

DE : Monsieur Benoit Charette
Ministre de l'Environnement, de la Lutte
contre les changements climatiques,
de la Faune et des Parcs

Le 24 mars 2023

TITRE : Projet de loi instituant le Fonds bleu et modifiant d'autres dispositions

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Le Québec est riche en eau douce, mais cette abondance n'est pas répartie uniformément sur tout le territoire. Certaines régions, telles la Montérégie, l'Estrie ou le Centre-du-Québec, sont confrontées à des enjeux de disponibilité en eau qui suscitent des préoccupations de la part de citoyens, de producteurs agricoles, d'entreprises et de municipalités. L'eau doit être disponible, tant en quantité qu'en qualité, pour occuper le territoire et le développer.

L'article 1 de la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés (chapitre C-6.2; ci-après la « Loi sur l'eau ») affirme qu'étant d'intérêt vital, l'eau de surface et l'eau souterraine, dans leur état naturel, sont des ressources qui font partie du patrimoine commun de la nation québécoise. En tant que gardien des intérêts de la nation, l'État doit veiller à assurer la protection de cette ressource qu'est l'eau, et celle des écosystèmes aquatiques qui y sont associés, de même que la gestion durable, équitable et efficace de son exploitation ainsi que sa gouvernance. Les mesures requises à ces fins nécessitent un financement adéquat, prévisible et soutenu.

Ainsi, dans le cadre du discours d'ouverture de la nouvelle législature, le 30 novembre 2022, le premier ministre a pris l'engagement de créer le Fonds bleu, un fonds dédié à l'eau et de le financer en partie à partir d'une hausse des redevances exigibles sur l'utilisation de l'eau. Il a réitéré cet engagement lors de son discours prononcé le 15 décembre 2022 dans le cadre de la 15^e Conférence des Parties à la Convention des Nations unies sur la diversité biologique de Montréal.

Actuellement, le Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État (FPEDHE) remplit en partie ce mandat, mais répond plus globalement à des objectifs liés au développement durable. Il y a donc lieu de se doter d'un fonds spécifiquement dédié à l'eau avec des moyens financiers accrus.

Conformément au principe de l'utilisateur-payeur défini à l'article 4 de la Loi sur l'eau, le financement du Fonds bleu proviendrait en partie des redevances exigibles pour l'utilisation de l'eau perçues en vertu du Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau (chapitre Q-2, r.42.1; ci-après le « RREUE »). Ce règlement n'a toutefois pas été révisé depuis 2010. Ainsi, la création du Fonds bleu devrait être accompagnée d'un mécanisme d'évaluation périodique qui permettrait d'ajuster les modalités du cadre réglementaire relatives à la redevance pour tenir compte des pratiques en cours ailleurs, des connaissances scientifiques et techniques du moment et de l'évolution de la disponibilité de la ressource.

2- Raison d'être de l'intervention

Les mesures qui sont requises pour assurer la protection de l'eau et des écosystèmes aquatiques qui y sont associés, la gestion durable, équitable et efficace de son exploitation de même que sa gouvernance sont variées. En voici quelques exemples :

- Maintenir et améliorer les réseaux de suivi hydrométrique (débits des cours d'eau) et piézométrique (niveaux des nappes phréatiques);
- Améliorer les connaissances sur l'évolution de l'état des ressources en eau sur le territoire afin de prévenir les conflits d'usages, voire les pénuries d'eau;
- Instaurer un nouveau programme pour la mise aux normes des installations sanitaires individuelles (nouveau programme et maintien du crédit d'impôt actuel);
- Améliorer le financement du Réseau de surveillance volontaire des lacs;
- Créer un programme de nettoyage des berges de rivières;
- Bonifier les actions de lutte contre les plantes aquatiques exotiques envahissantes;
- Investir davantage pour mieux caractériser la composition des rejets municipaux;
- Soutenir davantage les agriculteurs dans la revégétalisation des bandes riveraines.

Nombre de ces mesures présentent un caractère permanent nécessitant un financement prévisible et récurrent.

