

BRB
14921BIBLIOTHÈQUE
ENAPDÉCENTRALISATION POLITIQUE ET
DÉCENTRALISATION ÉCONOMIQUE :DEUX COMPOSANTES COMPLÉMENTAIRES ET NÉCESSAIRES À LA
**GOUVERNANCE
DE L'EAU
AU QUÉBEC**

Constance HERRERA
Étudiante au doctorat en analyse et management
des politiques publiques,

et
Richard MARCEAU
Professeur titulaire et directeur du Centre de
recherche et d'expertise en évaluation (CREXE).



Rappelons que la Politique nationale de l'eau est
intégrée de l'eau par bassin versant (GIE). Les
organismes agissent comme table de concertation
municipale et communautaire. Ils ont pour mission
de négocier des contrats de bassin pour la réalisation de



Au dire de plusieurs experts mondiaux¹, les solutions en matière de sauvegarde de l'environnement et de développement durable ne peuvent être accomplies sans ces quatre éléments de base : la mobilisation des parties prenantes; un cadre politique, administratif et juridique approprié; des instruments économiques adéquats; et des moyens techniques adaptés. C'est justement ce que demandait, mais en d'autres mots, monsieur Jean-Paul Raïche, vice-président du Regroupement des organisations de bassin versant du Québec (ROBVQ) et président du comité de gestion du bassin versant de la rivière Saint-François, dans sa conférence prononcée au ministère de l'Environnement, à Québec en février 2005.² En effet, monsieur Raïche énumérait cinq conditions qui, selon lui, s'imposent pour assurer le fonctionnement des organismes de bassin versant :

- > La reconnaissance de leur légitimité par tous les décideurs politiques et privés, nationaux et régionaux;
- > La participation proactive des organisations locales et régionales;
- > L'adaptabilité des politiques et des cadres légaux en tenant compte de la *Politique nationale de l'eau* et des mandats des organismes de bassin versant;
- > Des ressources appropriées pour la réalisation de ces mandats;
- > Et enfin une meilleure compréhension du mode de gouvernance des organismes de bassin versant arriérée à des mécanismes de gestion mis en place par les partenaires politiques et privés.

On reconnaît généralement que la réussite de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant (GIEBV) passe par le bon fonctionnement des organismes de bassin. Comment assurer ce bon fonctionnement, c'est-à-dire, comment remplir les conditions énumérées ci-dessus ? Ce pourrait être par une combinaison adéquate des arrangements institutionnels de gouvernance et de financement de l'eau, par une articulation en fait de deux instruments, soit l'organisme de bassin versant, comme lieu de rapport entre les acteurs concernés, et les redevances sur l'eau, comme moyen de financement. Cet article vise à montrer que, d'un côté, l'organisme de bassin versant confère un cadre politique territorialement adéquat aux redevances sur l'eau, et que d'un autre côté, les redevances déterminées localement donnent à l'organisme de bassin les moyens pour réaliser ses mandats. Nous expliquons ainsi comment l'articulation de la décentralisation politique et de la décentralisation économique pourrait être la clé d'une meilleure gouvernance de l'eau.

1. MODE DE GOUVERNANCE : DÉCENTRALISATION POLITIQUE

1.1 Pourquoi une gestion décentralisée de l'eau ?

À l'instar d'autres pays, le gouvernement du Québec a choisi de mettre en place une gestion intégrée de l'eau par bassin versant. Ce choix relève à la fois d'un argument technique et d'un argument de gouvernance. D'un point de vue technique, le bassin versant comporte l'avan-

Rappelons que la Politique nationale de l'eau (PNE) adoptée en 2002 annonçait notamment la mise en œuvre progressive de la gestion intégrée de l'eau par bassin versant (GIEBV). Cette mise en œuvre se concrétise par la création d'organismes de bassin versant. Ces organismes agissent comme table de concertation et de planification regroupant des représentants des secteurs municipal, économique et communautaire. Ils ont pour mandat principal l'élaboration d'un Plan directeur de l'eau (PDE) qui mènera à la signature de contrats de bassin pour la réalisation des projets identifiés dans le PDE.

tage de réduire l'ampleur des problématiques de consommation et de protection de l'eau puisqu'il circonscrit le périmètre des interactions des usagers de l'eau. Par conséquent, il devient plus simple d'isoler les causes et les conséquences d'usages, et d'identifier des solutions. Du point de vue de la gouvernance, nous dénotons trois principaux avantages.

