

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Rapport du commissaire au développement durable

Hiver 2013

Photo de la page couverture
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale



Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Rapport du commissaire
au développement durable

Hiver 2013

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

Le texte de ce document a été imprimé sur un papier québécois contenant 100 % de fibres recyclées postconsommation, certifié Éco-logo, Procédé sans chlore, FSC Recyclé et fabriqué à partir d'énergie biogaz.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Québec, février 2013

Monsieur Jacques Chagnon
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 43.1 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le rapport intitulé *Rapport du commissaire au développement durable*. Ce rapport fait partie du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013*. Il est accompagné du document présentant le rapport sous la forme d'un diaporama.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

Le vérificateur général par intérim,



Michel Samson, CPA, CA

Table des matières

Chapitre 1 Observations du commissaire au développement durable, M. Jean Cinq-Mars

Chapitre 2 Application de la *Loi sur le développement durable* : 2012

Chapitre 3 Gouvernance de l'eau

Chapitre 4 Aide financière pour les infrastructures municipales

Chapitre 5 Contrôle et surveillance de l'assainissement des eaux usées municipales

Chapitre 6 Contrôle et surveillance de la production d'eau potable

Chapitre 7 Interventions gouvernementales dans le secteur minier

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Rapport du commissaire au développement durable
Hiver 2013

CHAPITRE

1

Observations du commissaire au développement durable, M. Jean Cinq-Mars

Table des matières

1 **Introduction** 4

2 **Gestion de l'eau dans le secteur municipal** 5

3 **Gestion du secteur minier** 10

1 Introduction

1 En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, loi instituant la fonction de commissaire au développement durable, j'ai la responsabilité de soumettre annuellement à l'Assemblée nationale un rapport sur mes constats et mes recommandations concernant notamment :

- l'application de la *Loi sur le développement durable* ;
- les procédures ou les autres moyens employés par les ministères et les organismes en matière de développement durable ;
- tout sujet qui découle de mes travaux de vérification en matière de développement durable.

2 Le chapitre 1 de ce rapport porte sur les aspects généraux de mes observations, alors que le chapitre 2 fait état de mes commentaires spécifiques à l'égard de l'application de la *Loi sur le développement durable*. Adoptée dans la foulée de la *Loi sur l'administration publique*, la *Loi sur le développement durable* promeut des pratiques modernes de gestion. Celles-ci ont non seulement trait à la mesure des résultats et à la reddition de comptes pour favoriser une plus grande transparence, mais aussi à une plus grande cohérence gouvernementale.

3 Dans les prochains mois, le gouvernement mènera des exercices d'évaluation afin d'apprécier les résultats obtenus durant les six premières années d'application de la loi et d'orienter le tir pour les années à venir. J'ai jugé nécessaire de consacrer le chapitre 2 à cette question. Dans celui-ci, je rappelle aux parlementaires les principaux constats formulés au fil des ans, je fournis mes premières observations quant aux exercices d'évaluation entrepris et je présente quelques initiatives intéressantes observées ailleurs dans le monde en matière de développement durable.

4 Les quatre chapitres qui suivent présentent mes constatations découlant d'une vérification étendue sur les principaux aspects de la gestion de l'eau. Enfin, le dernier chapitre expose mes conclusions relatives au suivi d'une vérification réalisée en 2008-2009 sur les interventions gouvernementales dans le secteur minier. Ce suivi avait pour but d'évaluer dans quelle mesure le ministère des Ressources naturelles et de la Faune avait mis en œuvre les recommandations formulées à l'époque.

2 Gestion de l'eau dans le secteur municipal

5 Une vérification sur la gestion de l'eau est un projet d'envergure. Pour la réaliser, j'ai décidé de mettre l'accent sur la gouvernance de l'eau, la production d'eau potable, l'assainissement des eaux usées et les programmes d'aide financière aux municipalités. J'ai voulu traiter ces volets en même temps de manière à ce qu'un portrait le plus complet possible de la gestion de l'eau soit présenté à l'Assemblée nationale. Je désirais aussi que les recommandations formulées contribuent à optimiser le rendement des investissements substantiels réalisés et à venir pour ces infrastructures.

6 Il m'apparaît opportun de faire le point sur le sujet puisqu'il s'est écoulé 10 ans depuis l'adoption de la *Politique nationale de l'eau*. De plus, une trentaine d'années ont passé depuis la mise en œuvre du premier programme majeur d'investissements pour la construction d'infrastructures relatives à l'eau sur le territoire québécois. À cet égard, le gouvernement du Québec a investi plus de 9 milliards de dollars depuis la fin des années 1970 dans les infrastructures relatives à l'eau potable et aux eaux usées. En plus des résultats de mes vérifications, les informations fournies dans mon rapport s'appuient sur nos travaux antérieurs, notamment sur les vérifications intitulées *Surveillance et contrôle de l'eau, volets « eau potable » et « planification à long terme »* (2002-2003) et *Service d'eau et pérennité des infrastructures* (2004-2005) ainsi que sur d'autres vérifications plus récentes concernant la production agricole, le maintien de la biodiversité, la gestion du secteur minier et l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel.

7 Par ailleurs, le gouvernement du Québec a décidé de se doter d'un règlement relativement à l'assainissement des eaux usées après l'adoption de la *Stratégie pancanadienne pour la gestion des effluents d'eaux usées municipales* par le Conseil canadien des ministres de l'environnement en 2009. Le gouvernement fédéral a d'ailleurs adopté un règlement en ce sens en 2012. Selon les estimations disponibles, la mise en œuvre de ces nouvelles règles entraînera pour le Québec des investissements supplémentaires de l'ordre de 9 milliards de dollars sur une période d'une trentaine d'années.

8 Diverses activités de nature industrielle, agricole et économique ainsi que l'aménagement du territoire peuvent nuire à la qualité de l'eau fournie aux consommateurs. Comme l'a affirmé le grand chimiste français Lavoisier, rien ne se perd, rien ne se crée. Ainsi, les eaux usées qui sont déversées dans les cours d'eau, dont celles rejetées par les stations d'assainissement, deviennent un jour, après traitement, de l'eau de consommation distribuée par les réseaux municipaux.

9 De nombreux risques de contamination existent tout au long du processus de production d'eau potable, de la source jusqu'au robinet. En plus des contaminants usuels provenant des activités industrielles, agricoles et municipales, les opérateurs des usines de production d'eau potable sont aux prises avec de nouveaux contaminants d'origines diverses, dont certains médicaments. En outre, le réchauffement des eaux dû aux changements climatiques favorise la prolifération de certains organismes pathogènes. Ces facteurs de risque additionnels complexifient toute la chaîne de production d'eau potable et exigent qu'une attention particulière soit portée à la gestion de cette importante ressource collective.

10 En fait, l'approvisionnement des consommateurs en eau potable est le résultat d'un processus de gestion s'apparentant à celui d'une chaîne de production industrielle où chacune des étapes et des matières entrant dans cette chaîne doit faire l'objet d'un contrôle de qualité rigoureux. J'ai donc voulu savoir ce qu'il en était au Québec. La chaîne de production est-elle bien contrôlée ? Des barrières de contrôle sont-elles en place à chaque étape, de la source au robinet ? Advenant une contamination sérieuse de la population, la diligence raisonnable pourrait-elle être invoquée ?

11 La tragédie de Walkerton, Ontario en 2000 (épidémie de *E. coli*) a incité plusieurs provinces canadiennes à mettre sur pied de nouvelles initiatives afin de revoir la gestion de l'eau selon une approche basée sur la gestion des risques. La mise en œuvre de la *Politique nationale de l'eau* adoptée en 2002 constituait une réponse aux réformes proposées par la Commission sur la gestion de l'eau au Québec (commission Beauchamp) dans son rapport publié en 2000. Lorsque je considère les différents constats formulés dans les quatre chapitres consacrés à la gestion de l'eau, je demeure préoccupé par les tendances récurrentes observées. Je soulève, ci-après, certains des éléments qui sont traités plus en détail dans l'un ou l'autre de ces chapitres.

Cadre de gestion

12 La *Politique nationale de l'eau* devait orienter la gestion de l'eau, mais ses résultats n'ont pas été concluants. Actuellement, il n'y a pas de cadre de gestion établissant l'ensemble des orientations gouvernementales en la matière. L'approche de gestion de l'eau par bassin versant, qui devrait faciliter la gestion intégrée de l'eau, demeure partielle.

13 Quant à la connaissance nécessaire pour gérer cette ressource, j'ai constaté que les données ne sont pas consolidées, qu'elles sont difficilement utilisables et qu'il n'existe pas encore d'information suffisante pour établir le coût véritable de l'eau. Cela empêche de mettre en place des mesures de conservation de l'eau et de concrétiser le principe de l'utilisateur-payeur ou celui du pollueur-payeur. Par ailleurs, la coordination des interventions interministérielles quant à la gestion de l'eau demeure sporadique. Enfin, les bilans annuels relatifs à la *Politique nationale de l'eau* ont cessé d'être produits en 2008, tandis que le rapport d'évaluation de la politique prévu pour 2008 n'a été publié qu'en 2011.

14 La dispersion des prérogatives légales dans plusieurs lois et règlements résulte d'une approche fragmentée de l'encadrement législatif en matière de gestion de l'eau au Québec. En outre, la répartition des responsabilités entre plusieurs ministères rend difficiles la mise en œuvre efficiente de ces lois et règlements et la coordination des différents intervenants. Adoptée en 2009, la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* a permis d'accroître la cohérence législative et réglementaire. Toutefois, elle n'a pas permis de consolider les diverses prérogatives et de mettre en place un encadrement clair et nécessaire pour une gestion cohérente de cette ressource unique, comme il est édicté dans la *Politique nationale de l'eau*.

Conformité à la réglementation

15 Les règlements québécois concernant l'eau potable se comparent généralement à ceux adoptés par les différentes provinces canadiennes. Toutefois, le respect et l'application de ces règlements nécessitent un renforcement. Par exemple, j'ai constaté que la stratégie de contrôle du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP) ne permettait pas d'obtenir l'assurance que les échantillons servant à vérifier la qualité de l'eau potable étaient prélevés selon l'ensemble des exigences de la réglementation. De plus, la fréquence minimale d'échantillonnage de l'eau potable, telle que requise par le *Règlement sur la qualité de l'eau potable*, n'est pas toujours respectée par les responsables d'usines de production d'eau potable.

16 Par ailleurs, des stations d'assainissement des eaux usées tardent à se conformer aux exigences de rejet qui leur sont fixées. Par exemple, pendant une dizaine d'années, une municipalité a fréquemment rejeté des eaux non traitées : 140 débordements non conformes ont été comptabilisés en plus des 800 qui ont été jugés conformes. En outre, les débordements par temps sec sont encore très nombreux, alors qu'ils devaient être éliminés en 2007 selon un engagement de la *Politique nationale de l'eau*.

17 Dans les cas de non-conformité en matière d'eau potable, des mécanismes sont en place pour enjoindre les municipalités à prendre des mesures avec diligence. Toutefois, le retour à la conformité peut être long, jusqu'à une dizaine d'années dans certains cas. Ce constat avait aussi été formulé lors de la vérification intitulée *Surveillance et contrôle de l'eau, volets « eau potable » et « planification à long terme »* (2002-2003). En effet, les avis d'ébullition sont nombreux, ce qui indique une mauvaise qualité des sources d'eau. Lors de ma vérification de 2010-2011 sur l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel, j'avais constaté qu'une entreprise avait mis 17 ans avant de se conformer aux exigences prescrites. Le MDDEFP devrait revoir ses pratiques afin que les contrevenants se conforment aux normes plus rapidement à l'avenir.

Compétence des opérateurs

18 Lors de l'enquête menée à la suite des événements de Walkerton en Ontario, il a été démontré que le manque de compétence des opérateurs de l'usine de production d'eau potable avait été l'une des principales causes de la tragédie. Selon une approche basée sur la gestion des risques, la compétence des opérateurs est un élément fondamental pour le contrôle de la qualité dans la chaîne de production d'eau potable. Des améliorations à la formation ont été apportées au cours de la dernière décennie. Cependant, les exigences minimales d'apprentissage et de formation du Québec sont moins élevées que celles des autres provinces canadiennes. De plus, le contrôle de la compétence des opérateurs demeure insuffisant.

Protection du milieu récepteur

19 La protection du milieu récepteur et le maintien des usages de l'eau ne sont pas assurés par les exigences que le MDDEFP et le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) ont fixées pour encadrer les rejets d'eaux usées dans le secteur municipal. Ainsi, les exigences imposées aux municipalités s'éloignent souvent des objectifs environnementaux de rejet. De plus, malgré les engagements de la *Politique nationale de l'eau* visant la protection des sources d'eau, 32 municipalités sur les 50 ciblées en 2002 rejettent encore leurs eaux usées directement dans l'environnement, sans les traiter. Les équipements de plusieurs municipalités ne permettent pas une désinfection suffisante pour que leurs rejets ne compromettent pas la protection des usages de l'eau. Quant à la Ville de Montréal, elle rejette plus de 40 % du volume des eaux usées du Québec, et ce, sans désinfection. En outre, la stratégie de protection des sources d'eau, qui devait être adoptée par le gouvernement, ne l'a pas encore été.

20 Par ailleurs, aucun test de toxicité relatif aux rejets provenant des stations d'assainissement des eaux usées n'est requis, et ce, indépendamment de la fragilité du milieu récepteur et des changements aux apports toxiques provenant des industries situées dans les municipalités. Dans ma vérification portant sur l'application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel (2010-2011), j'avais également noté que l'on ne tenait pas toujours compte de la fragilité du milieu récepteur pour la délivrance de certificats d'autorisation. En effet, les normes de rejet spécifiées dans ces certificats tenaient rarement compte des caractéristiques du milieu.

21 D'autre part, le suivi de la qualité des rejets doit être amélioré : les informations parviennent tardivement au MDDEFP et manquent de fiabilité. Enfin, les rives, le littoral et les plaines inondables peuvent contribuer à assainir l'eau par leur pouvoir épurateur. Cependant, le contrôle de leur protection n'est pas exercé systématiquement.

Financement des projets d'infrastructures

22 Les municipalités ont la responsabilité de gérer les contrats liés aux projets d'infrastructures. Toutefois, elles ne détiennent pas toujours les compétences techniques pour le faire adéquatement. Compte tenu des nombreux projets d'infrastructures auxquels le gouvernement du Québec est appelé à participer et de l'ampleur des investissements qu'il y consacre, une réflexion sur la façon de mieux accompagner les municipalités quant aux différents volets de la gestion des contrats liés aux infrastructures relatives à l'eau serait opportune. L'élaboration des plans et devis, l'estimation des coûts et le processus d'appel d'offres sont différentes étapes pouvant avoir un impact sur le coût total des travaux. Ces étapes méritent une attention particulière du gouvernement, étant donné que celui-ci subit ultimement une grande partie des répercussions financières pouvant découler de mauvaises décisions de gestion.

23 Mes travaux de vérification ont mis en évidence des lacunes concernant la surveillance que le MAMROT exerce quant au processus d'attribution des contrats par les municipalités. Ces lacunes me préoccupent, compte tenu des augmentations de coûts observées et des subventions allant jusqu'à 95 % du coût des infrastructures que certaines municipalités ont reçues. Le gouvernement n'a pas l'assurance de payer un coût optimal pour ces infrastructures.

24 Après quelques années, l'évaluation des programmes d'aide financière servant à en mesurer les effets et à apporter les correctifs qui s'imposent est une pratique de gestion usuelle et fort recommandable. Or, dans le cas des programmes associés aux infrastructures relatives à l'eau potable et aux eaux usées, cet exercice n'est pas fait systématiquement. Lorsqu'il est effectué, les municipalités ne donnent pas toujours suite aux recommandations qui en découlent. Cette lacune doit être corrigée rapidement.

Entretien des infrastructures

25 Malgré les sommes importantes investies par les municipalités, le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral, il n'y a pas de portrait global et récent de l'état des infrastructures. En outre, l'entretien de celles-ci n'est pas toujours adéquat, ce qui peut diminuer leur durée de vie utile ou leur efficacité. Par ailleurs, la mise en œuvre des recommandations découlant des inspections effectuées par le MAMROT pour évaluer la qualité de l'exploitation des infrastructures n'est pas systématiquement suivie, ce qui n'assure pas la pérennité des infrastructures et l'optimisation des sommes importantes qui sont investies.

3 Gestion du secteur minier

26 J'ai effectué le suivi de la vérification portant sur les interventions gouvernementales dans le secteur minier afin d'apprécier si les recommandations formulées ont été appliquées et si les mesures prises ont permis de remédier aux déficiences observées. Les résultats sont décevants : des progrès satisfaisants ont été constatés pour seulement 4 des 15 recommandations dont j'ai fait le suivi. Quant à celles formulées par la Commission de l'administration publique, seules 2 des 5 recommandations ont fait l'objet de progrès satisfaisants.

27 Depuis le dépôt de la vérification sur le secteur minier, le gouvernement a soumis deux projets de loi, mais ceux-ci n'ont pas été adoptés. Une modification en profondeur de la *Loi sur les mines* est souhaitable. Toutefois, plusieurs de nos recommandations ne requéraient pas nécessairement des modifications législatives : le gouvernement aurait pu instaurer des mesures administratives ou effectuer des modifications réglementaires. Une telle approche aurait certes contribué à mettre en œuvre de façon satisfaisante un plus grand nombre de recommandations.

28 Nous avions notamment recommandé au ministère d'analyser les principaux coûts et bénéfices liés au développement du secteur minier, ce qui n'a pas été fait. Il s'agit pourtant d'une démarche fondamentale. À titre d'illustration, parmi l'ensemble des coûts associés à l'exploitation minière qui doivent être pris en compte, mentionnons les suivants : la réduction des réserves minérales, les incidences environnementales, le financement des infrastructures, les avantages fiscaux, les tarifs préférentiels d'électricité, les services additionnels de formation de la main-d'œuvre et les services de santé ou d'éducation additionnels dans les communautés éloignées. Parmi les bénéfices, notons les différents impôts et taxes payés par les entreprises minières et leurs employés de même que leur contribution au développement régional ou économique associé à cette activité. Le rapport de vérification de 2008-2009 présentait une liste exhaustive d'éléments à considérer dans une analyse des coûts et des bénéfices.

29 En l'absence de telles informations, il est difficile de déterminer le taux de redevances minières qui pourrait représenter une juste compensation pour l'extraction des ressources naturelles. Dans certaines administrations, ce taux varie selon les régions et les métaux extraits.

30 Parmi les coûts environnementaux préoccupants, je retiens ceux associés aux terrains contaminés orphelins. Ces coûts doivent être inclus dans les états financiers du gouvernement comme passif environnemental et contribuer par le fait même à accroître la dette du Québec. Ainsi, à l'hiver 2012, le passif environnemental lié aux sites orphelins des exploitations minières a été évalué à 1,2 milliard de dollars ; en 2008, il a été estimé à 264 millions. Ce montant a été révisé et augmenté chaque année, notamment selon l'évolution de l'inventaire

des sites orphelins et des estimations liées aux coûts de réhabilitation. Mentionnons qu'au cours des dernières années, le gouvernement a investi environ 15 millions de dollars annuellement pour restaurer les sites contaminés.

31 Comme le *Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure* n'a pas encore été révisé, les exigences relatives au dépôt de garanties financières se limitent toujours à l'équivalent de 70 % des coûts de réhabilitation estimés. Ce calcul porte seulement sur les aires d'accumulation d'un site minier et non sur la totalité du site. Par conséquent, la société québécoise assume encore une part importante des risques financiers associés aux mines existantes et à celles qui s'installent sur le territoire.

32 En somme, après trois ans, très peu de recommandations visant à améliorer la gestion et à diminuer les risques ont été appliquées. Étant donné l'importance que certaines régions accordent au secteur minier pour leur développement économique, il y aurait lieu de corriger rapidement la situation.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Rapport du commissaire au développement durable
Hiver 2013

CHAPITRE

2

Application de la *Loi sur le développement durable*: 2012

Faits saillants

Objectif des travaux

La mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable* arrive à une étape charnière. Les parlementaires auront alors un rôle important à jouer afin d'orienter les actions que le gouvernement devra entreprendre pour donner un second souffle à la démarche de développement durable.

Le présent chapitre vise à alimenter la réflexion sur le sujet. D'abord, nous rappelons les principaux constats formulés à ce jour par le commissaire au développement durable sur la démarche gouvernementale. Ensuite, nous présentons une analyse préliminaire des exercices d'évaluation actuellement menés par le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP). Enfin, nous exposons certaines initiatives jugées intéressantes en matière de développement durable observées ailleurs dans le monde.

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Observations et commentaires

Nous présentons ci-dessous un résumé des observations et des commentaires énoncés dans ce chapitre.

Bien que la *Loi sur le développement durable* prévoie la plupart des éléments requis pour une mise en œuvre efficace de la démarche, la qualité des outils et des moyens utilisés n'a pas répondu à nos attentes. Au fil des ans, nous avons exprimé notre accord et notre engagement à l'égard des objectifs de la loi. Toutefois, nous avons formulé plusieurs constats concernant les outils et les moyens employés pour mettre en œuvre la démarche. Ces constats ont porté notamment sur la stratégie gouvernementale, les indicateurs de développement durable, les plans d'action des entités assujetties à la loi ainsi que les mécanismes de reddition de comptes et de coordination interministérielle.

Nous estimons qu'il pourra être difficile, à partir des exercices d'évaluation actuellement menés par le MDDEFP, de dresser un portrait complet et intégré de la démarche. Les exercices d'évaluation porteront sur l'application de la loi, sur la mise en œuvre de la stratégie et sur l'état de situation du développement durable au Québec. Il y a un risque que les informations qui en découleront ne permettent pas d'établir clairement dans quelle mesure les ressources investies dans la démarche ont contribué à modifier le cadre de gestion gouvernemental pour tendre vers un développement plus durable de la société.

Nous présentons certaines initiatives intéressantes recensées ailleurs dans le monde en matière de développement durable. Bien que chacune des administrations étudiées ait ses particularités, nous constatons des points communs dans leurs façons de faire, lesquels pourraient inspirer le Québec et contribuer à améliorer la démarche actuelle : la structure de gouvernance, la participation des parties prenantes, l'implantation d'instruments économiques de même que la mesure de la performance et la reddition de comptes.

Table des matières

1 **Mise en contexte** **6**

2 **Observations et commentaires** **8**

2.1 **Démarche gouvernementale : rappel des constats** **8**

Stratégie gouvernementale

Indicateurs de développement durable

Plan d'action

Reddition de comptes

Consultation publique

Coordination interministérielle et cohérence des actions à long terme

2.2 **Évaluation de la mise en œuvre de la loi** **12**

Exercices d'évaluation du ministère

Bilan du commissaire au développement durable

2.3 **Initiatives en matière de développement durable** **15**

Gouvernance

Orientations et stratégies

Instruments économiques

Mesure de la performance

Conclusion

1 Mise en contexte

L'article 43.1 de la *Loi sur le vérificateur général* stipule que le commissaire au développement durable prépare au moins une fois par année, sous l'autorité du vérificateur général, un rapport dans lequel il fait part, dans la mesure qu'il juge appropriée, de ses constatations et de ses recommandations ayant trait à l'application de la *Loi sur le développement durable*.

1 Chaque année, le **commissaire au développement durable** présente ses constatations et ses recommandations sur la mise en œuvre de la *Loi sur le développement durable*. À ce jour, il a notamment commenté la stratégie gouvernementale, les indicateurs de développement durable, les plans d'action des entités assujetties à la loi et les mécanismes de reddition de comptes.

2 La mise en œuvre de la loi arrive à une étape charnière. Les parlementaires auront alors un rôle important à jouer afin d'orienter les actions que le gouvernement devra entreprendre pour donner un second souffle à la démarche de développement durable.

3 Le gouvernement mènera, au cours des prochains mois, différents exercices d'évaluation afin de réviser la stratégie et de bonifier l'ensemble de la démarche gouvernementale. De notre côté, nous prévoyons déposer, au cours de la prochaine année, un rapport de vérification visant à apprécier les effets réels de la démarche sur les pratiques de gestion des entités gouvernementales.

4 Entre-temps, nous croyons important de faire le point sur la situation observée jusqu'ici concernant la mise en œuvre de la loi ainsi que sur les exercices d'évaluation en cours. Cette information permettra d'alimenter la réflexion et les travaux des parlementaires et des entités.

Objet de la *Loi sur le développement durable*

Selon l'article 3 de la *Loi sur le développement durable*, l'Administration comprend le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères de même que les organismes et les entreprises du gouvernement visés par la *Loi sur le vérificateur général*.

5 La *Loi sur le développement durable* a pour objet d'instaurer un nouveau cadre de gestion au sein de l'**Administration** afin que l'exercice de ses pouvoirs et de ses responsabilités s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. Elle comporte également des objectifs particuliers :

- intégrer davantage la recherche d'un développement durable, à tous les niveaux et dans toutes les sphères d'intervention, dans les politiques, les programmes et les actions de l'Administration afin de réaliser le virage nécessaire au sein de la société face aux modes de développement non viable ;
- assurer la cohérence des actions gouvernementales en matière de développement durable ;
- favoriser l'imputabilité de l'Administration en la matière.

Rôles et responsabilités

6 Toutes les entités assujetties à la *Loi sur le développement durable* doivent contribuer à sa mise en œuvre. Des responsabilités particulières sont attribuées au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP).

MDDEFP

Il a pour mission d'assurer la protection de l'environnement, de coordonner l'action gouvernementale en matière de développement durable et de promouvoir le respect, particulièrement dans leur volet environnemental, des principes de développement durable auprès de l'Administration et du public.

En vertu de la *Loi sur le développement durable*, il a pour fonctions de :

- promouvoir un développement durable en favorisant la concertation et la cohésion pour harmoniser les diverses interventions en la matière ;
- coordonner les travaux des ministères relativement à la stratégie de développement durable et ceux relatifs aux indicateurs de développement durable ;
- coordonner les travaux visant l'élaboration des bilans périodiques sur la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale ;
- faire un rapport sur l'application de la loi au plus tard en avril 2013 ;
- améliorer les connaissances et analyser les expériences existant ailleurs en matière de développement durable ;
- conseiller le gouvernement et fournir son expertise et sa collaboration pour favoriser l'atteinte des objectifs de la stratégie ainsi que le respect et la mise en œuvre des principes de développement durable.