Il convient de mentionner que dans les dernières années, le Commissaire au développement durable a formulé des recommandations s'ajoutant aux préoccupations citoyennes grandissantes quant au suivi de la qualité de l'eau et des milieux aquatiques. Avec la création du Fonds bleu et de l'augmentation des redevances exigibles pour l'utilisation de l'eau, il serait possible de répondre aux préoccupations émises en soutenant financièrement les mesures requises.

De plus, la création du Fonds bleu combinée à un financement provenant d'une augmentation des redevances exigibles pour l'utilisation de l'eau offrirait un financement suffisant et pérenne pour la mise en œuvre des mesures. De cette façon, les mesures financées par le Fonds bleu visant la protection des ressources en eau et des écosystèmes aquatiques, la gestion durable, équitable et efficace de son exploitation de même que sa gouvernance bénéficieraient d'une visibilité accrue lors du suivi annuel des mesures que publierait le ministère de l'Environnement, de la Lutte contre les

changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP). La création du Fonds bleu favoriserait donc la transparence des actions de l'État en la matière.

Les redevances exigibles pour l'utilisation de l'eau sont perçues en vertu du RREUE. Un mécanisme d'évaluation périodique serait requis afin d'ajuster les modalités du cadre réglementaire relatives à la redevance selon les besoins du Fonds bleu et des mesures à financer, tout en prenant en considération leurs impacts sociaux et économiques. En l'absence de modifications législatives, il ne sera pas possible de réaliser les mesures requises visant la protection et la gestion des ressources en eau du Québec.

La gestion durable, équitable et efficace de l'eau est également un enjeu pour les municipalités qui doivent fournir de l'eau potable en qualité et en quantité suffisantes à leur population grandissante. Cela est d'autant plus vrai dans un contexte de changements climatiques où les pressions sur les ressources en eau se font plus grandes et accentuent la problématique de la disponibilité en eau. À cet égard, l'État, en tant que gardien de la ressource en eau, a l'opportunité de se doter des pouvoirs habilitants afin d'intervenir, par règlement, en ce qui concerne certains usages de l'eau provenant d'un système d'aqueduc.

3- Objectifs poursuivis

Le projet de loi vise les objectifs suivants :

- Créer le Fonds bleu et le financer en partie par les redevances exigibles pour l'utilisation de l'eau;
- Permettre un financement adéquat et suffisant de toute mesure que le ministre peut réaliser en lien avec la protection, la restauration, la mise en valeur et la gestion des ressources en eau;
- Viser à ce que ces mesures permettent :
 - Une utilisation durable, équitable et efficace des ressources en eau;
 - Un meilleur contrôle et une meilleure prévention des inondations;
 - Une meilleure conservation des écosystèmes aquatiques;
 - Une meilleure gouvernance de l'eau dans le respect du régime de gouvernance établi par la Loi sur l'eau.
- Offrir une plus grande transparence et une meilleure visibilité aux mesures financées par le Fonds bleu avec une reddition de comptes annuelle;
- Prévoir des pouvoirs habilitants visant les usages de l'eau provenant d'un système d'aqueduc permettant de :
 - De garantir la disponibilité en eau pour des usages prioritaires, dont ceux de la population;
 - De réduire l'usage de contenants à remplissage unique.
- Prévoir un mécanisme d'évaluation permettant de moderniser les pratiques en lien avec la redevance sur l'eau, et ce, en fonction des pratiques en cours ailleurs, des connaissances scientifiques et techniques du moment et de l'évolution de la disponibilité de la ressource.

À terme, le Fonds bleu constituerait un levier permettant au gouvernement de financer adéquatement les mesures requises pour assurer la conservation de l'eau et une gestion durable tout en tenant compte des nouveaux enjeux pouvant menacer cette ressource essentielle.