Premièrement, la gestion par bassin contribue à l'efficacité en restreignant le nombre de gens impliqués dans les décisions. L'ensemble du Québec n'a pas à être interpellé par les problèmes de gestion de chacun des bassins versants. Au lieu de dépenser temps et ressources à chercher des solutions globales mais souvent inadaptées aux diverses situations régionales, le bassin versant permet de tenir compte des spécificités naturelles et humaines. Les parties prenantes éventuellement « propriétaires » de l'eau sur ce territoire sont plus facilement identifiables.

Deuxièmement, les décideurs étant plus près des parties impliquées, il est moins coûteux pour les usagers d'exprimer leurs préférences et leurs contraintes. Les acteurs locaux connaissent mieux leurs besoins et les problèmes à régler, ce qui contribue à faciliter la gestion des conflits d'usage.

Troisièmement, la présence de territoires offrant à proximité un autre ensemble de prix, de quantité et de qualité de l'eau permet aux usagers de s'installer dans le territoire qui leur convient le mieux. Dans le jargon politique ceci s'appelle « voter par les pieds ». Si l'on est insatisfait de la gestion de l'eau et de ses résultats, ou si l'on paie trop cher, on peut changer de territoire lorsqu'une autre option convient mieux. Sans que ce moyen soit à la portée de tous, ceux qui déménagent ont des

effets majeurs sur ceux qui restent sur place. Les maires connaissent bien ce phénomène, eux qui ont à établir le taux d'impôt foncier. Cela entraîne un autre effet : une recherche d'efficacité pour tous les bassins ainsi en concurrence dans la prise en compte des préférences des usagers et de la minimisation des factures aux pollueurs. Les gestionnaires de bassins, comme les élus municipaux, ont la responsabilité de bien gérer puisqu'ils se trouvent sous haute surveillance par la population. Ce qui est normal et démocratiquement sain.

1.2 Qui doit gérer l'eau ? Pour qui ?

Toujours pour une démocratie saine, rappelez que l'approche participative devrait compléter la démocratie de représentation, sans la remplacer. En situation de décentralisation politique de la gestion de l'eau, ce n'est plus une entité gouvernementale qui prend les décisions à elle seule. La gestion est entre les mains de représentants locaux : élus municipaux, groupes de citoyens, associations de producteurs agricoles, etc. Bien que cette gestion doive se faire pour l'ensemble de la population du bassin versant, on peut s'attendre à voir que ceux qui gèrent, gèrent pour eux-mêmes, défendant les priorités de leur groupe. Sachant cela et compte tenu de la composition actuelle des conseils d'administration d'organismes de bassin versant, la démocratie de représentation pourrait être fragilisée. En effet, les secteurs communautaire, économique, municipal ont chacun 20 à 40 % des sièges et leurs représentants ont le droit de vote.³ (Les représentants du secteur gouvernemental n'ont pas de droit de vote et leur proportion n'est pas réglementée.) Cela équivaut à donner un tiers (1/3) des votes aux élus municipaux, qui sont les représentants légitimes des contribuables, et deux tiers

(2/3) des votes à des groupes d'intérêt représentant des associations non lucratives et des entreprises. Peut-on fonder un système de responsabilisation aussi important que l'organisme de bassin versant sur des groupes d'intérêt ? Étant donné que le système de démocratie de représentation constitue une base de plus grande validité que la représentation par les groupes d'intérêt, il faudra être attentif au poids réel des parties prenantes non élues.

2. MODE DE FINANCEMENT : DÉCENTRALISATION ÉCONOMIQUE

2.1 Quelle est l'utilité des redevances sur l'eau ?

Outre un organisme de bassin versant qui a la légitimité politique d'agir et qui rassemble les parties prenantes du territoire, la gouvernance doit s'appuyer sur un autre instrument qui servira de source de financement : les redevances d'utilisation ou de rejet d'eau. Selon l'OCDE⁴, « les redevances peuvent dans une certaine mesure être considérées comme le *prix de la pollution*. Les pollueurs sont tenus de payer pour leur utilisation implicite de services d'environnement, qui entrent par conséquent, du moins en partie, dans les calculs coûts-avantages du secteur privé. Les redevances peuvent avoir un effet incitatif et un effet générateur de recettes (ou de fonds). »

Comme on le déduit de cette définition, les redevances sur l'eau servent de mécanisme de financement pour les organismes de bassin versant. Les recettes recueillies en faisant payer le prélèvement d'eau et le rejet d'eaux usées financent l'administration des organismes et les différents projets qu'ils prévoient. Une partie de ces fonds peuvent notamment financer les municipalités qui mettront en œuvre les projets des organismes de bassin.