Entités assujetties

En vertu de la *Loi sur le développement durable*, elles ont pour fonctions de collaborer à l'application de la loi et à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale de différentes façons, notamment les suivantes :

- communiquer au MDDEFP les renseignements nécessaires à l'élaboration, à la révision ou au bilan de la mise en œuvre de la stratégie de développement durable, y compris quant aux indicateurs ou aux autres mécanismes de suivi et de reddition de comptes ;
- rendre public un document qui précise les objectifs particuliers qu'elles entendent poursuivre pour contribuer à la mise en œuvre progressive de la stratégie gouvernementale ;
- faire état dans le rapport annuel des activités :
  - des objectifs particuliers qu'elles se sont fixés ;
  - des différentes activités ou interventions réalisées ou non durant l'année pour atteindre les objectifs ;
  - des mesures prises à la suite de la réception de commentaires ou de recommandations formulés par le commissaire au développement durable.

2 Observations et commentaires

7 Le contenu du présent chapitre s'articule autour de trois axes, soit un rappel des principaux constats formulés par le commissaire au développement durable sur la démarche gouvernementale, une analyse préliminaire des exercices d'évaluation actuellement menés par le MDDEFP et une présentation d'initiatives intéressantes en matière de développement durable observées ailleurs dans le monde.

2.1 Démarche gouvernementale : rappel des constats

8 Depuis le premier rapport du commissaire publié en 2007-2008, nous avons exprimé à maintes reprises notre accord et notre engagement à l'égard des objectifs de la *Loi sur le développement durable*. Nous croyons toujours à la pertinence de celle-ci pour une mise en œuvre efficace de la démarche. En plus de définir 16 principes et d'en exiger la prise en compte, la loi prévoit :

- une stratégie gouvernementale permettant de regrouper les acteurs autour d'objectifs communs ;
- des indicateurs de mesure ;
- un plan d'action de chacune des entités assujetties, qui les engage à contribuer à l'atteinte des objectifs de la stratégie ;
- des mécanismes de suivi, de reddition de comptes et de révision de la démarche ;
- une volonté explicite de consulter la population aux étapes clés de la démarche afin qu'elle se l'approprie et qu'elle participe à sa mise en œuvre ;
- la désignation d'un ministère responsable de coordonner la démarche et d'assurer la cohérence des actions au fil du temps.

9 De façon générale, les entités ont respecté les exigences de la loi en ce qui a trait au développement des moyens et des outils prévus pour sa mise en œuvre. Par contre, la manière dont ceux-ci se sont concrétisés n'a pas répondu à nos attentes ni permis à l'Administration de tendre vers la finalité de la loi. Il est donc important de garder à l'esprit les constats que nous avions formulés dans nos rapports antérieurs, afin d'en tenir compte et de bonifier les façons de faire lors du prochain cycle de la démarche. C'est pourquoi nous les rappelons dans les sections qui suivent.

Stratégie gouvernementale

10 L'utilité première d'une stratégie est de déterminer les priorités d'intervention pour faire évoluer la situation actuelle vers celle recherchée. Selon la loi, la stratégie de développement durable est la pièce maîtresse guidant

l'ensemble des actions des entités assujetties. Elle doit exposer la vision, les enjeux, les orientations et les objectifs poursuivis par l'Administration en matière de développement durable.

11 La *Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013* est demeurée un document d'orientation qui ne permet ni de cibler les résultats attendus ni de vérifier la performance du gouvernement à son égard au fil des ans.

12 Les constats que nous avions formulés mettaient principalement en lumière les éléments suivants :

- une insuffisance d'information sur la situation de départ et celle visée en matière de développement durable, ce qui ne permet pas de déterminer clairement les défis que l'Administration doit relever pour atteindre les objectifs énoncés ;
- un manque de clarté quant aux enjeux prioritaires de la société en matière de développement durable ;
- l'élaboration d'objectifs généraux qui ne sont ni quantifiés ni accompagnés d'un échéancier de réalisation ;
- une absence d'identification des entités particulièrement concernées par chacun des objectifs énoncés dans la stratégie étant donné leur mission.

13 En somme, la stratégie n'a pas permis de faire des choix essentiels à l'orientation du développement de la société pour les prochaines années et de centrer les actions des entités sur les priorités ainsi établies.

Indicateurs de développement durable

14 Pour s'améliorer, il faut se mesurer. À cette fin, la loi prévoyait l'élaboration d'une première liste d'indicateurs de développement durable afin de surveiller et de mesurer les progrès réalisés au Québec en la matière. Cette liste a été adoptée en décembre 2009. Dans notre rapport de 2009-2010, nous l'avions analysée et formulé plusieurs commentaires.

15 D'abord, l'établissement de la première liste d'indicateurs n'a pas été précédé d'une détermination claire des enjeux prioritaires à l'égard du développement de la société québécoise. Il aurait été important que ces enjeux soient compris par l'ensemble de la population, celle-ci ayant un rôle important à jouer dans le virage nécessaire énoncé dans la *Loi sur le développement durable*.

16 Ensuite, le choix des indicateurs et l'élaboration de la stratégie n'ont pas été suffisamment arrimés, ce qui a rendu difficile l'établissement de liens entre les objectifs de la stratégie et les indicateurs retenus. Pourtant, la stratégie n'a de valeur que dans la mesure où elle contribue à traiter des enjeux prioritaires de la société, lesquels doivent se traduire dans les indicateurs sélectionnés.

17 Enfin, nous nous étions interrogés sur la valeur de plusieurs des indicateurs retenus pour mesurer les progrès réalisés en matière de développement durable. Par exemple, certains indicateurs variaient peu au fil des ans, alors que d'autres ne traitaient que d'un angle limité de la question, ce qui est encore le cas aujourd'hui.

Plan d'action

18 Le plan d'action est l'outil privilégié par la loi pour concrétiser la démarche de développement durable au sein des entités assujetties. Ces dernières ont respecté les exigences en ce qui concerne le contenu de leur plan d'action. Cependant, dans notre rapport de 2009-2010, nous avions soulevé de forts doutes quant à la valeur ajoutée de l'ensemble de ces plans pour la mise en œuvre de la stratégie.

19 Parmi les lacunes observées, nous avions fait état du grand déséquilibre qui existait dans l'appropriation de chacun des objectifs énoncés dans la stratégie. Certains des objectifs, qui ont été peu retenus par les entités, se rapportent aux défis parmi les plus difficiles, mais aussi parmi les plus importants à relever pour le gouvernement. À titre d'exemple, nous avions mentionné l'objectif ayant trait à l'amélioration du bilan démographique et celui portant sur l'accroissement du niveau de vie. Dans les faits, les entités ont privilégié dans leur plan d'action les objectifs de la stratégie qui cadraient déjà avec leurs activités traditionnelles et qui n'exigeaient que très peu de changements dans leurs façons de faire.

20 Par ailleurs, dans bien des cas, il était difficile de saisir les liens entre les actions que les entités ont retenues dans leur plan et les objectifs de la stratégie. Nous nous étions donc interrogés sur la pertinence de plusieurs de ces actions.

21 Nous avions également soulevé la faible utilité des indicateurs inclus dans les plans d'action pour démontrer la contribution de ces plans à la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale, les indicateurs étant davantage orientés sur les moyens utilisés que sur les effets obtenus.

Reddition de comptes

22 Comme nous l'avions présumé, les lacunes relevées dans les outils développés pour mettre en œuvre la *Loi sur le développement durable* ont eu un impact sur la qualité de la reddition de comptes des entités. Notre analyse a démontré les limites de cet exercice pour apprécier les résultats concrets de la mise en œuvre des plans d'action et leur contribution à l'atteinte des objectifs de la stratégie gouvernementale.

Consultation publique

23 La *Loi sur le développement durable* prévoit la participation de la population à des étapes clés de la démarche, afin qu'elle soit associée à la détermination des enjeux et des priorités quant au développement de la société. Ainsi, la stratégie et les indicateurs doivent faire l'objet d'une consultation publique, notamment en vue d'enrichir le contenu des documents et de favoriser la mise en œuvre de la démarche.

24 Sur la forme, les exigences de la loi ont été respectées. En plus des travaux visant la concertation des parties prenantes qu'il a réalisés, le gouvernement a tenu une consultation publique, tant sur la stratégie gouvernementale que sur la première liste d'indicateurs. Cependant, la façon de faire du MDDEFP n'a pas véritablement permis d'atteindre les objectifs liés à de tels exercices de consultation. En effet, le peu de documentation et d'explications fournies à la population pour qu'elle s'approprie la démarche, les courts délais accordés pour favoriser sa participation et le peu de rétroaction sur les suggestions reçues ont affaibli l'utilité du processus.

Coordination interministérielle et cohérence des actions à long terme

25 La considération des dimensions économique, sociale et environnementale dans le traitement des enjeux prioritaires pour le développement de la société requiert une approche horizontale et multidisciplinaire de même que la participation de nombreux intervenants de l'Administration et de la société civile. Ces défis ne peuvent être relevés par des entités travaillant en silo et se limitant à réaliser leur mission dans une perspective à court terme.

26 La difficulté de l'Administration à mettre en place une coordination interministérielle efficace est la cause de plusieurs des lacunes soulevées dans les missions de vérification menées par le commissaire sur différents enjeux et peut expliquer que l'on s'éloigne de l'esprit de la *Loi sur le développement durable*. Nous avions illustré cette difficulté dans les vérifications portant notamment sur la démographie, la biodiversité et les changements climatiques. Bien que toutes les entités se sentent interpellées d'une certaine façon par le traitement de tels enjeux, aucune n'est suffisamment responsable de la cohérence des actions mises en œuvre et de l'atteinte des objectifs gouvernementaux.

27 De plus, les défis associés aux enjeux de développement de la société sont très grands ; ils nécessitent des efforts constants et structurés pour parvenir à les relever. Les entités consacrent beaucoup d'efforts afin d'élaborer des plans d'intervention ambitieux, mais ces efforts s'avèrent beaucoup plus modestes lorsqu'il est temps de passer à l'acte.

28 Certains de nos rapports précédents, notamment ceux sur la production agricole, la planification du transport et de l'aménagement dans la région métropolitaine de Montréal, le développement minier et le gaz de schiste, ont illustré le manque de clarté de la vision gouvernementale et la difficulté de l'Administration à maintenir la cohérence des actions au fil du temps. Cette situation compromet l'efficacité des moyens mis en œuvre pour relever les nombreux défis qui se présentent.

2.2 Évaluation de la mise en œuvre de la loi

29 La *Loi sur le développement durable* stipule que le MDDEFP doit transmettre au gouvernement un rapport sur son application au plus tard en avril 2013, soit sept ans après son entrée en vigueur. Elle exige aussi une révision de la stratégie gouvernementale cinq ans après son adoption, et un report de deux années au maximum est possible. Au même moment, le ministère doit dresser un état de situation du développement durable au Québec à partir des indicateurs de développement durable.

30 Le MDDEFP et les entités assujetties ont planifié leurs travaux de façon à produire les documents pour répondre aux exigences de la loi. Plusieurs d'entre eux sont attendus au cours des prochains mois. Voici l'ensemble des documents associés à la mise en œuvre de la loi accompagnés de leur échéance.

Livrables	MDDEFP	Entités assujetties
Stratégie gouvernementale de développement durable 2008-2013	Décembre 2007	
Plan d'action de développement durable		Au plus tard en mars 2009
Reddition de comptes sur le plan d'action		Dans le rapport annuel des activités
Rapport sur l'application de la *Loi sur le développement durable*	Avril 2013	
Rapport quinquennal sur la stratégie	Novembre 2013	
État de situation du développement durable au Québec à l'aide des indicateurs de développement durable	Janvier 2014	
Révision de la stratégie	Novembre 2014	

31 Les exercices d'évaluation menés dans les prochains mois nécessiteront du temps et des efforts significatifs de la part du MDDEFP, mais également de l'ensemble des entités qui seront appelées à y contribuer. Nous nous attendons donc à ce qu'ils s'avèrent utiles aux prises de décision ultérieures des autorités gouvernementales et des parlementaires.

32 Dans un contexte de finances publiques limitées, il est primordial de rendre compte des actions posées et des ressources investies, mais également de démontrer les effets concrets de ces actions sur l'atteinte des objectifs de la loi. En outre, une reddition de comptes rigoureuse exige qu'une évaluation complète de tous les volets de la démarche soit effectuée. Sur la base du plan de travail du MDDEFP présenté au Comité interministériel du développement durable en septembre 2012, nous estimons qu'il pourra être difficile de dresser un portrait complet et intégré de la démarche.

33 D'une part, les exercices d'évaluation seront menés séparément et les résultats seront obtenus à des moments différents. Comment les décideurs et les différentes parties prenantes pourront-ils apprécier l'efficacité des moyens mis en œuvre pour appliquer la loi sans connaître les résultats de la stratégie, qui ne seront présentés que plusieurs mois plus tard selon l'échéancier actuel ?

34 D'autre part, après avoir examiné plus en détail le plan de travail du ministère lié à chacun des exercices d'évaluation, nous craignons que les limites de ceux-ci empêchent le ministère de mesurer les effets concrets de la loi sur la gestion gouvernementale. Nous expliquons ci-après notre point de vue quant aux exercices d'évaluation entrepris par le ministère et nous présentons sommairement les travaux portant sur la mise en œuvre de la loi que nous mènerons dans les prochains mois afin de bonifier l'information disponible.

Exercices d'évaluation du ministère

35 D'abord, le MDDEFP projette de déposer un rapport sur l'application de la loi d'ici avril 2013. Selon son plan de travail, ce rapport devrait évaluer de quelle manière la loi a permis de concourir à l'atteinte de ses objectifs principaux de même que la concordance des moyens, des mécanismes et des outils développés pour favoriser l'application de la loi et de ses dispositions. Toutefois, le ministère indique qu'il ne cherchera pas à évaluer la qualité et les effets des moyens développés, ce qui diminuera significativement l'utilité de l'exercice.

36 Ensuite, le ministère prévoit déposer au gouvernement en novembre 2013 un rapport quinquennal sur la mise en œuvre de la stratégie gouvernementale. Dans notre rapport de 2011-2012, nous avions exprimé nos préoccupations quant à l'utilité des bilans annuels sur la mise en œuvre de la stratégie. Quatre ans après l'adoption de celle-ci, il était très difficile, à partir des informations contenues dans ces bilans, d'apprécier de manière objective dans quelle mesure les 29 objectifs de la stratégie étaient en voie d'être atteints.

37 Étant donné l'utilité limitée des informations accumulées et diffusées dans les bilans annuels, nous avons des appréhensions quant à la capacité du ministère à démontrer clairement et objectivement, dans son rapport quinquennal, les progrès réalisés pour chacun des objectifs de la stratégie et la réelle contribution de cette dernière à l'avancement de la démarche, le cas échéant.

38 Enfin, après la publication de son rapport quinquennal, le MDDEFP prévoit publier un état de situation du développement durable au Québec. Selon son plan de travail, cet état de situation se basera principalement sur l'évolution des indicateurs contenus dans la liste adoptée en décembre 2009. Dans notre rapport de 2009-2010, nous avions expliqué que la pertinence des indicateurs retenus pour apprécier l'évolution de la situation du développement durable dans la société québécoise paraissait faible. C'est pourquoi nous avons peu d'espoir quant à la valeur et à l'utilité des informations qui découleront de cet état de situation.

39 Prévue d'ici la fin de l'année 2014, la révision de la stratégie engagera le gouvernement pour les années à venir. À l'aube de cette révision, une information complète et précise concernant les effets réels de la stratégie sur les progrès de l'Administration et de la société en matière de développement durable s'avère un préalable essentiel à une prise de décision éclairée.

40 Les résultats des exercices d'évaluation risquent d'avoir les mêmes limites que celles soulevées dans des rapports de vérification précédents, par exemple dans celui portant sur le *Plan d'action 2006-2012 sur les changements climatiques*. D'une part, le ministère rend compte des activités réalisées pour mettre en œuvre un plan d'action. D'autre part, il dresse un état de situation global à un moment donné, mais sans déterminer dans quelle mesure les actions énoncées dans ce plan ont réellement contribué à l'évolution de la situation observée. Par conséquent, il est impossible de démontrer si les ressources investies apportent une réelle valeur ajoutée.

Bilan du commissaire au développement durable

41 Nous effectuons actuellement des travaux de vérification auprès de certaines entités afin d'apprécier les effets réels de la démarche de développement durable sur leurs pratiques de gestion.

42 Nous visons notamment à évaluer le degré de cohérence des actions des entités par rapport à la finalité visée par la *Loi sur le développement durable*. Nous nous intéressons entre autres à la sensibilisation des gestionnaires aux enjeux de développement durable et à la prise en compte des principes de la loi.

43 Ces travaux visent à présenter des informations complémentaires à celles que le MDDEFP rendra accessibles aux autorités gouvernementales et aux parlementaires.

2.3 Initiatives en matière de développement durable

44 Dans le but de contribuer à la réflexion des décideurs, nous avons réalisé, en collaboration avec des spécialistes du domaine, une analyse de cinq administrations qui présente des initiatives intéressantes en matière de développement durable au cours des dernières années.

45 Ces administrations ont été choisies en fonction du degré de maturité de leur démarche et de la diversité des moyens qu'elles ont utilisés pour intégrer le développement durable. Ainsi, les pratiques de quatre pays et d'une ville ont été étudiées plus en détail, soit l'Autriche, la France, la Norvège, la République de Corée et la Ville de Copenhague.

46 L'objectif de cet exercice était de mettre en évidence des initiatives qui démontrent un bon potentiel de résultats et de présenter des tendances émergentes. Ces initiatives et ces tendances ont été dégagées au moyen d'un cadre d'analyse basé sur les axes et les thèmes suivants.

Axes	Thèmes
Gouvernance	■ Structure de gouvernance ■ Répartition des rôles et des responsabilités ■ Intégration des parties prenantes ■ Processus de révision et de suivi
Orientations stratégiques	■ Élaboration de la stratégie ■ Choix des orientations ■ Participation des parties prenantes
Instruments	■ Mise en œuvre de la stratégie ■ Encadrement économique et réglementaire ■ Mesure de la performance et reddition de comptes

47 L'analyse démontre la grande diversité des démarches développées par les cinq administrations en raison de leur contexte particulier. Au-delà des différences, nous constatons que ces démarches ont certains points communs, lesquels pourraient inspirer le Québec et contribuer à améliorer la démarche actuelle. Ces points sont les suivants :

- une structure de gouvernance forte et transversale, dirigée par un organe unique et proche du pouvoir, en mesure d'influencer le gouvernement, le secteur privé et la société civile ;
- la participation des parties prenantes au choix des orientations et à l'élaboration d'une stratégie de développement durable ;

- l'implantation d'instruments économiques pour renforcer la mise en œuvre de la stratégie ;
- une mesure de la performance rigoureuse et une reddition de comptes périodique sur l'application de la stratégie.

48 Les prochaines sections reprennent ces quatre éléments. Des exemples tirés de l'analyse illustrent les situations observées. Il est important de préciser que l'analyse présentée n'est pas une liste exhaustive des bonnes pratiques en matière de développement durable, mais plutôt la description de certaines initiatives intéressantes recensées dans les cinq administrations examinées.

Gouvernance

49 Les cinq administrations étudiées ont toutes confié la coordination de leur stratégie de développement durable à un organe de gouvernance unique, qui s'est vu attribuer un rôle important. Celui-ci a suffisamment d'autorité pour susciter l'engagement des parties prenantes. En effet, son rôle consiste notamment à coordonner le travail de l'ensemble des intervenants afin que ces derniers alignent leurs politiques sur la stratégie retenue. L'exemple du Comité présidentiel sur l'économie verte[1], mis en place par la République de Corée, illustre ce point.

République de Corée – Comité présidentiel sur l'économie verte	
Fonctionnement	La gestion et la coordination de la stratégie de développement durable incombent au Comité présidentiel sur l'économie verte. Coprésidé par le premier ministre et un gestionnaire du secteur privé, ce comité rend des comptes au président de la République. Il est composé de membres du gouvernement (14) et de représentants du secteur privé (34), nommés par le président. Les responsabilités du Comité sont définies au sein de la loi-cadre sur l'économie verte.
Sous-comités	Le Comité se divise en quatre sous-comités, dont chacun est responsable d'un des éléments suivants : ■ élaborer la stratégie et les politiques ; ■ suivre la mise en œuvre des politiques en matière d'innovation ; ■ suivre la mise en œuvre des politiques en matière de changements climatiques ; ■ suivre la mise en œuvre des politiques en matière d'infrastructures.

50 L'organe de gouvernance peut être appelé à assumer trois types de responsabilités, soit l'élaboration de la stratégie, la mise en œuvre du plan d'action et le suivi de la performance. Dans les cas étudiés, il en exerce au moins deux.

1. Pour faciliter la lecture, nous avons traduit librement le nom des organisations, des titres et des documents des cinq administrations étudiées, à l'exception de la France.

51 Le secteur privé joue également un rôle important. L'intégration des acteurs du secteur privé dans la mise en œuvre du développement durable favorise une meilleure application des politiques publiques par les entreprises privées. Le fonctionnement du Conseil des entreprises autrichiennes sur le développement durable illustre ce type de partenariat.

Autriche – Conseil des entreprises autrichiennes sur le développement durable	
Mandat et rôle	Organisation privée qui travaille à promouvoir la responsabilité sociale auprès des entreprises autrichiennes, le Conseil regroupe près de 280 entreprises membres provenant de toutes les provinces autrichiennes. Il est financé principalement par ces entreprises et, dans une moindre mesure, par le gouvernement autrichien et les associations sectorielles. Le rôle du Conseil est de favoriser l'échange de bonnes pratiques par l'intermédiaire de conférences et de tables rondes. Les entreprises bénéficient ainsi de l'expérience de leurs pairs. De plus, le Conseil offre une forme d'accompagnement aux petites et moyennes entreprises afin de les aider à mettre en place leur démarche relative à la responsabilité sociale.
Composition du conseil d'administration	Le conseil d'administration est composé de gestionnaires d'entreprises privées ainsi que de représentants du ministère du Travail, des Affaires sociales et de la Protection du consommateur et de l'Association des industries autrichiennes.
Groupes de travail	Des groupes de travail sont également mis sur pied afin d'approfondir des thématiques telles que l'approvisionnement responsable ou le respect des droits de l'homme. Ils sont composés de représentants d'entreprises privées et de membres de la société civile.

Orientations et stratégies

52 Les orientations stratégiques choisies par les cinq administrations étudiées traitent d'enjeux similaires. Parmi les orientations récurrentes, on trouve notamment les suivantes :

- les changements climatiques ;
- la gestion des ressources ;
- l'éducation, la recherche et l'innovation.

53 Des orientations émergentes ont également été recensées, dont les suivantes :

- la responsabilité intergénérationnelle ;
- le développement des technologies vertes ;
- la mobilité durable.

54 La Norvège, l'Autriche et la France ont choisi plusieurs orientations stratégiques afin d'encadrer leur démarche de développement durable. La Ville de Copenhague et la République de Corée, quant à elles, ont structuré

leur stratégie et leur plan d'action autour d'une orientation principale qui est associée au concept de l'économie verte. Voici ce que fait la République de Corée à cet égard.

République de Corée – stratégie de croissance verte à faible intensité en carbone

Objet	En 2008, la République de Corée a implanté une stratégie de croissance verte à faible intensité en carbone. Son objectif est de faire de ce pays l'un des cinq pays les plus durables d'ici 2050. Cette stratégie est structurée autour du développement des technologiques vertes.
Objectifs principaux	La stratégie vise à : ■ réduire les émissions de gaz à effet de serre tout en augmentant la sécurité énergétique ; ■ créer de nouveaux moteurs de développement grâce au secteur des technologies vertes ; ■ tendre vers une société plus respectueuse de l'environnement et qui soit durable.

55 La participation des parties prenantes s'avère un facteur important dans le choix des priorités. Elles peuvent intervenir lors de l'élaboration de la stratégie. Par exemple, lorsqu'elle a révisé la sienne, la Norvège a effectué une revue critique de celle-ci à l'aide d'un panel d'experts étrangers. La France, quant à elle, a procédé à une vaste négociation publique pour choisir les orientations de sa stratégie nationale de développement durable (Grenelle Environnement).

56 La consultation des parties prenantes externes est également encouragée tout au long de la mise en œuvre de la stratégie, et non seulement lors de son élaboration. La consultation ponctuelle des parties prenantes sert à recueillir leurs commentaires et à ajuster les différentes politiques et initiatives mises en place. La Ville de Copenhague mise sur la participation des parties prenantes, notamment grâce aux mécanismes suivants.

Copenhague – mécanismes de consultation

Groupes publics de réflexion	Coordonnés par la mairie, ces groupes rassemblent différents intervenants sur des sujets tels que la gestion de l'eau et les matières résiduelles.
Forum de discussion	Il s'agit d'un panel d'environ 1 000 citoyens, consultés par sondage en ligne selon les besoins de la Ville. La participation au panel est volontaire et renouvelée tous les ans. Ainsi, la Ville peut obtenir le pouls de la population dès qu'une initiative est mise en place.
Panel permanent composé d'une trentaine d'entreprises	Le maire de Copenhague consulte le panel deux fois par année afin de connaître l'avis d'entreprises de la région sur les nouvelles initiatives mises en place par la Ville.
Ateliers publics de réflexion sur l'innovation	L'objectif des ateliers est de récolter un maximum d'idées innovantes afin d'améliorer les conditions de vie des citoyens. Les idées qui y sont soumises sont triées et présentées à des organisations en recherche et développement pour évaluer leur faisabilité.

Instruments économiques

57 L'application du principe de responsabilité intergénérationnelle ou de celui du pollueur-payeur a favorisé l'instauration de certains instruments économiques. Ces derniers peuvent prendre différentes formes, telles que des cotisations investies dans des fonds ou des mesures fiscales. Ils représentent une source de revenus qui peut être utilisée pour promouvoir le développement durable. Depuis les années 1980, la Norvège a implanté divers instruments économiques, dont les suivants.

Norvège – instruments économiques

Taxes environnementales	La Norvège a un taux de taxation parmi les plus élevés des pays de l'OCDE. En 2011, environ 35 taxes environnementales ont rapporté 11 milliards de dollars. En 2013, près de 80 % des émissions seraient réglementées, notamment au moyen de permis et de taxes.
Fonds de pension global du gouvernement	Le Fonds est alimenté par les surplus de l'industrie pétrolière norvégienne. Ces surplus proviennent notamment du paiement des taxes, des frais relatifs aux permis d'exploitation de gisements ou d'exploration ou encore de la participation de l'État dans certaines sociétés semi-publiques. Le ministère des Finances a mis en place des lignes directrices et un comité en matière d'éthique afin d'encadrer les investissements du Fonds. Ces lignes directrices permettent notamment l'exclusion de certaines sociétés en raison de leurs pratiques non responsables. Le Fonds représente près de 1 % de la capitalisation boursière mondiale et gère un actif d'environ 500 milliards de dollars. C'est le deuxième fonds d'investissement souverain en importance dans le monde.
Fonds fiduciaire pour la gestion des forêts	Le Fonds est une réserve obligatoire, dont le but est de fournir aux propriétaires forestiers les moyens d'assurer une gestion durable de leur territoire. Pour chaque transaction financière issue de l'exploitation de la forêt, une taxe est prélevée et déposée dans le Fonds, laquelle varie de 4 à 40 % en fonction de la taille de l'exploitation forestière. Les sommes déposées appartiennent aux propriétaires de terrains. Ceux-ci peuvent utiliser ces sommes uniquement pour des investissements à long terme, qui vont permettre la gestion durable ou le renouvellement de la forêt (planification, reboisement, etc.).

