

Mémoire



ASSOCIATION DES
GESTIONNAIRES
RÉGIONAUX DES
COURS D'EAU
DU QUÉBEC

Projet de loi n° 20, Loi instituant le Fonds bleu et modifiant d'autres dispositions

**Loi instituant le Fonds bleu et
modifiant d'autres dispositions**

10 mai 2023

SOMMAIRE

1. Introduction . 01

- Qui est l'AGRCQ ? . 02
- La gestion régionale des cours d'eau . 03

2. Recommandations . 05

1. Utilisation durable . 06
2. Contrôle et la prévention des inondations . 07
3. Planification de la restauration des cours d'eau et milieux humides . 08
4. Compétences gestion des cours d'eau et protection de l'environnement . 09
5. Formation des professionnels . 10
6. Gouvernance du fonds . 10
7. Financement des projets . 11

3. Conclusion . 12



INTRODUCTION

Mise en contexte

Ce mémoire présente l'avis et les recommandations de l'Association des gestionnaires régionaux des cours d'eau du Québec (AGRCQ) quant au Projet de Loi 20 « Loi instituant le Fonds bleu et modifiant d'autres dispositions ».

Considérant les compétences dévolues aux MRC en matière de gestion des cours d'eau en vertu des articles 103 et suivants de la Loi sur les compétences municipales (LCM) et des obligations de planification, conservation et restauration des milieux humides et hydriques en vertu de la Loi sur la conservation des milieux humides et hydriques (LCMHH), les recommandations dans le présent mémoire ciblent les éléments du projet de loi 20 qui sont susceptibles d'influencer la gestion du libre écoulement de l'eau, notamment au sujet de l'exercice des compétences et obligations des MRC. L'AGRCQ salue l'initiative du gouvernement d'instituer le Fonds bleu et souhaite, via ce mémoire, souligner à la Commission Transport et environnement, ses propositions et préoccupations quant au contenu du projet de « Loi constituant le Fonds bleu et modifiant d'autres dispositions » et à la mise en œuvre du Fonds bleu.

L'AGRCQ tient à remercier la Commission pour l'opportunité de faire valoir ses recommandations dans le cadre de ses travaux.



Qui est l'AGRCQ ?

Association fondée en 2011, l'Association des gestionnaires régionaux des cours d'eau du Québec (AGRCQ) regroupe des professionnels du domaine de la gestion régionale des cours d'eau œuvrant au sein des municipalités régionales de comté (MRC) du Québec et des autres organisations municipales supra locales.



Stéphanie Morin

Mission

L'AGRCQ est un organisme regroupant des professionnels en gestion des cours d'eau dont la mission est de **REPRÉSENTER**, **RASSEMBLER** et **SOUTENIR** ses membres tout en contribuant au **DÉVELOPPEMENT** de leurs compétences

Vision

Par **l'EXPERTISE** et le **DYNAMISME** de ses membres, l'AGRCQ est une **RÉFÉRENCE** en matière de gestion des cours d'eau au Québec

La gestion régionale des cours d'eau au Québec

Depuis 2006, les MRC se sont vu confier par la Loi sur les compétences municipales (LCM) la gestion des cours d'eau au Québec, afin d'assurer le libre écoulement de l'eau qui menace les biens et les personnes. Notamment, les MRC ont l'obligation d'intervenir lorsqu'elles sont informées d'une obstruction menaçant la sécurité des biens et des personnes (LCM, article 105). De plus, elles ont le pouvoir de réaliser des travaux permettant la création, l'aménagement ou l'entretien (curage) des cours d'eau (LCM, article 106).

Afin d'encadrer ces responsabilités et ces pouvoirs, une majorité de MRC se sont dotées d'une politique de gestion des cours d'eau et d'un règlement sur les matières relatives à l'écoulement des eaux. Entre l'application réglementaire, la gestion de projets, la coordination de travaux, les demandes d'autorisations ministérielles, l'implication et la représentation, la mise à jour continue des connaissances, etc., les MRC sont amenées à intervenir sur de nombreux aspects relatifs à la gestion des cours d'eau et de l'environnement.