En fait, les redevances contribuent à révéler la valeur sociale de l'eau. Cette idée est véhiculée depuis longtemps par la pensée économique en environnement.⁵ En 2000, MM. Sasseville et Maranda rappelaient également dans leur article « L'administration publique de l'eau par bassin versant »⁶ que le Comité Pearse « recommandait [en 1985] d'adopter une politique de gestion de l'offre et de la demande en eau par bassin, basée sur une tarification reflétant une vérité sur la valeur de l'eau. » En connaissant cette valeur sociale des ressources aquifères, ainsi que leur quantité et qualité, les organismes de bassin versant sont mieux outillés pour déterminer la proportion d'efforts administratifs et matériels à consacrer à la préservation et à l'aménagement de ces ressources.

Lorsqu'une ressource a été administrée efficacement, on désigne ce qui reste de sa valeur comme étant une *rente*. L'intérêt de cette rente est qu'elle agit comme incitatif à l'engagement des parties prenantes dans la gestion d'une ressource. On peut alors s'attendre à ce que des redevances prélevées sur la ressource eau constituent un capital financier qui forcément attirera l'attention des acteurs concernés sur la gestion de la ressource eau. Une fois informés de la valeur des ressources à gérer

et de la possibilité d'être un de ces décideurs, la population et les autres acteurs concernés sont plus faciles à mobiliser à titre de participants proactifs... comme le souhaite M. Raïche.

Les redevances sur l'eau sont un instrument de décentralisation économique qui prolonge la décentralisation politique opérée par les organismes de bassin. Le pouvoir de décision est décentralisé encore plus vers les usagers de l'eau (municipalités, entreprises, agriculteurs, groupes de protection...) pour tout ce qui peut à profit être décidé à ce niveau (par exemple, les équipements d'aqueduc et d'égout, les procédés de production des entreprises,...) moyennant le respect de la contrainte de prix imposée par les redevances. L'effet « du prix », c'est-à-dire de la redevance à payer, incite les usagers à gérer leur comportement de consommation et de pollution, voire à le modifier. Ainsi, la décentralisation économique devient elle-même un instrument de gouvernance. C'est une gouvernance qui s'effectue au niveau des ménages, des commerces, des industries, des fermes... De leur côté, les organismes de bassin bénéficient aussi de cette décentralisation qui allège leur gestion et les rend plus efficaces. En effet, ils ont moins de décisions à prendre pour résoudre les

conflits d'usage et pourchasser les abus, ce qui représente moins d'information à traiter, de cas à évaluer, etc.

2.2 Qui doit établir le niveau des redevances ?

Idéalement, le financement de la gestion de l'eau doit se faire par ses *propriétaires* car ce sont eux qui profiteront des revenus tirés de la rente de la ressource. Par conséquent, ils doivent assumer les frais liés au traitement, à l'assainissement et à l'aménagement d'infrastructures. Selon une certaine logique, l'eau est considérée comme un bien et un patrimoine collectif et ses *propriétaires* sont tous les résidents-contribuables du bassin versant. Le financement revient territorialement au bassin versant et non au palier provincial ou fédéral. C'est pourquoi, en principe, la décentralisation politique doit conférer aux bassins une bonne partie des titres de propriété et des pouvoirs de taxation qui correspondent à ces titres. Le financement peut alors se faire par des redevances sur l'eau dont les tarifs sont établis par chaque organisme de bassin versant. Comme le préconise la politique environnementale, les principes de pollueur-payeur et d'utilisateur-payeur s'appliquent, tout comme une grille tarifaire équitable. Par des redevances déterminées et facturées au niveau

PARC ENVIRONNEMENTAL AES

Le PARC ENVIRONNEMENTAL AES consiste en un lieu d'enfouissement de sols contaminés (L.E.S.C.) autorisé selon le règlement sur l'enfouissement des sols contaminés, décret 1553-2001, G.O. 9 janvier 2002

Détails de conception et de construction

- Aménagement des cellules sur un dépôt d'argile de conductivité hydraulique inférieure à 10⁻⁷ cm/sec et d'une épaisseur minimale de 3 m
 - Imperméabilisation des cellules avec deux géomembranes HDPE de 1,5 m
 - Système de collecte, d'entreposage et de traitement du lixiviat
 - Système environnemental périodique portant sur les eaux de surface, les eaux souterraines (niveau de 11 piézomètres autour du site), les sols et l'air ambiant
- Contrôle des échantillons

Type d'autorisation gouvernementale
Certificat d'autorisation CA du Gouvernement du Québec, Ministère de l'environnement, article 22 de la LQE, émis le 23 janvier 2002.

