

CHAPITRE 3

## Conservation des ressources en eau

### Audit de performance

Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques  
Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

## EN BREF

Il y a près de 20 ans, le gouvernement du Québec s'est engagé à mettre en place une gestion intégrée des ressources en eau (GIRE), reconnue comme étant la façon durable de gérer ces ressources indispensables à la vie.

Or, le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) et le ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH) n'assurent toujours pas sa mise en œuvre. Les lacunes relevées dans le cadre de nos travaux compromettent la conservation des ressources en eau pour les générations actuelles et futures, puisque :

- la gestion des connaissances est inefficace et inefficente pour assurer la GIRE et ne permet pas de dresser un portrait fiable de l'état de ces ressources dans le but de soutenir la prise de décisions des acteurs de l'eau ;
- l'engagement et la collaboration du MELCC et du MAMH ne sont pas assurés, bien qu'ils soient essentiels à la cohérence de l'action gouvernementale avec les enjeux vécus à l'échelle des bassins versants ;
- des actions structurantes doivent être accomplies pour que les problématiques et les enjeux identifiés à l'échelle des bassins versants soient pris en considération dans les outils de planification du territoire du milieu municipal ;
- les parlementaires et les citoyens ne sont pas adéquatement informés des enjeux liés à la mise en œuvre de la GIRE et de ses retombées.

# CONSTATS

---

1

Le MELCC ne possède pas les connaissances lui permettant d'assurer la gestion intégrée des ressources en eau.

2

La cohérence de l'action gouvernementale avec les enjeux vécus à l'échelle des bassins versants n'est pas assurée : entre autres, le MELCC ne coordonne pas l'action gouvernementale et, tout comme le MAMH, n'appuie pas pleinement les organismes de bassins versants.

3

Le MELCC et le MAMH n'ont pas accompli les actions structurantes nécessaires pour que les problématiques prioritaires des bassins versants et les actions à mettre en place soient prises en considération dans l'aménagement du territoire.

4

Le MELCC n'évalue pas la gestion intégrée des ressources en eau : les parlementaires et les citoyens ne sont pas informés des enjeux qui y sont liés et de ses retombées.

# ÉQUIPE

**Paul Lanoie**

Commissaire  
au développement durable

**Caroline Rivard**

Directrice principale d'audit

**Moïsette Fortin**

Directrice d'audit

**Johanie Boucher**

**Marie-Pier Germain**

**Julie Grenier**

**Edith Lecours**

**Judith Seudjio**

## SIGLES

**GIRE** Gestion intégrée des ressources en eau

**MAMH** Ministère des Affaires municipales  
et de l'Habitation

**MELCC** Ministère de l'Environnement  
et de la Lutte contre les changements  
climatiques

**MRC** Municipalité régionale de comté

**OBV** Organisme de bassin versant

# TABLE DES MATIÈRES

Mise en contexte .....	7
Le MELCC ne possède pas les connaissances lui permettant d'assurer la gestion intégrée des ressources en eau.....	12
La cohérence de l'action gouvernementale avec les enjeux vécus à l'échelle des bassins versants n'est pas assurée : entre autres, le MELCC ne coordonne pas l'action gouvernementale et, tout comme le MAMH, n'appuie pas pleinement les organismes de bassins versants .....	18
Le MELCC et le MAMH n'ont pas accompli les actions structurantes nécessaires pour que les problématiques prioritaires des bassins versants et les actions à mettre en place soient prises en considération dans l'aménagement du territoire .....	24
Le MELCC n'évalue pas la gestion intégrée des ressources en eau : les parlementaires et les citoyens ne sont pas informés des enjeux qui y sont liés et de ses retombées.....	29
Recommandations.....	32
Commentaires des entités auditées .....	34
Renseignements additionnels.....	39



# MISE EN CONTEXTE

## Pourquoi avons-nous fait cet audit ?

1 Indispensables à la vie, les ressources en eau sont utilisées quotidiennement, que ce soit pour l’approvisionnement en eau potable, la production de nourriture ou les activités récréatives. De plus, certaines industries (ex. : alimentaire, touristique) dépendent de ces ressources.



Notre **santé**, notre **sécurité**, notre **mode de vie** et même notre **économie** dépendent de la qualité et de la quantité des ressources en eau.

2 Le Québec possède sur son territoire près de 3,6 millions de plans d'eau douce et des dizaines de milliers de rivières et ruisseaux. Ces ressources peuvent sembler inépuisables, ce qui rend difficile l'émergence d'une prise de conscience sur la nécessité d'en prendre soin, comme l'indique le ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques (MELCC) dans l'une de ses publications. Or, plusieurs problématiques entraînent une dégradation des ressources en eau, comme l'eutrophisation accélérée des lacs, les plantes aquatiques exotiques envahissantes ainsi que la pollution dite « diffuse ». Une description de ces problématiques est présentée dans la section Renseignements additionnels.

3 La *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*, communément appelée la « loi sur l'eau », reconnaît que l'État a la responsabilité de veiller aux intérêts de la nation en ce qui a trait aux ressources en eau. Cette loi-cadre définit les principes généraux encadrant la gestion de ces dernières, principes auxquels l'ensemble des ministères et des organismes doivent adhérer.

4 Depuis 2006, la *Loi sur le développement durable* a instauré un cadre de gestion pour que l'exercice des pouvoirs et des responsabilités de l'Administration s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. L'intervention du commissaire au développement durable est donc motivée par les liens qui existent entre la conservation des ressources en eau et certains principes de développement durable, soit la protection de l'environnement, la préservation de la biodiversité, le respect de la capacité de support des écosystèmes, la prévention ainsi que la précaution.

### Ressources en eau

Il s'agit de toutes les eaux accessibles, c'est-à-dire **utiles et disponibles** pour l'être humain, les végétaux qu'il cultive, le bétail qu'il élève et les écosystèmes. Ces ressources **sont limitées en quantité et en qualité**.

### Administration

Il s'agit du gouvernement, du Conseil exécutif, du Conseil du trésor du Québec, des ministères, de même que des organismes du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général*.

5 En 2013, nous avons déposé à l'Assemblée nationale un rapport intitulé *Gouvernance de l'eau*, lequel adressait des recommandations au MELCC ainsi qu'au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH). Nous avons remarqué, au fil des ans, que certaines lacunes énoncées dans ce rapport ne semblaient toujours pas corrigées.

## Quels sont les objectifs de l'audit et la portée des travaux ?

6 L'un des objectifs de cet audit était de s'assurer que le MELCC veille à ce que la gestion des ressources en eau s'effectue de façon à les conserver pour les générations actuelles et futures. L'autre objectif était de vérifier si le MAMH s'assure que les enjeux liés aux ressources en eau sont intégrés dans ses interventions et celles du milieu municipal en vue d'un aménagement durable du territoire.

7 Les objectifs de l'audit et la portée des travaux sont présentés en détail dans la section Renseignements additionnels.

## Conservation des ressources en eau

### Gestion intégrée des ressources en eau

8 Dans le cadre d'une gestion sectorielle, chaque intervenant agit en fonction de son champ de compétences, sans tenir compte des activités des autres intervenants. La gestion des usages, l'autorisation des projets et la réalisation de ces derniers peuvent se faire indépendamment, sans vision globale de leur impact sur les ressources en eau.

9 Pour sa part, la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) est basée sur la concertation des différents acteurs de l'eau pour assurer une meilleure intégration de leurs multiples intérêts, préoccupations et usages de l'eau dans une perspective de développement durable. Depuis plus de 20 ans, la GIRE est reconnue, notamment par l'Organisation des Nations Unies, comme étant la façon durable et efficace de gérer les ressources en eau. Ce type de gestion devrait conduire à la mise en œuvre de solutions plus efficaces pour prévenir les problématiques ou leur faire face, et, par conséquent, à une amélioration de la santé des cours d'eau, des lacs et des autres plans d'eau, ainsi que des écosystèmes qui leur sont associés. Pour y arriver, des modes d'intervention des divers niveaux (local, régional et national) doivent être adaptés à l'échelle du bassin versant.

---

### Conservation

Il s'agit d'un ensemble de **pratiques comprenant la protection, la restauration et l'utilisation durable** des ressources en eau, et visant la préservation de la biodiversité, le rétablissement d'espèces ou le maintien des services écologiques (ex. : épuration naturelle des eaux) au bénéfice des générations actuelles et futures.

---

### Acteurs de l'eau

Il s'agit de l'**ensemble des individus et des organisations qui présentent un intérêt pour la gestion de l'eau**, soit en raison de leurs responsabilités dans le domaine de l'eau, soit parce que les décisions qui touchent les ressources en eau peuvent avoir une incidence sur leurs activités.

Ils peuvent faire partie de différents milieux : gouvernemental, municipal, économique, environnemental, communautaire, autochtone et agricole.



10 Un bassin versant désigne un territoire sur lequel toutes les eaux s'écoulent vers un même point appelé « exutoire<sup>1</sup> » (figure 1). Chaque bassin versant peut comporter plusieurs municipalités locales et municipalités régionales de comté (MRC). De même, le territoire des municipalités et des MRC peut couvrir en totalité ou en partie plusieurs bassins versants. La façon dont ces derniers sont occupés (activités humaines) ainsi que leurs caractéristiques naturelles (ex. : type de sol) influencent inévitablement la qualité et la quantité des ressources en eau qui s'y trouvent.

**FIGURE 1** Bassin versant



11 En 2009, l'ensemble du Québec méridional a été divisé en 40 zones de gestion intégrée de l'eau pour autant d'organismes de bassins versants (OBV). Chaque zone comprend plusieurs bassins et sous-bassins versants. Les 40 zones sont présentées dans la section Renseignements additionnels.

### Organismes de bassins versants

Il s'agit d'organismes **responsables de la concertation des acteurs** présents dans leur zone de gestion en vue de déterminer les **problématiques prioritaires** pour les bassins versants sur leur territoire et de planifier les **actions à mettre en place par les acteurs** pour les enrayer. Ces éléments sont **abordés par chaque organisme dans un plan directeur de l'eau** qui est validé par tous les ministères concernés.

1. Il s'agit soit d'un lac, d'une rivière, d'un fleuve, voire d'un océan, selon l'échelle considérée du bassin versant.

12 Le Québec s'est engagé pour la première fois à mettre en œuvre la GIRE avec la Politique nationale de l'eau en 2002. Depuis, ce mode de gestion a été intégré dans la loi sur l'eau adoptée en 2009. Dans la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030, laquelle a succédé à la Politique nationale de l'eau, il est mentionné que le gouvernement du Québec vise notamment à être un chef de file en matière de GIRE. Un historique des principaux événements se rapportant à la GIRE au Québec est présenté dans la section Renseignements additionnels.

## Importance de l'aménagement du territoire sur la conservation des ressources en eau

13 Les enjeux des bassins versants diffèrent en fonction de l'utilisation de leur territoire. Par exemple, le sud du Québec se démarque par la densité de sa population et par la présence de nombreuses activités industrielles, agricoles et de loisir. Les activités humaines peuvent causer la dégradation et même la perte de milieux humides, de la qualité de l'eau et d'habitats aquatiques, entraînant le déclin de plusieurs espèces. De plus, l'impact sur les ressources en eau est différent si les activités sur le territoire sont davantage axées sur l'agriculture ou la villégiature. À cela s'ajoute l'impact des changements climatiques, notamment l'augmentation de la fréquence et de l'ampleur des événements météorologiques extrêmes (ex. : inondations). Tous ces éléments montrent l'importance de procéder à un aménagement durable du territoire, que ce soit pour préserver l'abondance et la qualité des ressources en eau, favoriser l'accès aux plans et cours d'eau ou minimiser les risques liés à l'eau pour la population.

14 Le milieu municipal joue un rôle crucial en matière d'aménagement en inscrivant dans ses outils de planification du territoire des mesures destinées, notamment, à prévenir les conflits d'usage du territoire tels que le développement urbain et la conservation des milieux naturels. Cette planification doit minimalement respecter les orientations gouvernementales en aménagement du territoire, qui traduisent les préoccupations du gouvernement et circonscrivent les problématiques que les MRC et les communautés métropolitaines doivent prendre en compte dans l'exercice de leurs responsabilités. Les outils de planification du territoire permettent entre autres d'intégrer des perspectives liées à l'équilibre environnemental, comme la GIRE.

15 Aussi, pour assurer la conservation des ressources en eau, il est essentiel que les acteurs du milieu municipal tiennent compte des plans directeurs de l'eau dans leurs outils de planification du territoire. D'ailleurs, il est prévu dans la loi sur l'eau que les acteurs du milieu municipal doivent prendre en considération ces plans dans le cadre de leurs responsabilités respectives. De l'information concernant les plans directeurs de l'eau et les outils de planification du territoire, notamment des exemples de leur contenu, est présentée dans la section Renseignements additionnels.

---

### Outils de planification du territoire

Les outils de planification du territoire auxquels nous référons sont ceux d'instances supra-municipales, soit :

- les plans métropolitains d'aménagement et de développement élaborés par les communautés métropolitaines ;
- les schémas d'aménagement et de développement élaborés par les MRC.

