



Le Règlement sur la qualité de l'eau
potable



Étude de cas
Résumé

Dépôt légal

Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2007

Bibliothèque et Archives Canada, 2007

ISBN: 978-2-923008-17-2

© Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé

Avant-propos

Cette étude de cas a été réalisée dans le cadre de la programmation de recherche, *L'adoption de politiques favorables à la santé pour le Québec*, menée par le Groupe d'étude sur les politiques publiques et la santé (GÉPPS)¹. Cette programmation fait suite à l'adoption de l'article 54 de la *Loi sur la santé publique*, qui prévoit que le ministre de la Santé et des Services sociaux doit être consulté lors de l'élaboration des mesures prévues par les lois et règlements qui pourraient avoir un impact significatif sur la santé de la population. Elle vise à favoriser la mise en œuvre de cet article.

Plus précisément, l'un des objectifs de cette recherche est de mieux comprendre la formulation et l'adoption de politiques publiques afin de faciliter le développement des politiques favorables à la santé. À cette fin, huit études de cas ont été réalisées dans quatre ministères, dont deux au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP).

Le choix des cas à l'étude a été fait de concert avec les représentants de chaque ministère concerné qui siègent sur le comité consultatif créé pour les fins de cette recherche. Chacune des études de cas vise à reconstituer le processus décisionnel, soit encore la dynamique du sous-système propre à chaque cas à l'étude ayant mené à la formulation de solutions et à l'adoption, ou non, de ces solutions par les acteurs centraux. La collecte de données a été effectuée par des assistants de recherche à l'automne 2005. Ceux-ci ont travaillé à partir d'un même devis de recherche. Les données recueillies proviennent essentiellement de sources écrites telles que des documents de travail, des rapports, des comptes-rendus de réunions, des articles de journaux, des mémoires déposés en Commission parlementaire et autres sources documentaires. Les rapports sur les études de cas ont été rédigés par les assistants de recherche sous notre supervision. Ces rapports ont été soumis et approuvés par chacun des ministères concernés. Les résumés des études de cas sont tirés de ces rapports.

Le GÉPPS remercie le MDDEP pour sa collaboration qui a nécessité de la part des personnes qui ont accepté d'y participer, temps et énergie. Sans cette collaboration, la réalisation de cette étude de cas n'aurait pas été possible. Nous souhaitons que les présents résultats et ceux à venir permettent une meilleure compréhension de l'article 54 et qu'ils facilitent son application dans les projets futurs des ministères et des organismes publics.



France Gagnon
Chercheure principale



Jean Turgeon
Chercheur principal

¹ Cette recherche est financée par le programme *Actions concertées - Concepts et méthodes pour l'analyse des actions gouvernementales* # 2005-SP-95622. Ce programme est une action conjointe du Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC), du Fonds de recherche en santé du Québec (FRSQ) et du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS).

INTRODUCTION

Le lien entre la qualité de l'eau et la santé est connu. La mise en place de traitements de désinfection de l'eau, au début des années 1900, a révolutionné le domaine de l'hygiène publique au Canada et dans la majorité des pays industrialisés. Ces premières interventions étaient rendues nécessaires pour éviter la transmission de maladies comme la typhoïde ou le choléra, provoquée par des microorganismes contenus dans les excréments humains ou animaux en contact avec l'eau destinée à la consommation humaine (Ross, 1999, p.6). Bien que les bactéries potentiellement présentes dans l'eau soient nombreuses, le simple fait de chlorer l'eau réduit considérablement les risques associés à cette contamination (Payment, 1995, p.164). Malgré tout, la chloration ne permet pas de contrôler certains microorganismes pathogènes plus résistants comme les protozoaires *Giardia lamblia* et *Cryptosporidium parvum*. Ces parasites sont à l'origine des principales épidémies d'origine hydrique depuis les années 1950. Dans le cas du *Cryptosporidium*, il suffit de penser à l'épidémie de Milwaukee aux États-Unis qui avait touché plus de 400 000 personnes en 1992 ou encore à celle de Kitchener-Waterloo (Ontario) qui avait incommodé plus de 1400 familles en 1993 (Ross, 1999, p.9). Afin de mieux encadrer la qualité de l'eau destinée à la consommation humaine, plusieurs pays de même que certaines provinces canadiennes ont adopté des réglementations.

Cette étude de cas s'intéresse au Règlement sur la qualité de l'eau potable (RQEP) adopté en mai 2001 par le gouvernement du Québec. Ce règlement assure aux Québécois une eau potable parmi les plus sécuritaires au monde. Il inclut des normes de qualité visant à assurer la protection de la santé des consommateurs, des exigences de contrôle selon les catégories d'exploitants, des modalités de retour à la conformité en cas de dépassement d'une norme et il prévoit des pénalités pour les exploitants ayant dérogé à l'une ou l'autre des dispositions réglementaires (MENV, 2004, p.10). C'est pour améliorer la protection de la santé publique que ce règlement fut adopté (MENV, 2004a, p.5). Cette étude de cas porte essentiellement sur le

processus de formulation et d'adoption du RQEP soit de 1998 à 2001. Durant cette période, deux ministres se sont succédé à la tête du ministère, le dernier y séjournant du 8 mars 2001 au 29 avril 2003.