LAROCHE

Communiquez avec nos spécialistes :

Luc Robinson : (514) 796-6433

Éric Gagnon : (418) 818-3257



Parc Environnemental AES inc.

Administration

111, des Routiers
Chicoutimi (Québec)
G7H 5B1
Tél.: (418) 545-3238
Fax : (418) 543-3661

1555, route Dorval
Larouche (Québec)
G0W 1S0

des bassins versants, la décentralisation économique vient compléter la décentralisation politique.

2.3 Qui doit payer les redevances?

Ce sont tous les usagers de la ressource qui ont à payer, selon leur capacité et leur usage, des redevances sur l'eau. Ils sont nombreux et consomment la ressource en quantités et de manières bien différentes : les entreprises, les producteurs agricoles, les citoyens et les municipalités consomment l'eau potable ou polluent les terres et les cours d'eau par leurs rejets. À ces usagers s'ajoutent les individus amateurs de baignade, de voile, de pêche profitant des plans d'eau et des rivières.

2.4 Où en est la question des redevances sur l'eau au Québec ?

Actuellement, les organismes de bassin versant des 33 rivières jugées prioritaires reçoivent du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) un financement annuel de 65 000 \$. Malheureusement, ce montant ne suffit pas pour couvrir toutes les dépenses de fonctionnement des organismes, de réalisation du PDE et de réalisation des actions concrètes qui seront prévues au PDE.⁷ La permanence du ROBVQ est également financée par le MDDEP, tandis que son projet de communication est réalisé grâce au Fonds d'action québécois pour le développement durable (FAQDD), un fonds datant de 2000.

La documentation du MDDEP destinée aux responsables des organismes de bassin versant rappelle l'importance d'un financement adéquat pour la réalisation de leurs mandats. Cependant, on constate que le sujet du financement est à peine abordé en comparaison aux autres sujets, bien plus

élaborés.⁸ Les seules directives existantes mentionnent que le gouvernement aidera les organismes et conseillera ces derniers à s'adresser aux fonds de subventions des différents paliers de gouvernement tout en organisant des activités de levée de fonds. Les suggestions offertes sont, par exemple, de demander aux membres de l'organisme de payer une cotisation annuelle ou encore, d'organiser des soupers champêtres auxquels la population locale serait invitée. Ces moyens de financement ne semblent pas adéquats en regard de l'importance des responsabilités déléguées aux organismes de bassin versant et de la valeur sociale de la ressource eau.

À l'origine, les redevances sur l'eau servant à financer la GIEBV étaient prévues dans la PNE. Cette politique annonçait un Fonds national de l'eau qui serait notamment alimenté par « la perception de droits, de redevances, de frais ou d'autres types de prélèvement liés à l'utilisation de l'eau ou à la gestion de cette ressource. » Bien que ce fonds ait été officialisé par la *Loi instituant le Fonds national de l'eau* en 2002, il demeure inactif et sera éventuellement abrogé par un fonds à portée plus large, le Fonds vert. Celui-ci est décrit dans le *Projet de loi n° 118 - Loi sur le développement durable* qui est présentement sous étude. Le Fonds vert contiendrait un volet dédié au financement de la gestion de l'eau qui serait alimenté par des redevances sur l'eau. Les modalités d'application de ces redevances sont encore sous étude. Cependant, il semble être envisagé de prélever des redevances à l'échelle de la province, au lieu de redevances déterminées et prélevées localement.

CONCLUSION

La faible densité de population dans un grand nombre de bassins versants et la distribution inégale des usagers et des



quantités consommées sont quelques-uns des obstacles à une décentralisation économique pure du financement de la GIEBV. Toutefois, le fait que la ressource n'ait pas la même valeur sociale d'un bassin à l'autre milite en faveur de redevances adaptées grâce à la décentralisation économique. Compte tenu de ce contexte géographique, démographique et économique québécois, comment utiliser à bon escient les avantages de la décentralisation politique et de la décentralisation économique présentés ci-haut ?

Selon l'orientation actuelle, le prélèvement de redevances nationales, qui seraient ensuite redistribuées aux organismes de bassin versant, permettrait de maintenir la décentralisation politique mais n'offrirait qu'une faible décentralisation économique. En particulier, les bassins versants ne pourraient pas profiter des gains d'efficacité liés à la révélation de la valeur de la ressource. Lorsque les redevances ne correspondent pas à la valeur réelle, il en résulte forcément une surconsommation ou sous-consommation de la ressource... Ce serait un paradoxe. Une redevance plus élevée que la valeur sociale de la ressource conduirait à une sous-consommation de l'eau. Mais puisque l'organisme de bassin doit gérer la totalité de la ressource, il lui faut toutes les recettes de la redevance. Il ne reste alors plus d'argent pour financer des projets de visée nationale.