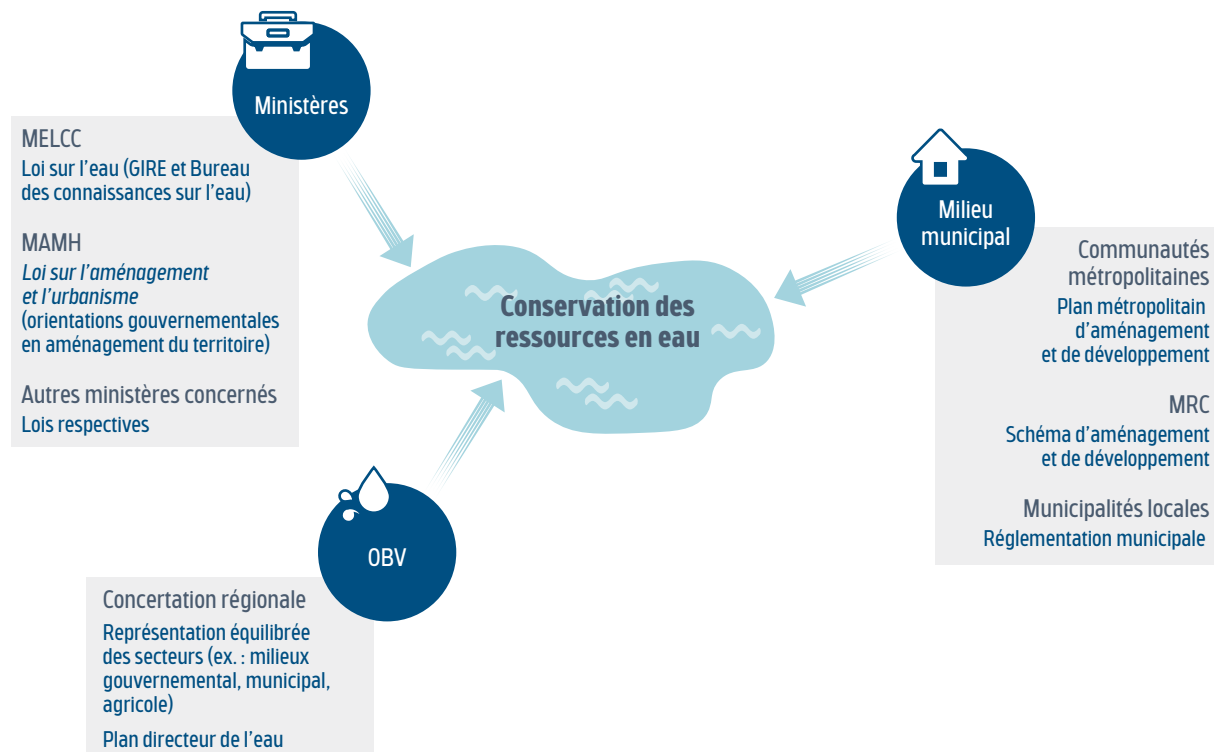
## Responsabilités des principaux acteurs

16 Selon sa loi constitutive, le MELCC doit assurer la protection de l'environnement. De plus, il a été désigné pour coordonner l'action gouvernementale en matière de GIRE et doit veiller à ce que celle-ci s'effectue de manière intégrée et concertée dans chacune des 40 zones désignées. Il doit également approuver chaque plan directeur de l'eau et peut s'opposer à toute modification qui lui est apportée. Finalement, il doit soutenir les besoins en connaissances sur l'eau et rendre compte de l'état des ressources en eau à la population.

17 Conformément à la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, le MAMH a la responsabilité d'élaborer des orientations gouvernementales en aménagement du territoire. Par ailleurs, il doit aider et soutenir le milieu municipal dans l'exercice de ses fonctions, notamment l'aménagement durable du territoire.

18 Les responsabilités détaillées des principaux acteurs en lien avec la conservation des ressources en eau sont présentées dans la section Renseignements additionnels. La figure 2 illustre les responsabilités des principaux acteurs qui prennent part à la GIRE.

**FIGURE 2** Responsabilités des principaux acteurs de la gestion intégrée des ressources en eau



Le MELCC ne possède pas les connaissances lui permettant d'assurer la gestion intégrée des ressources en eau.

## Qu'avons-nous constaté ?

19 Près de 20 ans après que le gouvernement du Québec ait fait de la GIRE une priorité, le MELCC n'a toujours pas mis en place une gestion des connaissances sur l'eau efficace et efficiente. Ainsi, il diffuse de manière limitée des connaissances sur l'eau dans le système d'information qu'il a implanté pour répondre à l'exigence de la loi sur l'eau à cet égard. De plus, il dresse et publie un portrait incomplet et imprécis de l'état des ressources en eau.

## Pourquoi ce constat est-il important ?

20 Afin d'identifier les problématiques et d'être en mesure de prendre des décisions éclairées, les acteurs de l'eau doivent pouvoir s'appuyer sur des données fiables, complètes et à jour.

21 En 2002, la Politique nationale de l'eau reconnaissait l'importance de diffuser une information consolidée à l'ensemble des acteurs de l'eau. À cet égard, le Bureau des connaissances sur l'eau a été créé en 2008 au sein du MELCC, et ce, afin d'assurer que les efforts sont consentis pour gérer de manière efficace et efficiente les connaissances sur l'eau.

22 Les mandats du Bureau des connaissances sur l'eau ont été confirmés dans la loi sur l'eau en 2009. Ainsi, il doit mettre en place et coordonner **un système d'information** visant la collecte, la conservation et la diffusion de données sur les ressources en eau, les écosystèmes aquatiques et leurs usages à l'échelle des zones de gestion intégrée de l'eau, et ce, dans le but de soutenir les besoins en connaissances sur l'eau et de fournir à la population l'information la plus fiable, complète et à jour possible. De plus, tous les cinq ans, il doit produire un **rapport sur l'état des ressources en eau et des écosystèmes aquatiques** qui sera ensuite rendu accessible au public par le MELCC.

## Ce que nous avons recommandé



Nous avons recommandé au MELCC :

- d'améliorer ses connaissances sur les bassins versants, particulièrement ceux qui sont considérés comme prioritaires<sup>1</sup> ;
- de consolider l'information et d'acquérir la connaissance permettant de déterminer les lacunes, les risques et les enjeux sous-jacents à la gouvernance de l'eau<sup>2</sup>.

1. Rapport intitulé *Surveillance et contrôle de l'eau, volets « eau potable » et « planification à long terme »* déposé à l'Assemblée nationale en 2003.

2. Rapport intitulé *Gouvernance de l'eau* déposé à l'Assemblée nationale en 2013.

## Importance des données et de l'information

En 2015, l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) a publié des principes sur la gouvernance de l'eau. Une figure illustrant un aperçu de ces principes est présentée dans la section Renseignements additionnels.

L'un des principes prévoit que, pour améliorer l'efficacité de la gouvernance de l'eau, une entité doit notamment produire, mettre à jour et partager des données et de l'information relatives à l'eau dans le but de guider, d'évaluer et d'améliorer les politiques.

En 2018, l'OCDE a publié un cadre de référence, basé sur les principes publiés en 2015, pour les indicateurs sur la gouvernance de l'eau. Le cadre mentionne que les indicateurs doivent être adaptés aux fins auxquelles ils sont destinés (ex. : prise de décisions, échange avec les parties prenantes, transparence).

## Ce qui appuie notre constat



Afin de donner un accès rapide et transparent aux connaissances sur les ressources en eau, les écosystèmes aquatiques et leurs usages, le MELCC a choisi d'implanter un portail des connaissances. Il s'agit du **moyen qu'il a mis en place pour répondre à l'exigence de la loi à l'égard d'un système d'information.**

Dans son dossier stratégique sur la gestion des connaissances sur l'eau de 2011, le MELCC mentionnait que pour que le portail subsiste, son lancement devait être précédé de :

- la réalisation d'un **plan stratégique** en gestion des connaissances ;
- la mise en place d'une structure de gouvernance nationale comprenant la **Table de gouvernance en gestion des connaissances sur l'eau**, composée des principaux ministères concernés par la GIRE ;
- la définition d'une architecture des connaissances sur l'eau soutenue par une **cartographie**.

## Aucune véritable gestion des connaissances sur l'eau

23 Le MELCC n'a pas établi, comme il s'y était pourtant engagé, de **plan stratégique** pour gérer les connaissances sur l'eau. Ainsi, les enjeux prioritaires et les objectifs à atteindre pour concrétiser sa vision à cet effet n'ont pas été définis. Cette vision s'énonçait ainsi : « Les connaissances sur l'eau sont gérées de façon efficace et efficiente, de manière à soutenir la gestion intégrée des ressources en eau ».

24 La **Table de gouvernance en gestion des connaissances sur l'eau** mise sur pied en 2012 par le MELCC ne s'est réunie qu'à une seule reprise, soit en 2012. Elle devait notamment :

- assurer une meilleure coordination entre les différents services qu'offre le gouvernement en matière de partage, de collaboration et de diffusion des connaissances sur l'eau ;
- soutenir le gouvernement dans la coordination des projets d'acquisition, de production, de partage et de diffusion des connaissances touchant l'eau.

25 Enfin, le MELCC a entamé en 2011 un exercice de **cartographie** ayant comme objectif de dresser un portrait des connaissances existantes et à acquérir sur les écosystèmes aquatiques et les ressources en eau, ainsi que des autres connaissances requises pour atteindre les objectifs de la GIRE au Québec. Il n'a toutefois jamais terminé cette cartographie. Par exemple, sur les 41 thèmes qui devaient faire l'objet d'une documentation, seulement 4 ont été soumis à une analyse approfondie.

26 Qui plus est, le MELCC n'a pas entrepris de démarche pour acquérir les connaissances alors jugées peu ou non documentées. Le résultat de la démarche très préliminaire de cartographie par le MELCC est présenté dans la section Renseignements additionnels.

---

### Cartographie des connaissances

Il s'agit d'un préalable à la mise en place d'une démarche efficace d'acquisition, de production et de diffusion de connaissances sur l'eau qui permet notamment :

- d'identifier les connaissances stratégiques déjà existantes ou manquantes ;
- d'assurer l'exactitude de l'information permettant aux gestionnaires de prendre des décisions éclairées et d'assurer leur crédibilité dans leur milieu respectif, ainsi que de contribuer à la cohérence de leurs interventions ;
- de répondre aux préoccupations et aux besoins des différents acteurs de l'eau.

## Diffusion limitée de connaissances sur l'eau

27 Le portail des connaissances sur l'eau a été lancé par le MELCC à l'été 2018, soit près de 10 ans après la création du Bureau des connaissances sur l'eau. Or, les connaissances présentes sur le portail ne sont toujours pas accessibles à l'ensemble de la population, bien que la loi sur l'eau prévoit le contraire. En effet, l'accès au portail est réservé aux professionnels appartenant à une organisation œuvrant dans le domaine de l'eau ou participant à des projets liés à la gestion et à la protection de cette ressource.

28 De plus, même au sein du portail, il existe des sections dont l'accès est restreint à des abonnés préalablement désignés. Selon l'information fournie par le MELCC, 99 % des 18 000 documents déposés sur le portail ne sont accessibles qu'à certains abonnés. Par exemple, environ 81 % des documents sont déposés dans la section des eaux usées municipales et ne sont accessibles qu'à environ 10 % des abonnés.

29 Selon les renseignements obtenus auprès du MELCC, la presque totalité des documents déposés sur le portail provient de lui. Ainsi, bien que plusieurs ministères aient des responsabilités à l'égard des ressources en eau, peu de leurs documents sont disponibles sur le portail. Par exemple, nous y retrouvons un bilan de l'exploitation du saumon produit en 2011 par le ministère des Forêts, de la Faune et des Parcs. Des mises à jour de ce bilan ont été produites annuellement par ce dernier, mais le MELCC ne les a pas rendues disponibles sur le portail.

30 Aussi, lors de recherches par zone de gestion intégrée de l'eau, peu de résultats sont disponibles. À cet égard, nos recherches dans le portail n'ont abouti à aucun résultat pour 22 des 40 zones (55 %). Également, le plan directeur de l'eau, soit le document structurant élaboré par les OBV, n'est jamais disponible.

31 Ces lacunes ne sont pas étrangères à l'arrêt des travaux de la cartographie et de la Table de gouvernance en gestion des connaissances sur l'eau. Il est donc difficile de susciter l'intérêt des acteurs de l'eau pour le partage des connaissances pour qu'ils puissent bénéficier d'un accès intégré, rapide et transparent à toutes les connaissances nécessaires en vue de mettre en œuvre la GIRE.

32 Par ailleurs, la structure du portail ne permet pas d'optimiser son utilisation et de présenter les connaissances de manière intégrée. En effet, les connaissances rassemblées dans le portail ne sont pas organisées par thématique (ex. : qualité de l'eau de surface, quantité d'eau, agriculture), mais plutôt par type de contenu (ex. : document, image, atlas géomatique).

33 Finalement, le MELCC n'a pas prévu d'évaluer la satisfaction des abonnés du portail. Il n'est donc pas en mesure d'établir si les connaissances qui y sont diffusées sont réellement utiles pour soutenir la GIRE.

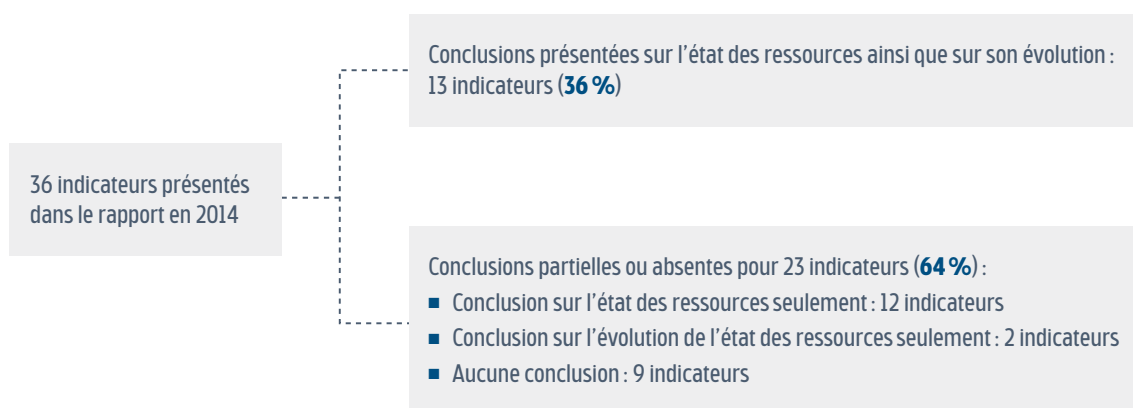
## État des ressources en eau : un portrait incomplet et imprécis pour soutenir la prise de décisions

34 Un premier rapport sur l'état des ressources en eau et des écosystèmes aquatiques a été publié par le MELCC en septembre 2014, alors que la loi sur l'eau l'exigeait pour juillet 2014. Un deuxième rapport aurait dû être publié à l'été 2019. Toutefois, au moment de la réalisation de nos travaux, la rédaction du rapport était en cours et sa publication était reportée à décembre 2020 par le ministère, cette fois-ci près d'un an et demi plus tard que ce que la loi exige.

35 Dans son rapport de 2014, le MELCC indiquait qu'une meilleure connaissance des ressources en eau favoriserait notamment une prise de décisions éclairée en matière de GIRE. Bien que le MELCC ait reconnu l'existence de lacunes à l'égard de la disponibilité et de l'accessibilité des données, des informations ainsi que des connaissances, il a tout de même jugé que la qualité des ressources en eau était « généralement bonne » et que leur quantité était « généralement abondante » au Québec.

36 D'une part, le MELCC ne possédait pas les données nécessaires afin de présenter des conclusions complètes pour une grande partie des indicateurs qu'il a déterminés dans le but d'apprécier l'état des ressources en eau au Québec. Pour 64 % des indicateurs, les conclusions étaient incomplètes, voire inexistantes (figure 3). C'était le cas, par exemple, d'indicateurs importants au regard de la prise de décisions, comme la présence de pesticides dans les eaux souterraines en zone agricole.