Dans la suite de ce texte, les principaux faits entourant l'adoption de ce règlement de même que les positions exprimées par les acteurs qui se sont prononcés ou sont intervenus sont décrits, puis analysés. Un tableau chronologique retraçant les événements est présenté en annexe.

Un portrait du ministère responsable du dossier : le ministère de l'Environnement

Au cours de la dernière décennie, c'est au ministère québécois responsable de l'environnement qu'a incombé la gestion de l'eau. Ce ministère a changé d'appellation quatre fois : ministère de l'Environnement et de la Faune (MEF), de 1994 à 1998 ; ministère de l'Environnement (MENV), de 1998 à 2005 ; ministère du Développement durable (MDD) durant quelques mois en 2003 puis ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP), dénomination en vigueur encore aujourd'hui. Toutefois, sa mission est demeurée sensiblement la même : assurer la protection de l'environnement. De 1994 à 1998, le ministère avait aussi pour mission d'assurer la conservation et la mise en valeur de la faune et de son habitat. En 1999, cette responsabilité a été transférée à la nouvelle Société de la faune et des parcs du Québec. La même année, la notion de développement durable fut intégrée dans la mission du ministère comme nouveau mode de gestion pour assurer la protection de l'environnement.

Aujourd'hui, le MDDEP a pour mission d'assurer la protection de l'environnement et des écosystèmes naturels pour contribuer au bien-être des générations actuelles et futures. Il s'agit d'assurer à la population un environnement sain en harmonie avec le développement économique et le progrès social du Québec. Le ministère exerce son activité dans les domaines suivants (MDDEP, 2005, p.10) :

- la promotion du développement durable au sein de l'administration publique et de la société québécoise ;

Le Règlement sur la qualité de l'eau potable

- la protection des écosystèmes et de la biodiversité du territoire québécois, par le développement d'un réseau d'aires protégées et la sauvegarde des espèces floristiques et leurs habitats ;
- le développement du réseau des parcs nationaux ;
- la prévention ou la réduction de la contamination de l'eau, de l'atmosphère et du sol ;
- la gestion des barrages publics et du domaine hydrique de l'État ;
- la sécurité des barrages privés et publics ;
- la qualité de l'eau potable ;
- la réduction, la mise en valeur et la gestion des matières résiduelles ;
- l'observation et la connaissance des écosystèmes et de leurs composantes ;
- les relations intergouvernementales et internationales en matière de protection de l'environnement.

Les principaux dossiers du ministère sont : le développement durable, la conservation de la diversité biologique, les changements climatiques et les problèmes atmosphériques, la gestion des matières résiduelles, la gestion durable de l'eau, la gestion des sols et enfin la gestion des pesticides.

MODERNISATION DU RÈGLEMENT SUR L'EAU POTABLE : LES RENDEZ-VOUS MANQUÉS (1984-1998)

Au Canada, ce sont les provinces qui ont le pouvoir de légiférer en matière de qualité de l'eau potable. Cependant, Santé et Bien-être social Canada publie des recommandations canadiennes à l'intention des provinces depuis 1968. Au Québec, la Loi sur la qualité de l'environnement (L.Q.E.) de 1972, confère divers pouvoirs au MDDEP afin qu'il assure la protection de l'environnement. Dans le cas de l'eau destinée à la consommation humaine, en vertu de l'article 32 de cette loi, le ministre de l'Environnement autorise l'installation ou la modification d'infrastructures d'alimentation, de traitement et de distribution de l'eau. Il peut également adopter des règlements établissant notamment des normes de qualité et de construction des installations (MENV, 2004, p.8). Les premières normes

de qualité de l'eau de consommation avec des exigences de contrôle ont été établies en 1984 dans le Règlement sur l'eau potable (REP) (MENV, 2004, p.8). Le REP obligeait tous les exploitants de système de distribution d'eau à fournir une eau qui répondait aux normes de potabilité pour consommation humaine, à près de 90 % de la population du Québec. Dans ce règlement, on retrouvait des normes microbiologiques, des normes pour 14 substances inorganiques, des normes pour 22 substances organiques, des normes pour 5 substances radioactives, des normes relatives à la désinfection résiduelle et une norme relative à la turbidité (MENV, 1997, p.3).

L'idée de modifier le Règlement était à l'agenda du ministère de l'Environnement dès 1986. Une carence au niveau des équipements, une trop faible fréquence d'échantillonnage, un nombre limité de réseaux assujettis et des normes désuètes faisaient que le REP ne permettait pas d'assurer les objectifs de protection de la santé publique. De plus, le Bilan sur la qualité de l'eau potable réalisé en 1989 par le ministère de l'Environnement avait souligné le problème relié au contrôle de la qualité de l'eau de consommation au Québec, notamment dans les municipalités de moins de 5000 habitants. Ainsi, durant la période s'échelonnant de novembre 1987 à octobre 1988, près de 85 % des exploitants de réseaux municipaux desservant entre 1000 et 5000 personnes avaient été déclarés hors normes à au moins une reprise et 70 % des petits réseaux, ceux desservant moins de 1000 personnes, avaient été déclarés hors normes (MENV, 1989, pp.21-22).