58 La plupart des administrations étudiées tendent à adopter des pratiques d'approvisionnement responsable. Pour encadrer ces pratiques et favoriser le développement de technologies vertes et de produits responsables, la République de Corée a défini, par l'intermédiaire du Conseil national des sciences et des technologies, ses priorités en matière d'investissements dans les technologies vertes et mis en place des outils d'accompagnement.

République de Corée – Conseil national des sciences et des technologies	
Mandat et composition	Le Conseil est chargé de définir les priorités en matière d'investissements en recherche et développement, d'analyser leurs répercussions par domaine, de répartir le budget et de coordonner les actions des autres parties prenantes. Il est directement sous le contrôle du président de la République et sous la présidence du ministre de l'Éducation, des Sciences et des Technologies. Il est composé d'environ 140 personnes, dont 45 % sont des experts du secteur privé.
Résultats	Parmi les technologies recensées, le Conseil a sélectionné 27 technologies vertes qui ont été priorisées dans la stratégie gouvernementale.
Partenariat	L'Institut coréen de l'industrie et des technologies environnementales a mis en place une base de données répertoriant les produits et les services que le gouvernement considère comme responsables pour faciliter les démarches des organismes publics. De plus, il délivre une certification environnementale permettant de valoriser les différents produits auprès des consommateurs.

Mesure de la performance

59 Les administrations étudiées possèdent des indicateurs permettant de mesurer la performance de leur stratégie de développement durable. Ces indicateurs sont variés et découlent des différentes orientations stratégiques. Leur choix est très important. Le processus de sélection des indicateurs implique généralement la participation de plusieurs experts ou une consultation publique plus large.

60 Par exemple, une des administrations étudiées a défini deux catégories d'indicateurs. La première catégorie regroupe des indicateurs simplifiés ou accessibles, utilisés pour la reddition de comptes aux parties prenantes. Ceux-ci leur permettent d'avoir une bonne vue d'ensemble de la performance, tout en restant simples et compréhensibles. La seconde catégorie d'indicateurs, plus scientifiques, sert à faire un suivi précis sur des sujets clés. Ces indicateurs sont destinés aux experts et aux décideurs.

61 Par ailleurs, voici des exemples d'indicateurs utilisés par une ou plusieurs des administrations étudiées :

- la situation économique de la société (produit intérieur brut, revenus nets, etc.) ;
- l'empreinte environnementale (émissions de gaz à effet de serre, d'oxyde d'azote, etc.) ;
- la consommation de ressources (consommation d'énergie, part d'énergie renouvelable, etc.) ;
- l'éducation (niveau, taux de décrochage, etc.) ;
- la santé humaine (espérance de vie, taux de fécondité, etc.).

62 Une reddition de comptes régulière sur les indicateurs permet de mieux adapter la stratégie et d'ajuster les politiques en place. En Norvège, la reddition de comptes est réalisée tous les ans dans un rapport produit par le ministère des Finances et présenté au Parlement. Il revient toutefois à l'ensemble des ministères norvégiens de transmettre de l'information sur leur champ de compétence respectif. Cette information est compilée par le Bureau des statistiques.

Conclusion

63 La dernière section du chapitre a permis de faire ressortir des initiatives intéressantes entreprises par les cinq administrations étudiées. Les initiatives mises en œuvre par celles-ci le sont dans un contexte propre à chacune et ne peuvent pas toujours être reprises ailleurs intégralement. En effet, il n'y a pas de modèle unique pour mener avec succès une démarche vers un développement plus durable de la société. Cependant, de telles initiatives peuvent susciter ou alimenter la réflexion au Québec, à l'aube de la révision de la stratégie de développement durable qui guidera les actions des entités gouvernementales au cours des prochaines années.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Rapport du commissaire au développement durable
Hiver 2013

CHAPITRE
3

Interventions gouvernementales

Gouvernance de l'eau

Ministère des Affaires municipales, des Régions
et de l'Occupation du territoire
Ministère du Développement durable, de l'Environnement,
de la Faune et des Parcs

Faits saillants

Objectifs des travaux

Au Québec, l'eau constitue une ressource patrimoniale et collective. L'État a un rôle de gardien afin d'en assurer la protection et la gestion intégrée, et ce, dans un souci de pérennité.

Notre vérification a été effectuée auprès du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) et du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP). Nos travaux se sont articulés autour de quatre éléments fondamentaux pour une saine gouvernance de l'eau, soit :

- la mise en place du cadre de gestion dans lequel doivent s'insérer les principales orientations gouvernementales ;
- l'acquisition des connaissances nécessaires à une prise de décision éclairée ;
- la coordination efficace des interventions gouvernementales ;
- l'utilisation de mécanismes de suivi et de reddition de comptes adéquats.

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant la gouvernance de l'eau.

Il n'y a pas de cadre de gestion qui précise l'ensemble des orientations gouvernementales actuelles en matière de gestion de l'eau. Un tel cadre est essentiel pour assurer la cohérence des actions des intervenants dans le domaine. La dernière démarche visant à orienter l'action gouvernementale remonte à l'adoption de la *Politique nationale de l'eau* (PNE) en 2002.

La ***Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*** **s'est ajoutée au cadre législatif en 2009.** Toutefois, à elle seule, elle n'a pas permis de réorienter, d'intégrer ni de systématiser le droit de l'eau.

Les informations, les enjeux et les préoccupations colligés dans les plans directeurs de l'eau (PDE) des bassins versants ne sont pas toujours pris en compte dans les documents de planification de l'aménagement du territoire. De plus, le MDDEFP ne connaît pas le taux d'application des actions associées aux PDE.

Le MDDEFP n'a toujours pas de base de connaissances consolidée permettant d'avoir un portrait global de la ressource eau et de ses écosystèmes aquatiques afin de gérer efficacement les risques et les enjeux qui leur sont associés. Quatre années se sont écoulées depuis la mise en place du Bureau des connaissances sur l'eau. Force est de constater qu'il est peu avancé dans la réalisation de son mandat.

Le MAMROT n'a pas de portrait global de l'état des infrastructures municipales relatives à l'eau et les informations obtenues auprès des municipalités pour établir le coût de l'eau sont souvent incomplètes et manquent d'uniformité. Par conséquent, il n'est pas en mesure de planifier adéquatement les investissements futurs liés aux infrastructures.

Le MDDEFP et le MAMROT ne se sont pas assurés d'une coordination suffisante des interventions gouvernementales relatives à la gestion de l'eau et d'une complémentarité de leurs actions respectives. L'absence d'orientation gouvernementale sur la gestion intégrée de l'eau et le fait que la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* n'est pas entièrement mise en œuvre après plus de 25 ans illustrent la nécessité d'apporter des améliorations à cet égard.

Le suivi des engagements énoncés dans la PNE et la reddition de comptes n'ont pas permis de soulever, en temps opportun, les problèmes liés à sa mise en œuvre, d'évaluer l'effet réel des interventions et d'apporter des correctifs, au besoin.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MAMROT et du MDDEFP. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

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

Recommandations au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

4 **Établir le coût complet de l'eau au moyen de données fiables et précises.**

5 **Établir le portrait global des infrastructures municipales relatives à l'eau et l'actualiser sur une base régulière.**

Recommandations au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs

1 **Élaborer et mettre en œuvre un nouveau cadre de gestion qui précise l'ensemble des orientations actuelles pour assurer la cohérence des interventions gouvernementales en matière de gestion de l'eau.**

2 **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.**

3 **Consolider l'information et acquérir la connaissance permettant de déterminer les lacunes, les risques et les enjeux sous-jacents à la gouvernance de l'eau.**

9 **Faire un suivi et une reddition de comptes en temps opportun afin d'évaluer l'efficacité des interventions gouvernementales en matière de gouvernance de l'eau et de mettre en place les mesures correctives requises.**

Recommandations au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs ainsi qu'au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

6 **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.**

7 **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.**

8 **Concevoir et mettre en place les mécanismes nécessaires pour s'assurer de l'intégration de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* dans les schémas des municipalités régionales de comté et les règlements des municipalités.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 9

2.1 **Cadre de gestion** 9

Reconnaissance de l'eau comme patrimoine collectif

Protection de la santé publique et des écosystèmes aquatiques

Gestion intégrée de l'eau par bassin versant

Recommandations

2.2 **Acquisition de connaissances** 13

Ressource eau et écosystèmes aquatiques

Demande et coût de l'eau

État des infrastructures municipales relatives à l'eau

Problématiques émergentes

Recommandations

2.3 **Coordination des interventions gouvernementales** 17

Politique nationale de l'eau

Schéma d'aménagement et de développement

Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables

Recommandation

2.4 **Suivi et reddition de comptes** 19

Bilans annuels

Rapport d'évaluation

Recommandation

Commentaires des entités vérifiées 22

Annexes et sigles 25

Équipe

Janique Lambert
Directrice de vérification

Maude Beaulieu
Yves Bigué
Carl Touzin
Nadia Zenadocchio

1 Mise en contexte

1 Au Québec, l'eau constitue une ressource patrimoniale et collective. L'État a un rôle de gardien afin d'en assurer la protection et la gestion, et ce, dans un souci de pérennité de la ressource. Au fil des ans, divers événements ont influencé les initiatives et les décisions entourant la gouvernance de l'eau. La section suivante en présente quelques-uns parmi les plus importants.

Historique

2 En 1968, le gouvernement a mis sur pied la Commission d'étude sur les problèmes juridiques de l'eau (commission Legendre), geste motivé notamment par les raisons suivantes :

- le statut juridique complexe de l'eau ;
- la fragmentation de l'administration de l'eau au sein de multiples entités gouvernementales.

3 Dans son rapport, publié en 1972, cette commission soulignait les limites de l'approche sectorielle de la gestion de l'eau. Dans ses conclusions, elle recommandait au gouvernement de corriger la situation en reconnaissant à l'eau un statut de ressource et en désignant un gestionnaire unique de cette dernière.

4 En 1997, le gouvernement a annoncé que le Québec entreprendrait une démarche devant conduire à l'adoption d'une politique de gestion en la matière. Le Symposium réunissant divers experts nationaux et internationaux dans le domaine de l'eau a permis de dresser un premier portrait des différents usages de la ressource à l'échelle provinciale et de ses modes de gestion.

5 En 1998, le ministre de l'Environnement et de la Faune a donné au Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) le mandat de faire enquête et de diriger la Commission sur la gestion de l'eau au Québec. Cette commission, appelée couramment la commission Beauchamp, a été amenée à formuler des recommandations préalablement à l'élaboration de la future politique québécoise sur la gestion de l'eau.

6 Au mois de mai 2000 est survenue la **tragédie de Walkerton** en Ontario. La commission d'enquête ontarienne formée à la suite de cet événement a formulé, entre autres, la recommandation suivante : « Le gouvernement provincial devrait élaborer une politique globale de l'eau potable "de la source au robinet" qui couvre tous les aspects de l'approvisionnement en eau potable, depuis la protection des sources jusqu'à l'élaboration de normes, en passant par le traitement, la distribution et l'intervention en cas d'urgence. »

La tragédie de Walkerton a causé des décès et de nombreuses personnes ont été malades en raison d'une épidémie d'*E. coli* liée à la contamination de l'eau destinée à la consommation.

Un autre incident de ce type est survenu en 2011 à North Battleford, Saskatchewan : cette fois, des milliers d'habitants ont été affectés.

7 Durant la même période, la commission Beauchamp a déposé son rapport. Parmi ses recommandations, signalons les deux suivantes :

- réformer et systématiser le droit de l'eau au Québec ;
- adopter une approche de gestion intégrée de l'eau par **bassin versant**.

Le bassin versant désigne un territoire délimité par les lignes de partage des eaux sur lequel toutes les eaux s'écoulent vers un même point appelé *exutoire*.

8 Dès juin 2000, le gouvernement a donné suite à ce rapport en publiant le *Cadre général d'orientation de la future politique sur la gestion de l'eau*.

9 En juin 2001, le *Règlement sur l'eau potable* a été abrogé et les normes ont été resserrées par l'adoption du *Règlement sur la qualité de l'eau potable*, visant la protection de la qualité de l'eau potable consommée au Québec.

10 À la fin de 2002, le gouvernement a adopté la *Politique nationale de l'eau* (PNE), une étape charnière dans la gestion de l'eau au Québec. La PNE affirme le caractère collectif des ressources en eau pour les citoyens du Québec, répondant ainsi à l'une des recommandations fondamentales figurant dans le rapport de la commission Beauchamp. Cinquante-sept engagements ont été pris dans le cadre de cette politique, laquelle trace les grandes orientations devant guider les actions gouvernementales. Les engagements énoncés dans la PNE sont présentés à l'annexe 3.

11 En 2006, les **fleurs d'eau de cyanobactéries** ont été détectées, à des degrés divers, dans un certain nombre de plans d'eau du Québec. Un plan d'intervention gouvernemental pour 2007-2017 a été déployé avec la participation des ministères concernés et a fait appel à des organismes de bassin versant et des conseils régionaux de l'environnement.

Les fleurs d'eau de cyanobactéries, communément appelées *algues bleu-vert*, sont des micro-organismes aquatiques qui possèdent des caractéristiques provenant à la fois des bactéries et des algues. Les cyanobactéries sont présentes de façon naturelle dans les lacs. Elles deviennent problématiques lorsque certaines espèces se multiplient rapidement et forment une masse visible à l'œil nu à la surface du lac ou dans l'eau.

12 Par ailleurs, c'est au mois de juin 2009 que la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* a été sanctionnée.

13 Enfin, la *Stratégie québécoise d'économie d'eau potable* a été adoptée en 2011.

Cadre légal et réglementaire

14 Le cadre juridique propre à l'eau est formé d'un ensemble de dispositions réparties dans plusieurs textes législatifs.

15 La *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) constitue la principale assise des interventions du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP). L'un des moyens prévus par la loi est d'établir un régime préventif visant à soumettre obligatoirement certaines activités ou certains projets (tel l'établissement d'un aqueduc, d'une prise d'eau, d'un dispositif pour le traitement des eaux usées, etc.) à l'autorisation préalable du ministère. La loi accorde aussi à ce dernier des pouvoirs d'inspection pour assurer son respect et celui de ses règlements. Ces pouvoirs lui permettent notamment de veiller à l'application de la réglementation dans

différents aspects de la gestion de l'eau, dont la qualité de l'eau potable et le captage des eaux souterraines. Enfin, la LQE prévoit des sanctions administratives pécuniaires et des poursuites pénales pour les contrevenants.

16 En plus de contenir des dispositions qui modifient la LQE, la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* confirme le statut juridique de l'eau à titre de ressource faisant partie du patrimoine commun de la nation québécoise. Elle affirme que la gouvernance de l'eau doit être réalisée de manière intégrée et concertée dans les bassins hydrographiques, le tout en tenant compte des principes du développement durable.

17 La *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* a aussi une incidence sur nos travaux.

Rôles et responsabilités

18 Étant donné leur mission respective, le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) et le MDDEFP ont un rôle déterminant et complémentaire dans la gestion de l'eau. Le MAMROT est responsable de l'aménagement du territoire et du soutien des projets d'infrastructures municipales relatives à l'eau, alors que le MDDEFP, en plus de devoir protéger l'environnement, a autorité sur le domaine hydrique de l'État et est tenu d'assurer la gestion de l'eau en tant que richesse naturelle. L'annexe 2 présente en détail les rôles et les responsabilités de ces deux ministères relativement à la présente vérification. Cette annexe résume également les responsabilités des municipalités régionales de comté (MRC), des municipalités et des OBV afin de permettre au lecteur de mieux comprendre leurs interactions avec les ministères.

19 Les objectifs de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

20 Les travaux se sont articulés autour de quatre éléments fondamentaux pour une saine gouvernance de l'eau, soit :

- la mise en place du cadre de gestion dans lequel doivent s'insérer les principales orientations gouvernementales ;
- l'acquisition des connaissances nécessaires à une prise de décision éclairée ;
- la coordination efficace des interventions gouvernementales ;
- l'utilisation de mécanismes de suivi et de reddition de comptes adéquats.

2.1 Cadre de gestion

21 Comme nous l'avons décrit précédemment, il y a eu plusieurs initiatives gouvernementales successives qui ont influencé la gouvernance de l'eau au Québec : la tenue des commissions Legendre et Beauchamp ainsi que l'adoption de la LQE, de la PNE et de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*.

22 En pratique, il n'y a pas de cadre de gestion qui précise l'ensemble des orientations gouvernementales actuelles en matière de gestion de l'eau. Un tel cadre est essentiel pour assurer la cohérence des actions des intervenants dans le domaine.

23 La dernière démarche menant à l'élaboration d'un cadre de gestion de l'eau au Québec et visant à orienter l'action gouvernementale remonte à la PNE. Depuis son dépôt, en 2002, celle-ci n'a pas réussi à encadrer adéquatement cette gestion. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce fait.

24 D'abord, le plan de mise en œuvre des engagements de cette politique n'a pas été suffisamment ficelé ; plusieurs engagements ne sont pas formulés de manière à permettre un suivi axé sur les résultats recherchés ou n'ont pas d'échéance précise. Ce plan n'a donc pas permis de concrétiser l'ensemble des engagements.

25 Ensuite, la PNE n'a pas été revue afin de refléter l'évolution des enjeux et d'intégrer les nouvelles problématiques. La réflexion quant à la nécessité de mettre à jour la politique en vigueur ou d'en élaborer une autre est repoussée à 2014, de sorte que plus de 10 ans se seront écoulés avant qu'on se dote d'un nouveau cadre de gestion pouvant mener à une gestion intégrée de l'eau.

26 Enfin, un régime de redevances générant un fonds affecté au financement des mesures prises dans le cadre de la PNE devait être mis en place à compter de 2003. Selon une approche utilisateur-payeur et pollueur-payeur, les usagers devenaient redevables quant à l'utilisation et à la détérioration de l'eau. Ce fonds

devait assurer la gouvernance de l'eau et contribuer aux mesures visant la pérennité de la ressource. Or, les redevances ne sont exigées que depuis 2012 et les sommes perçues sont acheminées au **Fonds vert** du gouvernement du Québec.

Le Fonds vert a été institué en 2006 par le MDDEFP afin d'appuyer la réalisation de mesures favorisant le développement durable, plus particulièrement à l'égard de son volet environnemental. Ce fonds permet notamment au ministère d'apporter un soutien financier à divers acteurs de la société.

27 Pour illustrer davantage le fait que la PNE n'a pas donné les résultats escomptés, nous présentons dans les sections suivantes l'évolution des trois enjeux auxquels le gouvernement voulait s'attaquer en adoptant cette politique :

- reconnaître l'eau comme patrimoine collectif des Québécois ;
- assurer la protection de la santé publique et des écosystèmes aquatiques ;
- gérer l'eau de façon intégrée dans une perspective de développement durable.

Reconnaissance de l'eau comme patrimoine collectif

28 De l'avis des membres de la commission Beauchamp, il était important que le Québec fixe, d'un point de vue légal, les orientations quant au maintien de la qualité de l'eau, à sa préservation, à son utilisation, à sa conservation et à sa mise en valeur. La détermination de ces paramètres devait établir un véritable droit de l'eau et, par conséquent, être le lieu de départ d'une plus grande concordance législative et réglementaire.

29 D'ailleurs, avec l'adoption de la PNE, le gouvernement prenait un premier engagement : « Entreprendre la révision du cadre juridique concernant l'eau et développer les outils légaux nécessaires à la mise en œuvre de la Politique. »

30 La *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* s'est ajoutée au cadre législatif en 2009 et est venue confirmer le statut juridique de l'eau comme ressource collective ainsi que le caractère commun de son usage.

31 Cette loi a également mis en avant le principe d'utilisateur-payeur en donnant lieu à l'adoption de règlements touchant notamment les prélèvements d'eau. Toutefois, à elle seule, elle n'a pas permis de réorienter, d'intégrer ni de systématiser le droit de l'eau. L'application des dispositions légales, réglementaires et normatives en matière d'eau demeure donc difficile en raison de la complexité du cadre juridique.

32 Ainsi, ce dernier est formé de dispositions contenues dans plusieurs textes législatifs et réglementaires, dont les principaux relèvent du MDDEFP. L'annexe 4 en présente une quarantaine, en précisant les entités responsables de leur mise en œuvre, ce qui traduit bien cette réalité.

Protection de la santé publique et des écosystèmes aquatiques

33 Afin de protéger davantage la santé publique, le gouvernement a régulièrement mis à jour ses normes en la matière depuis 2001, avec l'adoption d'une nouvelle version du *Règlement sur la qualité de l'eau potable* en 2012. Voulant moderniser les usines de production d'eau potable pour qu'elles respectent ces normes, il a pris l'engagement de soutenir financièrement les municipalités. Le chapitre 6 présente les résultats de nos travaux à l'égard du contrôle et de la surveillance de la production d'eau potable, alors que le chapitre 4 concerne l'aide financière pour les infrastructures municipales relatives à l'eau.

34 En ce qui a trait à la protection de l'eau et des écosystèmes aquatiques, le gouvernement a indiqué dans la PNE qu'il prévoyait adopter une stratégie de protection des sources d'eau et intensifier les activités d'acquisition de connaissances relativement aux milieux aquatiques, riverains et humides. Or, après 10 ans, la *Stratégie de protection et de conservation des sources destinées à l'alimentation en eau potable* n'est toujours pas adoptée et demeure à l'état de projet. Bien que des efforts aient été consentis pour l'acquisition de connaissances, la consolidation de celles-ci, afin de les rendre facilement accessibles aux divers acteurs de la gestion intégrée de l'eau, tarde à se réaliser, comme il est expliqué dans la section 2.2.

Gestion intégrée de l'eau par bassin versant

35 En adoptant la PNE, le gouvernement affirmait sa volonté de mettre en œuvre progressivement la gestion intégrée de l'eau par bassin versant.

36 L'eau n'est pas encore gérée de façon intégrée sur la base des bassins versants.

37 La PNE est claire quant au rôle et au fonctionnement des OBV. Aux niveaux local et régional, ces derniers ont la responsabilité de mettre en œuvre la gestion intégrée en élaborant un **plan directeur de l'eau** (PDE) du bassin versant et en spécifiant les résultats à atteindre à l'intérieur d'un plan d'action. Le PDE est par la suite transmis au MDDEFP pour approbation. Soulignons que la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* est venue légitimer les OBV et les PDE en 2009. Toutefois, en pratique, l'influence des OBV demeure limitée.

Selon la PNE, le plan directeur de l'eau est l'instrument devant permettre une gestion plus efficace de l'eau. Ce document rassemble des éléments d'information nécessaires à la compréhension des problèmes d'ordre hydrique et environnemental du bassin versant ainsi que les solutions d'intervention envisagées, notamment en matière de protection, de restauration et de mise en valeur de l'eau.

38 Pour déterminer les enjeux et les priorités locales nécessaires à l'élaboration du PDE, les OBV doivent s'appuyer à la fois sur la consultation de la population, sur l'expertise locale et régionale, sur les responsabilités des municipalités et des MRC présentes sur le territoire de même que sur celles des ministères et autres organismes gouvernementaux.

Les membres de l'OBV sont issus de divers milieux : gouvernemental, autochtone, municipal, agricole, économique, environnemental et communautaire.

39 La PNE précise également que les **membres de l'OBV** doivent chacun prendre des mesures concrètes pour atteindre les résultats spécifiés dans les plans d'action relatifs aux PDE. À cet effet, les municipalités et les MRC jouent un rôle névralgique, en raison notamment de l'importance de leurs responsabilités en matière d'aménagement du territoire.

40 Les informations, les enjeux et les préoccupations colligés dans les PDE ne sont pas toujours pris en compte dans les documents de planification de l'aménagement du territoire. De plus, le MDDEFP ne connaît pas le taux d'application des actions associées aux PDE.

Les intervenants désignés dans le plan d'action sont notamment les municipalités, les MRC, les ministères et organismes, les autres acteurs régionaux et la population.

41 Chaque **intervenant désigné dans le plan d'action** est invité à accomplir les activités qui le concernent, mais il n'a pas l'obligation de s'exécuter puisqu'il s'agit d'une démarche volontaire. Ainsi, une municipalité n'est pas tenue d'adopter un nouveau règlement, même s'il est nécessaire à la mise en œuvre du plan. De plus, le suivi des actions découlant des PDE fait par le MDDEFP est insuffisant.

42 Or, la gestion intégrée de l'eau est un enjeu trop important pour que le gouvernement, pourtant fiduciaire de la ressource, s'en remette au bon vouloir des intervenants pour la mise en œuvre des PDE. En effet, les décisions de ces derniers risquent d'être davantage influencées par les retombées économiques, à court terme, liées au développement du territoire que par les préoccupations de protection, de restauration et de mise en valeur des bassins versants mises de l'avant par l'OBV.

Recommandations

43 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs.

1. **Élaborer et mettre en œuvre un nouveau cadre de gestion qui précise l'ensemble des orientations actuelles pour assurer la cohérence des interventions gouvernementales en matière de gestion de l'eau.**
2. **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.**

2.2 Acquisition de connaissances

44 La planification des interventions gouvernementales afférentes à la gestion de l'eau requiert des connaissances permettant de déterminer les risques et les enjeux qui y sont associés. Ces connaissances visent, entre autres, la ressource elle-même et les écosystèmes aquatiques, la demande et le coût de l'eau, l'état des infrastructures municipales relatives à l'eau ainsi que les problématiques émergentes.

Ressource eau et écosystèmes aquatiques

45 Il existe au Québec une bonne quantité et une grande diversité de données liées à la ressource eau et aux écosystèmes aquatiques. Elles sont produites et accumulées par divers acteurs, gouvernementaux ou non, qui ont convenu de les partager. Cependant, ces données auraient tout avantage à être mieux structurées et organisées de manière à fournir une information utile à la prise de décision en matière de gestion intégrée de l'eau.