**FIGURE 3** Indicateurs présentés dans le rapport en 2014



37 D'autre part, dans le cas des indicateurs pour lesquels le MELCC présentait un résultat, celui-ci était souvent limité, ce qui ne lui permettait pas de justifier les conclusions à l'échelle du Québec. Par exemple, le ministère concluait que 76 % des 665 lacs échantillonnés présentaient peu de signes d'eutrophisation. Cependant, ce résultat reposait sur des données restreintes : le MELCC indiquait qu'il n'était basé que sur la portion la plus profonde des lacs, alors que des données sur l'état en bordure des lacs auraient pu donner un résultat différent de l'état trophique. Aussi, le MELCC mentionnait manquer d'information pour rendre compte de la perturbation et de la perte des milieux humides au Québec. Ainsi, il n'a pu parvenir à des conclusions que pour la portion des basses terres du Saint-Laurent entre 1990 et 2011.

38 Pour ce qui est du deuxième rapport prévu en 2020, son utilité risque également d'être limitée compte tenu des lacunes qui persistent à l'égard de l'information disponible. En date d'avril 2020, le MELCC n'était toujours pas en mesure, entre autres, de présenter de conclusions pour la majorité des indicateurs (figure 4).

## Indicateurs

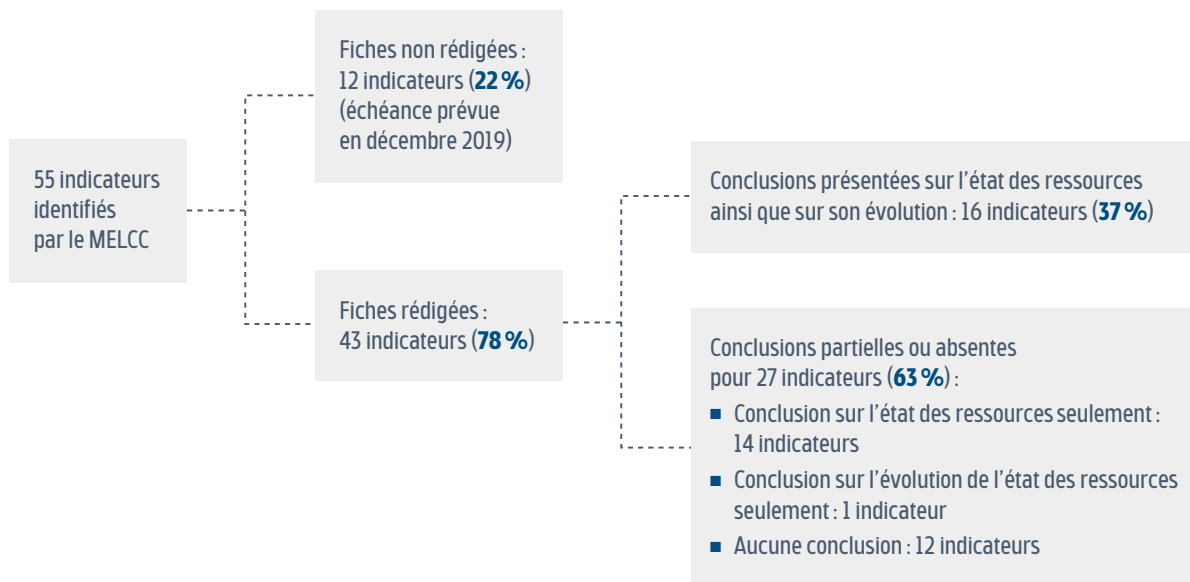
Pour chaque indicateur, le MELCC mesure :

- l'état des ressources en eau (ex. : peu de signes d'eutrophisation pour 75 % des lacs échantillonnés) ;
- l'évolution de cet état au cours des années (ex. : dégradation de la qualité de plusieurs lacs situés dans des bassins versants à forte présence humaine).

## Basses terres du Saint-Laurent

Les basses terres couvrent la plaine qui borde le fleuve entre la ville de Québec et Brockville en Ontario. Les régions telles que l'Abitibi-Témiscamingue et le Saguenay-Lac-Saint-Jean n'en font pas partie.



**FIGURE 4** Indicateurs prévus pour le rapport de 2020

39 Enfin, en vue de favoriser une prise de décisions éclairée en matière de GIRE, comme le souhaite le MELCC, il aurait été cohérent de présenter de l'information à l'échelle de bassins versants. Or, ce n'était pas le cas dans le rapport publié en 2014 et, au moment de réaliser nos travaux, ce n'était pas prévu pour celui de 2020.

## CONSTAT 2

La cohérence de l'action gouvernementale avec les enjeux vécus à l'échelle des bassins versants n'est pas assurée : entre autres, le MELCC ne coordonne pas l'action gouvernementale et, tout comme le MAMH, n'appuie pas pleinement les organismes de bassins versants.

### Qu'avons-nous constaté ?

- 40 Le MELCC ne coordonne pas l'action gouvernementale afin d'assurer la collaboration et l'engagement des ministères pour la mise en œuvre de la GIRE.
- 41 Le MELCC ne s'assure pas que les enjeux liés à la conservation des ressources en eau relevés par les acteurs de l'eau et qui nécessiteraient une action gouvernementale sont traités en priorité.
- 42 Le MELCC et le MAMH n'appuient pas pleinement les OBV, qui ont pourtant un rôle central de concertation dans la gouvernance de l'eau.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

- 43 La GIRE est le mode de gestion des ressources en eau choisi par le gouvernement du Québec. L'engagement, la collaboration et la participation des ministères dont les activités ont une incidence sur la conservation de l'eau sont essentiels dans le cadre d'un tel mode de gestion, et ce, pour assurer à la fois la réalisation de leur mission respective et la cohérence de leurs actions.
- 44 Le MELCC a la responsabilité de coordonner l'action gouvernementale de façon à assurer cette cohérence. Au Québec, plusieurs ministères se partagent des responsabilités au regard des ressources en eau : 10 d'entre eux doivent participer à la mise en œuvre du Plan d'action 2018-2023 visant à assurer le déploiement de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030. En ce sens, une coordination de l'action gouvernementale axée sur les problématiques vécues à l'échelle des bassins versants s'avère essentielle pour mettre en œuvre la GIRE de manière efficace et efficiente.
- 45 Également, pour chaque zone de gestion intégrée de l'eau, un OBV agit comme acteur central en matière de GIRE. L'appui qu'apportent le MELCC et le MAMH aux OBV dans leurs responsabilités est essentiel pour assurer la mise en œuvre de la GIRE.

## Ce que nous avons recommandé en 2013<sup>1</sup>



Nous avons recommandé au MELCC et au MAMH :

- d'assurer la coordination des interventions gouvernementales et la complémentarité de leurs actions en matière de gestion intégrée de l'eau afin de maximiser leurs impacts sur la qualité de l'eau et la protection des écosystèmes aquatiques.

Nous avons également recommandé au MELCC :

- d'instaurer des mécanismes qui mèneront à des actions concrètes de mise en œuvre de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant, notamment en effectuant un meilleur suivi des actions associées aux plans directeurs de l'eau qu'il a approuvés.

1. Rapport intitulé *Gouvernance de l'eau* déposé à l'Assemblée nationale en 2013.

## Importance de la gestion à l'échelle des bassins versants

L'un des principes de l'OCDE veut que, dans la GIRE, la gestion des ressources se fasse à l'échelle des bassins versants pour refléter les conditions locales et d'encourager la coordination entre les différents niveaux (ex. : national, régional, local).

# Ce qui appuie notre constat

## Échec du MELCC à l'égard de la coordination de la GIRE

46 De 2001 à 2011, la Table interministérielle sur la Politique nationale de l'eau devait notamment coordonner la mise en œuvre des engagements de cette politique, de manière à assurer la cohérence de l'action gouvernementale. Le rapport du commissaire au développement durable intitulé *Gouvernance de l'eau*, déposé à l'Assemblée nationale en 2013, mentionnait qu'après les cinq premières années, les activités de la table avaient connu un essoufflement puisque les travaux s'étaient un peu éloignés de ses mandats initiaux, que le nombre de participants de haut niveau avait diminué et que peu de décisions stratégiques avaient découlé de ses activités.

47 En janvier 2012, le MELCC a mis en place le Comité interministériel sur la gestion intégrée de l'eau, composé de sous-ministres associés et adjoints, notamment pour assurer la cohérence des activités des ministères dans le cadre de la GIRE et, au besoin, proposer à ces derniers et au gouvernement des mesures visant à améliorer cette cohérence. Ce comité a été actif jusqu'en décembre 2013 seulement, et les discussions tenues lors de ses rencontres étaient davantage axées sur le processus d'approbation des plans directeurs de l'eau que sur l'amélioration de la cohérence. Le MELCC nous a indiqué que ce comité a été aboli.

48 Toujours dans le but d'assurer la cohérence des actions gouvernementales, le MELCC a créé un nouveau comité en février 2015, soit le Comité directeur interministériel sur la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030, composé cette fois-ci de gestionnaires. Les activités de ce comité étaient cependant axées sur l'élaboration de la stratégie et la méthode de suivi des actions prévues dans le Plan d'action 2018-2023, et non pas sur la cohérence recherchée.

49 Qui plus est, aucune information sur l'état des bassins versants n'a été présentée aux membres du Comité interministériel sur la gestion intégrée de l'eau et du Comité directeur interministériel sur la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030 pour soutenir leurs échanges et la prise de décisions. Quelques initiatives de ministères ont été présentées, notamment la diminution de l'épandage de sels de voirie par le ministère des Transports du Québec. La présentation de ces initiatives ne démontrait toutefois pas leur impact sur les problèmes des différents bassins versants.

50 Enfin, lors du lancement de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030 en juin 2018, le gouvernement a annoncé la création du Conseil québécois de l'eau, toujours afin de favoriser l'harmonisation des efforts des différents acteurs. Au moment de réaliser nos travaux, soit près de deux ans après le lancement de la stratégie, le mode de fonctionnement du conseil n'était pas défini et ses membres ne s'étaient pas encore réunis.

### Conseil québécois de l'eau

Ce conseil est composé d'une quarantaine de membres, notamment de représentants de ministères et du milieu municipal, de divers acteurs de l'eau ainsi que de citoyens. Son principal mandat est de formuler des recommandations au gouvernement du Québec sur les enjeux prioritaires à aborder et sur les mesures à mettre en œuvre dans les plans d'action de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030.

## Manque d'arrimage des priorités gouvernementales avec celles des acteurs locaux et régionaux

51 L'une des orientations de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030 est d'assurer et de renforcer la GIRE, qui est considérée comme l'un des piliers de cette stratégie. Or, des problématiques de l'eau importantes pour les bassins versants n'ont pas été priorisées lors de l'élaboration du Plan d'action 2018-2023.

### Vision de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030

« En 2030, l'eau du Québec est plus que jamais une richesse et une fierté collectives. Informés et engagés, **le gouvernement, ses partenaires et la population** protègent, utilisent et gèrent l'eau et les milieux aquatiques de façon responsable, **intégrée** et durable. »

52 Le MELCC doit approuver les plans directeurs de l'eau, dans lesquels chaque OBV aborde les problématiques propres aux bassins versants de sa zone de gestion, ainsi que les modifications qui leur sont apportées. Il reçoit également une reddition de comptes annuelle de chaque OBV relativement à la mise en œuvre des actions jugées prioritaires pour leurs bassins versants. Or, le MELCC n'a pas utilisé ces sources d'information lors de l'élaboration de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030 et de son Plan d'action 2018-2023.

53 De plus, outre les ministères, plus de 113 acteurs de l'eau (ex. : OBV, Communauté métropolitaine de Québec, conseils régionaux de l'environnement) ont été consultés en 2016 dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030. Le résultat de ces consultations a mis en lumière plusieurs enjeux.

54 Ainsi, plus de 60 % des acteurs consultés ont formulé des commentaires au regard de la gouvernance de l'eau. Ils ont mentionné notamment un manque de cohésion au sein même de l'appareil gouvernemental, constatant ainsi la persistance de la gestion sectorielle des ressources en eau. Aucune action n'est prévue d'ici 2023 pour remédier à cette problématique.

55 D'autres préoccupations soulevées par les acteurs locaux et régionaux avaient déjà fait l'objet de discussions, et parfois même de recommandations dans le cadre de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec (Commission Beauchamp). Malgré la récurrence et l'importance de certaines problématiques, force est de constater qu'elles sont peu abordées dans le Plan d'action 2018-2023 de la stratégie. Ces problématiques sont présentées ci-après.

<b>Problématiques soulevées lors des consultations</b>	<b>Actions prévues dans le Plan d'action 2018-2023</b>
L'accessibilité aux plans et cours d'eau : plusieurs acteurs déploraient l'absence de cette problématique dans les documents de consultation de la stratégie, bien qu'il s'agisse d'un objectif dans la loi sur l'eau. Également, certains mentionnaient que la population désire avoir accès aux lacs et aux rivières, et ce, même si elle ne vit pas sur leurs rives.	D'ici 2023, l'une des 2 actions proposées à ce sujet dans le plan d'action répondra partiellement à l'enjeu soulevé par les acteurs consultés, soit l'amélioration de l'accès aux plans d'eau pour la pêche récréative.
La protection des lacs : des acteurs exprimaient leur inquiétude quant à la qualité de l'eau des lacs, particulièrement en ce qui concerne l'eutrophisation de ceux-ci.	D'ici 2023, il est prévu de bonifier les connaissances générales sur l'eau des lacs, notamment en élargissant le Réseau de surveillance volontaire des lacs par l'ajout de 15 lacs témoins. À l'exception du lac Saint-Pierre et des lacs transfrontaliers, aucune action visant la protection des lacs qui présentent une eutrophisation accélérée n'est prévue.
La pollution dite « diffuse » générée par les activités agricoles : plusieurs acteurs ont émis des préoccupations relativement au secteur agricole, par exemple le peu de place accordée à l'agriculture dans la stratégie par rapport à l'ampleur de son impact sur les ressources en eau.	D'ici 2023, il est prévu que 6 des 63 actions abordent cette problématique, mais ne représentent qu'environ 4 % du budget total du plan d'action. Selon le MELCC, aucune de ces mesures ne contribue de manière significative et directe à l'atteinte d'une cible de la stratégie.