En 1993, des modifications au REP étaient proposées en fonction des recommandations canadiennes, des études américaines et des directives de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). La proposition de règlement prévoyait une mise à jour des normes de qualité et des fréquences d'analyses obligatoires. Ce projet de modification portait particulièrement sur l'aspect bactériologique de la qualité de l'eau et proposait de resserrer le contrôle de la qualité de l'eau et le retour à la conformité suite à un dépassement (Ministère des affaires municipales, 1992, p.1). Elles répondaient aux revendications de l'Association québécoise des techniques de l'eau (AQTE) qui depuis plusieurs

années exigeait que soit modifié le règlement de 1984. Ce projet déposé au Conseil des ministres, en mai 1993, a dû être réévalué à cause de son impact économique potentiel et du peu d'études épidémiologiques propres au Québec. De 1990 à 1995, la situation économique du Québec était préoccupante, l'économie québécoise était dans un état de déséquilibre hérité des années 1980 et les investissements massifs en environnement n'étaient pas jugés prioritaires. De plus, le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) était incapable de produire une étude économique jugée valable pour justifier l'intervention gouvernementale dans ce domaine et le ministère des Affaires municipales ne pouvait pas s'engager seul dans le financement qu'auraient exigé ces nouvelles normes. Dans ce contexte, les autorités gouvernementales n'ont pas donné suite au projet de mémoire.

À la suite de l'échec de la proposition de 1993, une Table d'élaboration avait été mandatée en 1995 par le MEF pour explorer des solutions réglementaires et non réglementaires. La solution retenue s'articulait autour de 5 grands axes de révision réglementaire : normes de qualité de l'eau, contrôles obligatoires supplémentaires et améliorés de la qualité de l'eau, transfert électronique des données au ministère, actions en cas de dépassements ajustées à de nouvelles normes, désinfection des eaux de surface obligatoire. Aux yeux du ministère, le grand avantage de cette proposition était que l'impact économique était minimisé et étalé dans le temps, sauf pour les petits exploitants privés et publics. Ce projet de règlement avait obtenu l'appui du MSSS, du ministère des Affaires municipales et de l'AQTE. Tous avaient convenu des compromis à consentir pour faciliter la mise à jour de ce règlement. Malgré ce consensus, ce projet de modifications fut abandonné à la suite du Congrès annuel de Réseau environnement de 1998 qui conclut que cette solution ne modifierait pas le fait que le Québec soit en retard sur le plan des normes de qualité. La presse fit largement écho à ce constat. Le ministre de l'Environnement s'engagea alors à ce que le Québec comble ce retard par rapport à ses voisins nord-américains.

LA FORMULATION DU RÈGLEMENT SUR LA QUALITÉ DE L'EAU POTABLE (1998-2001)

Le 29 octobre 1998, le MEF avait donné au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) le mandat de faire enquête et de tenir une audience publique sur la gestion de l'eau au Québec (BAPE, 2000a, p.1). L'un des thèmes abordés par la Commission était l'eau et la protection de la santé publique. Le rapport du BAPE, rendu public le 3 mai 2000, contenait une série de recommandations dont la première reconnaissait la vétusté du REP. La Commission estimait que le délai avait duré beaucoup trop longtemps et qu'il fallait procéder immédiatement ou au plus tard un an après le dépôt du rapport à la modernisation du REP (BAPE, 2000b, p.267). Pour la Commission, le retard du gouvernement à édicter les nouvelles normes était directement attribuable à la résistance des municipalités pour des raisons essentiellement financières (BAPE, 2000b, p.267). Pour faire suite à cette recommandation, le ministre de l'Environnement s'était engagé à faire adopter rapidement une nouvelle réglementation pour placer le Québec non seulement au niveau des normes canadiennes, mais également au niveau des normes internationales (Francoeur, 2000).

Un nouveau projet de règlement a été acheminé au Conseil des ministres le 18 mai 2000 (Tableau 1). Cette proposition prenait en considération à la fois les échanges tenus dans le cadre du Congrès annuel de Réseau environnement en 1998, le mémoire déposé par Réseau environnement dans le cadre des audiences publiques du BAPE et les recommandations de ce dernier. Cette modernisation des normes devait permettre au Québec de se comparer aux autres provinces canadiennes et aux États-Unis en termes de protection de la santé publique. Malgré le fait que cette proposition prévoyait étaler les investissements dans le temps et prioriser les interventions, la facture demeurait élevée pour les petits exploitants de réseaux privés comme publics.

Le Règlement sur la qualité de l'eau potable

Tableau 1. Principales composantes du projet de RQEP (mai 2000) (Gouvernement du Québec, 2000a, p.2)

Une mise à jour des 77 normes de qualité sera faite en fonction des recommandations canadiennes les plus récentes et incitera à la mise en place d'infrastructures de traitement estimées à 425 M\$; dont une somme de 100 M\$ pour la seule ville de Montréal.
Le contrôle sera amélioré en termes de fréquence de prélèvements, de paramètres analysés et de nombre de réseaux visés (1 M\$/an).
Les données de qualité d'eau issues chaque mois du contrôle réglementaire devront être transmises au ministère sur format électronique.
Les modalités d'action suite à un dépassement des normes seront ajustées en fonction de la normalisation proposée (avis d'ébullition moins nombreux, mais mieux ciblés).
La désinfection adéquate des eaux de surface desservie par des réseaux municipaux sera rendue obligatoire, ce qui nécessitera la mise en place d'équipements selon un échéancier normalisé (4 M\$ en infrastructures).
L'abaissement dans 10 ans des normes de turbidité et de sous-produits de chlore en fonction des normes américaines va engendrer des investissements supplémentaires estimés à 80 M\$.