Depuis, une expertise spécifique s'est développée au niveau régional, et ce, en fonction des réalités régionales intrinsèques aux activités réalisées sur les territoires. Ainsi, chaque MRC se dote d'une ressource professionnelle en gestion des cours d'eau.

Approche de prévention et de protection de l'environnement

Bien que la LCM impose aux MRC un devoir d'agir en matière de sécurité civile lorsqu'elle est informée d'une obstruction qui menace la sécurité des personnes ou des biens, plusieurs MRC sont proactives et adoptent des approches vers la prévention des sinistres et la protection de la qualité biologique et morphologique des cours d'eau.

Les gestionnaires de cours d'eau travaillent à pied d'œuvre pour mettre en place des projets d'entretien et d'aménagement de cours d'eau qui intègrent des enjeux environnementaux, souvent complexes, et ce, malgré l'absence d'obligation réglementaire à cet effet. Il en revient à l'expertise développée au niveau régional et à l'acceptabilité sociale des propriétaires pour que s'accomplisse ce type de projet.

Favoriser des projets d'intérêt collectif

Les projets menés par les gestionnaires de cours d'eau sont encadrés par des processus d'analyse rigoureux autant au niveau technique qu'administratif. Une MRC adopte habituellement une politique qui encadre le cheminement des différents types de travaux de cours d'eau. Ainsi, l'un des critères retenus par les MRC pour réaliser des travaux qui sont de l'ordre de la prévention et de la protection de l'environnement est la portée collective des projets, et ce, afin d'assurer le libre écoulement de l'eau, responsabilité qui lui est dévolue par la LCM.

Un changement de paradigme

La majorité des projets réalisés par les MRC, notamment en milieu agricole, vise à maintenir des cours d'eau dans un état non naturel (rectifié et redressé), afin d'atteindre les objectifs d'un passé récent en matière de gestion de cours d'eau.

En effet, les travaux de linéarisation des cours d'eau réalisés et financés par le ministère de l'Agriculture pour optimiser le drainage des terres fertiles du sud du Québec durant les années 1960 à 1990, ont laissé derrière eux un héritage psychologique et environnemental important dans lequel s'ancre certains acteurs de l'eau, tels que les producteurs agricoles ou municipalités. Certains centres urbains sont aux prises avec des cours d'eau canalisés ou détournés pour permettre le développement de certains quartiers au détriment des milieux naturels présents. Des refoulements importants dans ces conduites ou ces milieux créés par une intervention humaine entraînent malheureusement de forts impacts sur les infrastructures et les personnes aux alentours, impacts pour lesquels les MRC sont tenues responsables en vertu de l'article 105 de la LCM.

Les travaux de nombreux gestionnaires de cours d'eau visent ainsi à corriger les erreurs du passé, et ce, sans nécessairement avoir un financement dédié pour y arriver. Dans de nombreux cas, ce sont les citoyens qui doivent assumer les factures de ces travaux. La mise en place du Programme de création et restauration des milieux humides et hydriques aurait pu être une solution efficace pour financer ce genre de travaux. Or, la provenance des fonds de ce programme est liée aux pertes subies à partir de 2017 et ne considère pas les pertes historiques perpétuées par le ministère de l'Agriculture, ni par celles liées aux décisions en matière de développement du territoire. Certaines MRC qui voudraient bonifier leurs travaux à l'aide de ce soutien financier, n'ont pas eu de pertes de milieux humides et hydriques, ce qui est une bonne nouvelle en soi, mais qui par contre, ne les qualifie pas pour financer leurs travaux via le Programme de création, restauration des milieux humides et hydriques.

Arrimer des enjeux à différentes échelles et pour différents intérêts

Les MRC, souvent au cœur de décisions en matière d'aménagement du territoire et de développement économique, doivent savoir arrimer les différents documents de planification (municipaux et gouvernementaux) sur leur territoire (schéma d'aménagement, PDZA, PRMHH, PACC, PDE, OGAT, TIAM, etc.) et arbitrer les intérêts de tous un chacun dans une vision cohérente d'utilisation du territoire.