56 Le Comité directeur interministériel sur la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030 a sélectionné les actions pour 2018-2023 en fonction des activités ayant déjà cours dans chacun des ministères plutôt que de les élaborer directement en réponse aux enjeux auxquels ils doivent faire face. Dans les faits, selon le MELCC, seulement le tiers des actions prévues d'ici 2023 contribueraient de manière significative et directe à l'atteinte de l'une ou l'autre des neuf cibles de la stratégie. Ainsi, il ne s'est pas assuré que les actions choisies cadrent avec les cibles de la stratégie.

## Faible appui du MELCC et du MAMH envers les OBV

57 Le MELCC et le MAMH s'impliquent peu auprès des OBV. En premier lieu, le MELCC a tenu peu de rencontres du comité-conjoint entre le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec et le MELCC. Alors que le nombre prévu de rencontres s'établissait à deux par année, seulement cinq rencontres ont eu lieu depuis l'exercice 2015-2016, dont aucune en 2016-2017 et 2017-2018.

58 En second lieu, selon l'information transmise par les 35 OBV ayant répondu à notre questionnaire, les représentants de différents ministères assistent peu aux rencontres de la table de concertation des OBV. Par exemple, dans le cas d'une région agricole dont les ressources en eau sont affectées par la pollution dite « diffuse », le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec n'a assisté à aucune rencontre de la table de concertation de l'OBV au cours des quatre dernières années.

### Comité-conjoint entre le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec et le MELCC

Ce comité a pour rôle de permettre aux parties d'échanger sur les principaux dossiers en matière de GIRE, notamment en ce qui a trait aux OBV du Québec.

### Tables de concertation des OBV

La table de concertation d'un OBV est un mécanisme de gouvernance qui doit être représentatif des secteurs d'activité de sa zone, comme exigé dans la loi sur l'eau. Les acteurs qui y siègent peuvent avoir le droit de vote (ex. : secteur municipal) ou être des observateurs ayant le droit de parole (ex. : représentants régionaux des ministères). Cette représentativité constitue un élément clé de la réussite de la GIRE, notamment en vue de favoriser un plus grand engagement des acteurs de l'eau dans son processus et de permettre de renforcer la légitimité de l'OBV.

Les représentants régionaux des ministères possèdent un **rôle d'accompagnement** se rattachant à leurs responsabilités et **doivent retransmettre l'information auprès de leur ministère respectif**.

**Les représentants régionaux des ministères ont la possibilité d'assister à toutes les rencontres des tables de concertation des OBV. Quant au MELCC, il doit participer d'office à chaque table de concertation des OBV.**

59 Le tableau 1 illustre la dégradation, entre 2016-2017 et 2019-2020, de la présence du MELCC et du MAMH aux rencontres de la table de concertation tenues par les 35 OBV qui ont répondu à notre questionnaire.

**TABLEAU 1** Tables de concertation auxquelles le MELCC et le MAMH ont participé (au moins une rencontre)

Ministères	2016-2017	2019-2020 (31 décembre 2019)
MELCC	40 %	14 %
MAMH	11 %	9 %

60 La faible présence du MELCC et du MAMH aux rencontres des tables de concertation ne démontre pas une réelle volonté d'implanter une GIRE efficace, pas plus qu'elle ne soutient la crédibilité des OBV pour que les autres acteurs s'investissent dans ce mode de gestion. D'ailleurs, 77 % des 35 OBV ayant répondu au questionnaire ont mentionné l'importance de la présence des ministères aux rencontres des tables de concertation et 71 % ont soulevé l'absence du MELCC comme un problème.

61 La faible présence du MELCC aux rencontres des tables de concertation des OBV a été mentionnée par le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec en janvier 2016 lors d'une rencontre du comité-conjoint. Quatre ans plus tard, force est de constater que la situation a empiré.

62 En outre, le MELCC et le MAMH n'effectuent aucun suivi de la mise en œuvre des actions dont ils sont responsables ou partenaires dans les plans directeurs de l'eau des OBV. Cette information leur permettrait d'avoir un portrait national des enjeux locaux et régionaux et ainsi de soutenir les OBV dans la mise en œuvre de ces plans.

## CONSTAT 3

Le MELCC et le MAMH n'ont pas accompli les actions structurantes nécessaires pour que les problématiques prioritaires des bassins versants et les actions à mettre en place soient prises en considération dans l'aménagement du territoire.

### Qu'avons-nous constaté ?

63 Le MELCC et le MAMH n'encadrent toujours pas la prise en considération des plans directeurs de l'eau par les acteurs du milieu municipal dans leurs outils de planification du territoire, bien que cela soit promu depuis près de 20 ans et obligatoire depuis plus de 10 ans dans la loi sur l'eau. Ainsi, cette prise en considération s'effectue selon le bon vouloir de chacun des acteurs du milieu municipal.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

64 L'aménagement du territoire est fondamental pour la conservation des ressources en eau. Ainsi, le milieu municipal doit jouer un rôle crucial en matière de GIRE en prévenant les conflits d'usage par un aménagement du territoire qui tient compte des enjeux relatifs à la gestion de l'eau. La figure 5 présente un exemple de la prise en considération d'une problématique relative aux ressources en eau dans un outil de planification du territoire.

**FIGURE 5** Prise en considération d'une problématique relative aux ressources en eau dans un outil de planification du territoire





65 Depuis la publication de la Politique nationale de l'eau en 2002, le MELCC soutient qu'il serait cohérent que les orientations et les objectifs des plans directeurs de l'eau soient intégrés dans les outils de planification du territoire. Depuis 2009, la loi sur l'eau exige des ministères et du milieu municipal qu'ils prennent en considération les plans directeurs de l'eau dans l'exercice de leurs attributions. Pour sa part, la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030 a pour cible de faire en sorte que toutes les MRC tiennent compte des plans directeurs de l'eau dans les outils de planification du territoire d'ici 2030, et ce, pour assurer et renforcer la GIRE.

66 La GIRE est un enjeu trop important pour que le gouvernement, pourtant fiduciaire de la ressource eau, s'en remette seulement au bon vouloir des autres acteurs pour la mise en œuvre des plans directeurs de l'eau. Par exemple, les retombées économiques à court terme liées au développement du territoire risquent plus d'influencer les décisions des MRC et des municipalités que les préoccupations à long terme de protection, de restauration et de mise en valeur des bassins versants soulevées par les OBV.

### Ce que nous avons recommandé en 2013<sup>1</sup>



Nous avons recommandé au MELCC et au MAMH :

- de définir des orientations qui expliquent comment doit être prise en compte la gestion intégrée de l'eau dans la révision et la mise à jour des schémas d'aménagement et de développement.

1. Rapport intitulé *Gouvernance de l'eau* déposé à l'Assemblée nationale en 2013.

### Importance de la cohérence des politiques

L'un des principes de l'OCDE mentionne l'importance d'encourager la cohérence des politiques par une coordination intersectorielle efficace, en particulier entre les politiques de l'eau et celles, par exemple, de l'aménagement du territoire et de l'usage des sols. L'organisation souligne notamment l'importance de la coordination des diverses planifications intersectorielles entre les ministères, les organismes publics et les niveaux de gouvernement.

## Ce qui appuie notre constat

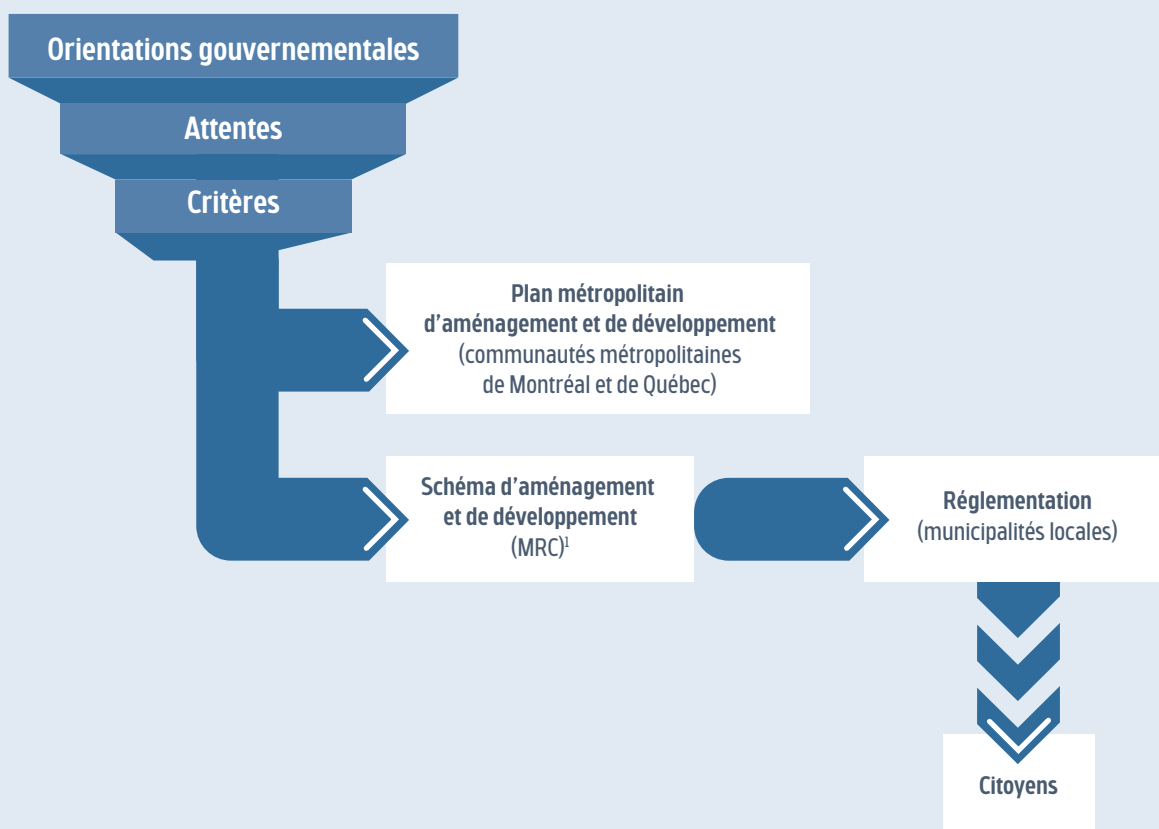
67 Le MELCC n'a jamais défini de balises visant à clarifier la façon dont les plans directeurs de l'eau doivent être pris en considération dans les outils de planification du territoire par les différents acteurs du milieu municipal. Qui plus est, bien que la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030 vise à ce que toutes les MRC tiennent compte des plans directeurs de l'eau dans leur outil d'aménagement du territoire pour 2030, le MELCC n'a jamais évalué le niveau de prise en considération de ces plans directeurs par les acteurs du milieu municipal. Il n'a donc pas dressé le portrait initial de la situation avant que soit fixé un tel objectif. Cet exercice lui aurait permis de cerner les enjeux relativement à ce qui est exigé dans la loi sur l'eau, et ainsi de mettre en place des actions pour leur faire face.

## Orientations gouvernementales en aménagement du territoire

Le MAMH est responsable d'élaborer des **orientations gouvernementales** en aménagement du territoire qui traduisent les préoccupations du gouvernement à cet égard. Pour chaque orientation, il définit des **attentes** afin d'orienter l'action de la communauté métropolitaine ou de la MRC. La conformité à chaque attente dans les outils de planification du territoire du milieu municipal est par la suite évaluée en fonction de **critères** déterminés par le MAMH après qu'il ait consulté les ministères concernés.

Le non-respect d'un critère permet au MAMH d'empêcher le plan ou le schéma d'aménagement et de développement d'entrer en vigueur tant que la communauté métropolitaine ou la MRC n'a pas fait les modifications requises. Par la suite, chaque municipalité locale a la responsabilité d'assurer la concordance de sa réglementation avec le schéma d'aménagement et de développement de sa MRC. La figure 6 illustre le processus de mise en œuvre des orientations gouvernementales en aménagement du territoire. Également, une liste des orientations relatives aux ressources en eau est présentée dans la section Renseignements additionnels.

**FIGURE 6** Processus de mise en œuvre des orientations gouvernementales en aménagement du territoire



1. Les MRC doivent également se conformer au plan métropolitain de leur communauté métropolitaine, s'il y a lieu.

68 En mai 2011, le MAMH a défini une attente spécifique à la Communauté métropolitaine de Québec afin que cette dernière tienne compte, dans le plan métropolitain d'aménagement et de développement, des objectifs et des mesures retenus dans les plans directeurs de l'eau en vigueur qui ont une incidence sur sa planification territoriale. Le MAMH a également déterminé un critère pour évaluer la conformité du plan relativement à cette attente. Lorsqu'il a été consulté à propos de la version projet du plan, le MELCC a émis des préoccupations à propos de la conformité de celui-ci à ce critère. Le MAMH a établi qu'il n'était pas pertinent de mentionner ces préoccupations dans l'avis gouvernemental transmis à la Communauté métropolitaine de Québec, mais n'a pas documenté les raisons pour lesquelles les préoccupations du MELCC n'ont pas été retenues. Le MAMH a approuvé l'entrée en vigueur du Plan métropolitain d'aménagement et de développement en juin 2012.

69 Pour la Communauté métropolitaine de Montréal et l'ensemble des MRC, le MAMH n'a jamais établi d'attente ni de critère dans les orientations gouvernementales en vigueur relativement à la prise en considération des plans directeurs de l'eau. Par conséquent, la prise en considération des plans directeurs dans les outils de planification du territoire ne fait l'objet d'aucune évaluation par le MAMH.

70 Selon la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030, il est prévu que des orientations gouvernementales consacrées spécifiquement à la GIRE soient publiées d'ici 2023, soit plus de 10 ans après notre recommandation à ce sujet adressée au MAMH et au MELCC dans le rapport que nous avons déposé à l'Assemblée nationale à l'hiver 2013. Cette action est considérée comme une mesure phare de la stratégie pour assurer et renforcer la GIRE. À l'hiver 2018, la Fédération québécoise des municipalités et l'Union des municipalités du Québec ont été consultées à l'égard d'une version projet de ces orientations. Depuis, les travaux ont cependant été suspendus.

### Une prise en considération jugée difficile

Les représentants des six MRC et de la communauté métropolitaine rencontrés dans le cadre de nos travaux nous ont mentionné soit ne pas prendre en considération les plans directeurs de l'eau dans l'exercice de leurs attributions, soit ne pas comprendre les attentes à leur égard relativement à cette prise en considération.