Ce nouveau projet de règlement avait cependant dû être réévalué pour éviter un drame comme celui qui s'était passé à Walkerton (Ontario) en mai 2000. La quiétude de cette petite ville ontarienne avait soudainement été brisée à la suite d'un violent orage qui avait frappé toute la région. Une protection insuffisante d'un des puits d'approvisionnement et des problèmes de chloration était vraisemblablement à l'origine de la contamination par une souche mortelle de la bactérie *E. coli* de l'eau distribuée. Au total, sept personnes avaient perdu la vie suite à cette infection et des milliers d'autres avaient souffert de maux divers. Cette tragédie avait incité les autorités du MENV à revoir le projet de règlement qui était à l'étude au Conseil des ministres et à prévoir de nouvelles mesures particulières. Si bien, qu'un mémoire complémentaire comprenant quatre ajustements avait été acheminé au Conseil des ministres le 9 juin 2000. Ces ajustements portaient 1) sur la formation des opérateurs, 2) le transfert des données, 3) la désinfection des eaux souterraines sous l'influence des eaux de surface et 4) sur la fréquence de prélèvement pour les réseaux de moins de 8 000 personnes (Gouvernement du Québec, 2000b, p.1). Ces ajustements répondaient également, du moins en partie, à une lettre adressée au ministre de l'Environnement qu'avaient fait parvenir Michèle Prévost, Pierre Payment et Pierre Brisebois¹ afin de réitérer leur position quant aux faiblesses encore présentes dans le projet de règlement à l'étude. Pour renforcer une nouvelle fois le projet de

modernisation, le ministre de l'Environnement, avait fait parvenir au Conseil des ministres un second mémoire complémentaire le 28 juin 2000. C'était notamment pour des raisons de santé publique que deux ajustements supplémentaires avaient été proposés : le premier sur l'obligation d'échantillonner pour tous les réseaux publics et privés et l'autre sur la date de l'entrée en vigueur du Règlement (Gouvernement du Québec, 2000c, p.1).

Le 12 juillet 2000, le projet de Règlement sur la qualité de l'eau potable a fait l'objet d'une prépublication dans la Gazette officielle. Durant la période de consultation de soixante jours qui se terminait au milieu de septembre 2000, la population pouvait exprimer son opinion sur le projet de règlement. Le MENV a reçu 48 mémoires. La grande majorité des acteurs avaient souligné leur appréciation du projet de modernisation. Les répondants estimaient qu'il constituait un progrès important pour protéger la santé publique.

Un des irritants notés par de nombreux intervenants concernait les exigences imposées aux petits réseaux (ceux desservant moins de 30 personnes) plus particulièrement la fréquence d'analyse de 8 échantillons par mois. Les frais d'exploitation reliés à cette nouvelle norme provoquaient une opposition en provenance des municipalités et des exploitants privés.

¹ Respectivement titulaire de la Chaire en eau potable de l'École polytechnique de Montréal, chercheur à l'Institut Armand-Frappier et ingénieur de la firme Triax.

Pour l'Association des terrains de camping du Québec, le nombre d'analyse exigé était trop élevé et les coûts associés à cette nouvelle norme n'étaient pas abordables (Camping Québec, 2000, p.3). L'Union des municipalités du Québec (UMQ) doutait de l'applicabilité des modifications proposées aux petits réseaux de distribution d'eau potable, notamment ceux qui ne sont pas inclus dans le règlement actuel. Elle craignait que le nouveau règlement engendre la municipalisation de petits réseaux privés (UMQ, 2000, p.5). Cette opinion était aussi partagée par la Fédération québécoise des municipalités (FQM).

La question des courts délais de mise en œuvre avait aussi suscité l'intérêt de nombreux intervenants. La FQM émettait de sérieuses réserves quant aux délais d'application que préconisait le ministère de l'Environnement, notamment pour la norme de turbidité fixée à 0,5 unité de turbidité néphélogrammétrique (UTN) l'année suivant l'entrée en vigueur du règlement. La FQM recommandait au gouvernement d'ajouter une disposition qui prévoyait un délai raisonnable pour l'application des nouvelles normes (FQM, 2000, p.6). L'UMQ demandait quant à elle au gouvernement de mettre en œuvre le nouveau règlement dans un délai réaliste, soit environ 6 ans au lieu des 15 jours prévus dans le projet de règlement (UMQ, 2000, p.8).

De nombreux intervenants avaient aussi proposé de rendre obligatoire les contrôles de qualité de l'eau pour les puits individuels et les établissements touristiques. Au Québec, près de 10 % de la population était desservie par ce type d'infrastructure et l'eau qu'ils distribuaient pouvait être infectée par les activités agricoles. Pour l'Association canadienne des laboratoires d'essais (ACLE), cette situation mettait en danger une partie de la population surtout que ce type d'équipement est vulnérable aux contaminations (ACLE, 2000, p.4). Selon l'ACLE, les établissements touristiques sont sensibles aux contaminations et devraient faire l'objet d'une attention particulière (ACLE, 2000, p.2). La Régie régionale de la Santé et des Services sociaux de la Montérégie recommandait pour sa part que soit modifié le texte réglementaire pour inclure certaines entreprises, notamment les terrains de camping (Régie régionale de la Santé et des Services sociaux de la Montérégie, 2000, pp.2-3).