En matière de gestion des cours d'eau, cet arrimage engendre une négociation importante avec le milieu pour trouver le consensus entre la faisabilité technique et financière de travaux d'aménagement ou d'entretien de cours d'eau visant à rétablir le libre écoulement de l'eau ou le modifier. Plus souvent qu'autrement, les intérêts environnementaux sont mis de côté au profit de travaux plus simples et sans intérêt pour la flore ou la faune, en raison d'une inaccessibilité aux divers fonds par les instances municipales ou de par la complexité et les délais liés aux demandes d'aide financière proportionnellement à l'envergure ou l'urgence des projets. Le recours au curage traditionnel entraîne des pertes biologiques, morphologiques et certainement de biodiversité.



Recommandations

Le projet de loi 20 constitue une opportunité inouïe pour le gouvernement du Québec d'atteindre ses cibles pour réduire la perte de milieux humides et hydriques, mais également pour restaurer les pertes historiques que le territoire québécois a subies depuis 1950 et adapter le territoire aux impacts des changements climatiques.

Objets financés par le fonds

L'AGRCQ souligne l'initiative du gouvernement d'instituer le Fonds bleu afin de financer :

« toute mesure que le ministre peut réaliser en lien avec la protection, la restauration, la mise en valeur et la gestion de l'eau, notamment quant aux matières suivantes :

- 1° l'utilisation durable, équitable et efficace des ressources en eau ;
 - 2° le contrôle et la prévention des inondations ;
 - 3° la conservation des écosystèmes aquatiques ;
 - 4° la gouvernance de l'eau dans le respect du régime de gouvernance établi par la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés (chapitre C-6.2). »
- de paragraphe

1. Utilisation durable

Il importe de proposer à ce stade que la notion d'utilisation durable soit mieux définie par le ministère en ce qui a trait aux milieux humides et hydriques dans le cadre des activités financées par le Fonds bleu. Nombreuses définitions existent dans la littérature scientifique et en lien avec le statut d'aire protégée. Il apparaît donc opportun d'en baliser la portée.

Des notions d'Écofiscalité pourraient notamment y être abordées pour favoriser l'atteinte des objectifs de préservation des milieux naturels, les innovations technologiques et la conciliation avec le développement. La rétribution des services écosystémiques aux politiques de soutien aux revenus pourrait constituer une mesure intéressante à mettre en place pour favoriser l'utilisation durable. Le principe d'additionnalité pourrait être notamment intégré lorsqu'une mesure positive pour l'environnement est mise en place par un propriétaire.

Recommandation 1

L'AGRCQ recommande que le projet de loi 20 balise la [notion d'utilisation durable](#) mentionnée à l'article 15.4.44, paragraphe 1, notamment en lien avec les milieux humides et hydriques, afin d'en définir les orientations possibles en matière de [financement](#) et d'opportunité de [rétribution pour services écosystémiques rendus à la collectivité](#).

2. Contrôle et la prévention des inondations

Suite aux inondations 2017-2019, le gouvernement a adopté son plan de protection face aux inondations, plan pour lequel l'AGRCQ a participé à l'élaboration des principales orientations et mesures au sein du comité municipal. Des avancées importantes ont été réalisées principalement au niveau des grandes rivières (révision de la cartographie des zones inondables, reconnaissance de l'espace de bon fonctionnement des rivières, communication du risque, etc.).

Avec les inondations que connaissent encore une fois cette année plusieurs régions au Québec, il convient de mettre l'emphasis sur la nécessité de considérer la place des rivières dans l'aménagement du territoire. Cartographier les zones inondables où les principaux débordements se produisent est une étape. Toutefois, intégrer les changements climatiques dans les pratiques d'utilisation du territoire pour s'adapter aux impacts des aléas climatiques en est une autre. À l'instar des problématiques de qualité d'eau en milieu agricole, la question des inondations se doit d'être adressée avec une approche systémique.