De plus, 94 % des 35 OBV ayant répondu à notre questionnaire jugent que des éléments de leur plan directeur de l'eau pourraient être intégrés dans les outils de planification du territoire. Par contre, parmi ceux-ci, 58 % soulignent qu'aucun élément n'est en fait intégré dans ces outils et les autres mentionnent que certains éléments sont intégrés, mais uniquement pour certaines MRC de leur territoire. Voici deux exemples, selon les OBV, d'éléments de leur plan directeur de l'eau qui pourraient être intégrés dans les outils de planification du territoire.

- Réduire l'érosion des berges en s'assurant que les sous-bassins versants dont les secteurs résidentiel, commercial ou industriel connaissent une expansion importante n'atteignent pas un seuil critique d'imperméabilisation des sols.
- Réduire les débordements d'égouts et les surverses, ainsi que la pression sur les infrastructures en mettant en place des plans de gestion des eaux pluviales par municipalité.

71 Également, le MAMH n'a pas dressé de portrait des actions des plans directeurs de l'eau sous la responsabilité des MRC et des municipalités locales, et il n'a mis en place aucune mesure pour inciter et aucun outil pour aider le milieu municipal à considérer les enjeux, les orientations et les objectifs des plans directeurs de l'eau dans les outils de planification du territoire. Pourtant, il est de la responsabilité du MAMH de voir à la promotion et à la mise en œuvre des différentes lois au sein du milieu municipal.

72 Rappelons qu'une lacune a été relevée au constat 2 à l'égard de la faible présence du MELCC et du MAMH aux rencontres des tables de concertation des OBV. La participation des ministères aurait notamment été une occasion de sensibiliser les acteurs du milieu municipal à l'importance de prendre en considération les enjeux de l'eau dans leurs outils de planification du territoire, ainsi que de relever les défis liés à cette prise en considération.

## CONSTAT 4

Le MELCC n'évalue pas la gestion intégrée des ressources en eau : les parlementaires et les citoyens ne sont pas informés des enjeux qui y sont liés et de ses retombées.

### Qu'avons-nous constaté ?

73 Le MELCC n'a pas finalisé et donc pas mis en œuvre le projet de cadre d'évaluation qu'il a développé pour la GIRE.

74 Le MELCC n'a pas mis en place les moyens pour rendre compte des résultats relatifs à la principale cible se rapportant à la GIRE dans la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030, soit devenir un chef de file en la matière d'ici 2030.

### Pourquoi ce constat est-il important ?

75 L'évaluation des résultats obtenus permet de prendre des décisions éclairées et, le cas échéant, d'apporter les modifications nécessaires à l'amélioration de la GIRE. Elle permet également d'informer adéquatement les parlementaires et les citoyens sur ces résultats et sur les enjeux liés à la GIRE.

76 Depuis 2002, le Québec a choisi la GIRE comme mode de gestion des ressources en eau. En 2009, le MELCC a élaboré un projet de cadre d'évaluation de la GIRE. Cette évaluation devait être réalisée tous les cinq ans. Dans la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030, le MELCC s'est engagé à rendre compte annuellement de la cible de la stratégie qui vise à ce que le Québec devienne un chef de file en matière de GIRE. Qui plus est, il devra produire un premier bilan concernant l'application de la loi sur l'eau en 2027.

77 La GIRE étant un fondement de la loi sur l'eau et un pilier de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030, il est nécessaire qu'elle soit mise en œuvre de façon efficace et efficiente.

### **Importance du suivi et de l'évaluation de la GIRE**

L'un des principes de l'OCDE souligne l'importance que des politiques et la gouvernance de l'eau soient régulièrement soumises à un suivi et une évaluation pour faire face aux défis actuels et futurs liés à l'eau.

## **Ce qui appuie notre constat**

78 En 2011, le MELCC a publié un rapport synthèse d'évaluation qui avait pour objectif de documenter les progrès réalisés dans la mise en œuvre des engagements de la Politique nationale de l'eau entre 2003 et 2009. Cependant, il n'a jamais utilisé la méthode mentionnée dans son projet de cadre d'évaluation de 2009 afin d'évaluer l'évolution de la GIRE au Québec.

79 Ce cadre prévoyait notamment des entrevues annuelles auprès de tous les organismes responsables de la mise en œuvre de la GIRE, l'évaluation de 12 éléments susceptibles de l'améliorer ou de l'inhiber<sup>2</sup>, ainsi qu'une analyse des tendances des 5 dernières années. Nos travaux dans le cadre du présent rapport s'apparentent à 7 de ces 12 éléments, et nous avons relevé des lacunes pour chacun, notamment à l'égard de la coordination gouvernementale et de la mise en place d'une gestion des connaissances pour soutenir la prise de décisions des acteurs de l'eau à l'échelle nationale, régionale ou locale. Ces 7 éléments et les lacunes relevées dans le cadre de nos travaux sont présentés dans la section Renseignements additionnels.

80 La GIRE est au cœur de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030 puisque l'orientation qui y réfère englobe toutes les autres orientations de la stratégie. L'une des cibles rattachées à cette orientation souligne que le Québec vise à devenir un chef de file en matière de GIRE d'ici 2030. Or, le MELCC n'a réalisé aucune étude afin de déterminer les critères auxquels doit répondre un chef de file.

81 Afin d'évaluer l'atteinte de cette cible, le MELCC s'appuie sur quatre indicateurs qu'il a développés. À l'automne 2019, il a publié les premiers résultats de ces indicateurs. Ces derniers ainsi que l'appréciation que nous en faisons sont présentés ci-après.

---

2. Il s'agit du terme utilisé par le MELCC dans son projet de cadre d'évaluation. Dans ce contexte, il signifie freiner ou arrêter un travail ou une action.

Indicateurs retenus par le MELCC	Résultats publiés par le MELCC	Appréciation des indicateurs par le Vérificateur général
Financement et ressources alloués aux OBV	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Contribution financière annuelle du gouvernement : 9,65 millions de dollars (2018-2019, 2019-2020, 2020-2021)</li> <li>■ Ressources et contribution des fonds de contrepartie : à venir</li> </ul>	L'indicateur ne met pas en relation le financement et les ressources alloués pour une année donnée avec ce qui a été alloué au cours des années antérieures ni avec les besoins déterminés pour que les OBV assument leurs responsabilités. Cela ne permet pas d'apprécier la suffisance du financement et des ressources alloués.
Prise en compte des préoccupations contenues dans les plans directeurs de l'eau lors de l'élaboration des plans régionaux des milieux humides et hydriques (cadre législatif et outils réglementaires adaptés à la gestion intégrée de l'eau par bassin versant)	Aucun plan régional des milieux humides et hydriques n'avait été déposé au 31 mars 2019 <sup>1</sup>	<p>Depuis 2017, la loi sur l'eau prévoit que les MRC <b>consultent les OBV pour tenir compte de leurs préoccupations et des éléments contenus dans le plan directeur de l'eau</b> lors de l'élaboration de leur plan régional des milieux humides et hydriques. Le MELCC n'a toujours pas fixé de balises pour encadrer cette exigence. Sans balises préalablement définies, les éléments contenus dans les plans directeurs de l'eau risquent de ne pas être pris en compte par les MRC de manière attendue, ce qui pourrait ensuite être complexe à évaluer pour le MELCC.</p> <p>Qui plus est, les projets des plans régionaux des milieux humides et hydriques devront lui être soumis pour juin 2022. Cet indicateur ne sera donc pas utile pour évaluer la position de chef de file du Québec en matière de GIRE pendant les quatre premières années de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030.</p>
Répartition des acteurs par secteur dûment représenté au sein des conseils d'administration des OBV (implication et mobilisation des acteurs au sein des OBV)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Secteur municipal : 32,6 %</li> <li>■ Secteur économique : 28,8 %</li> <li>■ Secteur communautaire et environnemental : 24,6 %</li> <li>■ Secteur autochtone : 1,8 %</li> <li>■ Autres secteurs : 12,2 %</li> </ul>	Le MELCC ne rend pas compte de la <b>présence des acteurs, dont les ministères</b> , aux rencontres des tables de concertation des OBV. Rappelons que la présence des ministères à ces rencontres est importante pour assurer l'implantation d'une GIRE efficace et renforcer la crédibilité des OBV. Nos travaux montrent que cette présence fait parfois grandement défaut (paragr. 58 à 60).
Production et diffusion de données et de connaissances par les OBV	En développement	<p>L'indicateur prévu ne prend en compte que la <b>quantité</b> de données et de connaissances produites et diffusées, alors que leur <b>qualité</b> devrait également être évaluée.</p> <p>Qui plus est, la responsabilité de gérer les connaissances sur l'eau relève du MELCC et non des OBV.</p> <p>Enfin, puisque cet indicateur est toujours en développement, cela implique qu'il n'aura pu être utilisé pour évaluer la position de chef de file du Québec en matière de GIRE pendant au moins les deux premières années suivant l'adoption de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030.</p>

1. Introduite en 2017 par la *Loi sur la conservation des milieux humides et hydriques*, une première version des plans régionaux des milieux humides et hydriques est attendue pour 2022.

82 En somme, ces indicateurs sont nettement insuffisants pour démontrer que le Québec est un chef de file en matière de GIRE. D'une part, des lacunes sont relevées dans le choix des indicateurs sélectionnés. D'autre part, des éléments importants ne sont pas considérés dans l'évaluation du MELCC, notamment la coordination gouvernementale ainsi que l'état des ressources en eau par bassin versant.

# RECOMMANDATIONS

## Recommandations au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

- 1 Acquérir et diffuser les connaissances sur l'eau nécessaires pour soutenir les besoins des acteurs qui prennent part à la gestion intégrée des ressources en eau.
- 2 Dresser un portrait plus fiable et plus complet de l'état des ressources en eau afin de soutenir la prise de décisions.
- 3 Coordonner l'action gouvernementale pour assurer :
  - la collaboration et l'engagement des ministères ;
  - la cohérence entre cette action et les problématiques vécues à l'échelle des bassins versants.
- 4 Définir les balises clarifiant ce qui constitue une prise en considération des plans directeurs de l'eau et évaluer leur application.
- 5 Évaluer régulièrement la mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau afin de cibler les enjeux qui y sont liés, d'apporter les correctifs requis et d'en informer les parlementaires et les citoyens.

## Recommandation au ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques et au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

- 6 Appuyer activement les organismes de bassins versants dans leur rôle de concertation, notamment en :
  - participant aux rencontres des tables de concertation des organismes de bassins versants ;
  - réalisant le suivi de la mise en œuvre des actions pour lesquelles ils sont engagés dans les plans directeurs de l'eau.



## Recommandations au ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

- 7 Élaborer des orientations gouvernementales, des attentes et des critères consacrés spécifiquement à la gestion intégrée des ressources en eau et évaluer s'ils sont respectés afin d'assurer la prise en considération des plans directeurs de l'eau dans les outils de planification du territoire du milieu municipal.
- 8 Soutenir les acteurs du milieu municipal afin qu'ils prennent en considération les plans directeurs de l'eau dans leurs outils de planification du territoire.

# COMMENTAIRES DES ENTITÉS AUDITÉES

Les entités auditées ont eu l'occasion de transmettre leurs commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations.

## Commentaires du ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques

« Le Ministère adhère à l'ensemble des recommandations, mais souhaite apporter de l'information complémentaire.

### Constat 1

#### « Recommandation 1

- Le Ministère acquiert et diffuse des connaissances en tenant compte à la fois des besoins des acteurs à l'échelle des bassins versants et aussi des autres niveaux d'analyse et d'intervention en matière de protection des ressources en eau et des écosystèmes aquatiques et de leurs usages.
- Afin de soutenir les acteurs de la GIRE, le MELCC a priorisé le développement du Portail des connaissances sur l'eau (PCE), qui constitue l'outil privilégié pour acquérir et diffuser les connaissances sur l'eau ainsi que pour soutenir les besoins des acteurs de l'eau qui prennent part à la GIRE. Le Ministère utilise d'autres véhicules pour diffuser de la connaissance.
- Le PCE étant évolutif, le MELCC améliore son offre de services auprès des professionnels du domaine de l'eau tout en poursuivant le développement de la plateforme afin de répondre aux besoins de sa clientèle et répondre aux obligations légales. Le MELCC continue de sensibiliser la clientèle du PCE à l'importance de partager les meilleures connaissances sur l'eau sur le PCE et travaille en étroite collaboration avec des producteurs de données en vue de créer des outils d'aide à la décision.
- Le MELCC vise à répondre aux besoins de connaissances sur l'eau que peuvent avoir les différents acteurs de la GIRE. Il travaille à combler leurs besoins en fonction de ses moyens. Conformément à la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*, le Ministère vise à fournir une information qui soit la plus fiable, complète et à jour possible.

#### « Recommandation 2

- Le MELCC réalise actuellement la deuxième édition du *Rapport sur l'état de l'eau et des écosystèmes aquatiques*. Par rapport à l'édition de 2014, celle-ci contient un plus grand nombre d'indicateurs qui reflètent l'évolution du Rapport et les nouveaux chantiers d'acquisition de connaissances du MELCC et des ministères collaborateurs du Rapport. Il y a également une collaboration avec Environnement et Changement climatique Canada afin d'inclure le suivi des indicateurs sous la responsabilité du gouvernement fédéral en annexe du Rapport.

- Quant aux indicateurs pour lesquels les conclusions seront partielles (figure 4), c'est dû au fait que la série de données ou le type d'indicateur ne permettent pas encore d'évaluer la tendance. Ceci pourrait s'améliorer dans le temps en y investissant les ressources nécessaires.
- L'objectif du Rapport est de donner un portrait sur l'état de l'eau et les écosystèmes aquatiques pour l'ensemble de la province. En plus du Rapport, le Ministère utilise d'autres véhicules pour dresser un portrait de l'état des ressources en eau.
- De plus, les connaissances générées par certains suivis ne sont pas à l'échelle de chacun des bassins versants, mais plutôt à l'échelle du Québec méridional ou d'une problématique afin de soutenir la prise de décision à un niveau plus élevé que le bassin versant. Une information qui n'est pas structurée à l'échelle d'un bassin versant peut aussi appuyer la GIRE. D'ailleurs, pour certaines actions, comme la protection des lacs, le découpage par bassin versant n'est pas l'unité hydrographique pertinente.