D'autres commentaires ont aussi été émis sur la qualification des opérateurs, sur les contraintes financières, sur la pollution en amont et sur l'ajout ou/et la modification de normes. Pour analyser la consultation publique, le MENV réalisa un tableau représentant les commentaires les plus fréquemment émis selon la provenance des mémoires (Tableau 2).

Tableau 2. Les commentaires émis en fonction de l'origine des mémoires (MENV, 2000, p.2)

Commentaires	Nombre de mémoire	Organismes	Municipalités	Exploitants privés Entreprises
Diminuer la fréquence de contrôle pour les petits réseaux	17	2	7	6
Contraintes financières	16	3	5	7
Qualification des opérateurs	14	8	5	1
Contrôler plus de paramètres chimiques et/ou normes plus sévères	9	6	1	1
Délai d'application trop court	8	3	3	2
Agir sur la pollution en amont des prises d'eau potable	6	3	2	1
Contrôle des puits individuels	6	5	0	1
Inclure au contrôle les campings, camps de vacances.	6	6	0	0

Le Règlement sur la qualité de l'eau potable

À la suite, de l'analyse des mémoires transmis pendant la période de consultation publique, des recommandations du groupe interministériel de travail et de la

parution du nouveau règlement ontarien sur l'eau potable, des ajouts ont été proposés au projet de Règlement sur la qualité de l'eau potable (Tableau 3).

Tableau 3. Les modifications proposées (Gouvernement du Québec, 2000d, pp.1-2)

Ajouts proposés	Provenance de la proposition
Systematiser un contrôle trimestriel de 42 substances organiques et de 17 substances inorganiques aux réseaux desservant 6 résidences et plus (20 personnes et plus). Pour les réseaux desservant moins de 20 personnes, seule l'analyse annuelle des nitrates est exigée. De plus, le contrôle de toute substance nommée par les exploitants et propriétaires est requis dès que leur présence est soupçonnée.	Cet ajout répond aux requêtes de mémoires externes et correspond aux contrôles préconisés par les législations ontariennes et américaines.
Assujettir les propriétaires de puits individuel, à un contrôle semestriel de la qualité bactériologique de l'eau, par l'intermédiaire des municipalités.	Cet ajout permet une couverture de tous les consommateurs québécois et répond en partie aux revendications de l'UMQ et du groupe de travail interministériel qui demandent de prévoir un programme gouvernemental d'aide pour le contrôle des puits.
Exiger le suivi en continu du chlore résiduel, de l'irradiation par les U.V. et de la turbidité à la sortie du traitement.	Cet ajout correspond aux demandes de Réseau environnement et aux exigences américaines et ontariennes et il assure une détection rapide de toute défaillance du traitement.
Adopter un seuil d'enlèvement de 99 % des <i>Cryptosporidium</i> , 99,9 % des <i>Giardia</i> et 99,99 % des virus.	Cet ajout correspond aux recommandations du groupe interministériel de travail et du réseau de la santé et en partie des demandes de Réseau environnement et aux exigences américaines.
Imposer aux réseaux municipaux, aux réseaux privés et aux entreprises touristiques la filtration obligatoire des eaux sous l'influence directe des eaux de surface.	Cet ajout répond aux demandes de Réseau environnement, il correspond aux exigences américaines et ontariennes et complète les exigences inhérentes au respect de la norme de turbidité.
Imposer le transfert des données par le laboratoire accrédité.	Cet ajout correspond à la proposition ontarienne et offre une transparence du processus de transfert des données.
Imposer la qualification des opérateurs renouvelable aux 5 ans et reconnaître les acquis d'expérience.	Cet amendement correspond à la réglementation ontarienne et constitue une demande de Réseau environnement.
Mettre en vigueur les dispositions visant la certification des opérateurs 12 mois après l'adoption du Règlement.	Ce délai est essentiel pour la mise en place du mécanisme de certification des opérateurs et pour le développement des modules de formations en région.

En décembre 2000, l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ) avait commenté la dernière version du RQEP. Il se réjouissait des nouvelles mesures mises de l'avant. Cependant, l'Institut doutait que l'application de toutes ces mesures en un court laps de temps soit réaliste. L'INSPQ recommandait qu'une fois adoptée, l'application du Règlement soit graduelle afin que tous les partenaires concernés aient le temps de comprendre ce nouveau règlement pour ensuite bien l'appliquer (INSPQ, 2000, p.2). Finalement, il demandait qu'un mécanisme soit intégré dans le Règlement pour s'assurer que les avis des directeurs de santé publique soient appliqués par les exploitants des réseaux.

Par ailleurs, en mai 2001, près de la moitié de la population de North Battleford (Saskatchewan) était affectée par une épidémie du parasite *Cryptosporidium*. Cette épidémie, comme celle de Walkerton, rappelait aux décideurs les retombées que pouvait avoir la contamination d'un système d'alimentation en eau sur la santé de la population. Ces tragédies ont permis de mettre en évidence la responsabilité légale d'un gouvernement provincial qui doit faire preuve de diligence raisonnable pour assurer la protection de la population.