46 Le gouvernement a énoncé ce qui suit dans la PNE : « Afin d'améliorer la cohérence dans les différents domaines de la gouvernance de l'eau et à diverses échelles d'intervention (locale, nationale, fédérale et internationale), il est nécessaire de regrouper l'information pour qu'elle soit diffusée et accessible à l'ensemble des acteurs de l'eau. Cet exercice est notamment vital pour la mise en œuvre de la gestion intégrée de l'eau à l'échelle du bassin versant et du Saint-Laurent, qui suscite des besoins spécifiques concernant l'information et la connaissance. »

47 C'est dans cette optique que le gouvernement s'est engagé à regrouper et à développer l'information sur l'eau et les écosystèmes aquatiques requise pour la gouvernance de l'eau. Selon le plan d'action pour la mise en œuvre de la PNE, il devait s'être acquitté de cet engagement dès 2003. Signalons qu'un projet sous la gouverne du MDDEFP est en cours à cet égard.

48 Neuf ans après l'échéance prévue, le MDDEFP n'a toujours pas de base de connaissances consolidée permettant d'avoir un portrait global de la ressource eau et de ses écosystèmes aquatiques afin de gérer efficacement les risques et les enjeux qui leur sont associés.

49 Le Bureau des connaissances sur l'eau, constitué au sein du ministère, a amorcé ses activités en 2008. Son mandat est le suivant :

- assurer la mise en place et la coordination technique d'un système d'information visant la collecte de données sur les ressources en eau, les écosystèmes aquatiques et leurs usages à l'échelle des unités hydrographiques, ainsi que la conservation et la diffusion de ces données, dans le but de 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 ;

- transmettre au ministre un rapport sur l'état des ressources en eau et des écosystèmes aquatiques, au plus tard le 12 juin 2014 et, par la suite, tous les cinq ans.

50 Quatre années se sont écoulées depuis la mise en place du Bureau. Force est de constater qu'il est peu avancé dans la réalisation de son mandat. Les efforts sont surtout mis à recenser l'information existante pour le rapport quinquennal ainsi que le Portail sur l'eau en développement. Globalement, les données restent dispersées et s'avèrent difficilement utilisables dans leur forme actuelle par les divers acteurs de l'eau.

Demande et coût de l'eau

Les Québécois sont parmi les plus grands consommateurs d'eau : les volumes unitaires distribués par les municipalités s'avèrent supérieurs aux moyennes nord-américaines et européennes, ce qui entraîne une hausse indue des coûts d'exploitation.

51 Les pressions sur la ressource, pour ce qui est de la quantité et de la qualité, sont importantes. Soulignons que les Québécois sont parmi les **plus grands consommateurs** d'eau au monde. Il est essentiel de connaître la demande actuelle ainsi que le coût de l'eau à l'égard des réseaux de distribution municipaux afin de prévoir les besoins et d'établir des mesures visant notamment à réduire la consommation.

52 Le MAMROT a bonifié sa connaissance portant sur la demande en eau ; toutefois, les informations obtenues auprès des municipalités pour établir le coût de l'eau sont souvent incomplètes et manquent d'uniformité.

53 Dans la foulée de la PNE, le MAMROT s'était engagé à élaborer une stratégie de conservation de l'eau potable, laquelle inclurait la quantification des volumes d'eau distribués, consommés et perdus à travers les réseaux de distribution municipaux.

54 La *Stratégie québécoise d'économie d'eau potable* a finalement été adoptée en 2011 et un rapport annuel de l'usage de l'eau potable a été produit, accompagné d'indicateurs de performance. Des données sur la quantité d'eau distribuée par personne ainsi qu'un indicateur de pertes d'eau potentielles y sont présentés.

55 En ce qui concerne le coût complet de l'eau, nous avons effectué une mission de vérification de l'optimisation des ressources auprès du MAMROT en 2004-2005. Nous avions alors insisté sur l'importance de déterminer le coût complet de l'eau pour gérer efficacement cette ressource. Nous expliquions également que, sans cette connaissance, il devient difficile de prendre une décision de façon éclairée et de sensibiliser les citoyens. Un suivi de ces travaux de vérification a été réalisé en 2009-2010 et a démontré que le volet du coût de l'eau nécessitait encore des améliorations.

56 Le MAMROT a accompli des actions en vue de combler cette lacune. Entre autres, il a déterminé les composantes de ce coût de l'eau et mis au point un outil permettant de le calculer. Avec l'instauration, en 2011, de la *Stratégie*

québécoise d'économie d'eau potable, un formulaire comprenant notamment l'outil de calcul du coût complet de l'eau a été rempli par plusieurs municipalités et transmis aux responsables ministériels.

57 Cependant, les informations recueillies à ce jour sont incomplètes et leur compilation a révélé des disparités dans le type d'informations fournies d'une municipalité à l'autre. Rappelons l'importance d'obtenir des renseignements pertinents et de pouvoir ainsi élaborer des indicateurs. Ceux-ci permettraient aux municipalités de mesurer leur propre performance et de se comparer entre elles afin d'optimiser, du point de vue tant économique que technique, les projets d'infrastructures. De plus, la méconnaissance du coût complet de l'eau empêche l'établissement d'une tarification adéquate, laquelle permettrait de recouvrer une partie des dépenses des services d'eau (potable et usée) sur la base du principe de l'utilisateur-payeur et aiderait à réaliser les économies d'eau potable souhaitées.

58 Les choix quant aux moyens à utiliser pour fournir de l'eau potable de façon économique et efficiente doivent reposer sur des données exactes et précises. Par exemple, le coût complet de l'eau pourrait servir à démontrer l'avantage, sur le plan financier, de protéger d'abord les sources et d'améliorer la qualité de l'eau brute plutôt que d'investir ensuite dans des infrastructures coûteuses. C'est ce qui a d'ailleurs été fait à l'égard des bassins versants des **monts Catskill**, dans l'État de New York.

Aux prises avec un problème d'alimentation en eau potable, dont la qualité se trouvait menacée par l'urbanisation et l'activité économique croissantes, la Ville de New York a misé sur la protection des écosystèmes naturels des bassins versants des monts Catskill plutôt que de construire une usine de production d'eau potable. Elle a ainsi réalisé des économies de plusieurs milliards de dollars.

État des infrastructures municipales relatives à l'eau

59 Selon le MAMROT, les sommes allouées depuis 1978 au financement des infrastructures municipales relatives à l'eau par le gouvernement du Québec sont de l'ordre de 9 milliards de dollars. Afin de planifier de façon précise les besoins concernant les investissements pour le maintien et la pérennité des actifs ainsi que pour le développement des infrastructures, une bonne connaissance de leur état s'avère essentielle.

60 Le MAMROT n'a pas de portrait global de l'état des infrastructures municipales relatives à l'eau.

61 Les mécanismes en place ne permettent pas au MAMROT de collecter l'information de gestion requise aux fins de sa planification. Les inspections des stations d'assainissement des eaux usées ne permettent pas de dresser un bilan général de leur état en vue d'anticiper les besoins. La même situation s'observe du côté des usines de production d'eau potable : les inspections réalisées par le MDDEFP visent à s'assurer de la conformité au *Règlement sur la qualité de l'eau potable* et aux autorisations délivrées et non à déterminer l'état des infrastructures.

62 Actuellement, la planification des besoins en infrastructures est basée sur le cadre de gestion du MAMROT, un document élaboré en 2009. Dans notre suivi portant sur les services d'eau et la pérennité des infrastructures, publié en 2009-2010, nous avions souligné que ce cadre reposait sur des informations provenant de différentes sources dont certaines méritaient d'être mises à jour. Or, c'est toujours ce même cadre qui sert pour la planification des besoins en infrastructures municipales relatives à l'eau.

63 En l'absence de connaissances sur le coût de l'eau et l'état de l'ensemble des infrastructures, le MAMROT n'est pas en mesure de planifier adéquatement les investissements futurs liés aux infrastructures.

Problématiques émergentes

64 Accroître les connaissances sur différents aspects relatifs à l'eau et à sa gestion est important afin de déceler les problématiques émergentes, de préciser les risques et les enjeux s'y rattachant, de déterminer les mesures à prendre ou d'anticiper les investissements nécessaires, le cas échéant.

65 Le MDDEFP a mis en place un comité consultatif ministériel pour accroître les connaissances sur la présence de contaminants d'intérêt émergent, leur comportement de même que leurs effets sur les écosystèmes et la santé humaine. Ce comité est appelé à formuler des recommandations et à améliorer leur gestion environnementale.

Un contaminant d'intérêt émergent est un produit chimique ou une matière qui présente une menace potentielle ou réelle à l'égard de la santé humaine ou de l'environnement. Les détersifs, les médicaments et bien d'autres substances entrent dans cette catégorie, qui évolue constamment. Un contaminant est qualifié d'émergent tant qu'il ne fait pas l'objet de critères ou de normes relativement à la protection de la santé et de l'environnement.

66 Concrètement, le comité produit et maintient à jour une liste de **contaminants d'intérêt émergent**. Les résultats des travaux du comité sont également publiés afin de diffuser les connaissances recueillies à leur égard, dont le *Suivi des produits pharmaceutiques et de soins personnels ainsi que des hormones dans des eaux usées, de l'eau de surface et de l'eau potable au Québec*, daté de juillet 2011.

67 Ainsi, sans être suivis systématiquement, les contaminants d'intérêt émergent présents dans l'eau potable font l'objet d'une préoccupation du MDDEFP et demeurent sous surveillance.

Recommandations

68 La recommandation suivante s'adresse au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs.

3 Consolider l'information et acquérir la connaissance permettant de déterminer les lacunes, les risques et les enjeux sous-jacents à la gouvernance de l'eau.

69 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

4 Établir le coût complet de l'eau au moyen de données fiables et précises.

5 Établir le portrait global des infrastructures municipales relatives à l'eau et l'actualiser sur une base régulière.

2.3 Coordination des interventions gouvernementales

70 Un grand nombre d'intervenants répartis dans plusieurs ministères et organismes sont mis à contribution dans la gestion de l'eau. Si la plupart des entités gouvernementales ont des responsabilités en la matière, le MDDEFP ainsi que le MAMROT jouent un rôle déterminant et complémentaire, étant donné la nature de leur mission. Pour ce faire, ils doivent travailler en étroite collaboration.

71 Le MDDEFP et le MAMROT ne se sont pas assurés d'une coordination suffisante des interventions gouvernementales relatives à la gestion de l'eau et d'une complémentarité de leurs actions respectives afin de maximiser leurs impacts sur la qualité de l'eau et la protection des écosystèmes aquatiques.

72 Une meilleure coordination gouvernementale aurait été possible à diverses occasions, notamment lors de la mise en œuvre de la PNE et de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables*, ainsi qu'au moment de la révision et de la mise à jour des schémas d'aménagement et de développement.

Politique nationale de l'eau

73 La mise en œuvre de la PNE nécessitait une forte coordination pour que les actions accomplies par les parties prenantes, en fonction de leurs responsabilités, soient cohérentes et qu'elles contribuent ainsi à l'atteinte des objectifs établis.

74 La mise en œuvre de la PNE a connu plusieurs manquements.

75 Le MDDEFP avait la responsabilité de coordonner les initiatives du gouvernement dans le domaine de l'eau de manière à en assurer une gestion cohérente. Il devait également déterminer les priorités nationales y afférentes et tenir compte, au nom du gouvernement, des objectifs visés par chacun des OBV. Dans les faits, ses interventions n'ont pas permis d'obtenir l'adhésion complète et continue des ministères et organismes concernés.

76 À l'initiative du MDDEFP, la **Table interministérielle sur la Politique nationale de l'eau** a été mise en place en 2001 afin notamment d'assurer les échanges et le suivi relatifs à la PNE.

77 Pendant les cinq premières années, la Table a suscité une certaine participation des hauts dirigeants des ministères, qui ont profité de ce forum pour discuter de dossiers stratégiques, comme la gestion intégrée par bassin versant et le plan d'action sur les cyanobactéries. Avec le temps, les travaux se sont un peu éloignés de ses mandats initiaux, le nombre de participants de haut niveau a diminué et peu de décisions stratégiques ont découlé de ses activités.

La Table interministérielle sur la Politique nationale de l'eau avait notamment comme mandat de :

- coordonner la mise en œuvre des engagements de la PNE ;
- approuver les rapports de suivi sur la mise en œuvre des engagements de la PNE ;
- donner des avis gouvernementaux sur différents sujets relatifs à l'eau, mais ne faisant pas nécessairement partie de la PNE.

78 Cet essoufflement a donné lieu à des retards dans la production des bilans annuels. Il explique également l'absence de prises de position claires quant aux mesures à prendre pour resserrer les actions afin d'atteindre les résultats visés.

79 À la suite de l'adoption de la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, le MDDEFP a, pour l'essentiel, adopté la même approche : la Table a été remplacée par le Comité interministériel sur la gestion intégrée de l'eau. Lors de notre vérification, nous ne pouvions juger des retombées de ce mécanisme de concertation puisqu'il n'en était qu'à ses débuts.

Schéma d'aménagement et de développement

80 L'aménagement du territoire, qui fait partie des responsabilités du MAMROT, est capital dans la gestion intégrée de l'eau. À cet égard, les MRC doivent tenir à jour un schéma d'aménagement et de développement, qui est le pivot de leurs travaux de planification. Il permet notamment d'y intégrer des perspectives liées au développement socioéconomique et à l'équilibre environnemental, incluant la gestion intégrée de l'eau par bassin versant.

81 Le MAMROT se base sur les orientations gouvernementales pour évaluer la conformité des schémas. Elles représentent une importante composante du cadre instauré par la *Loi sur l'aménagement et l'urbanisme*. Élaborées par les ministères concernés – sous la coordination du MAMROT – et ensuite adoptées par le Conseil des ministres, elles circonscrivent les problématiques ainsi que les préoccupations du gouvernement sur les questions d'aménagement du territoire devant être prises en compte dans les schémas.

82 Aucune orientation gouvernementale permettant d'expliquer clairement comment doit être prise en compte la gestion intégrée de l'eau dans le cadre de la révision et de la mise à jour des schémas n'a encore été établie.

83 Il est important que le MAMROT et le MDDEFP travaillent en collaboration pour élaborer une orientation gouvernementale sur la gestion intégrée de l'eau afin qu'elle soit prise en compte dans le processus d'approbation des schémas.

Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables

84 En 1987, le gouvernement adoptait la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* visant à accorder à ces zones une protection adéquate et minimale. Les rives, le littoral et les plaines inondables sont essentiels à la survie des composantes écologiques et biologiques des cours d'eau et des lacs. Le maintien de leur intégrité contribue également à réduire les risques d'inondation et d'érosion.

85 La *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* n'est pas entièrement mise en œuvre après plus de 25 ans.

86 Le MAMROT et le MDDEFP doivent, a priori, veiller à ce que les schémas d'aménagement et de développement produits par les MRC donnent lieu à l'application de cette politique. Afin de la rendre imposable à un tiers, les municipalités sont tenues d'adopter un règlement à cet effet.

87 Actuellement, le MAMROT et le MDDEFP ignorent dans quelle mesure les municipalités ont rempli cette obligation. En ne s'assurant pas que ces dernières adoptent un règlement qui intègre adéquatement les normes fixées par la politique, les deux ministères peuvent difficilement évaluer si l'objectif de protection des rives, du littoral et des plaines inondables est atteint.

Recommandations

88 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs ainsi qu'au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

6 **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.**

7 **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.**

8 **Concevoir et mettre en place les mécanismes nécessaires pour s'assurer de l'intégration de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* dans les schémas des municipalités régionales de comté et les règlements des municipalités.**

2.4 Suivi et reddition de comptes

89 Des bilans annuels sur la mise en œuvre de la PNE ont été produits de 2003 à 2008 et un rapport synthèse d'évaluation a été rendu public en 2011.

90 Le suivi des engagements énoncés dans la PNE et la reddition de comptes n'ont pas permis de soulever, en temps opportun, les problèmes liés à sa mise en œuvre, d'évaluer l'effet réel des interventions et d'apporter des correctifs, au besoin.

91 La *Loi sur l'administration publique* étant en vigueur depuis 2000, nous nous serions attendus à ce que le plan d'action visant la mise en œuvre de la PNE s'appuie fortement sur les principes de la gestion axée sur les résultats. Toutefois, ce plan ne contenait pas suffisamment de cibles ni d'indicateurs

pour évaluer adéquatement l'atteinte des objectifs fixés. De plus, il n'était pas assorti d'un échéancier précis. Étant donné ces lacunes, il n'est pas surprenant de constater la faiblesse de la reddition de comptes effectuée.

Bilans annuels

92 En guise de suivi, des bilans annuels ont été produits jusqu'en 2008 et rendus publics. Ceux-ci n'ont pas été très utiles en matière de gestion : en plus de ne pas avoir été publiés en temps opportun (délai de deux ans pour certains), ils se résumaient à une énumération des actions réalisées par les ministères responsables en lien avec les engagements, sans en apprécier les résultats par rapport aux objectifs fixés.

93 Dans les faits, plusieurs actions annoncées quant aux engagements pris dans la PNE, adoptée en 2002, ont tardé à se concrétiser. C'est notamment le cas de la *Stratégie québécoise d'économie d'eau potable* et du projet de *Stratégie de protection et de conservation des sources destinées à l'alimentation en eau potable*. Les écarts par rapport aux actions planifiées ont été analysés tardivement et les mesures correctives n'ont pas été appliquées en temps opportun.

94 En effet, la *Stratégie québécoise d'économie d'eau potable* a été adoptée sept ans plus tard que l'échéance prévue. En vigueur depuis 2011, elle rend conditionnelle l'attribution de toute aide financière à l'adoption de mesures d'économie d'eau et de réduction des fuites de la part des municipalités. Cela signifie qu'avant l'adoption de cette stratégie, plus de 1 milliard de dollars ont été donnés en subventions aux municipalités alors que les mesures d'économie d'eau qu'elles devaient mettre en place étaient peu contraignantes et ne faisaient pas systématiquement l'objet d'un suivi.

95 D'autre part, comme la protection des sources d'eau constituait un enjeu majeur, l'engagement figurant à cet égard dans la PNE avait pour but de réduire les risques de contamination des eaux de surface servant de sources d'approvisionnement aux municipalités. Cet engagement devait également permettre d'établir la vulnérabilité des zones de captage des eaux et de définir les actions prioritaires requises, notamment en matière d'aménagement et de développement du territoire, en vue d'améliorer la qualité de l'eau brute.

96 La réalisation de cet engagement aurait pour effet de limiter les sommes affectées au traitement de l'eau et de consolider les investissements publics en infrastructures tout en améliorant la qualité de l'environnement des citoyens et particulièrement des riverains. Or, la *Stratégie de protection et de conservation des sources destinées à l'alimentation en eau potable*, qui devait être adoptée en 2004, ne l'est toujours pas neuf années plus tard et aucune explication n'a été fournie dans les bilans publiés.

Rapport d'évaluation

97 Outre les bilans annuels, la PNE prévoyait qu'un rapport d'évaluation serait publié tous les cinq ans. Un seul rapport synthèse d'évaluation a été publié, et ce, en 2011. Selon ce rapport, les progrès réalisés à l'égard de 23 engagements ont été jugés satisfaisants, plusieurs actions concernant 15 autres engagements étaient toujours en cours de réalisation, les progrès relatifs à 4 engagements étaient jugés insatisfaisants et, faute de données disponibles ou en raison d'inactivité, 15 engagements n'ont même pas pu être évalués.

98 Il convient de citer quelques phrases formulées par les auteurs du rapport dans la conclusion. Ils soulèvent un problème de fond, qui aurait dû susciter une réaction rapide : « Huit ans après son adoption, des questions relatives au rôle de la Politique et à sa portée doivent être abordées. Plus précisément, des interrogations subsistent au sujet de l'adéquation entre certains engagements et les priorités gouvernementales actuelles, à propos de l'atteinte des objectifs de la Politique en l'absence de priorités initialement définies de même que concernant son financement limité. »

99 Ces préoccupations, qui étaient déjà importantes en 2011, ont été portées à l'attention du nouveau Comité interministériel sur la gestion intégrée de l'eau. À la suite d'une recommandation de ce comité, le MDDEFP a décidé d'attendre en 2014 avant de se pencher sur la nécessité d'élaborer une nouvelle politique ou de mettre à jour la PNE en vigueur, adoptée il y a plus de 10 ans.

Recommandation

100 La recommandation suivante s'adresse au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs.

9 Faire un suivi et une reddition de comptes en temps opportun afin d'évaluer l'efficacité des interventions gouvernementales en matière de gouvernance de l'eau et de mettre en place les mesures correctives requises.

Commentaires des entités vérifiées

Les entités vérifiées 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 des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

« **Recommandation 4.** Le MAMROT a priorisé au cours de la première année de mise en œuvre de la *Stratégie d'économie d'eau potable* (2011), l'amélioration de la connaissance de l'usage de l'eau et la diffusion de moyens visant la réduction de la consommation et des pertes d'eau en réseau. Le premier bilan produit indique que les objectifs de réduction prévus en 2017 sont pratiquement atteints dès la première année. Pour la deuxième année de la Stratégie, le MAMROT a déjà prévu l'amélioration des connaissances du coût de l'eau au Québec. À cet effet, un nouveau formulaire pour la préparation, par les municipalités, du bilan de l'usage de l'eau de 2012 a été mis en ligne dernièrement sur le site Web du MAMROT et des séances de formation sont prévues en 2013. Ce formulaire, qui doit être complété par les municipalités avant la fin juin 2013, comprendra des données sur le coût complet de l'eau dans la municipalité. Ces données seront validées et analysées afin d'évaluer le coût complet de l'eau au Québec.

« **Recommandation 5.** Selon l'énoncé budgétaire du 20 novembre 2012, tous les ministères touchés par la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques* devront réviser leur cadre de gestion pour l'hiver 2014. Des démarches avec le Secrétariat du Conseil du trésor sont entamées à cette fin.

« Pour réviser son cadre de gestion, le ministère prévoit se doter d'une banque de données intégrée sur l'ensemble des infrastructures municipales d'eau afin d'établir la valeur, l'état et les besoins en renouvellement du parc d'infrastructures qu'il finance.

« Une étude afin de choisir des variables efficientes pour construire une telle banque de données a été réalisée en 2011. Le MAMROT tient à préciser que ce sont les municipalités qui sont propriétaires des infrastructures municipales et qu'elles devraient donc posséder l'information pertinente sur la valeur des actifs et les besoins en la matière. Des consultations avec les Villes de Québec et Montréal et la FQM [Fédération québécoise des municipalités] et l'UMQ [Union des municipalités du Québec] sont entamées afin d'échanger sur les informations disponibles dans les municipalités en matière de gestion d'actifs et pour identifier les scénarios permettant de bâtir une banque de données en collaboration avec les partenaires municipaux.

« En lien avec les paragraphes 60 à 63 du rapport du Vérificateur général, le ministère tient à préciser qu'outre ce qui est inscrit au cadre de gestion, les banques de données du MDDEFP et du Suivi des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux (SOMAE) (mises à jour en continu), les plans d'intervention sur les réseaux souterrains (mis à jour par les municipalités selon les demandes d'aide financière, environ aux 5 ans) ainsi que les indicateurs de gestion municipaux (mis à jour annuellement) lui fournissent une connaissance générale du parc d'infrastructures municipales d'eau. De plus, les visites de pérennité des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux (OMAE) effectuées par le ministère permettent d'obtenir des informations qualitatives sur l'état et l'exploitation de ces OMAE. Ces informations sont utilisées pour planifier les investissements futurs du MAMROT en matière d'infrastructures municipales d'eaux par le biais des programmes d'aide financière.

« **Coordination des interventions gouvernementales.** Le ministère adhère aux recommandations 6, 7 et 8 et a déjà entrepris plusieurs actions afin d'assurer leur mise en œuvre. En effet, certains mécanismes de coordination et de complémentarité des interventions existent entre le MAMROT et le MDDEFP en matière d'aménagement du territoire. À titre d'exemple, le MDDEFP est systématiquement consulté sur tout projet de révision ou de mise à jour des schémas d'aménagement et de développement des MRC, notamment sur certains enjeux portant sur la gestion de l'eau. Tel que précisé dans le rapport du Vérificateur général, c'est sur la base des orientations gouvernementales en aménagement du territoire que se base le gouvernement pour juger de la conformité des schémas d'aménagement et de développement.

« Les orientations gouvernementales ont été adoptées par le conseil des ministres en 1994 et ont connu certaines modifications ponctuelles par la suite. Depuis 2011, le ministère a entrepris, en collaboration avec les ministères et organismes concernés, un important chantier visant à renouveler l'ensemble des orientations gouvernementales en matière d'aménagement du territoire. L'un des objectifs de ce renouvellement vise spécifiquement à définir des orientations gouvernementales précises sur la gestion intégrée des ressources en eau. Le MDDEFP et le MAMROT travaillent donc en collaboration afin de mieux intégrer les enjeux associés à l'eau au processus de prise de décision en aménagement du territoire. La *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* est au cœur de ces réflexions. »

Commentaires du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs

« Les principales assises du cadre de gestion de l'eau au Québec sont la *Politique nationale de l'eau* publiée en 2002 ainsi que la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection*, adoptée en 2009. Elles définissent les objectifs et les grandes orientations gouvernementales en la matière. On retrouve des orientations plus précises dans divers règlements, politiques, plans d'action et stratégies adoptés depuis 2002. Le MDDEFP reconnaît que la *Politique nationale de l'eau* n'est plus à jour, mais cela n'empêche pas le ministère de mettre en place des mesures afin de répondre à des enjeux qui ont émergé depuis 2002 (ex.: algues bleu-vert, adaptation aux changements climatiques). La majorité des engagements de la *Politique nationale de l'eau* sont tout de même réalisés sous une forme ou une autre, ou sont en voie de l'être. Cependant, plusieurs des engagements ont connu des délais d'application par rapport à l'échéancier initial et un nombre limité n'ont pas connu de suites, en raison des changements de priorités.

« À l'égard de la gestion intégrée de l'eau, malgré les progrès accomplis, notamment avec la modernisation du cadre législatif et réglementaire et la mise en place de 40 zones de gestion intégrée de l'eau couvrant l'ensemble des tributaires du Saint-Laurent, le MDDEFP convient que des efforts importants restent à faire pour susciter une plus grande mobilisation de l'ensemble des acteurs dans la poursuite de son implantation. La *Politique nationale de l'eau* indiquait d'ailleurs que la gestion intégrée de l'eau par bassin versant est un exercice de concertation de l'ensemble des acteurs de l'eau qui, compte tenu du caractère novateur de ce mode de gouvernance participative au Québec, ne pouvait être mis en place que graduellement. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Rôles et responsabilités

Annexe 3 Engagements pris par le gouvernement dans la *Politique nationale de l'eau*

Annexe 4 Principales lois s'appliquant à l'eau, règlements y afférents et entités responsables

Sigles

BAPE	Bureau des audiences publiques sur l'environnement
LQE	*Loi sur la qualité de l'environnement*
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MDDEFP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs
MRC	Municipalité régionale de comté
OBV	Organisme de bassin versant
PDE	Plan directeur de l'eau
PNE	*Politique nationale de l'eau*

Annexe 1 Objectifs de vérification et portée des travaux

Objectifs de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. 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 des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur la *Loi sur le développement durable,* la *Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection,* la PNE, les ententes intervenues entre le MAMROT et le MDDEFP en matière d'eau ainsi que sur des rapports d'autres vérificateurs législatifs. Les travaux de vérification 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 des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Au début des travaux de vérification, deux missions distinctes avaient respectivement pour sujet l'eau potable et les eaux usées municipales. Chacune d'entre elles comportait un objectif ayant trait à la gestion des interventions gouvernementales en matière d'eau. Nous avons pris la décision de rapporter le fruit de nos travaux relativement à ces deux objectifs dans un seul rapport, qui constitue le présent chapitre.