## Constat 2

### « Recommandation 3

- En matière de GIRE, le MELCC coordonne depuis 2014 des travaux auprès de onze ministères dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030 et, depuis 2018, de son suivi. Cette collaboration se matérialise à travers le Comité directeur interministériel sur la Stratégie québécoise de l'eau. Bien que les activités de ce comité soient surtout axées sur l'élaboration du contenu de la Stratégie et sur le suivi des mesures inscrites au Plan d'action 2018-2023, le MELCC porte une attention à la cohérence des actions des divers ministères impliqués. De plus, ceux-ci ont accès à l'ensemble des fiches de suivi des actions de tous les ministères.
- En ce qui a trait à la cohérence des interventions gouvernementales avec les problématiques des bassins versants évoquée dans le rapport, l'échelle de planification des plans directeurs de l'eau (PDE) intègre des considérations régionales et locales qui peuvent alimenter le gouvernement à l'échelle provinciale. De plus, les PDE et les planifications faites par les MRC se font à des échelles similaires, ce qui peut favoriser leur arrimage.
- Par ailleurs, concernant les problématiques recensées au niveau des bassins versants, le MELCC a entrepris de mieux documenter les problématiques prioritaires à l'échelle de l'ensemble des bassins versants afin de pouvoir en assurer une meilleure diffusion et une meilleure prise en charge par les acteurs de l'eau. Ce recadrage orienté vers les problématiques prioritaires des bassins versants est un processus qui est bien amorcé au sein du Ministère depuis 2019.

### « Recommandation 8

- Le PDE est un outil de planification de la gestion des ressources en eau à l'échelle d'une zone de gestion intégrée par bassin versant qui est réalisé par et pour les acteurs de l'eau de cette zone. Le modèle de GIRE en place se base sur une approche volontaire et participative des acteurs de l'eau du milieu, dont l'engagement est encouragé par le MELCC.

- L'engagement du Ministère dans la GIRE se traduit de plusieurs façons complémentaires, par exemple le soutien financier et aux activités, l'élaboration d'orientations et de guides, la gestion des ententes avec les OBV, la mise en œuvre du Programme de soutien régional aux enjeux de l'eau. Le Ministère apporte également un soutien technique et scientifique continu aux tables de concertation par l'entremise de différents comités de travail et par un accompagnement personnalisé (téléphone, courriel, webinaires et autres).

## Constat 3

### « Recommandation 4

- La mesure visant l'adoption d'orientations gouvernementales en aménagement du territoire sur la gestion intégrée de l'eau qui est incluse dans le Plan d'action de la Stratégie québécoise de l'eau contribuera à répondre à cette recommandation. D'autres outils pourraient accompagner cette mesure.

## Constat 4

### « Recommandation 5

- En ce qui a trait au suivi et à l'évaluation de la GIRE, le MELCC tend à améliorer son approche en mettant graduellement en place les instruments qui lui permettront d'assurer un meilleur suivi de la GIRE au Québec. Les données recueillies serviront à la production du bilan de la GIRE qui doit être réalisé d'ici 2027, tel que prescrit par la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*. D'ici là, certaines de ces données pourront être utilisées pour le suivi de la cible sur la gestion intégrée de l'eau dans le cadre de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030. »

## Commentaires du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation

« Le MAMH prend acte des recommandations du Vérificateur général du Québec. Il entend évaluer les meilleurs moyens à mettre en place pour y répondre le plus efficacement possible. Le Ministère désire saisir cette occasion afin de bonifier ses actions et son accompagnement du milieu municipal, dans l'intérêt des citoyens, afin de soutenir davantage les municipalités dans la prise en compte des enjeux liés à la préservation de la ressource en eau, et d'ajuster conséquemment le soutien à ses clientèles.

« Par ailleurs, le MAMH souligne que, dans les dernières années, il a déployé plusieurs mécanismes visant à renforcer la cohérence de l'action gouvernementale face aux enjeux vécus par les milieux, notamment en ce qui a trait à la protection de la ressource en eau.

« Par exemple, le *Plan de protection du territoire face aux inondations : des solutions durables pour mieux protéger nos milieux de vie* démontre la volonté du MAMH d'arrimer l'approche par bassin versant aux pratiques d'aménagement du territoire. La gestion des zones inondables constitue l'un des axes prioritaires d'intervention du MAMH et aussi l'une des préoccupations majeures des citoyens, du milieu municipal et du gouvernement. De plus, l'un des axes d'intervention de ce plan consiste à mettre en place une approche de planification de l'aménagement des zones inondables à l'échelle de certains bassins versants afin d'améliorer la cohérence des interventions et favoriser la résilience des communautés. D'ailleurs, des bureaux de projets pour la gestion des zones inondables seront mis en place à l'échelle des bassins versants jugés prioritaires.

« De plus, dans le contexte où l'aménagement du territoire est une responsabilité partagée entre le gouvernement et le milieu municipal, le MAMH s'est assuré de mieux outiller le milieu municipal et s'est rendu disponible pour l'appuyer dans cette responsabilité, notamment lorsqu'une prise en considération des problématiques des bassins versants aux outils de planification en aménagement du territoire était souhaitée.

« C'est en ce sens qu'au cours des dernières années, le Ministère a élaboré et mis en œuvre le *Cadre d'intervention pour l'accompagnement des municipalités régionales de comté en aménagement du territoire*. Cette approche est venue renforcer l'accompagnement offert aux MRC dans leurs démarches de planification en aménagement du territoire, en favorisant le travail en amont avec les MRC dans une approche partenariale avec les ministères et organismes concernés. Le cadre vise une meilleure prise en considération des particularités territoriales des différents milieux.

« Pour aller plus loin, le MAMH a récemment bonifié le rôle et les responsabilités des conférences administratives régionales (CAR) dont le MAMH assure la présidence. Celles-ci ont pour mandat de favoriser la concertation entre les ministères et organismes ainsi que la cohérence de leurs actions à l'échelle de la région. Une des actions prévues au décret sur les CAR est la mise en place de comités spécifiques aux enjeux liés au développement économique et social et aux enjeux liés à l'aménagement du territoire. Les acteurs régionaux et municipaux ont notamment l'opportunité de porter à l'attention des CAR les sujets qu'ils jugent importants ; ce qui permet au Ministère de rester à l'affût des besoins territoriaux et d'offrir un accompagnement interministériel adapté aux besoins et priorités exprimés. Les enjeux vécus à l'échelle des bassins versants peuvent donc y être traités.

« En ce qui a trait au soutien apporté aux OBV, le Ministère a mis à la disposition des régions et des municipalités des programmes d'aide au développement (Fonds d'appui au rayonnement des régions et Fonds de développement des territoires). Plusieurs aides ont notamment servi à appuyer les OBV dans leur rôle de promotion et de suivi de la mise en œuvre de leur plan directeur de l'eau.

« En ce qui a trait aux orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire (OGAT), le MAMH coordonne, en collaboration avec le MELCC, les travaux d'élaboration d'une OGAT consacrée à la gestion intégrée de la ressource en eau. Or, la poursuite des travaux, débutés dans les dernières années, s'inscrit désormais dans le cadre d'une réflexion plus globale sur le cadre d'aménagement du territoire au Québec. À cette fin, la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation a entamé, en février 2019, une tournée des régions auprès des élus municipaux visant à recueillir leurs préoccupations, notamment en ce qui a trait au renouvellement des OGAT et à la modernisation du cadre d'aménagement. Le MAMH et le MELCC se sont d'ailleurs engagés, par la Stratégie québécoise de l'eau, à publier cette OGAT d'ici 2023.

« Enfin, le Ministère déterminera, dans les limites de sa mission, les actions les plus structurantes et les plus porteuses pour soutenir davantage le milieu municipal dans le déploiement de la GIRE. »



# RENSEIGNEMENTS ADDITIONNELS

Objectifs de l'audit et portée des travaux

Rôles et responsabilités des principaux acteurs

Exemples de problématiques entraînant  
une dégradation des ressources en eau

Zones de gestion intégrée de l'eau

Historique des principaux événements se rapportant à la  
gestion intégrée des ressources en eau au Québec

Information concernant les plans directeurs de l'eau  
et les outils de planification du territoire

Principes sur la gouvernance de l'eau de l'Organisation  
de coopération et de développement économiques

Suites données à la cartographie  
des connaissances sur l'eau

Orientations gouvernementales en aménagement  
du territoire relatives aux ressources en eau

Lacunes relevées dans nos travaux à l'égard  
d'éléments du projet de cadre d'évaluation  
de la gestion intégrée des ressources en eau





# OBJECTIFS DE L'AUDIT ET PORTÉE DES TRAVAUX

## Objectifs de l'audit

Le présent rapport de mission d'audit indépendant fait partie du rapport du commissaire au développement durable de juin 2020.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission d'audit. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder nos conclusions et pour obtenir un niveau d'assurance raisonnable.

Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après. Ces critères émanent principalement de la loi sur l'eau, de la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*, de la *Loi sur le développement durable* et de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030. Ils s'inspirent également des principes sur la gouvernance de l'eau publiés par l'OCDE.

Objectifs de l'audit	Critères d'évaluation
S'assurer que le MELCC veille à ce que la gestion des ressources en eau s'effectue de façon à les conserver pour les générations actuelles et futures.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Les rôles et les responsabilités des intervenants sont définis clairement.</li> <li>■ L'information est fiable, complète et à jour, ce qui permet d'avoir une connaissance suffisante de l'état des ressources en eau et de cibler les enjeux.</li> <li>■ Les priorités, les interventions et les objectifs sont définis à partir des enjeux.</li> <li>■ Des mécanismes de coordination sont mis en place pour assurer la cohérence des interventions et ainsi maximiser l'impact de celles-ci.</li> <li>■ Les mesures nécessaires ont été mises en œuvre par le ministère pour assurer la réalisation des actions des plans directeurs de l'eau pour lesquelles il est désigné comme responsable ou partenaire.</li> <li>■ Un suivi régulier est effectué afin d'évaluer l'impact des interventions, et des mesures correctives sont apportées si nécessaire.</li> <li>■ Une reddition de comptes sur l'atteinte des objectifs est produite en temps opportun.</li> </ul>
Vérifier si le MAMH s'assure que les enjeux liés aux ressources en eau sont intégrés dans ses interventions et celles du milieu municipal en vue d'un aménagement durable du territoire.	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Les orientations gouvernementales en aménagement du territoire tiennent compte de la conservation des ressources en eau.</li> <li>■ Des mécanismes sont mis en place afin que les enjeux relevés dans les plans directeurs de l'eau soient pris en considération dans les plans métropolitains et les schémas d'aménagement et de développement.</li> <li>■ Les mesures nécessaires ont été mises en œuvre par le ministère pour assurer la réalisation des actions des plans directeurs de l'eau pour lesquelles il est désigné comme responsable ou partenaire.</li> </ul>

Les travaux d'audit dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les Normes canadiennes de missions de certification (NCCM) présentées dans le *Manuel de CPA Canada – Certification*, notamment la norme sur les missions d'appréciation directe (NCCM 3001).

De plus, le Vérificateur général applique la Norme canadienne de contrôle qualité 1. Ainsi, il maintient un système de contrôle qualité qui comprend des politiques et des procédures documentées en ce qui concerne la conformité aux règles de déontologie, aux normes professionnelles et aux exigences légales et réglementaires applicables. Au cours de ses travaux, le Vérificateur général s'est conformé aux règles sur l'indépendance et aux autres règles de déontologie prévues dans son code de déontologie.

## Portée des travaux

Le présent rapport a été terminé le 22 mai 2020.

L'audit porte sur la conservation des ressources en eau et il a été effectué auprès du MELCC et du MAMH. Étant donné que les responsabilités relatives à la conservation de l'écosystème du fleuve Saint-Laurent ne relèvent pas toutes du Québec, mais également de l'Ontario et du gouvernement fédéral, nos travaux ne la visent pas. Cependant, la mise en œuvre de nos recommandations pourra y contribuer.

Nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels de ces deux ministères et analysé leurs documents, ainsi que des données provenant de leurs systèmes d'information.

Nous avons aussi visité trois de leurs directions régionales respectives, soit celles de la Capitale-Nationale, des Laurentides et de la Montérégie, qui sont dans l'ordre une région urbaine, une région de villégiature et une région agricole. Dans la région de la Capitale-Nationale, nous avons aussi eu des échanges avec des représentants d'un OBV, d'une ville ayant les compétences d'une MRC, ainsi que de la communauté métropolitaine. Quant aux régions des Laurentides et de la Montérégie, nous avons rencontré dans chacune d'elles des représentants d'un OBV, de deux municipalités et de deux MRC. Les travaux en région visaient à bien comprendre la dynamique des acteurs locaux et régionaux en matière de GIRE. Les résultats de ces travaux ne peuvent être extrapolés à l'ensemble des régions.

De plus, nous avons eu des échanges avec le Regroupement des organismes de bassins versants du Québec ainsi qu'avec des experts dans le domaine de l'eau. Nous avons également transmis un questionnaire aux 40 OBV, dont 35 nous ont répondu, ce qui représente un taux de participation de 88 %.

Nous avons aussi comparé les processus de GIRE du MELCC avec les principes sur la gouvernance de l'eau publiés en juin 2015 par l'OCDE.

Nos travaux se sont déroulés principalement de juin 2019 à avril 2020. Ils portent surtout sur les années 2017-2018 à 2019-2020. Toutefois, certains travaux peuvent avoir trait à des événements antérieurs à cette période.