Enfin, le nouveau ministre de l'Environnement nommé en mars 2001 avait réagi négativement à la proposition de la Sierra Legal Defense Fund et de l'Opposition officielle à Ottawa de développer une loi fédérale pour instituer des normes canadiennes sur l'eau potable malgré le fait que ce domaine relève de la compétence exclusive des provinces et territoires.

L'ADOPTION DU RÈGLEMENT SUR LA QUALITÉ DE L'EAU POTABLE

Le 30 mai 2001, le ministre de l'Environnement annonce l'adoption par le gouvernement du Règlement sur la qualité de l'eau potable. Cette réglementation entre en vigueur 15 jours après sa publication dans la Gazette officielle du Québec. Pour en faciliter l'adoption, le ministre a entre autres accepté d'exclure du règlement les puits individuels et les réseaux desservant moins de 20 personnes. Également, il encourage la municipalisation des réseaux privés de plus de 20 personnes de manière à rendre leurs travaux de mise aux normes admissibles aux différents programmes du ministère des Affaires municipales et des régions (MAMR).

ANALYSE DU CAS

Les visions des acteurs

La nouvelle réglementation sur la qualité de l'eau potable a été plutôt bien reçue par les différents acteurs. La plupart reconnaissent la désuétude du REP et l'importance de protéger la santé publique. Cependant, il ne faut pas conclure pour autant qu'il y a eu un consensus sur les différentes solutions.

Il est possible d'identifier dans le sous-système de l'eau potable au Québec une confrontation entre deux visions : l'une axée sur la santé publique et l'autre mettant davantage l'accent sur les conséquences économiques des solutions proposées par le gouvernement. Pour les acteurs qui défendent la vision axée sur la santé publique, le Québec doit adopter sans délai des normes de qualité et de contrôle plus strictes. Pour eux, l'objectif principal de la révision doit demeurer la diminution des risques microbiologiques et chimiques auxquels est exposée la population. Ils considèrent inconcevable que le règlement contienne des exigences moins sévères que celles contenues dans les recommandations canadiennes, dans la directive européenne et dans les normes de l'OMS. À l'opposé, les partisans de la vision économique, à défaut d'un financement conséquent de la part du gouvernement du Québec, exigent le statu quo ou des normes plus souples avec des délais d'application plus réalistes. Ils exigent que chaque modification au Règlement sur la qualité de l'eau potable soit accompagnée d'un programme de financement adéquat. Ils dénoncent toutes les mesures qui ont pour effet d'augmenter les frais d'exploitation d'un système de traitement de l'eau potable. C'est pour des raisons essentiellement techniques et financières que les tenants de cette vision font des pressions pour retarder la promulgation ou modifier les termes de la nouvelle réglementation.

Les relations entre les acteurs

Le tableau 4 présente les deux visions qui s'affrontaient dans le processus de formulation du RQEP et les principaux acteurs qui partageaient ces opinions en fonction du niveau de coordination.

Le Règlement sur la qualité de l'eau potable

Tableau 4. Les deux visions qui s'affrontent et leurs supporteurs selon trois niveaux de coordination

Niveau	Vision Santé publique	Économique
Opinion commune	<ul style="list-style-type: none">• Réseau environnement• Pierre Payment (Institut Armand-Frappier), Michèle Prévost (École Polytechnique : Chaire de l'eau potable) et Pierre Brisebois (Firme Triax).• Association professionnelle des ingénieurs du gouvernement du Québec (APIGQ)• ACLE• INSPQ	<ul style="list-style-type: none">• UMQ• FQM• Camping Québec• Municipalités• Coalition pour le renouvellement des infrastructures du Québec (UMQ et FQM en font partie)• Association provinciale des parcs de maisons mobiles
Partage d'informations	<ul style="list-style-type: none">• APIGQ/Réseau environnement• Pierre Payment/Michele Prévost/Pierre Brisebois (souvent lié à Réseau environnement)	<ul style="list-style-type: none">• UMQ/FQM
Sortie publique commune	<ul style="list-style-type: none">• APIGQ/Réseau environnement• Pierre Payment/Michele Prévost/Pierre Brisebois	

Les facteurs de l'environnement externe

Un certain nombre de facteurs contextuels peuvent influencer les *policy-makers* et les *decisions-makers* impliqués dans le processus de formulation et d'adoption. Cette notion d'environnement externe provient du cadre théorique qui est le guide de la programmation de recherche (Sabatier et Jenkins-Smith, 1999). Ces facteurs renvoient aux contextes politique, social et économique dans lequel évoluent les acteurs impliqués dans le processus d'élaboration d'une politique. Le tableau 5 présente les principaux facteurs externes qui ont influencé la formulation du RQEP

Les conséquences de la chloration de l'eau pour satisfaire les normes bactériologiques ont également été soulevées durant le processus de formulation du Règlement (MENV et MSSS, 1992, pp. 14,15,21). Tout au long de ce processus, le MSSS a été consulté par le MENV. Par contre, l'idée de l'INSPQ à l'effet d'appliquer graduellement le Règlement n'a pas été retenue.

De quelle manière la santé est-elle prise en compte dans la solution retenue ?