Un grand chantier est nécessaire pour revoir la façon dont on vit et vivra avec l'eau dans un régime en changement. La variabilité des niveaux d'eau (inondation, sécheresse) pourrait être perçue comme une contrainte au niveau de la sécurité civile et l'approvisionnement en eau. Or, pourrait-elle devenir une opportunité dans un contexte d'extrêmes ?

Recommandation 2

L'AGRCQ recommande donc l'ajout d'un paragraphe suite au paragraphe 2^o de l'article 15.4.44,

3o L'adaptation aux changements climatiques



Baie-St-Paul, mai 2023

3. Planification de la restauration des cours d'eau et milieux humides

Depuis 2017, les MRC ont la responsabilité d'élaborer et mettre en œuvre les plans régionaux des milieux humides et hydriques (PRMHH), afin de freiner la perte effrénée de ce type de milieux, particulièrement dans le sud du Québec. Ces plans visent à intégrer à la planification territoriale la conservation et la restauration des milieux humides et hydriques. Trois objectifs y sont ciblés :

- Le principe d'aucune perte nette
- L'intégration des changements climatiques
- La gestion intégrée des ressources en eau par bassin versant

Par conséquent, les MRC ont travaillé à identifier les milieux où la protection et l'utilisation durable était ciblée, ainsi que les milieux pour lesquels la restauration des cours d'eau et des milieux humides est nécessaire, mais également les mesures à mettre en place. Ces mesures se traduisent en termes réglementaires, d'acquisition de connaissances, de monitoring et de mise en œuvre de projets concrets visant la restauration, création ou protection de ces milieux.

Parallèlement, le Programme de restauration et création des milieux humides et hydriques (PCRMHH) a été mis en place en 2018, afin de financer la restauration de ces milieux à partir des compensations pour les pertes subies à partir de 2017. Ce programme finance dans le volet 1 principalement les études et la préféabilité des projets et dans le volet 2 la conception et la réalisation de ces projets.

- Aucune somme n'est prévue pour rattraper les pertes historiques subies avant l'entrée en vigueur de la loi.
- Aucun fonds n'est actuellement dédié aux autres mesures de mise en œuvre des PRMHH.
- Le programme ne finance pas la restauration passive des rivières, c'est-à-dire de permettre le retour aux dynamiques naturelles, par exemple en protégeant l'espace de liberté des rivières, en cessant d'entretenir les ouvrages de drainage, par l'abandon de superficie agricole cultivée, etc.

De plus, la perception du milieu quant au rôle des MRC en matière de sécurité civile au niveau du MAMH et de protection de l'environnement au niveau du MELCCFP apporte souvent confusion dans les prises de décisions.

Par conséquent, ajouter la restauration des écosystèmes aquatiques plus précisément des milieux humides et hydriques permettrait de combler les manquements dans les programmes existants.

De plus, afin d'arrimer son projet de loi avec les obligations existantes des MRC (gestion des cours d'eau, mise en œuvre des PRMHH) et pour stimuler l'intégration d'enjeux environnementaux dans les projets d'entretien ou d'aménagement de cours d'eau, la bonification des projets pourrait également y être spécifiée.

Cette bonification devrait cibler notamment :

- L'amélioration des fonctions écologiques : au niveau des écosystèmes, de la dynamique de cours d'eau, des habitats fauniques ;
- Les notions de biens et services écologiques ;
- Les usages durables des ressources en eau ;
- La qualité et la quantité de l'eau de surface ;
- La réduction de la récurrence des interventions dans les cours d'eau.

