'évolution de la gouvernance de l'eau au Québec, il est possible de remarquer que l'adoption de lois découle généralement d'accidents ou de manifestations citoyennes⁵⁷. Pour éviter que la situation actuelle ne se dégrade, il

57. Adoption de la loi sur la qualité de l'eau après la tragédie de Walkerton (2001), adoption de la *Loi sur la préservation des ressources en eau* polémique sur l'exportation de l'eau québécoise.

serait avantageux d'utiliser le principe de précaution. C'est-à-dire que lorsqu'il existe des raisons suffisantes de croire qu'une activité ou un produit risque de causer des dommages graves et irréversibles à la santé ou à l'environnement, celui-ci devrait être interdit par la loi. Certes, les normes de rejets et de traitement pourraient être revues. L'utilisation de l'Atrazine, par exemple, pourrait être prohibée.

Au niveau de l'appropriation, les gouvernements des différents paliers songent à inclure les services d'eau potable et de traitement des eaux usées dans l'Accord économique et commercial global (AECG) entre le Canada et l'Union européenne. Toutefois, les expériences en matière de privatisation n'ont pas été concluantes dans le monde et, en Europe, aux États-Unis et en Amérique latine, la tendance observable est à la remunicipalisation des réseaux d'aqueducs⁵⁸. Il est donc nécessaire qu'il y ait un débat de fond sur la question et des études exhaustives et impartiales sur la pertinence d'une telle privatisation. Il reste que les gouvernements provinciaux et municipaux doivent prendre des mesures concrètes pour protéger les systèmes d'eau et agir en cohérence avec les orientations de la PNE, et ce, afin d'assurer la protection de cette ressource unique, de gérer l'eau dans une perspective de développement durable, de mieux protéger la santé publique et celle des écosystèmes, d'améliorer la gestion des services d'eau et de favoriser les activités récréotouristiques liées à l'eau.

58. La privatisation partielle ou complète des réseaux d'alimentation en eau a engendré son lot de conséquences : augmentation des tarifs, licenciements des employés, détérioration du service, diminution de l'accès, etc. (CAMERON et al, « Eau publique à vendre : comment le Canada va privatiser nos systèmes publics d'eau », 2010, 26 pages).

Annexe 1 : Détail des entrevues

Date (2011)	Type d'acteur	Lieu	Durée
24 fév.	Syndicat	Entrevue téléphonique	1 h 10
25 fév.	Public	Entrevue téléphonique	20 min
28 fév.	Comité citoyen	Montréal	1 h 20
28 fév.	Citoyen	Montréal	55 min
1 ^{er} mars	ONG	Pointe-aux-Trembles	1 h
2 mars	ONG	Montréal	1 h
2 mars	Syndicat	Montréal	40 min
3 mars	OBV	Rosemère	50 min
4 mars	Public	Québec	1 h
9 mars	OBV	Montréal	1 h 10
15 mars	Privé	Longueuil	50 min
15 mars	Expert	Montréal	1 h 45
22 mars	Producteur	Saint-Hyacinthe	1 h
25 mars	Expert	Montréal	45 min