Mission de vérification : Gouvernance de l'eau

Objectif de vérification	Critères d'évaluation
Déterminer si le MAMROT et le MDDEFP ont mis en place les conditions qui permettent aux divers intervenants de prendre en charge les enjeux associés à la gestion de l'eau potable, et ce, de façon cohérente et efficace.	■ Les rôles et les responsabilités des différents intervenants sont définis clairement et des mécanismes de coordination sont mis en place afin d'obtenir une cohérence entre les actions de ces intervenants. ■ Une connaissance de l'état des ressources en eau basée sur une information pertinente et à jour est acquise. Cette connaissance s'appuie, entre autres, sur les éléments suivants : — la détermination des données nécessaires, notamment à l'égard de la quantité et de la qualité des ressources en eau, de l'état des bassins versants de même que celui des écosystèmes aquatiques ; — la mise en place de moyens efficaces permettant de colliger les données, de les structurer, de les conserver et de les rendre accessibles ; — l'analyse des données, qui permet de préciser les principaux risques et enjeux dans le domaine. ■ La planification des interventions gouvernementales afférentes à la gestion de l'eau potable établit les priorités des actions et les objectifs par rapport aux enjeux recensés. Cette planification se base notamment sur la prise en compte des éléments suivants : — la connaissance de l'état des ressources en eau et des infrastructures municipales ; — le coût de l'eau ; — les bonnes pratiques recensées, les problématiques émergentes et les nouvelles technologies ; — les orientations gouvernementales en matière de gestion de l'eau potable.

Mission de vérification : Gouvernance de l'eau (suite)

Objectif de vérification	Critères d'évaluation
	■ Un suivi de la mise en œuvre des interventions est exercé de façon continue afin d'évaluer le degré d'atteinte des objectifs fixés et l'impact des interventions. Les écarts sont analysés et, au besoin, des mesures correctives sont mises en place. ■ Une reddition de comptes est produite en temps opportun et permet notamment : — d'établir un lien clair entre les objectifs et les résultats obtenus, tout en expliquant les écarts, le cas échéant ; — de présenter les résultats dans le bon contexte ; — de présenter une information comparative dans le temps.

Mission de vérification : Contrôle et surveillance de l'assainissement des eaux usées municipales

Objectif de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que le MAMROT et le MDDEFP ont mis en place des mécanismes de coordination, de planification et de suivi des interventions gouvernementales, lesquels concourent à la gestion efficace de l'assainissement des eaux usées municipales.	■ Les ministères vérifiés ont précisé leurs rôles et responsabilités et ont mis en place des mécanismes de coordination pour assurer la cohérence de leurs interventions. ■ La planification globale afférente à l'assainissement des eaux usées municipales précise les priorités d'intervention ainsi que les objectifs à atteindre, et repose sur une connaissance détaillée et à jour des problèmes existants ou potentiels, notamment : — les risques associés à la qualité des milieux récepteurs et aux pressions causées par les activités et le développement municipal ; — les enjeux principaux tels le débordement des réseaux unitaires, la toxicité des effluents ainsi que les apports de phosphore au plan d'eau, là où la protection de la qualité de l'eau le justifie ; — l'état des infrastructures ; — les problèmes émergents, tels que les effets des changements climatiques et les incidences des micropolluants sur les milieux récepteurs ; — l'application de nouvelles technologies aux procédés de traitement. ■ Un suivi de la mise en œuvre des interventions est exercé de façon continue afin d'évaluer le degré d'atteinte des objectifs fixés et l'impact des interventions. Les écarts sont analysés et, au besoin, des mesures correctives sont mises en place.

Portée des travaux

La présente vérification porte sur la gouvernance de l'eau. Pour mener à bien notre mission, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du MAMROT ainsi que du MDDEFP et avons analysé les documents pertinents obtenus de leur part.

Nous avons également rencontré des représentants du ministère de la Santé et des Services sociaux, de la Direction régionale de santé publique de la Capitale-Nationale ainsi que de l'Institut national de santé publique afin de recueillir de l'information complémentaire.

Nos travaux de vérification se sont déroulés principalement de mars à novembre 2012 et ont porté particulièrement sur les 10 dernières années financières, bien que l'analyse de l'information antérieure à la période visée puisse avoir été utile à la formulation de nos constats.

Annexe 2 Rôles et responsabilités

MDDEFP

Mission : Assurer la protection de l'environnement et la conservation de la biodiversité pour améliorer la qualité des milieux de vie des citoyens.

- Développer et mettre en œuvre des politiques, des lois, des règlements et des programmes visant notamment :
  - la prévention ou la réduction de la contamination de l'eau ;
  - l'adaptation aux changements climatiques ;
  - la qualité de l'eau potable ;
  - la conservation de la biodiversité.
- Contrôler l'application des lois et des règlements en matière de protection de l'environnement, notamment par l'analyse des demandes d'autorisation et de permis, des inspections et des enquêtes ainsi que par l'utilisation des recours judiciaires et administratifs.
- Observer et connaître les écosystèmes et leurs composantes.
- Coordonner la PNE au niveau gouvernemental et assurer la mise en œuvre et le suivi des engagements de cette politique.
- Mettre en œuvre et coordonner l'exécution de la *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables.*
- Constituer un bureau des connaissances sur l'eau afin de soutenir les besoins en connaissances à cet égard et de fournir à la population une information qui soit la plus fiable, complète et à jour possible.
- Réaliser la gestion des ressources en eau de manière intégrée et concertée dans les unités hydrographiques désignées.

MAMROT

Mission : Appuyer l'administration et le développement des municipalités, des régions et de la métropole en favorisant une approche durable et intégrée au bénéfice des citoyens.

- Surveiller l'administration et l'exécution des lois concernant le système municipal.
- Aider et soutenir les municipalités dans l'exercice de leurs fonctions.
- S'assurer d'optimiser économiquement et techniquement les projets d'infrastructures municipales d'eau potable et d'eaux usées subventionnés.
- 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.
- Exécuter ou faire exécuter des recherches, des études ou des analyses concernant le domaine municipal.
- Assurer la mise en œuvre et le suivi des engagements gouvernementaux de la PNE dont il est maître d'œuvre ou collaborer lorsqu'il est désigné comme partenaire.
- Élaborer une stratégie québécoise de conservation de l'eau potable qui rende conditionnelle l'attribution de toute aide financière à l'adoption de mesures d'économie d'eau et de réduction des fuites de la part des municipalités.

Outre ces ministères, les MRC et les municipalités sont également appelées à intervenir concernant la réglementation et la gestion de l'eau. Elles exercent leurs compétences en matière d'environnement, d'aménagement du territoire, d'alimentation en eau potable et d'assainissement des eaux usées.

Quant aux organismes de bassin versant (OBV), ils élaborent des plans directeurs de l'eau (PDE), qui constituent des outils de planification visant à déterminer et à hiérarchiser les interventions à réaliser dans un bassin versant pour atteindre les objectifs fixés de manière concertée par l'ensemble des acteurs.

Annexe 3 Engagements pris par le gouvernement dans la *Politique nationale de l'eau*

Ministères ou organismes maîtres d'œuvre	Numéro de l'engagement	
MDDEFP	1	■ Entreprendre la révision du cadre juridique concernant l'eau et développer les outils légaux nécessaires à la mise en œuvre de la Politique.
	2	■ Mettre en œuvre progressivement la gestion intégrée par bassin versant.
	3	■ Soutenir financièrement et techniquement le fonctionnement de 33 organismes de bassin.
	4	■ Regrouper et développer l'information sur l'eau et les écosystèmes aquatiques requise pour la gouvernance de l'eau.
	5	■ Entreprendre un inventaire des grands aquifères du Québec.
	6	■ Approfondir et compléter les connaissances concernant les principaux bassins versants du Québec et soutenir la mise à jour de l'information afférente sur une base permanente.
	7	■ Appuyer des associations de riverains de lacs de villégiature.
	8	■ Développer et mettre en place des programmes de sensibilisation et d'éducation à l'intention des divers acteurs de l'eau.
	9	■ Développer et mettre en place, de façon progressive, à compter de 2003, un régime de redevances pour l'utilisation (prélèvement et rejet) des ressources en eau du Québec.
	11	■ Intensifier la participation du Québec au sein des organisations internationales de gestion du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent (conjointement avec le ministère des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur (MRIFCE)).
	12	■ Intensifier, dans tous les domaines pertinents relatifs à l'eau, la participation et la représentation du gouvernement du Québec afin de promouvoir ses intérêts et de partager ses compétences dans les ententes, les organisations et les forums internationaux (conjointement avec le MRIFCE).
	14	■ Traduire, par une reconnaissance officielle, sa vision du Saint-Laurent comme un patrimoine national à protéger, à développer et à mettre en valeur.
	15	■ Mettre en œuvre la gestion intégrée du Saint-Laurent.
	16	■ Conclure une nouvelle entente Canada-Québec sur le Saint-Laurent et en assurer sa mise en œuvre.
	18	■ Préparer, d'ici 2004, une stratégie de protection des sources de captage d'eau de surface.
	21	■ Élaborer et mettre en œuvre, d'ici 2004, un plan d'action pour la protection, la restauration et la mise en valeur des rives et du littoral des lacs et des cours d'eau, de leurs plaines inondables ainsi que des milieux humides.
	22	■ Étendre l'application de la Politique de débits réservés écologiques pour la protection du poisson et de ses habitats à d'autres composantes des écosystèmes aquatiques.
	23	■ Établir, d'ici 2005, des critères pour l'allocation des prélèvements d'eau et des dérivations de cours d'eau.
	24	■ Doter, d'ici 2005, le Québec d'un réseau de « réserves aquatiques ».

MRIFCE Ministère des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur

Ministères ou organismes maîtres d'œuvre	Numéro de l'engagement	
MDDEFP (suite)	26	■ Mettre en place une stratégie d'assainissement des cours d'eau à l'échelle du bassin versant.
	29	■ Soutenir, en territoire agricole, l'établissement de corridors riverains boisés en lien avec les milieux naturels.
	33	■ Étendre l'application du Programme de réduction des rejets industriels (PRRI).
	34	■ Mettre en place un mécanisme de prise en charge des industries non assujetties au PRRI.
	41	■ Mettre en place une stratégie d'encadrement des rejets urbains au Québec.
	42	■ Aider les municipalités à assurer la conformité des dispositifs de traitement des eaux usées des résidences isolées.
	52	■ Élaborer un programme d'aide aux municipalités et aux organismes du milieu afin de développer un réseau d'accès publics au Saint-Laurent ainsi qu'aux autres plans et cours d'eau du Québec.
	54	■ Poursuivre la mise en œuvre des recommandations du Comité de consultation sur la sécurité nautique et la qualité de vie sur les lacs et les cours d'eau du Québec.
	57	■ Développer des indicateurs de suivi de la Politique et publier un rapport d'évaluation tous les cinq ans.
Secrétariat aux affaires autochtones	10	■ Assurer la participation des nations et des communautés autochtones à la gestion des eaux, dans le cadre des ententes conclues et à conclure entre celles-ci et le gouvernement du Québec.
MRIFCE	11	■ Intensifier la participation du Québec au sein des organisations internationales de gestion du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent (conjointement avec le MDDEFP).
	12	■ Intensifier, dans tous les domaines pertinents relatifs à l'eau, la participation et la représentation du gouvernement du Québec afin de promouvoir ses intérêts et de partager ses compétences dans les ententes, les organisations et les forums internationaux (conjointement avec le MDDEFP).
Ministère des Finances et de l'Économie (anciennement ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation)	13	■ Accentuer les efforts du Québec sur la scène internationale, en soutenant et en facilitant l'exportation de l'expertise publique et privée dans les domaines de la technologie, de la gestion et de la protection de la ressource eau.
MAMROT	17	■ Soutenir financièrement, au cours des cinq prochaines années, la mise aux normes de toutes les installations d'approvisionnement et de traitement de l'eau potable.
	36	■ Inciter et aider les municipalités à réduire de 20 %, d'ici 2007, la fréquence des débordements des réseaux unitaires en temps de pluie.
	37	■ Éliminer, d'ici 2007, les rejets d'eaux usées par temps sec.
	38	■ Compléter, d'ici 2007, le programme d'assainissement dans plus d'une cinquantaine de petites municipalités, de manière à éliminer leur rejet d'eaux usées directement dans les cours d'eau.

MRIFCE Ministère des Relations internationales, de la Francophonie et du Commerce extérieur
PRRI Programme de réduction des rejets industriels

Ministères ou organismes maîtres d'œuvre	Numéro de l'engagement	
MAMROT (suite)	39	■ Assurer la désinfection des eaux usées provenant des stations d'épuration, là où la protection des usages le justifie.
	40	■ Diminuer, d'ici 2005, la toxicité des effluents par l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action.
	43	■ Inciter l'ensemble des municipalités à atteindre un taux de renouvellement de leurs réseaux de 0,8 % par année d'ici 2007 et de 1 % par année d'ici 2012.
	44	■ Assurer le respect des normes de qualité lors de la construction, de la réhabilitation ainsi que du remplacement des infrastructures existantes.
	45	■ Atteindre, à partir de 2005, un taux d'utilisation des techniques de réhabilitation des réseaux de 25 % par rapport au remplacement.
	46	■ Développer, en 2003, un outil permettant d'établir le coût de revient des services d'eau.
	47	■ Mesurer la performance de la gestion des services d'eau par le développement d'outils appropriés.
	48	■ Accroître l'expertise québécoise dans les services d'eau en favorisant l'utilisation de nouvelles technologies et des meilleures façons de faire.
	49	■ Élaborer une stratégie québécoise de conservation de l'eau potable qui rende conditionnelle l'attribution de toute aide financière à l'adoption de mesures d'économie d'eau et de réduction des fuites de la part des municipalités.
	51	■ Encadrer les délégations de gestion au secteur privé en favorisant l'utilisation de contrats types de gestion et de suivi.
Ministère de la Santé et des Services sociaux	19	■ Augmenter et améliorer la capacité d'intervention, d'enquête, d'évaluation des risques ou des impacts des directions régionales de santé publique, lors d'éventuels dépassements de normes de la qualité de l'eau ou lors de l'éclosion de maladies d'origine hydrique.
Ministère des Ressources naturelles	20	■ Intensifier les activités d'acquisition des connaissances et de développement en soutien aux interventions visant la protection et la restauration des habitats fauniques des milieux aquatiques, riverains et humides.
	25	■ Réviser, d'ici 2005, les pratiques d'aménagement forestier afin de réduire les impacts sur les milieux aquatiques, riverains et humides.
	35	■ Poursuivre la restauration des parcs de résidus miniers.
	53	■ Élaborer une stratégie pour développer la pêche récréative au Québec.
	54	■ Poursuivre la mise en œuvre des recommandations du Comité de consultation sur la sécurité nautique et la qualité de vie sur les lacs et les cours d'eau du Québec.
Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	27	■ Atteindre, d'ici 2010, un état d'équilibre quant à la capacité de support en phosphore des sols (conjointement avec le MDDEFP).
	28	■ Poursuivre et mettre en œuvre les décisions prises lors du Forum sur l'agriculture et l'agroalimentaire : « Un environnement à valoriser ».
	30	■ Introduire l'écoconditionnalité dans un ensemble de programmes de soutien financier du secteur agricole.
	31	■ Réduire, d'ici 2010, la pression sur l'environnement issue de l'usage des pesticides en milieu agricole.
	32	■ Soutenir techniquement et financièrement les entreprises piscicoles existantes.

Ministères ou organismes maîtres d'œuvre	Numéro de l'engagement	
Société immobilière du Québec	50	■ Implanter un programme de conservation de l'eau dans les édifices gouvernementaux.
Ministère des Finances et de l'Économie (Tourisme Québec, anciennement ministère du Tourisme)	55	■ Soutenir, en collaboration avec la Fédération québécoise du canot et du kayak et les association s touristiques régionales, le développement de sentiers nautiques au Québec.
	56	■ Élaborer, d'ici 2005, un plan de développement du tourisme nautique en matière de croisières internationales dans une perspective de développement durable.

Source : PNE.

Annexe 4 Principales lois s'appliquant à l'eau, règlements y afférents et entités responsables

***Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2)**	■ *Règlement sur l'application de l'article 32 de la Loi sur la qualité de l'environnement* (Q-2, r. 2)	MDDEFP
	■ *Règlement relatif à l'application de la Loi sur la qualité de l'environnement* (Q-2, r. 3)	MDDEFP
	■ *Règlement concernant le cadre d'autorisation de certains projets de transfert d'eau hors du bassin du fleuve Saint-Laurent* (Q-2, r. 5.1)	MDDEFP
	■ *Règlement sur le captage des eaux souterraines* (Q-2, r. 6)	Municipalités : articles 2 à 20, 22, 23, 42, 43, 53, 54 et deuxièmes alinéas des articles 56 et 57 (selon l'article 63 du règlement)
	■ *Règlement sur la déclaration des prélèvements d'eau* (Q-2, r. 14)	MDDEFP
	■ *Règlement sur les effluents liquides des raffineries de pétrole* (Q-2, r. 16)	MDDEFP
	■ *Règlement sur l'enfouissement des sols contaminés* (Q-2, r. 18)	MDDEFP
	■ *Règlement sur l'enfouissement et l'incinération de matières résiduelles* (Q-2, r. 19)	MDDEFP
	■ *Règlement sur les entreprises d'aqueduc et d'égout* (Q-2, r. 21)	MDDEFP
	■ *Règlement sur l'évacuation et le traitement des eaux usées des résidences isolées* (Q-2, r. 22)	Municipalités : article 88 du règlement
	■ *Règlement sur l'évaluation et l'examen des impacts sur l'environnement* (Q-2, r. 23)	MDDEFP
	■ *Règlement sur les exploitations agricoles* (Q-2, r. 26)	MDDEFP
	■ *Règlement sur les fabriques de pâtes et papiers* (Q-2, r. 27)	MDDEFP
	■ *Règlement portant interdiction à la mise en marché de certains détergents à vaisselle* (Q-2, r. 30)	MDDEFP
	■ *Règlement sur les lieux d'élimination de neige* (Q-2, r. 31)	MDDEFP
	■ *Règlement sur les matières dangereuses* (Q-2, r. 32)	MDDEFP
	■ *Politique de protection des rives, du littoral et des plaines inondables* (Q2, r. 35)	MDDEFP : travaux, constructions ou ouvrages destinés à des fins d'accès public ou à des fins municipales, industrielles, commerciales ou publiques MRC et municipalités : réglementation en matière d'urbanisme

***Loi sur la qualité de l'environnement* (L.R.Q., c. Q-2) (suite)**	■ *Règlement sur la protection des eaux contre les rejets des embarcations de plaisance* (Q-2, r. 36)	Pour le lac Mégantic : Ville de Lac-Mégantic, Municipalité de Frontenac, Canton de Marston et Municipalité de Piopolis Pour le lac Memphrémagog : Ville de Magog, Municipalité d'Austin, Municipalité de Saint-Benoît-du-Lac, Municipalité du canton de Potton, Municipalité du canton de Stanstead et Municipalité d'Ogden
	■ *Règlement sur la protection et la réhabilitation des terrains* (Q-2, r. 37)	MDDEFP
	■ *Règlement sur la qualité de l'eau potable* (Q-2, r. 40)	MDDEFP Municipalités : transmission des analyses périodiques des échantillons d'eau
	■ *Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau* (Q-2, r. 42.1)	MDDEFP
	■ *Directive 019 sur l'industrie minière* (avril 2005) : Préparée par la Direction des politiques de l'eau du MDDEFP, elle vise notamment la protection et la conservation des eaux souterraines.	MDDEFP
***Loi sur le régime des eaux* (L.R.Q., c. R-13)**	■ *Règlement sur le domaine hydrique de l'État* (R-13, r. 1)	MDDEFP (à l'exception de l'article 3 et de la section VIII, qui relèvent de l'autorité du ministère des Ressources naturelles (MRN) (selon article 1 de la loi) Centre d'expertise hydrique du Québec (règlement)
***Loi sur la conservation du patrimoine naturel* (L.R.Q., c. C-61.01)**		MDDEFP
***Loi sur la conservation et la mise en valeur de la faune* (L.R.Q., c. C-61.1)**	■ *Règlement sur les habitats fauniques* (C-61.1, r. 18)	MDDEFP MRN
***Loi sur les forêts* (L.R.Q., c. F-4.1)**	■ *Règlement sur les normes d'intervention dans les forêts du domaine de l'État* (F-4.1, r. 7)	MRN
***Loi sur les mines* (L.R.Q., c. M-13.1)**		MRN

MRN Ministère des Ressources naturelles

***Loi sur l'aménagement et l'urbanisme* (L.R.Q., c. A-19.1)**		MAMROT MDDEFP : protection des rives, du littoral et des plaines inondables (articles 53.13 et 165.2 à 165.4 de la loi) et possibilité de poursuites judiciaires (utilisation du sol ou construction incompatible avec une disposition d'un règlement de zonage, de lotissement ou de construction portant sur la protection des rives, du littoral ou des plaines inondables) (article 227.1 de la loi) MRC Municipalités
***Loi sur les compétences municipales* (L.R.Q., c. C-47.1)**		MAMROT MRC : entretien des cours d'eau (articles 103 à 109) et réalisation de travaux de régularisation du niveau de l'eau ou d'aménagement du lit dans un lac (article 110) Municipalités : protection de l'environnement (article 19), alimentation en eau, égout et assainissement des eaux (articles 21 à 28)
Code civil du Québec		Ministère de la Justice du Québec
***Loi sur le développement durable* (L.R.Q., c. D-8.1.1)**		MDDEFP
***Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et visant à renforcer leur protection* (L.R.Q., c. C-6.2)**		MDDEFP Organismes de bassin versant : élaboration et mise en œuvre d'un plan directeur de l'eau (article 14) Procureur général du Québec (au nom de l'« État gardien » des ressources en eau) : possibilité d'intenter une action en réparation contre toute personne qui cause des dommages à l'eau (article 8) Municipalités (si l'on considère qu'elles sont incluses dans le concept de l'« État gardien »)
***Loi sur les pesticides* (L.R.Q., c. P-9.3)**	■ *Code de gestion des pesticides* (P-9.3, r. 1)	MDDEFP
***Loi sur les pêcheries commerciales et la récolte commerciale des végétaux aquatiques* (L.R.Q., c. P-9.01)**		Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ)

***Loi sur les espèces menacées ou vulnérables* (L.R.Q., c. E-12.01)**		MDDEFP
***Loi sur la sécurité des barrages* (L.R.Q., c. S-3.1.01)**	■ *Règlement sur la sécurité des barrages* (S.3.1.01, r. 1)	MDDEFP
***Loi sur les produits alimentaires* (L.R.Q., c. P-29)**	■ *Règlement sur les eaux embouteillées* (P-29, r. 2)	MAPAQ

MAPAQ Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Rapport du commissaire au développement durable
Hiver 2013

CHAPITRE

4

Gestion de l'eau

Aide financière pour les infrastructures municipales

Ministère des Affaires municipales, des Régions
et de l'Occupation du territoire

Faits saillants

Objectif des travaux

Depuis la fin des années 1970, plus de 9 milliards de dollars ont été investis par le gouvernement du Québec dans des programmes d'aide financière destinés aux infrastructures municipales relatives à l'eau. Pour la période allant de 2012 à 2016, le Plan québécois des infrastructures prévoit des investissements additionnels de plus de 2,2 milliards.

Notre vérification visait à nous assurer que le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) gère ces programmes d'aide financière de manière à maximiser l'impact sur la qualité de l'eau, et ce, en tenant compte de l'ensemble des coûts et des bénéfices.

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant l'aide financière pour les infrastructures municipales relatives à l'eau.

Le MAMROT a établi des balises claires et précises pour encadrer l'analyse de l'admissibilité des demandes d'aide financière. Toutefois, certaines de ces balises peuvent limiter les investissements dans des projets qui pourraient avoir un effet positif sur la protection de l'environnement. C'est le cas pour les projets d'assainissement des eaux usées qui visent spécifiquement la réduction de la toxicité du milieu récepteur, ce qui correspond à une priorité gouvernementale selon la *Politique nationale de l'eau*.

L'admissibilité des projets est établie conformément aux exigences définies dans les règles et normes, et est documentée au dossier. Également, les projets refusés l'ont été en respect de ces exigences.

La surveillance exercée par le ministère aux étapes clés du processus d'attribution des contrats par les municipalités est déficiente et ne permet pas de réduire les risques financiers qu'il encourt. Ainsi, le ministère ne reçoit pas pour tous les dossiers les plans et devis avant le lancement des appels d'offres. De plus, il ne fait pas d'analyse de l'estimation du coût des projets que lui font parvenir les municipalités et n'obtient pas toujours l'analyse du résultat des appels d'offres.

Le processus d'échantillonnage mis en œuvre pour le choix des dossiers à être vérifiés auprès des municipalités qui ont reçu une aide financière ne tient pas compte des risques liés à la gestion contractuelle. Le MAMROT effectue seulement des échantillonnages aléatoires, par exemple à l'intérieur de strates établies en fonction des montants d'aide financière accordés. Or, ce mode d'échantillonnage ne tient pas compte des risques des projets à l'égard de la gestion contractuelle.