4- Proposition

Le projet de loi proposerait de modifier la Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (chapitre M-30.001 ; ci-après « LMDDEP ») afin de créer un fonds dédié à l'eau et de permettre que les sommes recueillies par la redevance, qui sont actuellement versées au Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État, y soient dorénavant versées. La création d'un fonds dédié à l'eau doterait l'État québécois d'un outil permettant de fournir un financement suffisant et récurrent aux mesures requises pour assurer la protection des ressources en eau en tenant compte des besoins croissants. La reddition de comptes annuelle associée à la gestion d'un tel fonds spécial favoriserait la transparence, puisqu'elle comprendrait la publication des mesures bénéficiant d'un financement, en plus des modalités de suivi et de reddition de comptes habituelles auxquelles s'ajouterait la publication annuelle d'un bilan des résultats des mesures.

Les mesures financées par une redevance pour l'utilisation de l'eau via un fonds dédié à l'eau viseraient notamment les matières suivantes :

- L'utilisation durable, équitable et efficace des ressources en eau;
- Le contrôle et la prévention des inondations;
- La conservation des écosystèmes aquatiques;
- La gouvernance de l'eau dans le respect du régime de gouvernance établi par la Loi sur l'eau.

Le fonds servirait plus spécifiquement à financer des activités gouvernementales, des projets ou des programmes visant la mobilisation, la sensibilisation et l'éducation de la population, l'acquisition de connaissances, l'innovation technologique et sociale, la recherche et le développement, et l'amélioration des performances. De plus, ce fonds permettrait d'apporter un soutien financier aux municipalités et aux organismes à but non lucratif œuvrant pour la protection, la restauration, la mise en valeur et la gestion de l'eau.

En ce qui concerne la Loi sur la qualité de l'environnement (chapitre Q-2; ci-après « LQE »), le projet de loi proposerait d'en modifier le préambule pour y ajouter une référence à la gestion durable, équitable et efficace de l'eau et pour mettre l'accent sur l'importance accordée à la transparence et à l'accès aux renseignements qui concernent les prélèvements d'eau.

Ensuite, il proposerait d'insérer des dispositions qui permettent au gouvernement d'intervenir par règlement pour prohiber ou limiter certains usages de l'eau provenant d'un système d'aqueduc, notamment afin d'assurer que l'eau provenant d'un tel système soit utilisée en priorité aux besoins de santé et de sécurité publique et pour déterminer les conditions ou les prohibitions applicables à la vente ou à la distribution de produits

dans certains contenants ou emballages. Cela se justifierait dans le contexte des changements climatiques et d'une pression accrue sur les ressources en eau qui pourraient amplifier la problématique de disponibilité en eau et les conflits d'usage.

Enfin, il proposerait d'ajouter une disposition prévoyant un mécanisme d'évaluation périodique des dispositions réglementaires relatives à la redevance pour l'utilisation de l'eau pour s'assurer qu'elles permettent bien d'accomplir leur objet.

5- Autres options

Le gouvernement aurait pu choisir de continuer à verser les sommes recueillies par la redevance au Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État et de modifier uniquement le RREUE, afin d'y inclure une obligation d'évaluation périodique visant à pérenniser le suivi de sa mise en œuvre et à offrir la possibilité de proposer des modifications de manière régulière.

Toutefois, cette avenue n'est pas jugée optimale pour concrétiser la volonté du gouvernement de se doter d'un réel outil financier dédié à l'eau lui permettant de répondre adéquatement aux enjeux liés à la protection des ressources en eau et des écosystèmes aquatiques et à la gestion durable, équitable et efficace de son exploitation ainsi que sa gouvernance. De plus, elle n'aurait pas permis de répondre aux attentes de la population qui souhaite que le principe de transparence sur l'utilisation des fonds publics générés par la redevance et sur l'accès aux renseignements visant les prélèvements d'eau ainsi que sur le principe de la périodicité de l'évaluation des dispositions réglementaires concernant les redevances exigibles pour l'utilisation de l'eau soient inscrits dans la loi et non uniquement dans un règlement.

L'avenue des modifications législatives démontre clairement la volonté du gouvernement de se doter d'un mécanisme proactif et transparent, notamment en ce qui a trait à la modernisation du RREUE.