Pourrions-nous envisager une solution hybride de financement de la GIEBV ? Cette solution comporterait, d'une part, des redevances déterminées localement équivalentes à la valeur sociale dans les bassins versants où il y a une demande suffisante ou un usage significatif de la ressource; et d'autre part, une taxe neutre à l'échelle nationale servant à financer les territoires où la ressource est peu sollicitée et peu menacée pour des fins collectives à l'échelle nationale, telles que la sauvegarde du patrimoine écologique du Québec. De cette manière, la décentralisation économique compléterait la décentralisation politique déjà lancée et contribuerait à la création de meilleures conditions pour la gouvernance de l'eau au Québec. ::

¹ TÊNIÈRE-BUCHOT, Pierre-Frédéric, *Commentaire à la Table ronde*, « L'eau en Europe : décentralisation, participation, solidarité », Semaine de la Solidarité européenne pour l'eau, Strasbourg, oct. 2005.

² RAÏCHE, Jean-Paul (2005). « Organisme de bassin versant : gestion ou gouvernance », *VECTEUR environnement*, vol. 38, n° 4, juillet, p.13.

³ Gouvernement du Québec, Ministère de l'Environnement, *Cadre de référence pour les organismes de bassins versants prioritaires*, mars 2004, p. 9 à 11.

⁴ OCDE (1994). *Gérer l'environnement : le rôle des instruments économiques*, Paris : Les éditions de l'OCDE, 211 p., p.20

⁵ MIGUÉ, Jean-Luc et Richard MARCEAU (1993). « Pollution Taxes, Subsidies and Rent Seeking », *Revue canadienne d'économie/Canadian Journal of Economics*, 26 (mai 1993), pp. 355-365.

⁶ SASSEVILLE, Jean-Louis et Yvon MARANDA (2000). « L'administration publique de l'eau par bassin versant », *VECTEUR environnement*, Vol. 33, N° 5, septembre, p. 32.

⁷ ROBVO, *Bulletin d'information Express*, février 2005.

⁸ Gouvernement du Québec, Ministère de l'Environnement, *Cadre de référence pour les organismes de bassins versants prioritaires*, mars 2004; *Élaboration d'un plan directeur de l'eau : guide à l'intention des organismes de bassins versants*, août 2004; *Guide pour la mise en place d'une organisation de bassin versant au Québec*, 2^e édition, oct. 2004.



Communication du Conseil canadien des ministres de l'Environnement ANALYSE DES INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES POUR LA CONSERVATION DE L'EAU

Le Groupe de travail du CCME sur la conservation de l'eau et l'économie vient de publier le document *Analyse des instruments économiques pour la conservation de l'eau*, préparé par la firme Marbek Resource Consultants en association avec M. Steven Renzetti, Ph.D. Le rapport passe en revue l'éventail d'instruments économiques en usage ou disponibles au Canada et dans d'autres pays. Il analyse en outre la raison d'être et les avantages de ces instruments, de même que les obstacles et les possibilités en matière d'application. Enfin, il propose une vision de la valeur économique de l'eau et présente les meilleures techniques de valorisation de l'eau par secteur d'utilisation.

Ce document se trouve à l'adresse Internet suivante : http://www.ccme.ca/ourwork/water.fr.html?category_id=84

Gestionnaires de la terre, passionnés de l'environnement



GESTION COMPLÈTE DES MATIÈRES RÉSIDUELLES

- Collecte, transport, tri et recyclage
- Sept centres de compostage et gestion de la biomasse
- Fertilisants et amendements organiques

RÉHABILITATION DE SITES

- Projets « clés en main »
- Sites miniers et sablières
- Réhabilitation grâce aux matières résiduelles et compost
- Amélioration significative de l'environnement visuel du site



SHERBROOKE
Tél. : (819) 829-0101
Téléc : (819) 829-2717
sherbrooke@gsienv.ca

VARENNES
Tél. : (450) 929-4949
Téléc : (450) 929-1659
montreal@gsienv.ca

QUÉBEC
Tél. : (418) 872-4227
Téléc : (418) 872-0149
quebec@gsienv.ca

AMOS
Tél. : (819) 732-5675
Téléc : (819) 732-5648
amos@gsienv.ca