Il apparaît clairement que la santé a été prise en compte dans l'élaboration du RQEP. Une étude économique réalisée par la Direction de la Promotion du Développement durable au MENV soulignait que le renforcement de la norme de turbidité aurait pour effet de réduire les maladies d'origine hydrique (MENV, 1992, p.1).

Tableau 5. Les facteurs externes qui ont influencé la formulation du RQEP

Facteur externe	Explication possible
La contamination de l'eau potable à Walkerton.	<ul style="list-style-type: none"> • Met en évidence la responsabilité légale d'un gouvernement provincial. • Démontre l'importance d'une saine gestion de l'eau potable. • Le gouvernement Harris est accusé de négligence, ce qui peut expliquer le court délai d'application après l'adoption. • L'opinion publique fait des pressions sur les élus. • Crainte d'un drame semblable pour le Québec. • Cette tragédie donne naissance à la nouvelle réglementation ontarienne.
La contamination de l'eau à North Battleford.	<ul style="list-style-type: none"> • Le <i>Cryptosporidium</i>, un parasite qui vit dans les intestins des humains et des animaux, serait responsable de la mort de trois personnes à North Battleford en Saskatchewan. • Un filtre défectueux avait été retiré pendant sept heures, et il n'aurait pas fonctionné adéquatement lorsque remis en place. • Comme pour Walkerton, et pour les premières fois au Canada, il était possible de relier la mort d'individus à une épidémie due à la consommation d'eau.
Modifications dans l'opinion publique. La population exige de remédier à la situation.	<ul style="list-style-type: none"> • Les réactions causées par les sorties publiques de l'APIGQ, de Réseau environnement et des 3 spécialistes de la gestion de l'eau.
Le gouvernement fédéral qui songe à légiférer sur la réglementation de l'eau potable.	<ul style="list-style-type: none"> • Le ministère de l'Environnement veut éviter une bataille constitutionnelle • Protection d'une compétence provinciale.

CONCLUSION

Cette étude de cas avait pour objectif de décrire et d'analyser les processus d'émergence, de formulation et d'adoption du Règlement sur la qualité de l'eau potable adopté en 1984. La révision du règlement précédemment adopté en 1984 s'est donc échelonnée sur plus de 15 ans et a mobilisé un grand nombre d'acteurs tant à l'intérieur de l'appareil gouvernemental que dans la société civile. Lors de son adoption en 2000, la majorité des acteurs ont souligné leur appréciation du projet de modernisation qui constituait un progrès important pour la protection de la santé publique.

Le retard du gouvernement à édicter les nouvelles normes semble directement attribuable à la résistance des municipalités et des exploitants privés pour des raisons essentiellement financières. La recommandation de la Commission Beauchamp, les événements de Walkerton et de North Battleford semblent également expliquer en grande partie l'adoption de ce règlement. Le Québec est alors passé de normes désuètes à des normes de qualité élevée et des contrôles parmi les plus rigoureux en Amérique du Nord.

Le Règlement sur la qualité de l'eau potable

RÉFÉRENCES CITÉES

- Association canadienne des laboratoires d'essais (2000). *Projet de modification du règlement sur la qualité de l'eau potable*. ACLE, 11 septembre, 4 p.
- Association des terrains de camping du Québec (2000). *Projet de modification du règlement sur l'eau potable*, 11 septembre, 5 p.
- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (2000a). *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur*. Bureau d'audiences publiques sur l'environnement. Rapport de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec. Tome 1, 477 p.
- Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (2000b). *L'eau, ressource à protéger, à partager et à mettre en valeur*. BAPE. Rapport de la Commission sur la gestion de l'eau au Québec. Tome 2, 283 p.
- Fédération Québécoise des Municipalités (2000). *Commentaires de la Fédération Québécoise des Municipalités concernant le projet de règlement sur la qualité de l'eau potable*. FQM, 11 septembre, 11 p.
- Francoeur, L.-G. (2000). «Québec agira vite, promet Bégin», *Le Devoir*, 4 mai, p.A8.
- Gouvernement du Québec (2000a). *Mémoire au Conseil des ministres : Projet de modification du Règlement sur l'eau potable*. Partie accessible au public. Québec: 18 mai.
- Gouvernement du Québec (2000b). *Mémoire complémentaire au Conseil des ministres : Projet de modification du Règlement sur l'eau potable*. Partie accessible au public. Québec: 9 juin, 3 p.
- Gouvernement du Québec, (2000c). *Mémoire complémentaire au Conseil des ministres : Projet de modification du Règlement sur l'eau potable*. Partie accessible au public. Québec: 28 juin, 2 p.
- Gouvernement du Québec (2000d) *Mémoire au Conseil des ministres : Projet de modification du Règlement sur l'eau potable*. Partie accessible au public. Québec: 20 novembre, 4 p.
- Institut national de santé publique du Québec (2000). *Commentaires concernant la dernière version de Règlement sur la qualité de l'eau potable*. INSPQ, 3 p.
- Ministère des Affaires municipales (1992). *Analyse des modifications projetées au règlement sur l'eau potable*. 20 p.
- Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (2005). *Rapport annuel de gestion 2004-2005*. Québec, MDDEP, 95 p.
- Ministère de l'Environnement et de la Faune (1997). *L'eau potable au Québec : un second bilan de sa qualité 1989-1994*. Québec: MEF, 36 p.
- Ministère de l'Environnement (1989). *L'eau potable au Québec un premier bilan de sa qualité*. Québec: MENV.
- Ministère de l'Environnement (1992). *Étude sur les bénéfices économiques du traitement de l'eau potable : bénéfices de réduire la norme de turbidité*. Québec: MENV, 28 p.
- Ministère de l'Environnement (2000). *Projet de modification du règlement sur l'eau potable : résultat de la consultation publique*. Québec: MENV: 13 octobre.
- Ministère de l'Environnement (2004). *Bilan de la qualité de l'eau potable au Québec: Janvier 1995 - Juin 2002*. Québec: MENV, 48 p.
- Ministère de l'Environnement (2004a). *Règlement sur la qualité de l'eau potable : En Bref*. Édition 2004. Québec: MENV.
- Ministère de l'Environnement et Ministère de la Santé et des Services sociaux (1992). *Évaluation des aspects sanitaires associés à l'ingestion d'eau potable*. Québec: MENV et MSSS, 33 p.
- Payment, P. (1995). «Bactéries, virus et parasites dans les eaux de consommation: importance du problème». In P. Lajoie et P. Levallois (1995). *Environnement et santé : air intérieur et eau potable*. Sainte-Foy: Les Presses de l'Université Laval, 246 p.
- Régie régionale de la Santé et des Services sociaux de la Montérégie, (2000). *Commentaires sur le projet de règlement sur l'eau potable*, 11 septembre, 3 p.
- Ross, H. (1999). *L'eau et la santé publique*. Document de soutien à l'atelier de travail de la Commission du 15 juin 1999 à Montréal. Québec: Bureau d'audiences publiques sur l'environnement, 33 p.
- Sabatier, P.A., et Jenkins-Smith, H.C. (1999) The advocacy coalition framework. An Assement. In Paul A. Sabatier (ed). «Theories of the policy process.» Boulder, Westview Press: 117-166 (290p.).
- Union des municipalités du Québec (2000). *Commentaires de l'UMQ sur le projet de Règlement sur la qualité de l'eau potable*. UMQ, 9 p.