Le MAMROT ne s'est pas doté de moyens d'intervention efficaces pour assurer le retour à la conformité en cas de non-respect par une municipalité de ses obligations prévues à l'entente. L'entente intervenue entre le MAMROT et les municipalités en ce qui concerne la réalisation des travaux et les dépenses admissibles prévoit des recours en cas de non-respect de ses modalités ; par exemple la suspension du versement de l'aide financière. Toutefois, le ministère ne s'est jamais prévalu de ce recours.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MAMROT. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité vérifiée. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère

1. **Réviser le Cadre de référence pour l'attribution de l'aide financière afin qu'il soit cohérent avec les priorités gouvernementales.**
2. **Documenter rigoureusement l'analyse technique afin de soutenir les décisions prises.**
3. **Définir clairement la base sur laquelle est établie la capacité financière limitée d'une municipalité quant à l'attribution d'un taux d'aide financière supérieur par le ministre.**
4. **Renforcer la surveillance aux étapes clés du processus d'attribution des contrats par les municipalités afin de déceler les situations présentant un risque financier particulier.**
5. **Tenir compte des risques inhérents, notamment ceux qui sont liés à la gestion contractuelle, dans la sélection des projets qui font l'objet d'une vérification auprès des municipalités.**
6. **Se doter de moyens efficaces pour faire respecter les obligations prévues dans les ententes conclues avec les municipalités.**
7. **Prévoir, dès la mise en place d'un programme d'aide financière, un processus d'évaluation périodique et s'assurer de son application rigoureuse selon les modalités établies.**
8. **Utiliser les résultats des évaluations de programmes pour bonifier ses interventions, le cas échéant, en vue d'atteindre les buts fixés.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 9

2.1 **Attribution de l'aide financière** 11

Critères d'admissibilité

Détermination de l'admissibilité

Analyse technique

Taux d'aide financière

Recommandations

2.2 **Surveillance de la gestion contractuelle** 15

Mécanismes de surveillance a priori

Vérification auprès des municipalités

Intervention en cas de non-conformité

Recommandations

2.3 **Validation de l'admissibilité des réclamations** 21

2.4 **Évaluation de l'atteinte des objectifs des programmes** 22

Recommandations

Commentaires de l'entité vérifiée 24

Annexes et sigles 27

Équipe

Caroline Rivard
Directrice de vérification

Yves Bigué
Ousmane Fall
Francis Michaud
Caroline Reny
Philippe Valentine

Les infrastructures municipales relatives à l'eau incluent les usines de production d'eau potable, les stations d'assainissement des eaux usées ainsi que les équipements nécessaires à la distribution de l'eau potable et la collecte des eaux usées.

1 Mise en contexte

Programmes d'aide financière

1 La construction ou la mise à niveau des **infrastructures relatives à l'eau** représentent des investissements importants pour les municipalités. Des programmes d'aide financière ont été mis en place par le gouvernement du Québec dès la fin des années 1970 afin de soutenir les municipalités dans leurs responsabilités à cet égard.

2 Ainsi, un programme important pour le développement d'infrastructures d'assainissement des eaux usées, le Programme d'assainissement des eaux du Québec, a été créé en 1978. Selon les informations du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), qui est responsable de la gestion des programmes d'aide financière pour les infrastructures relatives à l'eau, le gouvernement du Québec y aurait consacré 6,2 milliards de dollars de 1978 à 1994. Plusieurs autres programmes d'aide financière destinés aux infrastructures relatives à l'eau potable et aux eaux usées ont été mis en place par la suite. Depuis 1978, selon le MAMROT, c'est plus de 9 milliards qui auraient été investis par le gouvernement du Québec dans ces infrastructures en date du 31 mars 2012, dont plus de 8 milliards pour celles relatives à l'assainissement des eaux usées.

3 Pour la période s'échelonnant de 2012 à 2016, le Plan québécois des infrastructures prévoit des investissements additionnels de plus de 2,2 milliards de dollars de la part du gouvernement du Québec pour la rénovation et la modernisation des infrastructures municipales relatives à l'eau, toujours au moyen de programmes d'aide financière.

4 Le tableau 1 présente les investissements qui sont en jeu quant aux trois programmes d'aide financière ayant fait l'objet de nos travaux. Il s'agit de projets pour lesquels une aide financière a été confirmée pour la première fois dans ces programmes à la municipalité à compter d'avril 2008. Environ 90 % de ces sommes sont liées aux usines de production d'eau potable ou aux stations d'assainissement des eaux usées, sur lesquelles se sont d'ailleurs concentrés nos travaux.

Tableau 1 **Aide financière allouée par le Québec de 2008 à 2012 dans le cadre des programmes vérifiés**

Programmes d'aide financière	Aide (en millions de dollars)
Fonds Chantiers Canada-Québec (FCCQ)[1-2]	488,0
Fonds sur l'infrastructure municipale rurale (FIMR)[1]	38,8
Programme d'infrastructures Québec-Municipalités (PIQM)	494,6
Total	**1 021,4**

1. Les programmes FCCQ et FIMR sont issus d'ententes de financement intervenues entre les gouvernements du Canada et du Québec. Ces ententes précisent, notamment, les sommes fédérales réservées pour le Québec et les périodes d'admissibilité des projets. Pour ces programmes, le gouvernement fédéral verse une somme égale à celle allouée par le Québec.
2. L'aide financière allouée par ce programme se répartit entre les volets « collectivités », « grandes villes » et « grands projets », qui financent des infrastructures ayant un impact soit régional, soit sur l'ensemble du Québec. Aussi, pour le troisième volet de ce programme, les projets pouvant bénéficier d'une aide financière sont déterminés dans le cadre des ententes conclues avec le gouvernement fédéral, sur la base des priorités établies par le gouvernement du Québec. Pour ce volet, le gouvernement du Québec s'est engagé dans 7 projets majeurs d'infrastructures pour un montant de 224 millions de dollars en date du 31 mars 2012.

Source : Données du système de suivi des projets du MAMROT.

Réglementation

5 En plus de la loi constitutive du MAMROT qui lui attribue le pouvoir d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes d'aide financière relatifs aux infrastructures d'eau destinés aux municipalités, les interventions de ce dernier sont régies par diverses lois et règlements qui encadrent sa gestion des programmes.

6 Le *Règlement sur la promesse et l'octroi de subventions*, adopté en vertu de la *Loi sur l'administration publique*, indique que toute promesse de subvention doit être effectuée conformément à des normes approuvées par le gouvernement ou par le Conseil du trésor.

7 Les responsabilités des municipalités à l'égard de l'attribution des contrats menant à la construction ou à la réfection des infrastructures sont, quant à elles, encadrées par la *Loi sur les cités et villes* et le *Code municipal du Québec*. Ces lois précisent notamment les seuils à partir desquels les municipalités doivent procéder par appel d'offres public ainsi que les règles propres à l'attribution des contrats. Par exemple, il est prescrit que tout contrat de plus de 100 000 dollars soit attribué par appel d'offres public. Également, le montant de tout contrat comportant une telle dépense doit, avant l'ouverture des soumissions et la conclusion du contrat, avoir fait l'objet d'une estimation par la municipalité.

Rôles et responsabilités

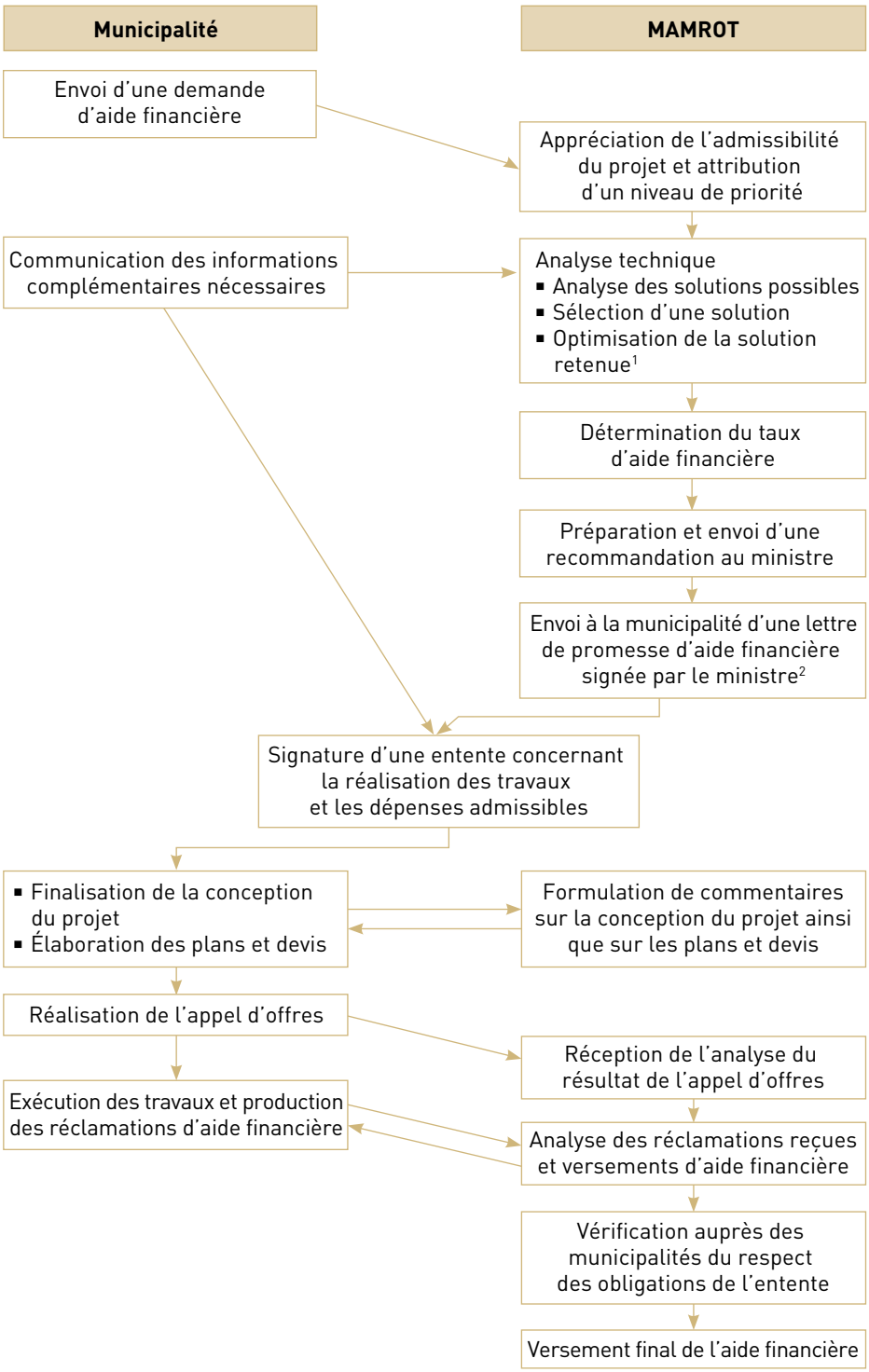
8 La présente vérification a été effectuée auprès du MAMROT puisque c'est ce ministère qui a la responsabilité de gérer les programmes d'aide financière vérifiés. Il est à noter que le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP) a aussi un rôle à jouer dans la conception des infrastructures, au regard de la protection de l'environnement. Les municipalités, quant à elles, sont responsables d'instaurer les projets d'infrastructures et de présenter une demande de financement, le cas échéant. Nous présentons à l'annexe 2 les rôles et les responsabilités de ces entités en lien avec les programmes d'aide financière pour les infrastructures municipales relatives à l'eau.

9 L'objectif de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

10 Nos travaux se sont articulés autour de quatre axes, soit l'attribution de l'aide financière, la surveillance de la gestion contractuelle, la validation de l'admissibilité des réclamations ainsi que l'évaluation de l'atteinte des objectifs des programmes. La figure 1 présente les principales étapes du processus établi au MAMROT pour la gestion des programmes d'aide financière concernant les infrastructures relatives à l'eau.

Figure 1 Processus établi pour l'attribution de l'aide financière



1. L'optimisation peut se poursuivre jusqu'à la signature de l'entente et même au-delà, en fonction des informations rendues disponibles par les études détaillées et à la suite de la préparation des plans et devis.
2. D'autres promesses peuvent être émises ultérieurement, conséquemment à la poursuite de l'optimisation ou à la réception d'une analyse du résultat de l'appel d'offres.

2.1 Attribution de l'aide financière

Critères d'admissibilité

11 Afin d'augmenter les chances d'atteindre les objectifs fixés pour les programmes d'aide financière et de garantir l'équité dans le choix des projets pouvant en bénéficier, il est nécessaire que des balises soient adoptées pour encadrer l'analyse des demandes reçues. Dans le cas des infrastructures municipales liées à la production d'eau potable et à l'assainissement des eaux usées, il faut que ces balises orientent l'attribution de l'aide financière en fonction de la finalité recherchée, c'est-à-dire vers les projets ayant le plus grand impact possible sur la qualité de l'eau et sur la protection de l'environnement.

12 Le MAMROT a établi des balises claires et précises pour encadrer l'analyse de l'admissibilité des demandes d'aide financière. Toutefois, certaines de ces balises peuvent avoir pour conséquences de limiter les investissements dans des projets qui pourraient avoir un effet positif sur la protection de l'environnement et qui seraient conformes aux priorités gouvernementales en ce sens.

13 La gestion des programmes d'aide financière pour les infrastructures relatives à l'eau est encadrée par des balises détaillées. Ainsi, les règles et normes élaborées par le MAMROT pour chacun des programmes d'aide ont été approuvées par le Conseil du trésor, ainsi que le prévoit le *Règlement sur la promesse et l'octroi de subventions*. Elles précisent la clientèle à qui s'adressent les programmes ainsi que les infrastructures, les travaux et les coûts admissibles. De plus, les règles et normes prévoient des critères d'appréciation des demandes. Parmi ceux-ci, notons :

- l'amélioration de la qualité de l'eau potable ;
- la réduction de la quantité de rejets d'eaux usées dans l'environnement ;
- la diminution des contaminants qui se trouvent dans ces rejets.

14 Afin de préciser l'application de ces critères d'appréciation des projets, le ministère a également élaboré un Cadre de référence. Ce document indique entre autres les niveaux de priorité qui doivent être accordés aux projets présentés au ministère. Ces niveaux sont déterminés, notamment, en fonction des exigences légales, des engagements de la *Politique nationale de l'eau* (PNE) et de l'incidence sur l'environnement et sur la santé humaine de la problématique justifiant le projet.

15 Cependant, le Cadre de référence du MAMROT peut limiter les investissements dans les projets d'assainissement des eaux usées visant spécifiquement la réduction de la **toxicité du milieu récepteur**, alors que ces projets répondent à une priorité gouvernementale selon la PNE.

Lorsque leur concentration dans l'eau dépasse les seuils établis, des substances peuvent s'avérer toxiques, c'est-à-dire qu'elles peuvent, d'une part, altérer la santé d'organismes aquatiques et, d'autre part, augmenter les risques pour la santé des personnes qui se nourrissent de poissons ou d'organismes vivant dans cette eau ou qui consomment de l'eau potable provenant de ce milieu.

16 Nous nous serions attendus à ce qu'elle soit considérée comme telle par le MAMROT, d'autant plus qu'il est responsable de la mise en œuvre de l'engagement de la PNE la concernant. En conséquence, cette priorité gouvernementale risque d'être difficile à concrétiser, surtout dans un contexte où la réalisation de projets d'une telle envergure est en grande partie tributaire des programmes d'aide financière.

17 Par ailleurs, le MAMROT a une responsabilité en ce qui a trait à la diffusion auprès des municipalités de l'information pertinente sur les programmes disponibles et les critères d'admissibilité. À cet égard, il a mis en place un site Internet afin de leur diffuser cette information. De plus, il a organisé des rencontres avec les municipalités afin de leur présenter les différents programmes et leurs caractéristiques.

Détermination de l'admissibilité

18 Le processus d'analyse des dossiers prévoit la détermination de l'admissibilité des projets en fonction d'abord de ce qui est prévu aux règles et normes, puis selon le Cadre de référence. Pour les projets relatifs à la production d'eau potable, l'admissibilité est fonction de l'impact des travaux sur l'amélioration de la qualité de l'eau. Pour les projets ayant trait à l'assainissement des eaux usées, elle dépend notamment de la réduction des rejets d'eaux usées et de l'amélioration de la salubrité publique.

19 L'admissibilité des projets est documentée au dossier et est établie conformément aux exigences définies dans les règles et normes et dans le Cadre de référence.

20 Pour chacun des 20 projets dont nous avons vérifié les dossiers, l'établissement de l'admissibilité respectait ce qui est prévu aux règles et normes et au Cadre de référence en vigueur. À preuve, les projets visant à modifier des infrastructures existantes pour leur permettre de répondre aux exigences du *Règlement sur la qualité de l'eau potable* ont été jugés prioritaires. Nous avons aussi constaté que des projets refusés l'ont été conformément à ces exigences. Par exemple, le MAMROT a refusé les demandes de financement d'infrastructures municipales rendues nécessaires étant donné un apport accru d'eaux usées à la station d'assainissement en raison de l'implantation d'industries sur le territoire.

Analyse technique

21 Les projets retenus font l'objet d'une analyse technique. Celle-ci comprend, notamment, l'analyse des options possibles de production de l'eau potable et d'assainissement des eaux usées. Le personnel du MAMROT accompagne la municipalité dans le choix de la meilleure solution. Toujours dans le cadre de l'analyse technique, la solution retenue fait l'objet par la suite de travaux d'optimisation qui consistent à baliser l'envergure du projet sur le plan technique afin d'en arriver à la solution qui corrige le problème de la façon la plus économique possible.

22 La recherche de cette solution peut prendre de quelques mois à quelques années, en fonction de la complexité du projet. Elle commande la prise en compte de l'expertise de plusieurs intervenants, soit : le personnel du MAMROT, du MDDEFP, de la municipalité concernée et de firmes de conseils en ingénierie. Certaines décisions découlent de l'examen de données factuelles, par exemple le débit moyen d'eaux usées à traiter, mais d'autres découlent d'une analyse et d'une appréciation par le personnel du MAMROT.

23 Compte tenu de l'importance de l'aide financière attribuée, la documentation contenue dans les dossiers du MAMROT appuyant la démarche d'analyse technique qui conduit au choix de la solution est déficiente.

24 Pour la moitié des 20 dossiers que nous avons vérifiés, l'analyse du projet, les motifs étayant le choix de la solution retenue ou le travail effectué à partir des données fournies par la municipalité n'étaient pas consignés adéquatement. Les dossiers ne soutiennent donc pas suffisamment la démarche d'analyse, ce qui est une lacune importante puisque les projets sont très complexes. Un manque de structure de la documentation caractérisait également tous les dossiers vérifiés.

25 Certaines décisions ont des conséquences très importantes sur le coût ou la performance de l'infrastructure, par exemple le choix de la technologie de traitement. Les lacunes quant à la documentation sont d'autant plus préoccupantes que le MAMROT prévoit des départs massifs à la retraite de son personnel affecté à l'analyse technique des projets : il existe donc un risque considérable de perte de mémoire organisationnelle.

Taux d'aide financière

26 Dans le cadre de l'analyse des demandes, le MAMROT détermine le taux d'aide financière qui doit être accordé à la municipalité en vertu des règles et normes. Ces dernières établissent, pour tous les programmes, un taux d'aide financière de 50 % des dépenses admissibles pour les infrastructures municipales relatives à l'eau potable et de 85 % pour celles relatives à l'assainissement des eaux usées.

27 Les règles et normes des programmes PIQM et FIMR indiquent que le taux d'aide peut être majoré jusqu'à 95 % des dépenses admissibles tant pour les infrastructures relatives à l'eau potable que celles qui concernent les eaux usées en tenant compte, selon la taille de la municipalité, de facteurs tels le niveau d'endettement de celle-ci et l'augmentation de la charge fiscale par usager desservi à la suite de la réalisation du projet.

28 Il est également prévu, dans le cas du programme PIQM, que le ministre dispose d'un pouvoir discrétionnaire d'accorder un taux d'aide financière supérieur pour les dépenses admissibles des infrastructures relatives à l'eau potable, afin de tenir compte de la capacité financière limitée d'une municipalité. Les règles et normes ne font pas état de critères spécifiques pour établir cette capacité financière.

29 Des municipalités ont reçu une aide financière supérieure par l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre, tel qu'il est permis par le programme PIQM. Toutefois, la base sur laquelle cette aide supérieure est établie n'est pas précisée.

30 Dans les 11 dossiers que nous avons vérifiés pour lesquels un taux d'aide a été majoré pour tenir compte du niveau d'endettement de la municipalité ou de l'augmentation de la charge fiscale liée au projet, nous avons constaté une application de ces facteurs de majoration tels qu'ils sont définis dans les règles et normes des programmes.

31 Par ailleurs, des projets ont bénéficié d'un taux d'aide supérieur en vertu du pouvoir discrétionnaire du ministre. Toutefois, les critères nécessaires pour déterminer la capacité financière limitée de chacune des municipalités n'ont pas été précisés et la justification de l'aide accordée n'a pas été consignée au dossier. La décision d'allouer un tel taux d'aide financière n'est donc pas appuyée par une information suffisante.

32 Ce fut le cas pour les 6 municipalités qui se sont vu promettre une aide discrétionnaire entre mai 2009 et août 2012 selon le registre tenu à cet effet par le MAMROT pour cette période. L'aide financière discrétionnaire ainsi accordée en sus de l'aide financière attribuée selon les facteurs prévus varie de 0,3 à 5,6 millions de dollars, pour un total de 11,4 millions. Le tableau 2 présente ces projets.

Tableau 2 Aide discrétionnaire supérieure sans justification au dossier, de mai 2009 à juin 2012

	Taux d'aide déterminé selon les facteurs prévus aux règles et normes (%)	Taux d'aide accordé en vertu du pouvoir discrétionnaire du ministre (%)	Valeur de l'aide supplémentaire accordée en vertu du pouvoir discrétionnaire du ministre (%)	($)
Municipalité 1	50	80	30	299 619
Municipalité 2	67	80	13	793 948
Municipalité 3	70	80	10	867 205
Municipalité 4	67	80	13	1 438 427
Municipalité 5	50	80	30	2 422 284
Municipalité 6	50	75	25	5 608 331
Total				**11 429 814**

33 Cette situation perdure depuis longtemps : certains des dossiers vérifiés à l'égard de l'aide discrétionnaire remontent à 2006. Pour la période antérieure à mai 2009, le MAMROT n'est pas en mesure de distinguer les municipalités qui ont reçu un taux d'aide accru en raison d'une majoration de celles l'ayant reçu par le biais du pouvoir discrétionnaire du ministre. La somme totale de l'aide discrétionnaire attribuée n'est donc pas disponible. Cependant, 6 autres municipalités qui ont reçu une telle aide discrétionnaire entre 2006 et 2009 ont

été vérifiés. Pour ces dossiers, le montant d'aide discrétionnaire accordé varie de 0,3 à 2,4 millions de dollars, pour un total de 6,6 millions.

34 En ne consignant pas au dossier les motifs qui soutiennent la décision relative à l'aide discrétionnaire, le MAMROT ne favorise pas une prise de décision éclairée et une gestion transparente de l'attribution discrétionnaire d'un taux d'aide supérieur. Par conséquent, il en découle un risque d'iniquité entre les municipalités et l'utilisation non optimale des fonds publics.

Recommandations

35 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère :

1. **Réviser le Cadre de référence pour l'attribution de l'aide financière afin qu'il soit cohérent avec les priorités gouvernementales.**
2. **Documenter rigoureusement l'analyse technique afin de soutenir les décisions prises.**
3. **Définir clairement la base sur laquelle est établie la capacité financière limitée d'une municipalité quant à l'attribution d'un taux d'aide financière supérieur par le ministre.**

2.2 Surveillance de la gestion contractuelle

36 Une fois qu'un projet est retenu et que la promesse d'aide financière est confirmée à la municipalité, le MAMROT conclut avec celle-ci une entente concernant la réalisation des travaux et les dépenses admissibles.

37 Les estimations de coûts sur lesquelles sont établies initialement les promesses d'aide financière aux municipalités sont, la plupart du temps, bien en dessous des coûts finaux sur lesquels est établie l'aide finalement allouée aux municipalités pour la réalisation de leur projet. Une partie de cet écart peut se justifier par l'évolution de l'envergure du projet à la suite de sa définition complète, de l'analyse technique, des ajustements requis pour répondre aux exigences réglementaires du MDDEFP et mieux répondre aux besoins, ou encore par l'effet de l'inflation, étant donné les délais relativement importants pour mener à terme de tels projets. En effet, comme nous l'avons expliqué précédemment, la recherche de la solution peut nécessiter plusieurs mois, voire des années, en fonction de la complexité du projet.

38 Cependant, une autre partie de cet écart peut être due à la différence qui existe entre l'estimation du coût du projet établie par la municipalité avant le lancement de l'appel d'offres et le montant demandé par le soumissionnaire retenu. Une telle différence, si elle est parfois attribuable à des situations particulières (par exemple, d'autres chantiers majeurs lancés au même moment qui font augmenter le coût de la main-d'œuvre et des matériaux), peut aussi être le signal d'un dysfonctionnement du marché qui nuit à la libre concurrence.

39 Selon les données du MAMROT, entre 2006 et 2012, plus de 110 projets d'infrastructures municipales relatives à l'eau ont vu l'aide financière qui leur était allouée passer de 207,2 millions de dollars à 292,6 millions (tableau 3), soit une hausse moyenne de 41 %, qui peut s'expliquer notamment par l'une ou l'autre des situations décrites précédemment. Le MAMROT n'a cependant pas mené à ce jour d'analyse d'ensemble précisant les causes de ces augmentations afin de mieux adapter ses interventions.

Tableau 3 Augmentation de l'aide financière accordée d'avril 2006 à juillet 2012

Proportion de l'augmentation de l'aide (%)	Nombre de projets	Aide financière initiale (en millions de dollars)	Augmentation de l'aide financière (en millions de dollars)	Aide financière après augmentation (en millions de dollars)
0-25	37	85,3	12,1	97,4
25-50	36	69,9	25,1	95,0
50-75	15	19,5	12,2	31,7
75-100	14	20,0	17,5	37,5
Plus de 100	13	12,5	18,5	31,0
Total	**115**	**207,2**	**85,4**	**292,6**

Source : MAMROT.

40 L'évolution des coûts constatée et les risques inhérents au processus de gestion contractuelle des municipalités ajoutent à l'importance, pour le MAMROT, de disposer de mécanismes de surveillance. Ceux-ci lui permettraient de s'assurer que les municipalités respectent leurs obligations énumérées dans l'entente conclue avec elles, notamment en ce qui a trait au respect des lois, des règlements et des normes en vigueur, y compris la réglementation propre à l'attribution des contrats.

41 En effet, au cours des dernières années, plusieurs risques financiers majeurs ont été mis en évidence dans la gestion contractuelle des projets d'envergure au Québec. Il suffit de rappeler les nombreux cas de dépassement de coûts dans la construction d'infrastructures publiques.

42 En ce qui concerne particulièrement les infrastructures municipales, ces risques existent également, étant donné que ce sont les municipalités qui ont la responsabilité de gérer ces contrats et que celles-ci ne possèdent pas toujours les ressources en nombre et en compétence suffisantes pour minimiser ces risques. Le gouvernement du Québec assume alors une grande part du risque financier.