# RÔLES ET RESPONSABILITÉS DES PRINCIPAUX ACTEURS

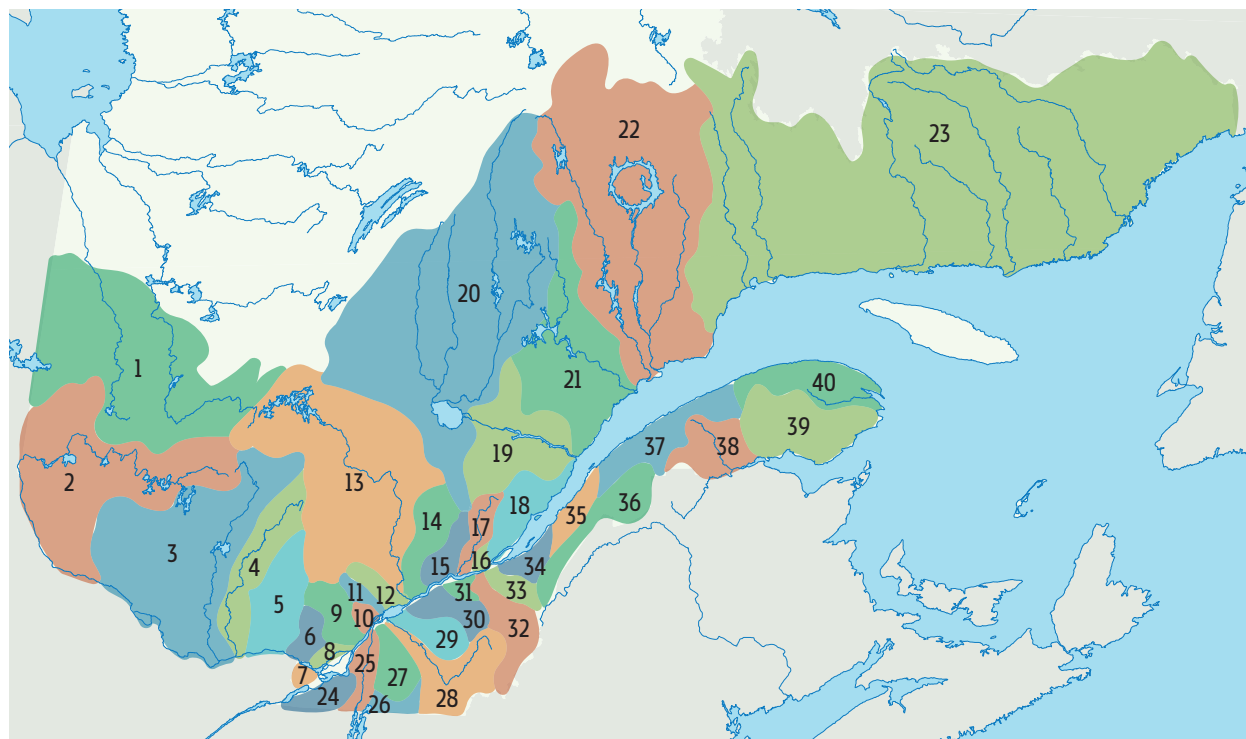
Intervenant	Rôles et responsabilités
MELCC	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Assurer la protection de l'environnement et veiller à la conservation du patrimoine naturel, notamment afin de maintenir les fonctions écologiques rendues par les écosystèmes qui le composent.</li> <li>■ Élaborer, mettre en œuvre et assurer l'application des politiques, des lois, des règlements ainsi que des programmes visant :             <ul style="list-style-type: none"> <li>– la protection des écosystèmes et de la biodiversité du territoire ;</li> <li>– la prévention, la réduction ou la suppression de la contamination de l'eau ;</li> <li>– l'observation et la connaissance des écosystèmes et de leurs composantes.</li> </ul> </li> <li>■ Définir les orientations fondamentales d'une gestion intégrée et concertée des ressources en eau.</li> <li>■ Veiller à ce que la gestion des ressources en eau s'effectue de manière intégrée et concertée dans les unités hydrographiques désignées.</li> <li>■ Coordonner l'action gouvernementale en matière de gestion intégrée de l'eau, notamment en s'assurant de la réalisation des actions découlant de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030.</li> <li>■ Constituer le Bureau des connaissances sur l'eau afin de :             <ul style="list-style-type: none"> <li>– soutenir les besoins en connaissances sur l'eau et de fournir à la population une information qui soit la plus fiable, complète et à jour possible ;</li> <li>– rendre compte de l'état des ressources en eau tous les cinq ans.</li> </ul> </li> <li>■ Déterminer les éléments devant être traités dans les plans directeurs de l'eau, notamment en ce qui a trait à l'état des eaux, au diagnostic des problématiques affectant l'état des eaux ainsi que leurs usages, aux objectifs en matière de conservation des ressources en eau, aux mesures à réaliser pour atteindre les objectifs ainsi qu'à l'évaluation des moyens économiques et financiers nécessaires à la mise en œuvre des mesures.</li> <li>■ Approuver le plan directeur de l'eau réalisé par chaque OBV ainsi que toute modification qui lui est apportée.</li> <li>■ Réaliser les actions dont il est responsable dans les plans directeurs de l'eau.</li> <li>■ Approuver le plan régional des milieux humides et hydriques réalisé par chaque MRC.</li> </ul>
MAMH	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Veiller à la bonne administration du système municipal dans l'intérêt des municipalités et de leurs citoyens, notamment en soutenant l'aménagement durable du territoire.</li> <li>■ Conseiller le gouvernement, les ministères et les organismes publics et, le cas échéant, leur faire des recommandations sur toute question concernant leurs activités lorsque celles-ci ont une incidence dans le domaine municipal.</li> <li>■ Aider et soutenir les municipalités dans l'exercice de leurs fonctions.</li> <li>■ Élaborer les orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire.</li> <li>■ Donner son avis sur la conformité du plan métropolitain ou du schéma d'aménagement et de développement aux orientations gouvernementales, ainsi que sur les règlements modifiant ces documents.</li> <li>■ Réaliser les actions dont il est responsable découlant de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030, notamment celle sur l'élaboration des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire consacrées à la GIRE.</li> <li>■ Réaliser les actions dont il est responsable dans les plans directeurs de l'eau.</li> </ul>

<b>Intervenant</b>	<b>Rôles et responsabilités</b>
OBV	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Élaborer un plan directeur de l'eau pour leur zone de gestion intégrée de l'eau en concertation avec les intervenants des divers milieux intéressés, dont les milieux gouvernemental, autochtone, municipal, économique, environnemental, agricole et communautaire.</li><li>■ Mettre à jour leur plan directeur de l'eau au moins tous les 10 ans, en faire la promotion et assurer le suivi de sa mise en œuvre.</li></ul>
Communautés métropolitaines	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Planifier l'aménagement de leur territoire par le maintien et la révision d'un plan métropolitain d'aménagement et de développement tous les cinq ans.</li><li>■ Prendre en considération les plans directeurs de l'eau dans leur plan métropolitain d'aménagement et de développement.</li></ul>
MRC	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Planifier l'aménagement de leur territoire par le maintien et la révision d'un schéma d'aménagement et de développement tous les cinq ans.</li><li>■ Prendre en considération les plans directeurs de l'eau dans leur schéma d'aménagement et de développement.</li><li>■ D'ici 2022, élaborer un plan régional des milieux humides et hydriques en consultant notamment les OBV concernés afin de tenir compte de leurs préoccupations et des éléments contenus dans leur plan directeur de l'eau. Ce plan devra faire l'objet d'une révision tous les 10 ans.</li></ul>
Municipalités locales	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Adopter des règlements en matière d'urbanisme, d'environnement et de salubrité en conformité avec les objectifs du schéma d'aménagement et de développement.</li><li>■ Prendre en considération les plans directeurs de l'eau dans la réglementation municipale.</li></ul>

# EXEMPLES DE PROBLÉMATIQUES ENTRAÎNANT UNE DÉGRADATION DES RESSOURCES EN EAU

Problématique	Description	
Eutrophisation accélérée des lacs	<p>L'eutrophisation est un <b>processus naturel très lent</b> par lequel les plans d'eau reçoivent une grande quantité d'éléments nutritifs (ex. : le phosphore et l'azote), ce qui stimule davantage la croissance des algues et des plantes aquatiques. Ce processus se déroule normalement sur une période allant de plusieurs milliers à quelques dizaines de milliers d'années.</p> <p>Les <b>activités humaines</b> (ex. : les activités agricoles) <b>ont accéléré le processus d'eutrophisation dans de nombreux lacs</b> en augmentant la quantité d'éléments nutritifs qui leur parviennent.</p>	 <p>Source : MELCC.</p>
Plantes aquatiques exotiques envahissantes	<p>Les plantes aquatiques exotiques envahissantes sont des espèces non indigènes introduites dans un plan d'eau par l'activité humaine, par exemple lorsqu'une embarcation est utilisée dans différents lacs et cours d'eau. Elles ont des conséquences négatives importantes sur la santé des plans d'eau. Elles peuvent nuire à la faune et à la flore et entraîner une restriction de l'accès aux plans d'eau pour la pêche, le nautisme et la baignade. Elles peuvent également causer une <b>diminution de la valeur des propriétés autour d'un lac</b>.</p> <p>Par exemple, le myriophylle à épis est l'une des <b>plantes aquatiques exotiques envahissantes les plus répandues</b>. Comme il peut être difficile et coûteux de les contrôler si l'infestation est répandue, il est <b>important de prévenir leur introduction et de les détecter de façon précoce pour limiter leur propagation</b>.</p>	 <p>Source : Regroupement des associations pour la protection de l'environnement des lacs et des bassins versants.</p>
Pollution dite « diffuse »	<p>Il s'agit de <b>rejets</b> issus de toute la surface d'un territoire qui <b>atteignent les ressources en eau de façon indirecte</b>, par ou à travers le sol, sous l'influence de la force d'entraînement des eaux de précipitations ou d'irrigation. Cette problématique est rencontrée particulièrement en <b>région agricole</b> en raison des engrais et des pesticides utilisés pour ce type d'activité, qui est souvent réalisé près de cours d'eau.</p>	 <p>Source : MELCC.</p>

# ZONES DE GESTION INTÉGRÉE DE L'EAU



- |   |  |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Organisme de bassin versant Abitibi-Jamésie</li> <li>2. Organisme de bassin versant du Témiscamingue</li> <li>3. Agence de bassin versant des 7</li> <li>4. Comité du bassin versant de la rivière du Lièvre</li> <li>5. Organisme de bassins versants des rivières Rouge, Petite Nation et Saumon</li> <li>6. Organisme de bassin versant de la rivière du Nord</li> <li>7. Conseil du bassin versant de la région de Vaudreuil-Soulanges</li> <li>8. Conseil des bassins versants des Mille-Îles</li> <li>9. Corporation de l'Aménagement de la Rivière l'Assomption</li> <li>10. Organisme des bassins versants de la Zone Bayonne</li> <li>11. Association pour la gestion intégrée de la rivière Maskinongé</li> <li>12. Organisme de bassins versants des rivières du Loup et des Yamachiche</li> <li>13. Bassin Versant Saint-Maurice</li> <li>14. Société d'aménagement et de mise en valeur du bassin de la Batiscan</li> <li>15. Organisme de bassin versant : Rivières Sainte-Anne, Portneuf et secteur La Chevrotière</li> <li>16. Organisme des bassins versants de la Capitale</li> <li>17. Corporation du bassin de la Jacques-Cartier</li> <li>18. Organisme de bassins versants Charlevoix Montmorency</li> <li>19. Organisme de bassin versant du Saguenay</li> <li>20. Organisme de bassin versant Lac-Saint-Jean</li> <li>21. Organisme des bassins versants de la Haute-Côte-Nord</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>22. Organisme de bassins versants Manicouagan</li> <li>23. Organisme de bassins versants Duplessis</li> <li>24. Société de conservation et d'aménagement du bassin de la rivière Châteauguay</li> <li>25. Comité de concertation et de valorisation du bassin de la rivière Richelieu</li> <li>26. Organisme de bassin versant de la baie Missisquoi</li> <li>27. Organisme de bassin versant de la Yamaska</li> <li>28. Conseil de gouvernance de l'eau des bassins versants de la rivière Saint-François</li> <li>29. Organisme de concertation pour l'eau des bassins versants de la rivière Nicolet</li> <li>30. Groupe de concertation des bassins versants de la zone Bécancour</li> <li>31. Organisme de bassins versants de la zone du Chêne</li> <li>32. Comité de bassin de la rivière Chaudière</li> <li>33. Conseil de bassin de la rivière Etchemin</li> <li>34. Organisme des Bassins Versants de la Côte-du-Sud</li> <li>35. Organisme de bassins versants Kamouraska, L'Islet, Rivière-du-Loup</li> <li>36. Organisme de bassin versant du fleuve Saint-Jean</li> <li>37. Organisme des bassins versants du Nord-Est du Bas-Saint-Laurent</li> <li>38. Organisme de bassin versant Matapédia-Restigouche</li> <li>39. Conseil de l'Eau Gaspésie Sud</li> <li>40. Conseil de l'eau du nord de la Gaspésie</li> </ol> |
|---|--|

# HISTORIQUE DES PRINCIPAUX ÉVÈNEMENTS SE RAPPORTANT À LA GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES EN EAU AU QUÉBEC

1972

Publication du rapport de la Commission d'étude des problèmes juridiques de l'eau (Commission Legendre), qui **souligne les limites de l'approche sectorielle de la gestion de l'eau**.

2000

Publication du rapport de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec (Commission Beauchamp), qui **recommande d'adopter une approche de gestion intégrée de l'eau par bassin versant**.

2002

Publication de la Politique nationale de l'eau, qui **affirme la volonté du Québec de mettre en œuvre la GIRE** en vue de garantir leur pérennité, la protection de la santé publique et des écosystèmes aquatiques, ainsi qu'une plus grande cohérence des interventions. Plus particulièrement, cette politique **visé à mettre en place la gestion par bassin versant**.

2003

Publication du rapport *Surveillance et contrôle de l'eau, volets « eau potable » et « planification à long terme »* par le Vérificateur général, qui constate que **pour prendre des décisions éclairées dans le but de favoriser la pérennité des ressources en eau et la préservation des écosystèmes, une connaissance plus complète des bassins versants est requise**.

2009

Adoption de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* (appelée la « loi sur l'eau »), qui affirme notamment que **la gouvernance de l'eau doit être réalisée de manière intégrée et concertée dans les bassins versants**.

2013

Publication du rapport *Gouvernance de l'eau* par le Vérificateur général, qui constate notamment que **l'eau n'est pas encore gérée de façon intégrée par bassin versant**.

2015

Publication par l'OCDE de principes sur la gouvernance de l'eau visant à **renforcer la GIRE**.

2017

Adoption du projet de loi n° 132 concernant la conservation des milieux humides et hydriques, qui apporte des modifications à la loi sur l'eau et devient dès lors la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés*.

Ce projet de loi exige entre autres que les MRC élaborent un plan régional des milieux humides et hydriques pour 2022.

**Lors de l'élaboration de leur plan, les MRC doivent tenir compte des préoccupations des OBV et des éléments contenus dans leur plan directeur de l'eau.**

2018

Publication de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030, dont les piliers sont notamment l'aménagement et l'utilisation durable du territoire ainsi que la loi sur l'eau. La stratégie fait particulièrement appel à trois des éléments fondamentaux de cette loi, soit le caractère collectif des ressources en eau, la gestion intégrée de l'eau par bassin versant et la conciliation des usages de l'eau.

Ainsi, l'une des sept orientations de la stratégie vise à assurer et à renforcer la GIRE et englobe l'ensemble de ses autres orientations. D'ici 2030, le gouvernement du Québec **visé à être un chef de file en matière de gestion intégrée de l'eau et à ce que toutes les MRC tiennent compte des plans directeurs de l'eau dans leurs outils de planification du territoire**.