ANNEXE 1. Chronologie de la formulation et de l'adoption du Règlement québécois sur la qualité de l'eau potable (RQEP)

Période	Événement(s)
1984	Adoption du Règlement sur l'eau potable
Mai 1993	Premier projet de modification du REP : pas de suites
1995	Table d'élaboration au ministère de l'environnement et de la Faune mandatée pour explorer des alternatives réglementaires et non réglementaires
1997	Deuxième projet de modification du REP : pas de suites
1998	Congrès annuel de Réseau environnement
3 avril 1998	Suite à un article paru dans la Presse le 2 avril 1998, le Ministre promet de mettre en place un nouveau règlement adapté aux nouvelles normes
29 novembre 1998	Le MEF donne au bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) le mandat de faire enquête et de tenir une audience publique sur la gestion de l'eau au Québec
3 mai 2000	Rapport du BAPE rendu public: contient une série de recommandations dont la première reconnaît la vétusté du REP
3 mai 2000	Le Ministre s'engage à adopter rapidement de nouvelles normes
12 mai 2000	Événements de Walkerton
18 mai 2000	Nouveau projet de règlement est acheminé au Conseil des ministres
1 juin 2000	Trois spécialistes québécois du domaine de l'eau potable ont fait parvenir une lettre au ministre de l'Environnement du Québec
9 juin 2000	Dépôt au Conseil des ministres d'un mémoire complémentaire comprenant quatre ajustements
20 juin 2000	Le Conseil des ministres autorise la prépublication du projet de modification au Règlement sur l'eau potable dans la Gazette officielle du Québec
22 juin 2000	Le fédéral est prêt à fournir 200 millions pour financer la mise à jour des équipements de filtration d'eau potable au Québec
28 juin 2000	Le ministre fait parvenir au CDM un mémoire complémentaire pour renforcer une nouvelle fois le projet de modernisation et propose deux ajustements supplémentaires
9 août 2000	Le gouvernement ontarien annonce son nouveau règlement sur l'eau potable
19 août 2000	Le Ministre donne 20 jours à 90 exploitants de services d'eau pour apporter des correctifs permanents à leurs infrastructures déficientes
12 juillet 2000	Publication dans la Gazette officielle du projet de règlement et début d'une période de consultation de soixante jours.
Juillet 2000	Le CDM mandate un groupe de travail interministériel composé de représentants du MENV-MAMM-MSSS-MIC pour statuer sur certaines problématiques
30 novembre 2000	Des ajouts sont proposés au Projet de règlement sur la qualité de l'eau potable
10 décembre 2000	L'INSPQ commente la dernière version du RQEP
18 janvier 2001	La <i>Sierra Legal Defense Fund</i> propose au gouvernement fédéral de réglementer l'eau potable pour mettre fin à cette gestion disparate
9 mars 2001	Nouveau ministre
Mars / Avril 2001	Les événements de North Battleford
17 mai 2001	Les puits individuels et les petits réseaux de moins de 20 utilisateurs sont exclus du projet
30 mai 2001	Le RQEP est adopté par le CDM
28 juin 2001	Entrée en vigueur du RQEP

www.gepps.enap.ca

*Recherche
financée par
le FQRSC, le
FRSQ et le
MSSS*