6- Évaluation intégrée des incidences

Les modifications requises à la LMDDEP visant la création du Fonds bleu et la modification du Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État auraient pour incidence sur le plan de la gouvernance :

- D'accroître la capacité du gouvernement à opérer une gestion durable de l'eau en finançant des mesures sur le long terme et avec prévisibilité;
- D'accroître la transparence avec des mécanismes de suivi et de reddition de comptes visant les mesures financées par le Fonds et découlant des sommes recueillies par la redevance ainsi que l'accès aux renseignements visant les prélèvements d'eau.

Sur le plan économique, et en vertu de la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – Pour une réglementation intelligente (décret numéro 1668-2022 du 20 octobre 2022), une analyse d'impact réglementaire est requise

pour les deux pouvoirs habilitants de réglementer l'utilisation de l'eau provenant d'un système d'aqueduc et de réglementer les conditions ou les prohibitions applicables à la vente ou la distribution de produits dans les contenants ou les emballages. Cette analyse révèle que le projet de loi n'entraînerait aucun inconvénient pour les municipalités, les entreprises, le gouvernement, l'environnement et la société. Pour les entreprises, les incidences seront évaluées si le gouvernement édicte des règlements avec ces pouvoirs habilitants.

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Le ministère de l'Économie, de l'Innovation et de l'Énergie (MEIE), le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ), le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), le ministère des Finances (MF) et le ministère des Ressources naturelles et des Forêts (MRNF) ont été consultés.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

La mise en place du Fonds bleu viendrait appuyer la volonté d'une transparence accrue dans le suivi des mesures financées grâce aux mécanismes appropriés de reddition de comptes d'un tel fonds et l'accès aux renseignements visant les prélèvements d'eau. Par conséquent, les données financières du Fonds apparaîtraient sous une rubrique spéciale dans le rapport annuel de gestion du MELCCFP, et les états financiers du Fonds seraient vérifiés chaque année par le Vérificateur général du Québec. Ainsi, il sera aisé pour le citoyen et pour les entreprises de connaître les mesures financées par le Fonds, donc destinées à la protection et à la gestion des ressources en eau.

De plus, le MELCCFP privilégierait une gestion du Fonds axée sur les meilleurs résultats pour assurer le respect des principes, des orientations et des objectifs gouvernementaux lors du financement de toute mesure visant le domaine de l'eau. Par conséquent, un bilan des résultats des mesures serait publié annuellement.

Également, avec l'adoption du projet de loi, le gouvernement s'assurerait de la mise en place d'un mécanisme d'évaluation périodique des dispositions réglementaires prises au Québec pour établir une redevance pour l'utilisation de l'eau.

9- Implications financières

Les modifications proposées à la LQE et à la LMDDEP n'entraîneraient pas d'implication financière nouvelle.

Le Fonds bleu atteindrait 150 M\$ par an à la fin du mandat du présent gouvernement et il serait financé, notamment par une hausse de la redevance sur l'eau. Conformément au principe de l'utilisateur-payeur, les redevances pourraient être augmentées pour combler les besoins du Fonds.

10- Analyse comparative

Il est à noter qu'en Ontario, les deux règlements qui encadrent la redevance sur l'eau (O. Reg. 450/07 *Charges for Industrial and Commercial Water Users* et O. Reg. 176/17 *Charges for taking water to produce bottled water*) obligent le ministère ontarien à évaluer les redevances tous les cinq ans (pour chaque règlement) et à afficher les conclusions de cette évaluation au registre environnemental.

Bien qu'aucun fonds dédié à l'eau n'existe en Ontario, la redevance vise à financer l'application des deux règlements et à promouvoir la conservation, la protection et la gestion de l'eau et son utilisation efficace et durable (règlement 450/07). Le règlement 176/17 vise spécifiquement à financer des études concernant les installations d'embouteillage d'eau.

En se basant sur le principe de l'utilisateur-payeur, la mise en place du Fonds bleu pour le domaine de l'eau se comparerait au Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC) qui puise notamment son financement à partir des revenus issus du marché du carbone et qui soutient la réalisation de mesures visant la lutte et l'adaptation aux changements climatiques.

Le ministre de l'Environnement, de la Lutte
contre les changements climatiques,
de la Faune et des Parcs,

BENOIT CHARETTE