2019

Publication de la première reddition de comptes du Plan d'action 2018-2023 de la Stratégie québécoise de l'eau 2018-2030.

# INFORMATION CONCERNANT LES PLANS DIRECTEURS DE L'EAU ET LES OUTILS DE PLANIFICATION DU TERRITOIRE

À des fins d'exemple, seul le schéma d'aménagement et de développement des MRC est présenté ci-après.

	<b>Plan directeur de l'eau</b>	<b>Schéma d'aménagement et de développement</b>
<b>Loi</b>	Loi sur l'eau	<i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i>
<b>Organisme responsable</b>	OBV	MRC
<b>Objectif</b>	Planification des actions à mettre en œuvre pour assurer la conservation des ressources en eau	Planification de l'aménagement et du développement du territoire
<b>Territoire couvert</b>	Bassins versants de chacune des zones de gestion	MRC
<b>Type de contenu</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Portrait : décrit chaque bassin versant, son environnement ainsi que les acteurs de l'eau qui œuvrent sur son territoire</li> <li>■ Diagnostic : fait l'analyse des problématiques présentes sur le territoire de chaque bassin versant, leurs causes, leurs conséquences ainsi que leurs effets</li> <li>■ Plan d'action : regroupe les enjeux soulevés ainsi que les orientations, les objectifs et les actions à mettre en place par les acteurs de l'eau au cours des prochaines années pour assurer la conservation des ressources en eau dans les bassins versants</li> </ul>	<p>La <i>Loi sur l'aménagement et l'urbanisme</i> précise le contenu obligatoire d'un schéma, par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ les grandes orientations de l'aménagement du territoire</li> <li>■ toute zone où l'occupation du sol est soumise à des contraintes particulières pour des raisons de sécurité publique</li> <li>■ un document complémentaire établissant les règles qui obligent les municipalités dont le territoire est compris dans celui de la MRC à adopter certaines dispositions réglementaires</li> </ul> <p>Également, un schéma doit être accompagné d'un plan d'action pour sa mise en œuvre</p>
<b>Exemples de problématiques pouvant être abordées par l'organisme responsable</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Qualité des eaux de surface et souterraines</li> <li>■ Quantité d'eau disponible</li> <li>■ Sécurité</li> <li>■ Accessibilité</li> <li>■ Qualité des écosystèmes aquatiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Santé et qualité de vie des personnes</li> <li>■ Vitalité du développement du territoire</li> <li>■ Sécurité des personnes et des biens</li> <li>■ Récréotourisme</li> <li>■ Protection et mise en valeur des milieux naturels</li> </ul>



# PRINCIPES SUR LA GOUVERNANCE DE L'EAU DE L'ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est une organisation internationale qui œuvre pour la mise en place de politiques meilleures pour une vie meilleure. Le Canada fait partie de ses pays membres.

En juin 2015, l'organisation a publié les principes sur la gouvernance de l'eau afin d'aider les gouvernements à tous les niveaux à renforcer leur gouvernance afin de s'adapter aux défis actuels et futurs liés à l'eau, et ce, sur la base de trois dimensions qui sont complémentaires et se renforcent mutuellement, soit l'efficacité, l'efficacité, la confiance et l'engagement.

La figure 7 présente un aperçu des 12 principes de l'organisation classés selon ces trois dimensions. Les quatre principes en blanc sont similaires à ceux traités dans le cadre de nos travaux.

**FIGURE 7** Aperçu des principes sur la gouvernance de l'eau



Source : OCDE.

# SUITES DONNÉES À LA CARTOGRAPHIE DES CONNAISSANCES SUR L'EAU

Connaissances	Résultats de la cartographie	Lacunes dans les suites données par le MELCC depuis 2012
<p><b>Descriptives</b> Connaissances liées au milieu naturel (ex. : géomorphologie, hydrologie, écologie) et au milieu humain (ex. : utilisation du territoire, bien-être socio-économique)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 41 thèmes ont été identifiés (ex. : qualité de l'eau de surface, services écologiques, agriculture, ainsi qu'utilisation, occupation et aménagement du territoire).</li> <li>■ <b>Tout d'abord, 4 thèmes ont été analysés</b> en vue de dresser un portrait de la documentation existante, d'évaluer la possibilité de compléter celle sur les connaissances manquantes et de prioriser les connaissances à documenter :             <ul style="list-style-type: none"> <li>– cyanobactéries ;</li> <li>– exploitation – eau ;</li> <li>– plantes exotiques envahissantes ;</li> <li>– qualité des sédiments.</li> </ul> </li> </ul> <p>Dans le cas des plantes exotiques envahissantes ainsi que de la qualité des sédiments, <b>des connaissances prioritaires étaient jugées peu ou pas documentées.</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Aucune mise à jour ni priorisation des 41 thèmes n'a été effectuée</b> depuis 2012.</li> <li>■ <b>Aucun thème supplémentaire n'a été analysé</b> outre les 4 premiers.</li> <li>■ Bien que l'analyse de 2 des 4 thèmes mettait en évidence des lacunes relatives aux connaissances, ceux-ci demeurent peu documentés par le MELCC.</li> <li>■ Étant donné que la Table de gouvernance en gestion des connaissances sur l'eau ne s'est réunie qu'à une reprise en 2012, <b>aucune discussion à ce sujet n'a pu être engagée avec les différents ministères.</b></li> </ul>
<p><b>Complémentaires</b> Connaissances liées à la législation, à la communication, à la gestion, au réseau d'experts et aux acteurs de l'eau</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Des connaissances sont requises en vue d'améliorer l'efficacité</b> des acteurs de l'eau pour la mise en œuvre de la GIRE. Elles devaient être déterminées pour chacun des 5 processus de la GIRE, soit :             <ul style="list-style-type: none"> <li>– informer en vue d'éduquer et de sensibiliser ;</li> <li>– favoriser la participation en vue de mobiliser ;</li> <li>– planifier la GIRE ;</li> <li>– mettre en œuvre la GIRE ;</li> <li>– suivre, évaluer et contrôler les actions mises en œuvre dans le cadre de la GIRE.</li> </ul> </li> <li>■ L'identification et la localisation des connaissances requises pour les 2 premiers processus ont été documentées. L'exercice a été commencé <b>seulement en partie pour les 3 autres processus.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>Les travaux</b> pour l'identification des connaissances complémentaires requises pour les 3 derniers processus <b>n'ont pas été poursuivis</b>, notamment :             <ul style="list-style-type: none"> <li>– la réalisation d'activités de veille (troisième processus) ;</li> <li>– la détermination des outils de mise en œuvre de la GIRE (quatrième processus) ;</li> <li>– le suivi et l'évaluation des actions mises en œuvre et des objectifs des plans directeurs de l'eau (cinquième processus) ;</li> <li>– le suivi et l'évaluation des politiques, des lois, des règlements et des programmes dans le cadre de la GIRE (cinquième processus).</li> </ul> </li> <li>■ Étant donné que la Table de gouvernance en gestion des connaissances sur l'eau ne s'est réunie qu'à une reprise en 2012, <b>aucune discussion à ce sujet n'a pu être engagée avec les différents ministères.</b></li> </ul>

# ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES EN AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE RELATIVES AUX RESSOURCES EN EAU

Sur les 43 orientations gouvernementales en vigueur, 8 contiennent des attentes relatives aux ressources en eau menant à des critères d'évaluation de la conformité des outils d'aménagement du territoire. Par contre, comme illustré ci-dessous, une seule attente concerne la prise en compte des objectifs et des mesures des plans directeurs de l'eau, et ce, spécifiquement pour la Communauté métropolitaine de Québec.

Orientations gouvernementales en aménagement du territoire relatives aux ressources en eau	Attentes relatives aux ressources en eau
<b>MRC et communautés métropolitaines</b>	
1. Orienter l'extension urbaine dans les parties du territoire pouvant accueillir le développement de façon économique et dans le respect de l'environnement.	■ Adopter les objectifs de conservation et les mesures de protection prévus dans la <i>Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables</i> .
2. Protéger, réhabiliter et mettre en valeur le cadre bâti, les espaces publics et éléments du milieu naturel en milieu urbanisé.	■ Assurer, par les choix en matière d'occupation du sol, une protection minimale adéquate au milieu riverain des plans et cours d'eau.
3. Assurer la protection du patrimoine naturel ainsi que le maintien des espèces fauniques et floristiques et de leurs habitats.	■ Reconnaître le statut particulier des milieux naturels protégés.
4. Contribuer à la santé, à la sécurité et au bien-être publics, ainsi qu'à la protection de l'environnement par une meilleure harmonisation des usages.	■ Exercer un contrôle adéquat de l'occupation du sol dans les plaines inondables. ■ Planifier les usages à proximité des prises de captage d'eau de manière à protéger l'approvisionnement actuel et futur en eau potable.
<b>Communauté métropolitaine de Montréal</b>	
5. Protéger et mettre en valeur les milieux naturels, les espèces fauniques et floristiques ainsi que leurs habitats, les plans d'eau, la biodiversité, les paysages ainsi que les éléments patrimoniaux du territoire.	■ Instaurer des mesures de protection des territoires humides, riverains et aquatiques.
6. Contribuer à la santé, à la sécurité et au bien-être publics ainsi qu'à la pérennité des investissements par la prise en compte des risques de sinistres naturels et anthropiques.	■ Délimiter toute zone de contrainte naturelle ou anthropique qui chevauche le territoire de plus d'une MRC. ■ Prévoir des mesures pour que les MRC adoptent les dispositions minimales de la <i>Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables</i> pour les zones à risque d'inondation et prévoient un encadrement normatif en matière de zones tampons.

---

**Orientations gouvernementales en aménagement  
du territoire relatives aux ressources en eau**

---

**Attentes relatives aux ressources en eau**

---

**Communauté métropolitaine de Québec**

---

7. Préserver la qualité de l'environnement, assurer le maintien de la biodiversité et contribuer à la réhabilitation des secteurs et des éléments naturels perturbés.

■ **Tenir compte dans le plan métropolitain d'aménagement et de développement des objectifs et des mesures retenus dans les plans directeurs de l'eau qui ont une incidence sur sa planification territoriale.**

■ Prévoir des mesures permettant de maintenir et d'améliorer le couvert végétal et d'assurer la protection des rives et du littoral.

■ Inventorier et caractériser les milieux humides et les plans d'eau.

■ Préciser tout site, paysage naturel exceptionnel ou écosystème fragile, qui pourrait être désigné comme site d'intérêt écologique ou de conservation, et lui accorder une protection de base.

8. Contribuer à la santé, à la sécurité et au bien-être publics, et viser la réduction des dommages causés aux biens lors de sinistres.

■ Adopter un objectif de protection de la qualité de l'eau potable et prévoir des mesures visant à empêcher la détérioration de la qualité des eaux de surface et des eaux souterraines.

■ Adopter des mesures en vue de s'assurer que les terrains sur lesquels une construction est projetée présentent des caractéristiques qui garantissent à long terme une alimentation en eau potable.

---

# LACUNES RELEVÉES DANS NOS TRAVAUX À L'ÉGARD D'ÉLÉMENTS DU PROJET DE CADRE D'ÉVALUATION DE LA GESTION INTÉGRÉE DES RESSOURCES EN EAU

Éléments à évaluer selon le projet de cadre d'évaluation élaboré par le MELCC en 2009 <sup>1</sup>	Lacunes relevées dans le cadre de nos travaux
Coordination gouvernementale	Le MELCC a connu un échec à l'égard de la coordination de la GIRE (paragr. 46 à 50).
Utilisation des produits de la : <ul style="list-style-type: none"> <li>■ concertation : plans directeurs de l'eau</li> <li>■ coordination : rapport d'évaluation quinquennal de la GIRE, rapport quinquennal sur l'état des ressources en eau et des écosystèmes aquatiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ Concertation : le MELCC et le MAMH ne réalisent aucun suivi de la mise en œuvre des actions dont ils sont responsables ou pour lesquelles ils sont partenaires dans les plans directeurs de l'eau des OBV (paragr. 62). De plus, aucune action structurante n'a été accomplie par les deux ministères pour que les problématiques prioritaires des bassins versants et les actions à mettre en place soient prises en considération dans l'aménagement du territoire (constat 3).</li> <li>■ Coordination : le MELCC n'a pas finalisé et donc pas mis en œuvre le projet de cadre d'évaluation de la GIRE qu'il a développé (paragr. 73) et il dresse et publie un portrait incomplet et imprécis de l'état des ressources en eau pour soutenir la prise de décisions (paragr. 34 à 39).</li> </ul>
Impact sur les bassins versants	En vue de favoriser une prise de décisions éclairée en matière de GIRE, comme le souhaite le MELCC, il aurait été cohérent de présenter de l'information à l'échelle de bassins versants. Or, ce n'était pas le cas dans le rapport publié en 2014 et, au moment de réaliser nos travaux, ce n'était pas prévu pour celui de 2020 (paragr. 39).
Définition claire et compréhensible des éléments structurants	Le MELCC n'a jamais défini de balises visant à clarifier la façon dont les plans directeurs de l'eau doivent être pris en considération dans les outils de planification du territoire par les différents acteurs du milieu municipal (paragr. 67). Les orientations gouvernementales en aménagement du territoire sont insuffisantes pour assurer la mise en œuvre de la GIRE (paragr. 68 à 70).
Mise en place d'une gestion des connaissances pour soutenir la prise de décisions des acteurs de l'eau à l'échelle nationale, régionale ou locale	Le MELCC ne possède pas les connaissances lui permettant d'assurer la GIRE (constat 1).
Élaboration d'outils légaux et économiques afin d'agir sur la volonté de l'ensemble de ces acteurs à se coordonner, à assumer un leadership et à se responsabiliser quant à l'avenir des ressources en eau	Les orientations gouvernementales en aménagement du territoire sont insuffisantes pour assurer la mise en œuvre de la GIRE (paragr. 68 à 70).
Représentativité des acteurs de l'eau et participation de ceux-ci aux travaux des OBV	Le taux de présence du MELCC et du MAMH aux rencontres des tables de concertation est faible (paragr. 59 et 60).

1. Cinq éléments n'ont pas été abordés ci-dessus puisqu'ils n'étaient pas visés par nos travaux, soit la concertation régionale et locale des OBV, le cadre de référence, la sensibilisation et l'éducation, le soutien financier des acteurs de l'eau, ainsi que la caractérisation du contexte influençant la mise en œuvre de la GIRE.