Recommandation 3

L'AGRCQ recommande donc la modification du paragraphe 3^o et l'ajout du paragraphe 4^o à l'article 15.4.44, conformément aux obligations des MRC à réaliser la gestion des cours d'eau et la planification de la conservation et de la restauration des milieux humides et hydriques au Québec, de sorte que le libellé se lise ainsi :

3^o la conservation ~~des écosystèmes aquatiques~~ et la restauration des milieux humides et hydriques ;

4^o la mise en œuvre des Plans régionaux des milieux humides et hydriques

4. Compétences gestion des cours d'eau et protection de l'environnement

L'expertise des MRC en matière de gestion des cours d'eau et protection de l'environnement devrait être non plus seulement reconnue par le ministère des Affaires municipales, mais également par le ministère de l'Environnement, de la Lutte aux changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP).

Recommandation 4

L'AGRCQ recommande que le projet de loi 20 spécifie le rôle que le gouvernement souhaite que les MRC jouent en matière de gouvernance de l'eau et de la protection de l'environnement, par l'insertion d'un paragraphe sous le paragraphe 4^o de l'article 15.4.44 se lisant ainsi :

4^o la gouvernance de l'eau dans le respect du régime de gouvernance établi par la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés (chapitre C-6.2) ;

5^o des compétences dévolues aux MRC en matière de gestion des cours d'eau en vertu de la Loi sur les compétences municipales et des obligations de planification, de conservation et de restauration des milieux humides et hydriques en vertu de la Loi sur la conservation des milieux humides et hydriques. »

5. Formation des professionnels

L'AGRCQ salue également que ce fonds serve de soutien financier aux municipalités et organismes à but non lucratif, pour notamment « financer des activités, des projets ou des programmes visant à stimuler l'innovation technologique et sociale, la recherche et le développement, l'acquisition de connaissances, l'amélioration des performances ainsi que la mobilisation, la sensibilisation et l'éducation de la population pour les matières mentionnées au deuxième alinéa. ».

Il serait souhaitable que le libellé identifie clairement les municipalités locales et régionales dans l'utilisation du fonds. Les activités mentionnées pourraient être bonifiées par l'ajout de la formation des acteurs de l'eau ciblés à cet alinéa dans l'optique d'améliorer leur performance dans les matières mentionnées au deuxième alinéa de l'article 15.4.44. L'AGRCQ est d'avis que la formation des professionnels en matière de restauration des milieux humides et hydriques et d'utilisation durable permettrait l'atteinte plus rapide de résultats concrets sur le terrain.



Recommandation 5

L'AGRCQ propose d'ajouter :

-au 2e alinéa de l'article 15.4.44 la formation des professionnels en matière de restauration des milieux humides et hydriques et d'utilisation durable

et de spécifier :

-au 3e alinéa les municipalités locales et régionales

Gouvernance du fonds

L'AGRCQ est d'avis que l'administration d'une partie du fonds devrait être simplifiée pour le monde municipal et que la distribution devrait être remise aux entités qui ont la responsabilité de la gestion des cours d'eau (voir Loi sur les compétences municipales, articles 103 à 110) et de la mise en œuvre des PRMHH, soit les MRC pour les matières spécifiées aux recommandations précédentes.

Tout comme le volet 2 du Fonds régions et ruralité du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation, la rétribution pourrait s'exécuter selon les mécanismes internes propres à chaque MRC et surtout, selon les priorités régionales et supra-régionales identifiées dans les PRMHH. L'arrimage avec les PDE des OBV pourrait en être d'ailleurs facilité. Cette enveloppe discrétionnaire serait ainsi dédiée à la mise en œuvre des plans d'action des plans régionaux des milieux humides et hydriques, selon les priorités et problématiques propres à chaque région. Il n'existe aucun financement actuellement pour la mise en œuvre des PRMHH.

Rappelons que la MRC est un acteur clé qui s'active depuis quelques décennies à promouvoir tout autant qu'à contrôler les actions visant autant la végétalisation des bandes riveraines que le libre écoulement de l'eau. L'élaboration des PRMHH, réalisée en concertation avec l'ensemble des acteurs du milieu, vient concrétiser leur rôle quant à la protection des fonctions écologiques des cours d'eau, à l'échelle de leur territoire.

Recommandation 6

Considérant l'expertise des MRC dans la gestion des cours d'eau et la protection de l'environnement, l'AGRCQ propose que les MRC soient considérées comme des gouvernements de proximité dans la gouvernance du Fonds bleu à l'article 15.4.45, avec une légitimité dans la prise de décision au niveau régional quant aux travaux à portée collective et environnementale qu'elles réalisent dans le cadre de leurs compétences.

Récapitulatif des modifications proposées à l'article 15.4.44

« 15.4.44. Est institué le Fonds bleu.

Ce fonds est affecté au financement de toute mesure que le ministre peut réaliser en lien avec la protection, la restauration, la mise en valeur et la gestion de l'eau, notamment quant aux matières suivantes :

- 1° l'utilisation durable, équitable et efficace des ressources en eau ;
- 2° la formation des professionnels en matière de restauration des milieux humides et hydriques et d'utilisation durable
- 3° le contrôle et la prévention des inondations ;
- 4° l'adaptation aux changements climatiques
- 5° la conservation et la restauration des milieux humides et hydriques ;
- 6° la mise en œuvre des Plans régionaux des milieux humides et hydriques
- 7° la gouvernance de l'eau dans le respect du régime de gouvernance établi par la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés (chapitre C-6.2).
- 7° des compétences dévolues aux MRC en matière de gestion des cours d'eau en vertu de la Loi sur les compétences municipales et des obligations de planification, de conservation et de restauration des milieux humides et hydriques en vertu de la Loi sur la conservation des milieux humides et hydriques.

Le fonds sert notamment à financer des activités, des projets ou des programmes visant à stimuler l'innovation technologique et sociale, la recherche et le développement, l'acquisition de connaissances, l'amélioration des performances ainsi que la mobilisation, la sensibilisation et l'éducation de la population pour les matières mentionnées au deuxième alinéa.

Ce fonds vise, entre autres, à apporter un soutien financier aux municipalités locales et régionales et aux organismes à but non lucratif œuvrant pour la protection, la restauration, la mise en valeur et la gestion de l'eau.

Financement des projets

L'AGRCQ tient également à appuyer l'insertion à l'article 15.4.38 dans la Loi sur le ministère du Développement durable, dans ce qui précède le paragraphe 1° et après "fonctions", de "et pour laquelle aucun autre fonds sous la responsabilité du ministre ne prévoit de financement ou ne dispose de fonds".

L'AGRCQ est d'avis que le Fonds Bleu ne devrait pas financer des projets pour lesquels un financement est déjà prévu.

Référence : MÉMOIRE AU CONSEIL DES MINISTRES GOUVERNEMENT DU QUÉBEC DE : Monsieur Benoit Charrette, le 24 mars 2023 - TITRE : Projet de loi instituant le Fonds bleu et modifiant d'autres dispositions, PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC : 2- Raison d'être de l'intervention : Soutenir davantage les agriculteurs dans la revégétalisation des bandes riveraines)

Recommandation 7

L'AGRCQ est d'avis que le fonds devrait servir à financer des mesures qui permettent d'aller au-delà de la conformité réglementaire (ex. bandes riveraines, installations septiques...) ainsi que des activités pour lesquelles il n'existe peu ou pas d'autres sources de financement, et non pas soutenir la mise aux normes réglementaires.



CONCLUSION

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur les compétences municipales, les MRC ont développé une expertise en matière de gestion des travaux de cours d'eau. Les MRC adhèrent entièrement aux principes de protection de l'environnement et souhaitent faire de travaux les plus durables et écologiques possibles.

Les plans de gestion régionaux des milieux humides et hydriques que doivent élaborer et mettre en œuvre les MRC en vertu de la Loi sur la conservation des milieux humides et hydriques semblent les outils les mieux adaptés pour agir sur les problématiques qui affectent les milieux hydriques visés par les interventions, à la source selon une approche bassin versant. Cependant, ces outils mériteraient d'être adéquatement subventionnés.

L'AGRCQ tient à remercier la Commission de considérer les recommandations proposées dans le cadre de ses travaux.