Mécanismes de surveillance a priori

43 Dans le cadre de l'attribution des contrats, le contrôle a priori s'avère une étape incontournable pour le ministère, à titre de principal bailleur de fonds. En effet, des sources d'information de premier choix, telles que le contenu des plans et devis, les estimations de coûts soumises par les municipalités ou les analyses du résultat des appels d'offres, existent pour détecter des situations présentant un risque financier particulier. Cela peut être, par exemple, la limitation de la concurrence due à des appels d'offres dont les modalités sont trop restrictives, des coûts estimatifs qui ne cessent d'augmenter par rapport aux budgets prévus initialement ou encore des cas de dysfonctionnement du marché.

44 La surveillance exercée par le ministère aux étapes clés du processus d'attribution des contrats par les municipalités est déficiente et ne permet pas de réduire les risques financiers qu'il encourt. C'est le cas, notamment pour l'analyse des plans et devis, l'estimation du coût des projets et l'analyse du résultat des appels d'offres.

45 Le MAMROT a mis en place depuis quelques années certaines mesures générales pour prévenir le non-respect des règles d'attribution des contrats. Parmi ces mesures, notons la révision en 2010 de la réglementation entourant les obligations des municipalités quant à l'attribution des contrats, ainsi que l'obligation pour celles-ci de s'être dotées d'une politique de gestion contractuelle depuis janvier 2011. Le MAMROT a effectué une analyse des politiques adoptées par les municipalités, mais il n'a cependant pas vérifié leur application. Le ministère a aussi mis en ligne au printemps 2012 un document modèle d'appel d'offres pour les services professionnels.

46 Cependant, ces mesures demeurent insuffisantes. Compte tenu du fait que la poursuite du processus n'est pas conditionnelle à des approbations préalables par le MAMROT à certaines étapes clés, ce dernier intervient souvent trop tardivement pour prendre les mesures nécessaires s'il suspecte des irrégularités. Par conséquent, il peut se retrouver dans l'obligation de verser une aide financière potentiellement trop élevée par rapport à la valeur réelle des projets réalisés.

47 Cette section du rapport traite des étapes clés que sont l'analyse des plans et devis, l'estimation finale des coûts des projets et l'analyse du résultat des appels d'offres.

Analyse des plans et devis

48 Les ententes conclues avec les municipalités qui ont trait aux projets visant l'assainissement des eaux usées prévoient que les municipalités doivent transmettre au ministère les plans et devis avant le lancement des appels d'offres. Quant aux ententes relatives aux projets de production d'eau potable, le MAMROT n'y a pas intégré une telle obligation.

49 Dans les faits, le ministère n'a pas reçu les plans et devis avant le lancement des appels d'offres dans le cas de 20 des 30 dossiers vérifiés, c'est-à-dire 4 des 9 dossiers relatifs à des infrastructures d'assainissement, 15 des 18 dossiers relatifs à la production d'eau potable et 1 des 3 dossiers incluant à la fois des infrastructures d'assainissement et de production d'eau potable. Il se trouve ainsi privé d'une possibilité d'intervenir a priori pour déceler, par exemple, la divergence entre les travaux admissibles selon l'entente et ceux proposés dans les plans et devis, ou encore des documents rédigés de façon telle que cela a pour effet de restreindre le nombre éventuel de soumissionnaires.

Estimation finale du coût des projets

50 La *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant principalement le processus d'attribution des contrats des organismes municipaux* stipule que tout contrat de 100 000 dollars et plus doit faire l'objet d'une **estimation de coût** par la municipalité avant l'ouverture des soumissions. En toute logique, puisque l'envergure des projets est modifiée au cours de l'analyse technique du MAMROT, cette estimation de coût doit être réalisée une fois les plans et devis complétés, tout juste avant le lancement des appels d'offres.

Cette estimation de coût a pour but d'évaluer le montant que peut s'attendre à payer la municipalité pour les travaux demandés.

51 Pour les projets de stations d'assainissement d'eaux usées, l'entente conclue avec la municipalité enjoint cette dernière à transmettre au MAMROT une telle estimation avant de procéder à l'appel d'offres, ce qui n'est pas le cas pour l'entente relative aux projets d'usines de production d'eau potable. Le MAMROT ne fait cependant pas l'analyse des estimations qu'il reçoit, soutenant que son rôle se limite à baliser l'envergure du projet sur le plan technique.

Analyse du résultat des appels d'offres

52 Les ententes conclues entre le MAMROT et les municipalités prévoient également que le ministère peut demander l'analyse des résultats à la suite de l'ouverture des soumissions. Cette analyse, préparée par la municipalité, expose le déroulement du processus d'appel d'offres, fait état de la conformité des soumissions reçues (par exemple, le respect de la date limite pour la réception des offres ou la présence de tous les documents exigés) et fournit des explications sur les écarts qui existent entre le montant de la soumission retenue et l'estimation de coût préalablement établie par la municipalité.

53 Dans les cas où le montant demandé par le soumissionnaire dépasse celui de la dernière promesse d'aide financière envoyée à la municipalité, le ministère obtient l'analyse des résultats de l'ouverture des soumissions, étant donné que la municipalité demande une aide financière plus élevée pour couvrir le nouveau coût admissible en vertu du contrat qui sera attribué. Cela s'est avéré dans les 16 dossiers que nous avions vérifiés où le montant demandé par le soumissionnaire dépassait effectivement celui de la dernière promesse. Dans les autres cas, le ministère ne demande pas à recevoir cette analyse.

54 Or, le contenu de cette analyse fournit des informations essentielles pour détecter des problèmes de conformité dans l'attribution des contrats, qui augmentent les risques financiers du projet. En outre, le fait que le montant de la soumission retenue soit équivalent à l'estimation réalisée n'est pas garant de la conformité du processus d'appel d'offres. Des municipalités peuvent donc attribuer les contrats aux fournisseurs retenus sans avoir obtenu l'avis du ministère quant à la pertinence et au réalisme du résultat du processus.

55 Le MAMROT se prive d'une information de grande valeur. En effet, sur la base des projets antérieurs et de l'expérience qu'il a acquise au fil des ans, le ministère possède les données nécessaires pour établir des balises utiles, en fonction de l'ampleur des projets et des caractéristiques qui leur sont propres, afin de repérer les situations à risque sur le plan financier. Une meilleure utilisation de cette information lui permettrait d'accompagner les municipalités dans ce domaine, de porter un jugement éclairé sur le processus d'attribution de contrats par les municipalités et de repérer les situations à risque afin de pouvoir intervenir et soutenir les municipalités au besoin avant l'attribution définitive d'un contrat.

56 Un rapport interne du MAMROT, produit en 2010, recommandait de mettre en place une procédure de contrôle afin que les contrats ne soient attribués qu'après l'approbation par le ministère du processus de soumissions retenu par la municipalité pour le projet bénéficiant d'une aide financière. Cette recommandation n'a eu aucune suite dans les faits.

Vérification auprès des municipalités

57 Le MAMROT s'assure, au moyen de vérifications auprès des municipalités, que les ententes conclues avec les municipalités dans le cadre des programmes d'aide financière sont respectées. Les objectifs de ces vérifications sont d'établir que la subvention attribuée a servi aux fins pour lesquelles elle a été promise et que les obligations définies dans l'entente ont été respectées. La vérification auprès de la municipalité s'effectue une fois sa réclamation finale reçue ; 80 % de l'aide financière ayant alors été approuvée.

58 Le processus d'échantillonnage mis en œuvre pour le choix des dossiers à être vérifiés auprès des municipalités ne tient pas compte des risques liés à la gestion contractuelle.

59 Pour ce qui est du programme FCCQ, le MAMROT effectue un échantillonnage aléatoire en fonction des modalités imposées par l'entente de financement intervenue entre le Québec et le Canada quant au nombre de dossiers à vérifier et aux délais à respecter pour ce faire. La sélection des dossiers n'est donc pas influencée par l'analyse des risques que représente chaque dossier, notamment ceux qui sont liés à la gestion contractuelle.

60 En ce qui concerne les programmes PIQM et FIMR, les projets à vérifier sont aussi échantillonnés de façon aléatoire, mais cette fois à l'intérieur de strates établies en fonction des montants d'aide financière accordée pour ces projets. Ce mode d'échantillonnage retenu par le MAMROT ne prend donc pas en compte les risques potentiels des projets à l'égard de la gestion contractuelle.

61 À la suite de l'analyse technique des projets qu'il finance, le MAMROT détient certaines informations qui pourraient permettre de relever les cas qui mériteraient une attention particulière dans le cadre d'une vérification auprès de la municipalité. Or, le ministère n'a pas instauré de mécanisme formel visant à recenser les dossiers les plus risqués à l'égard de la gestion contractuelle.

62 Pourtant, les conclusions des vérifications antérieures démontrent clairement que la gestion contractuelle, notamment le processus d'appel d'offres, est un secteur que le MAMROT doit mieux encadrer. Ainsi, parmi les 20 vérifications qui ont mis au jour des anomalies potentielles en 2010-2011, 15 soulevaient des déficiences touchant le processus d'appel d'offres dont 5 concernant spécifiquement les infrastructures relatives à l'eau. Soulignons que pour 3 de ces 5 dossiers, des travaux ultérieurs du MAMROT ont conclu que ces déficiences étaient fondées.

Intervention en cas de non-conformité

63 Le MAMROT ne s'est pas doté de moyens d'intervention efficaces pour assurer le retour à la conformité en cas de non-respect par une municipalité de ses obligations prévues à l'entente.

64 L'entente intervenue entre le MAMROT et les municipalités établit entre autres que le ministère peut suspendre le versement de l'aide financière, exiger le remboursement total de l'aide consentie ou résilier l'entente pour tout versement non effectué lorsque les clauses de l'entente ne sont pas respectées.

65 Le MAMROT nous a confirmé ne s'être jamais prévalu de ces recours. Dans les faits, il ne peut plus les exercer une fois que la municipalité a contracté un emprunt pour réaliser les travaux, puisque cela entre alors en contradiction avec les dispositions de la *Loi concernant les subventions relatives au paiement en capital et intérêts des emprunts des organismes publics ou municipaux.* Cette loi stipule en effet qu'une subvention ne peut être retenue ou annulée, ni le montant ou sa date de versement modifié, lorsque la subvention concerne le paiement en capital et intérêts d'un emprunt dûment autorisé d'un tel organisme, ce qui constitue la quasi-totalité des cas auxquels le MAMROT est confronté.

66 Reconnaissant les limites des moyens d'intervention prévus à l'entente, le ministère s'est penché sur cette question à la fin de 2010 et il a évalué diverses approches afin de favoriser le respect des clauses de l'entente. Toutefois, les mesures mises en place par le MAMROT, telles que l'incorporation aux ententes

d'une clause de pénalité et le renforcement du cadre légal en matière de gestion contractuelle municipale ne constituent pas des moyens d'intervention permettant d'assurer le retour à la conformité. En effet, les risques sont grands que le contrat soit déjà attribué et les travaux entrepris lorsque le ministère interviendra et imposera une telle pénalité.

Recommandations

67 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère :

4 **Renforcer la surveillance aux étapes clés du processus d'attribution des contrats par les municipalités afin de déceler les situations présentant un risque financier particulier.**

5 **Tenir compte des risques inhérents, notamment ceux qui sont liés à la gestion contractuelle, dans la sélection des projets qui font l'objet d'une vérification auprès des municipalités.**

6 **Se doter de moyens efficaces pour faire respecter les obligations prévues dans les ententes conclues avec les municipalités.**

2.3 Validation de l'admissibilité des réclamations

68 Afin de s'assurer que les réclamations présentées par les municipalités respectent les dispositions prévues dans l'entente intervenue entre celles-ci et le ministère, ce dernier doit instaurer des contrôles.

69 Le MAMROT a mis en place des mécanismes en vue de valider l'admissibilité et la pertinence des réclamations des municipalités selon les ententes conclues avec celles-ci.

70 Pour obtenir le versement de l'aide financière, les municipalités doivent présenter au ministère leurs réclamations de dépenses afférentes aux travaux admissibles.

71 Dans un premier temps, les réclamations sont examinées par le ministère, à la lumière des pièces justificatives et en fonction des travaux admissibles inscrits à l'entente. Une fois l'examen terminé, les ajustements nécessaires sont apportés à la réclamation, s'il y a lieu. Si les réclamations sont jugées conformes à l'entente, l'aide financière est versée à la municipalité.

72 Dans un deuxième temps, le plan de travail du personnel du MAMROT lors de la vérification dans la municipalité prévoit qu'il doit également s'assurer que les montants réclamés sont admissibles en vertu de l'entente, qu'ils sont appuyés par des pièces justificatives et que les coûts réclamés sont pertinents. Il faut noter que nous n'avons pas vérifié dans quelle mesure le plan de travail est correctement appliqué lors des vérifications auprès des municipalités.

2.4 Évaluation de l'atteinte des objectifs des programmes

73 Le cadre de gestion gouvernementale établi par la *Loi sur l'administration publique* met l'accent sur l'atteinte des résultats. L'évaluation de programmes est l'un des moyens qui permet d'apprécier la pertinence et de mesurer l'impact réel d'un programme par rapport aux objectifs initiaux. Les résultats de l'évaluation de programmes peuvent entraîner la modification des interventions afin de mieux atteindre les objectifs, ou encore de les atteindre à meilleur coût. La fréquence de ces évaluations à être effectuées n'est cependant pas dictée aux ministères.

74 À titre d'illustration, une directive du Secrétariat du Conseil du trésor au gouvernement fédéral indique que ces évaluations doivent être prévues dès la mise en œuvre d'un programme et qu'elles doivent avoir lieu au maximum cinq ans plus tard dans le cadre des programmes d'attribution de subventions.

75 Les ententes fédérale-provinciales actuellement en vigueur relatives aux programmes FCCQ et FIMR prévoient d'ailleurs que des évaluations intérimaires de conformité aux ententes administratives ainsi qu'une évaluation finale des programmes sont réalisées.

76 Le MAMROT n'a pas évalué l'atteinte des objectifs fixés dans le programme PIQM. En ce qui concerne le FIMR, il n'a pas fait pas de suivi des constats découlant de l'évaluation de ce programme.

77 Le programme PIQM, entièrement sous la responsabilité du gouvernement québécois, n'a pas fait l'objet d'une évaluation depuis son entrée en vigueur en 2002. En outre, aucune évaluation n'est prévue au cours des prochaines années pour ce programme.

78 Un rapport d'évaluation antérieur (2008), qui concernait le programme FIMR, ainsi qu'un second rapport (2010), portant sur un autre programme soumis à une entente fédérale-provinciale, soulevaient des doutes quant à l'atteinte de certains des objectifs de ces programmes. Dans un cas, les conclusions indiquaient notamment que le programme n'aurait pas eu l'effet escompté sur la qualité des eaux usées rejetées. Ces rapports proposaient aussi des pistes d'amélioration potentielle. Le ministère n'a pas profité de ces travaux pour évaluer dans quelle mesure les lacunes soulevées s'appliquaient à d'autres programmes et, le cas échéant, apporter les bonifications nécessaires.

79 Les résultats de nos travaux sur le contrôle et la surveillance de l'assainissement des eaux usées municipales (voir le chapitre 5) montrent que la performance des infrastructures n'est souvent pas à la hauteur des attentes. Pourtant, le gouvernement a affecté plus de 8 milliards de dollars dans les infrastructures municipales d'assainissement des eaux usées depuis l'entrée en vigueur des programmes d'aide financière en 1978. Or, le MAMROT n'a jamais évalué les répercussions réelles de ses interventions par rapport aux ressources investies.

80 L'absence d'une évaluation des résultats du PIQM prive le ministère d'information essentielle pour améliorer les programmes futurs et accroître les chances d'atteindre les objectifs fixés par ceux-ci. De surcroît, le ministère n'est pas à même de mesurer les progrès réalisés quant à l'amélioration de la qualité des cours d'eau, ni d'apprécier le rendement des ressources investies dans ces programmes.

Recommandations

81 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère :

7 **Prévoir, dès la mise en place d'un programme d'aide financière, un processus d'évaluation périodique et s'assurer de son application rigoureuse selon les modalités établies.**

8 **Utiliser les résultats des évaluations de programmes pour bonifier ses interventions, le cas échéant, en vue d'atteindre les buts fixés.**

Commentaires de l'entité vérifiée

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

« **Attribution de l'aide financière.** Le Cadre de référence du MAMROT identifie des niveaux de priorité et aucun projet admissible n'est exclu à priori. En outre, 489 millions de dollars ont été dévolus en investissements pour la réalisation de projets visant à réduire des problématiques de débordement depuis l'adoption de la PNE, pour une aide accordée par le MAMROT de 351 millions. Le MAMROT considère que son Cadre de référence exprime la plupart des priorités gouvernementales. Il suit l'évolution de différents enjeux gouvernementaux, dont celui associé à la mise en œuvre de la *Stratégie pancanadienne pour la gestion des effluents des eaux usées*. Le MAMROT pourra ajuster son Cadre de référence lorsque les enveloppes d'investissement associées à ces mesures seront disponibles.

« Le MAMROT évaluera si certains ajustements peuvent être réalisés pour améliorer sa gestion documentaire. Cependant, le ministère tient à préciser que les fiches d'appréciation techniques ainsi que les fiches d'analyse sont complétées par les chargés de projets avant toute recommandation d'aide financière. Ces recommandations sont signées par un minimum de trois ingénieurs.

« Les règles et normes des programmes permettent au ministre d'attribuer un taux d'aide supérieur. Le MAMROT évaluera un ajustement aux règles et aux normes du programme PIQM afin de prendre en considération la préoccupation du Vérificateur général.

« **Surveillance de la gestion contractuelle.** À l'égard du paragraphe 39, le MAMROT tient à spécifier que son processus pour l'attribution de l'aide financière consiste à accorder une promesse d'aide initiale, reposant sur un estimé préliminaire, et elle peut-être ajustée à la suite du développement complet de la solution optimale et des coûts réels obtenus subséquemment à l'appel d'offres. Une fois l'aide financière confirmée, aucune augmentation n'est accordée. Le MAMROT effectue sur une base individuelle une analyse soutenue de chacun des projets présentés par les municipalités et est ainsi en mesure d'identifier les causes d'augmentations éventuelles de l'aide. La hausse de 41 % de l'aide financière mentionnée est principalement attribuable à l'évolution de l'envergure du projet à la suite de sa définition complète, de l'analyse technique, des ajustements requis pour répondre aux exigences réglementaires du MDDEFP et afin de mieux répondre aux besoins en eau des municipalités ou encore par

l'effet de l'inflation, étant donné les délais relativement importants pour mener à terme de tels projets. Une proportion de cette augmentation est aussi due, dans certains cas, à l'octroi d'un taux d'aide supérieur à celui utilisé lors de la promesse d'aide initiale tel que prévu aux règles et normes.

Le ministère doit également préciser qu'il ne possède pas le rôle de donneur d'ouvrage. Ce rôle appartient plutôt aux municipalités du Québec, propriétaires des infrastructures, qui doivent, en vertu des lois en vigueur, pleinement assumer leurs responsabilités en matière de gestion contractuelle. Le respect de l'autonomie des municipalités doit ainsi demeurer un élément actif de l'action du ministère.

« Le MAMROT reconnaît toutefois son rôle d'encadrement des pratiques municipales en matière de gestion contractuelle. En effet, des efforts importants ont été mis de l'avant au cours des dernières années pour améliorer ces pratiques, par l'adoption de diverses lois, auxquelles s'ajoutent plus récemment l'adoption de la *Loi sur l'intégrité en matière de contrats publics*, contribuant ainsi au resserrement du cadre applicable à la gestion contractuelle des municipalités. Les efforts du ministère incluent aussi la production de documents de support aux municipalités. Cette action se poursuivra au cours des prochaines années, et d'autres modifications législatives pourront être adoptées par le ministère afin d'améliorer les pratiques municipales en matière de gestion contractuelle. Le ministère devra aussi considérer les recommandations à cet effet que pourra émettre la Commission d'enquête sur l'industrie de la construction.

« Le MAMROT effectue, sur la base d'un processus de gestion du risque, des vérifications financières sur place des réclamations et évalue les conditions d'octroi des différents contrats municipaux accordés dans le cadre des projets qu'il subventionne. Ces vérifications sont effectuées selon les normes canadiennes d'audit établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. De plus, il a récemment ajouté une équipe de vérificateurs spécifiquement dédiée à la vérification de la gestion contractuelle effectuée par les municipalités. Cette équipe vérifie aussi l'application des politiques de gestion contractuelle des municipalités. Certains dossiers peuvent faire l'objet de vérifications spécifiques sur place lorsque des risques particuliers sont détectés en cours de développement ou de réalisation du projet. Toute situation d'infraction décelée dans le cadre des programmes d'aide est référée à l'équipe de vérificateurs du MAMROT qui peut le cas échéant en informer l'UPAC [Unité permanente anticorruption]. De plus, le ministère s'est doté en 2011 de dispositions particulières dans ses protocoles d'ententes afin d'incorporer une clause visant l'application d'une pénalité en cas de non respect des règles relatives à l'octroi des contrats. L'incorporation aux protocoles d'une telle sanction financière accroît l'imputabilité des dirigeants municipaux face à leurs obligations et permet l'application d'une mesure coercitive en cas d'irrégularité confirmée.

« Quant aux mécanismes de surveillance a priori, le MAMROT considère à cet effet une approche d'accompagnement priorisant l'allocation de ses ressources à l'analyse des dossiers techniques sous l'angle du travail d'optimisation, afin d'établir les solutions plausibles les plus économiques. En effet, la définition adéquate et exhaustive d'un projet représente le principal risque d'un projet

quant à ses coûts. Certains contrôles en gestion contractuelle sont aussi réalisés lorsqu'un dossier particulier révèle un risque important ou qu'un bénéficiaire a déjà fait l'objet d'irrégularités.

« Ainsi, afin de donner suite aux préoccupations du Vérificateur général en ce qui concerne la gestion contractuelle des municipalités dans le cadre des projets d'eau subventionnés, le MAMROT pourra bonifier la mise en œuvre de mesures telles que :

- la mise en place de modifications législatives visant de meilleures pratiques en matière de gestion contractuelle ;
- l'évaluation des risques et le maintien d'une approche visant à subventionner uniquement les projets présentant les solutions plausibles les plus économiques ;
- les différentes mesures de contrôles effectuées par l'équipe de vérificateurs en matière de gestion contractuelle ;
- l'application de pénalités en cas de non respect des règles relatives à l'octroi des contrats municipaux.

« **Évaluation de l'atteinte des objectifs des programmes.** D'entrée de jeu, le ministère considère que les sommes investies grâce aux programmes d'aide financière liés aux installations d'eau potable ou aux stations d'assainissement des eaux usées, comme PIQM, FIMR et FCCQ, contribuent à améliorer sensiblement la qualité de l'eau au Québec. C'est d'ailleurs la principale raison d'être de ces programmes. Par ailleurs, ces aides financières accordées par le ministère visent à résoudre les problématiques environnementales identifiées par le MDDEFP.

« De plus, le ministère désire ajouter qu'il procède annuellement à l'évaluation de plusieurs programmes d'aide financière et ce, depuis longtemps. Le processus d'évaluation en place, qui vise notamment à s'assurer que les programmes sont appliqués selon les modalités établies, est d'ailleurs documenté dans la Politique en matière d'évaluation de programmes d'octobre 2011.

« Cependant, le ministère reconnaît qu'il peut améliorer ses façons de faire. Aussi, il planifiera un processus d'évaluation intérimaire pour les programmes d'infrastructures susceptibles de s'échelonner sur une longue période. Ainsi, dans la prochaine année, le ministère déterminera s'il est opportun d'évaluer le programme PIQM.

« En outre, le ministère est d'avis qu'il utilise déjà de façon notable les résultats des évaluations de programmes afin de bonifier ses interventions futures. Toutefois, il systématisera davantage cette démarche et veillera à mieux l'étayer. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectif de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Rôles et responsabilités

Sigles

FCCQ	Fonds Chantiers Canada-Québec
FIMR	Fonds sur l'infrastructure municipale et rurale
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire
MDDEFP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs
PIQM	Programme d'infrastructures Québec–Municipalités
PNE	*Politique nationale de l'eau*

Annexe 1 Objectif de vérification et portée des travaux

Objectif de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères d'évaluation proviennent de différentes sources, notamment, de la *Loi sur le développement durable*, de la *Politique nationale de l'eau*, des ententes intervenues entre le MAMROT et le MDDEFP en matière de production d'eau potable et d'assainissement des eaux usées et de rapports de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Les travaux de vérification 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 des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification	Critères d'évaluation
S'assurer que le MAMROT gère les programmes d'aide financière concernant les infrastructures municipales liées à l'eau potable et aux eaux usées de manière à maximiser l'impact sur la qualité de l'eau, et ce, en tenant compte de l'ensemble des coûts et des bénéfices.	■ Les critères d'attribution de l'aide financière sont : — clairement établis pour chacun des programmes d'aide ; — cohérents par rapport aux priorités d'interventions gouvernementales retenues ; — basés sur la recherche d'un impact maximal sur la qualité de l'eau ; et ils permettent de tenir compte de l'ensemble des coûts et des bénéfices. ■ Le MAMROT informe les municipalités au sujet des programmes d'aide financière disponibles et leur apporte le soutien nécessaire pour qu'elles puissent s'en prévaloir. ■ L'attribution de l'aide financière est basée sur les critères établis. ■ Un contrôle est effectué pour s'assurer que les sommes allouées sont utilisées aux fins prévues et selon les conditions fixées. ■ Une évaluation des programmes est réalisée périodiquement afin de déterminer le degré d'atteinte des objectifs et de s'assurer que les ressources sont utilisées de façon efficiente.

Portée des travaux

La présente vérification porte sur la gestion des programmes d'aide financière liée aux infrastructures municipales relatives au traitement de l'eau. Les programmes d'aide financière retenus pour nos travaux l'ont été notamment en raison de leurs objectifs et de l'importance de leur budget. Il y a lieu de noter que nos travaux ont visé les projets d'infrastructures municipales relatives tant à l'eau potable qu'aux eaux usées, car les programmes d'aide financière vérifiés couvrent indistinctement ces deux types de projets. Nous avons concentré nos travaux sur les infrastructures liées au traitement de l'eau et, donc, exclu les projets touchant uniquement les conduites. Est aussi exclue de nos travaux la gestion des eaux individuelles (résidences isolées), celles-ci requérant une application règlementaire particulière à ce secteur, déléguée en grande partie aux municipalités.

Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du MAMROT et du MDDEFP et nous avons analysé les documents pertinents obtenus. Nous avons également rencontré des représentants de municipalités afin de prendre connaissance de leurs points de vue et de recueillir des informations complémentaires utiles à nos travaux. Nous avons aussi procédé à l'analyse de dossiers. Plus précisément, à l'égard de l'admissibilité et de l'analyse technique des projets, 20 dossiers ont été sélectionnés de façon aléatoire parmi près de 225 dossiers ayant fait l'objet d'une première promesse d'aide financière entre avril 2008 et novembre 2011 dans les programmes d'aide financière retenus. Les dossiers qui ont été analysés au regard du taux d'aide financière ont été, quant à eux, choisis à partir des informations disponibles auprès du MAMROT et en fonction des risques que représentaient ces projets. Enfin, en ce qui concerne la surveillance de la gestion contractuelle, nous avons vérifié 30 dossiers où les étapes examinées dans nos travaux avaient été complétées entre 2006 et 2012. Les projets sélectionnés touchent différentes régions du Québec.

Les travaux de vérification se sont déroulés de mai 2011 à novembre 2012.

Annexe 2 Rôles et responsabilités

MAMROT	De façon générale, le ministère est tenu d'appuyer l'administration et le développement des municipalités, des régions et de la métropole en favorisant une approche durable et intégrée au bénéfice des citoyens. Plus particulièrement, il doit : ■ développer et élaborer des politiques et des orientations se rapportant à la gestion ou au financement des infrastructures municipales et voir, le cas échéant, à leur application et à leur suivi ; ■ administrer des programmes d'aide financière relatifs aux infrastructures liées à l'eau ; ■ analyser les modalités administratives et techniques des projets d'assainissement des eaux municipales qui lui sont présentés dans le cadre des programmes d'aide financière ; ■ aider et soutenir les municipalités dans l'exercice de leurs fonctions ; ■ conseiller efficacement les autorités gouvernementales pour qu'elles puissent prendre des décisions optimales par rapport aux risques qui sont associés au maintien des infrastructures.
MDDEFP	De façon générale, le ministère est tenu d'assurer la protection de l'environnement et la conservation de la biodiversité pour améliorer la qualité des milieux de vie des citoyens. Plus particulièrement, il doit : ■ développer et mettre en œuvre des politiques, des lois, des règlements et des programmes visant notamment la prévention ou la réduction de la contamination de l'eau ; ■ contrôler l'application des lois et des règlements en matière de protection de l'environnement, notamment par la délivrance d'autorisations.
Municipalités	Elles doivent : ■ si désiré, présenter une demande pour s'inscrire à l'un ou l'autre des programmes d'aide financière existants ; ■ s'assurer du respect des règles établies pour ces programmes d'aide financière ; ■ obtenir une autorisation du MDDEFP pour toute nouvelle infrastructure ou toute modification à une infrastructure municipale d'assainissement des eaux usées ou de production d'eau potable existante ; ■ assurer la pérennité des infrastructures de production d'eau potable et d'assainissement des eaux usées ; ■ procéder à l'attribution des contrats, en respectant la règlementation en vigueur à cet égard.

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Rapport du commissaire au développement durable
Hiver 2013

CHAPITRE
5

Gestion de l'eau

Contrôle et surveillance de l'assainissement des eaux usées municipales

Ministère des Affaires municipales, des Régions
et de l'Occupation du territoire

Ministère du Développement durable, de l'Environnement,
de la Faune et des Parcs

Faits saillants

Objectif des travaux

Un traitement efficace des eaux usées municipales avant de les rejeter dans l'environnement permet de réduire les risques que présentent leurs contaminants pour la santé humaine et les écosystèmes aquatiques.

Notre vérification avait pour objectif de nous assurer que le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP) et le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT) exercent un contrôle de la performance des infrastructures municipales d'assainissement des eaux usées afin d'assurer la protection du milieu récepteur et le maintien des usages relatifs à l'eau.

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant le contrôle et la surveillance de l'assainissement des eaux usées municipales.

Globalement, la protection des milieux récepteurs et le maintien des usages de l'eau ne sont pas assurés par les mesures mises en œuvre par le MDDEFP et le MAMROT pour encadrer les rejets d'eaux usées dans le secteur municipal. D'une part, il existe des écarts importants entre certaines exigences de rejet prescrites aux municipalités et ce que peut accepter le milieu récepteur sans que ne soient compromis les usages de l'eau. D'autre part, l'absence de traitement et de désinfection des eaux usées dans les municipalités ciblées, ou encore l'absence d'évaluation de la toxicité des rejets, sont des problématiques qui persistent malgré l'engagement énoncé en 2002 dans la *Politique nationale de l'eau* (PNE) d'y apporter des correctifs.

Les données recueillies par le MAMROT ne sont pas toutes obtenues dans les délais requis et ne sont pas suffisamment fiables pour lui permettre de suivre avec efficacité le respect des exigences de rejet auxquelles sont soumises les infrastructures municipales d'assainissement. De nombreuses municipalités ne respectent pas leurs obligations en matière de suivi, parfois même de façon récurrente. Aussi, le MAMROT ne vérifie ni la fiabilité ni l'intégralité des informations qui lui sont transmises aux fins de suivi du respect des exigences de rejet.

Les recommandations découlant des visites d'évaluation de l'exploitation des infrastructures municipales d'assainissement ne sont pas assorties d'une échéance, et le suivi de leur mise en œuvre n'est pas effectué de façon rigoureuse. Il n'y a pas d'indication dans les dossiers du ministère permettant de savoir pourquoi des recommandations formulées plusieurs années auparavant ne sont pas appliquées. De plus, le MAMROT ne connaît pas la proportion des recommandations qui a été mise en application au fil des ans.

Lorsqu'une situation de non-conformité est relevée, les interventions du MDDEFP et du MAMROT auprès des municipalités ne donnent pas toujours lieu à un retour rapide au respect des exigences de rejet. Des infrastructures municipales d'assainissement ne respectent pas une ou plusieurs de leurs exigences de rejet, et ce, année après année. À titre d'exemple, plus de 1 000 débordements par temps sec ont été comptabilisés en 2011 en dépit de l'engagement de la PNE de les éliminer avant 2007. L'approche retenue par le MDDEFP pour favoriser le retour à la conformité est d'exiger des municipalités qui demandent une autorisation pour le développement de leur réseau d'égout de fournir un plan d'action visant à corriger les problématiques. Cependant, il n'a pas d'assurance que cet engagement est vraiment mis en œuvre. En outre, il est impuissant face aux municipalités où il n'y a pas de nouveau développement, car il ne peut utiliser la demande d'autorisation comme moyen de pression sur celles-ci.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MDDEFP et du MAMROT. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

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

Recommandations au MDDEFP, en collaboration avec le MAMROT

1 Fixer des exigences de rejet qui assurent le respect de la capacité de support des milieux récepteurs et le maintien des usages de l'eau. À cet effet, ils doivent :

- **améliorer la cohérence des exigences avec les objectifs environnementaux de rejet et les objectifs de débordement établis ;**
- **mettre à jour la liste des milieux nécessitant d'être protégés et établir des exigences pour tous ces milieux.**

2 Adopter un calendrier de révision périodique des exigences de rejet qui tient compte de la capacité de support du milieu récepteur et qui favorise le maintien des usages de l'eau.

8 Se doter de moyens coercitifs additionnels pour faire respecter les exigences de rejet prescrites pour les infrastructures municipales d'assainissement, notamment obtenir, préalablement à l'autorisation de tout nouveau développement, une assurance suffisante du règlement diligent des situations non conformes.

Recommandations au MDDEFP

3 Développer des moyens pour mieux prendre en compte les coûts futurs des rejets non traités ou partiellement traités lors de l'établissement des exigences, notamment celles relatives aux débordements et aux rejets de phosphore.

4 Développer une stratégie d'évaluation de la toxicité des rejets d'eaux usées provenant des infrastructures municipales d'assainissement.

Recommandations au MAMROT

5 Se doter de moyens pour que l'ensemble des municipalités respecte ses engagements relatifs aux délais de transmission des données concernant les rejets et les déversements.

6 Mettre en œuvre des mécanismes de contrôle de qualité qui assurent l'intégrité des données transmises par les municipalités.

7 Obtenir un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations formulées à l'issue des visites d'évaluation et s'assurer que les correctifs sont apportés comme prévu et en temps opportun.

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 9

2. 1 **Établissement des exigences de rejet** 9

Recommandations

2. 2 **Suivi en vue d'assurer le respect des exigences** 14

Programmes de suivi

Inspection et évaluation de l'exploitation des infrastructures

Recommandations

2. 3 **Situations de non-respect des exigences** 19

Recommandation

Commentaires des entités vérifiées 23

Annexes et sigles 27

Équipe

Caroline Rivard
Directrice de vérification

Ibrahim Baba Moussa
Francis Michaud
Lyne Tremblay

1 Mise en contexte

1 Jusqu'à la fin des années 1970, une majorité de municipalités du Québec déversaient leurs eaux usées dans les cours d'eau sans assainissement préalable. Le développement accéléré de l'activité économique et l'accroissement de la population, combinés à d'autres sources de pollution telles les eaux usées agricoles, ont accru la pression exercée sur ces cours d'eau au point d'en compromettre nombre **d'usages**. Les eaux usées municipales contiennent généralement des composés organiques, des micro-organismes générateurs de maladies ainsi que des substances chimiques qui présentent des risques pour la santé humaine et les écosystèmes aquatiques. Ces contaminants peuvent être autant d'origines domestiques qu'industrielles.

Par usage de l'eau, on entend notamment l'approvisionnement en eau potable, les activités récréotouristiques et la consommation d'organismes aquatiques.

2 Il faut donc procéder à un traitement efficace de ces eaux usées avant de les rejeter dans l'environnement afin de réduire ces risques. Le traitement doit être réalisé au moyen d'infrastructures municipales d'assainissement qui regroupent aussi bien les équipements nécessaires à la collecte des eaux usées, dont les **ouvrages de surverse**, que ceux requis pour leur traitement, soit les stations d'assainissement.

Les ouvrages de surverse permettent d'évacuer les surplus d'eaux usées que la station d'assainissement n'a pas la capacité d'assainir ou encore que le réseau d'égout n'a pas la capacité de véhiculer jusqu'à la station, et ce, lors de fortes pluies ou de fonte des neiges. Ces eaux ne sont pas traitées et se retrouvent directement dans les cours d'eau.

Interventions gouvernementales

3 Afin d'améliorer la qualité des eaux usées municipales rejetées, diverses stratégies d'intervention ont été mises en œuvre au fil des ans par le gouvernement québécois. Ainsi, plusieurs programmes d'aide financière destinés à la construction ou à l'amélioration des infrastructures municipales d'assainissement ont été mis en place à compter de 1978. Le chapitre 4 de ce rapport aborde plus particulièrement la gestion de ces programmes d'aide financière. Selon le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire (MAMROT), c'est plus de 8 milliards de dollars qui ont été versés par le gouvernement du Québec pour l'assainissement des eaux usées par l'intermédiaire de ces programmes. Au 1er janvier 2011, on dénombrait 788 stations d'assainissement en service et 4 395 ouvrages de surverse. La grande majorité de ces stations, soit environ 700 stations, a été construite dans le cadre des différents programmes d'aide financière mis en place depuis 1978.

4 Le gouvernement du Québec a aussi adopté, en 2002, la *Politique nationale de l'eau* (PNE), laquelle comporte des engagements visant à assurer la protection de l'eau, de la santé publique et des écosystèmes. Certains de ces engagements concernent l'assainissement des eaux usées municipales. L'annexe 2 présente quatre de ces engagements plus spécifiquement liés à nos travaux. Le troisième chapitre de ce rapport, qui porte sur la gouvernance de l'eau, présente une analyse de la mise en œuvre de cette politique.

5 Une entente administrative sur le partage des responsabilités concernant les infrastructures municipales d'assainissement est également intervenue en 2002 entre le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la

Faune et des Parcs (MDDEFP) et le MAMROT. Cette entente précise les responsabilités respectives des deux ministères à l'égard de volets importants liés à la gestion de ces infrastructures.

6 L'entente établit notamment quelles sont les responsabilités spécifiques du MDDEFP à l'égard de l'autorisation des projets délivrée en vertu de la *Loi sur la qualité de l'environnement* (LQE) en ce qui concerne la protection de la qualité du milieu récepteur. Elle précise aussi celles du MAMROT quant au suivi de l'exploitation de l'ensemble des infrastructures municipales d'assainissement.

7 Enfin, le Québec a participé aux discussions ayant mené à l'adoption, par le Conseil canadien des ministres de l'environnement en 2009, de la *Stratégie pancanadienne pour la gestion des effluents d'eaux usées municipales*. Cette stratégie vise à établir un cadre harmonisé de gestion des rejets par les stations d'assainissement au Canada, en prévoyant notamment la mise en place de normes de performance nationales au cours des 30 prochaines années. Cette stratégie prévoit également des normes relatives au contrôle des débordements des ouvrages de surverse et exige la production de plans d'action pour favoriser leur réduction. Bien que le Québec n'ait pas adhéré officiellement à la stratégie, il s'est prononcé en faveur de son contenu technique. Le MDDEFP a d'ailleurs entrepris la rédaction d'un projet de règlement qui reprendrait les normes minimales de performance de la stratégie ; projet qui devrait être publié à l'hiver 2013. Selon des estimations effectuées par le MDDEFP et le MAMROT, il y a environ 90 stations d'assainissement ainsi que plusieurs ouvrages de surverse et des réseaux de collecte des eaux usées qui nécessitent une mise à niveau pour être conformes à ces normes de performance. Cette mise à niveau pourrait coûter environ 9 milliards de dollars d'ici 30 ans.

Réglementation

8 Les interventions gouvernementales en matière de contrôle et de surveillance de l'assainissement des eaux usées municipales sont encadrées par des lois. Outre la *Loi sur le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs* et la *Loi sur le ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire* qui établissent les responsabilités respectives de ces ministères, deux autres lois ont une incidence majeure sur nos travaux de vérification.

9 Ainsi, la LQE constitue la principale assise des interventions du MDDEFP pour préserver la qualité de l'environnement, promouvoir son assainissement et prévenir sa détérioration. L'un des moyens prévus par la loi est d'établir un régime de prévention de la pollution visant à soumettre obligatoirement certaines activités ou certains projets à l'examen et à l'autorisation préalable du ministère. C'est notamment le cas en ce qui concerne l'établissement et l'exploitation des infrastructures destinées à l'assainissement des eaux usées. La loi accorde aussi au MDDEFP des pouvoirs d'inspection dans le but d'assurer sa conformité avec les règles établies. Celui-ci a également le pouvoir de rendre,

à l'égard d'une municipalité, les ordonnances qu'il juge nécessaires en matière de gestion des eaux usées afin d'exiger des modifications aux stations d'assainissement ou à leur exploitation, et ce, pour la protection de l'environnement et des usages de l'eau.

10 Pour sa part, la *Loi sur le développement durable*, adoptée en 2006, instaure un cadre de gestion afin que l'exercice des pouvoirs et des responsabilités de l'Administration s'inscrive dans la recherche d'un développement durable. La mise en œuvre du développement durable au sein de l'Administration se réalise dans le respect des 16 principes prévus à la loi.

Rôles et responsabilités

11 La présente vérification a été effectuée auprès du MDDEFP et du MAMROT. Nous présentons à l'annexe 3 leurs rôles et leurs responsabilités quant au contrôle et à la surveillance de l'assainissement des eaux usées. Nous avons également inclus dans cette annexe les responsabilités des municipalités afin de permettre au lecteur de mieux comprendre les interactions des ministères avec celles-ci.

12 L'objectif de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

13 Les travaux se sont articulés autour de trois axes, soit l'établissement des exigences de rejet, le suivi du respect de ces exigences et les interventions des ministères vérifiés dans les situations de non-conformité avec les exigences fixées.

2.1 Établissement des exigences de rejet

14 Avant de procéder à la construction de toute infrastructure d'assainissement des eaux usées, une municipalité doit obtenir une autorisation délivrée par le MDDEFP en vertu de la LQE.

15 C'est lors de la délivrance de cette autorisation que le MDDEFP doit confirmer à la municipalité concernée les exigences qui sont établies en collaboration avec le MAMROT. Ces exigences, qui sont appelées « exigences de rejet », décrivent :

- pour les stations d'assainissement : la **charge** et **la concentration** moyennes de contaminants qui sont tolérées au maximum dans les eaux usées une fois traitées ;
- pour les ouvrages de surverse : la fréquence et les types de débordements qui sont acceptés.

La charge est la quantité de contaminants rejetés dans un milieu pendant une période donnée. Elle est exprimée en kilogrammes par jour.

La concentration désigne la quantité de contaminants contenus par unité de volume d'eau. Elle est exprimée en milligrammes par litre.

16 Globalement, la protection des milieux récepteurs et le maintien des usages de l'eau ne sont pas assurés par les mesures mises en œuvre par le MDDEFP et le MAMROT pour encadrer les rejets d'eaux usées dans le secteur municipal.

Méthode de calcul des objectifs environnementaux

17 En ce qui concerne les stations d'assainissement, le MDDEFP établit tout d'abord des objectifs environnementaux de rejet (OER), c'est-à-dire la charge et la concentration de certains contaminants qui peuvent se trouver dans les eaux usées rejetées dans le milieu récepteur sans compromettre les usages de l'eau.

18 La méthode de calcul des OER développée par le MDDEFP est basée sur une approche reconnue internationalement qui prend en compte d'une part, **les caractéristiques du milieu récepteur** et **les critères de qualité de l'eau**, et d'autre part, les concentrations de contaminants et le débit d'eaux usées qu'il est prévu de rejeter dans le cours d'eau. Par exemple, un petit plan d'eau ne peut recevoir une charge de contaminants aussi importante qu'un grand plan d'eau sans voir sa qualité se dégrader. Le ministère effectue un travail de veille pour mettre à jour périodiquement les critères utilisés selon l'évolution des connaissances dans ce secteur.

En ce qui a trait aux caractéristiques du milieu récepteur, le MDDEFP prend notamment en compte dans son évaluation le débit et les contaminants déjà présents dans le milieu.

Un critère de qualité de l'eau est la concentration d'un contaminant au-delà de laquelle il y a un risque de perte complète ou partielle d'usages de l'eau. De tels critères ont été déterminés pour environ 300 contaminants.

19 Le MDDEFP détermine aussi des objectifs de débordement pour les ouvrages de surverse. Ceux-ci précisent les débordements acceptables

d'après leur cause (en situation d'urgence, lors de pluies ou en période de fonte des neiges) et selon les périodes (à l'année ou seulement en été ou durant l'hiver). Ces situations durant lesquelles les débordements sont considérés comme acceptables sont établies en tenant compte, notamment, des usages à protéger et de la nature du milieu récepteur (par exemple, le fait que le milieu récepteur soit une zone d'écoulement continu pour les eaux de débordement ou qu'il soit susceptible de les accumuler, tels les lacs ou réservoirs). À cela s'ajoutent des contraintes qui s'appliquent à tous les milieux, soit :

- aucun débordement par temps sec, sauf en situation d'urgence ;
- aucun débordement en provenance d'hôpitaux ou d'industries, comprenant notamment de fortes charges de substances toxiques ;
- aucune matière flottante.

Rapprochement entre les objectifs et les exigences

20 Le MAMROT établit, de son côté, des exigences de rejet pour chaque station d'assainissement et ouvrage de surverse. Pour ce faire, il se base sur les technologies disponibles, puis sur l'évaluation de la capacité financière de la municipalité d'effectuer l'investissement requis et d'assumer les coûts d'entretien et d'exploitation liés à ces technologies. Ces exigences de rejet sont ensuite validées par le MDDEFP qui les joint à l'autorisation qu'il délivre.

21 Les 10 dossiers vérifiés comportent des écarts entre des OER établis préalablement par le MDDEFP et des exigences de rejet finalement prescrites aux municipalités. Ces écarts sont particulièrement prononcés dans 7 dossiers en ce qui a trait aux exigences de rejet fixées à l'égard du **phosphore**, ces dernières étant considérablement moins sévères que les OER établis préalablement. Dans 4 de ces dossiers, l'exigence était même 25 fois plus permissive que l'OER établi préalablement. Bien qu'il ne soit pas toujours possible d'atteindre les OER aussi faibles que 0,03 milligramme de phosphore par litre, des technologies existantes permettraient de fixer des exigences inférieures, allant même à 0,3 milligramme par litre, au lieu du 0,8 souvent indiqué dans les autorisations.

Les apports en phosphore peuvent contribuer à une dégradation et à un vieillissement accélérés des plans d'eau recevant ces rejets ou situés en aval de ceux-ci. Lorsqu'un plan d'eau est en situation de surcharge de phosphore, cela favorise la prolifération de plantes et d'algues, notamment les algues « bleu vert », qui peuvent nuire aux organismes vivant dans ce plan d'eau. Cela peut également empêcher la pratique d'activités aquatiques, à cause du risque présent pour la santé humaine, et rendre problématique la production d'eau potable.

22 Il en est de même pour les exigences relatives aux débordements. Un objectif de débordement a été établi par le MDDEFP pour environ 3800 ouvrages de surverse ; pour 30 % de ces ouvrages, l'exigence est moins sévère que l'objectif. Par exemple, alors que des objectifs permettent des débordements en situation d'urgence seulement, les exigences de rejet prévoient des possibilités de débordement dans les situations de pluie et de fonte des neiges.

23 Plus les exigences finales s'éloignent des OER et des objectifs de débordement établis, plus les répercussions négatives à l'égard du milieu récepteur et des usages de l'eau perdurent. En acceptant de diminuer les conditions fixées à la municipalité, le MDDEFP ne tient pas compte de ses propres évaluations basées sur la protection du milieu récepteur.

24 Pour réduire l'écart entre les exigences et les objectifs de débordement, il est nécessaire de travailler sur la recherche de solutions visant à diminuer le volume d'eau dirigé vers la station d'assainissement. À titre d'illustration, une pratique de plus en plus utilisée dans différentes municipalités consiste à encourager les propriétaires à récupérer les eaux des précipitations pour l'arrosage des pelouses et des jardins. Dans cet ordre d'idées, le MDDEFP et le MAMROT ont développé en 2010 le *Guide sur la gestion des eaux pluviales* qui préconise diverses mesures pour ralentir l'écoulement de ces eaux, telle la construction de toits verts, afin de ne pas surcharger un système d'égout ayant une capacité limitée. Cependant, la législation en vigueur ne permet pas au MDDEFP de soumettre les municipalités à l'application des pratiques mises de l'avant par ce guide pour les secteurs déjà construits. Ces mesures ne s'appliquent donc qu'aux nouveaux développements urbains, qui ne représentent qu'une faible proportion du patrimoine bâti, ce qui laisse une grande partie de la problématique non réglée.

25 Le MDDEFP et le MAMROT motivent leurs décisions à l'égard des exigences fixées par le fait que la municipalité concernée n'a pas, au moment de cette décision, la capacité d'investir dans des infrastructures d'assainissement plus performantes. Ils reportent ainsi des coûts moins apparents associés à la perte d'usages de l'eau, mais qui peuvent être tout aussi, sinon plus importants pour la société.

26 La prise de décision pour la fixation des exigences ne prend pas suffisamment en compte les conséquences financières à long terme. Ainsi, le MDDEFP n'a pas les méthodes et outils lui permettant de baser sa décision sur une comparaison des économies réalisées à court terme avec les coûts futurs qui seront engendrés par une exigence de rejet moins sévère.

27 Également, la capacité de support du milieu récepteur évolue en raison de l'accroissement des pressions sur l'environnement provenant notamment du développement économique, de l'accroissement de la population et de l'étalement urbain, ou des conséquences liées aux changements climatiques. Or, le MDDEFP ne révise pas les exigences de rejet de façon régulière. Il le fait essentiellement lorsqu'une municipalité demande une autorisation pour modifier ou agrandir sa station d'assainissement. En conséquence, les exigences risquent de ne plus respecter la capacité de support du milieu récepteur. Par exemple, nous avons noté pour une station d'assainissement que les exigences de rejet n'avaient pas été mises à jour depuis 1993 alors que des OER calculés en 2006 par le MDDEFP, dans le cadre d'un projet d'agrandissement de la station d'assainissement, indiquaient que le milieu récepteur était fragile et qu'il aurait nécessité des exigences plus sévères.

Rapprochement entre les exigences et la *Politique nationale de l'eau*

28 Le MDDEFP a identifié des milieux qui nécessitaient d'être protégés par un traitement des eaux usées municipales ou l'imposition de limitations quant au contenu des eaux rejetées. Le gouvernement a d'ailleurs confirmé depuis longtemps l'importance d'apporter des correctifs à ces situations, puisqu'il en a fait des engagements précis dans la PNE déposée en 2002. Après 10 ans de mise en œuvre de cette politique, aucun de ces engagements n'a été atteint et plusieurs problématiques persistent.

29 Ainsi, un des engagements de la PNE visait à réaliser, avant 2007, l'assainissement des eaux dans une cinquantaine de petites municipalités, de manière à ce qu'elles cessent de rejeter leurs eaux usées non traitées directement dans les cours d'eau. Ces municipalités ont été ciblées en 2002 notamment en fonction des risques pour la santé et des répercussions sur l'environnement que représentaient leurs rejets d'eaux usées. Plus de 5 ans après l'échéance fixée, on dénombre toujours 32 de ces 50 municipalités pour lesquelles la situation n'est pas régularisée. Parmi celles-ci, 23 municipalités ont présenté une demande d'aide financière au MAMROT : 11 ont obtenu une promesse de financement alors que 12 sont en attente d'une réponse à ce sujet. Dans tous ces cas, les correctifs requis ne sont pas encore en place. Les 9 autres municipalités n'ont entrepris aucune démarche en vue de remédier à la situation.

30 De plus, 43 autres municipalités ont été ciblées en lien avec un second engagement de la PNE comme étant des endroits où la **désinfection des eaux usées** était nécessaire pour assurer la protection des usages. Dix ans après la mise en œuvre de la PNE, 40 de ces 43 municipalités ne possèdent pas encore les équipements nécessaires. C'est notamment le cas de la Ville de Montréal, qui représente à elle seule plus de 40 % de la quantité totale des eaux usées étant rejetées quotidiennement dans les cours d'eau, et dont la situation était considérée comme prioritaire. Parmi ces 40 municipalités, 32 d'entre elles n'ont même pas effectué de demandes d'aide financière dans le cadre des programmes mis en place par le MAMROT à cet effet. Quant à la Ville de Montréal, elle a finalement reçu une promesse d'aide financière du MAMROT en 2010 pour l'installation d'un système de désinfection de ses eaux usées, mais les travaux ne sont pas commencés.

La désinfection des eaux usées consiste à éliminer en tout ou en partie les micro-organismes générateurs de maladie, dont les bactéries et les virus, qui peuvent compromettre la santé humaine lors d'activités récréatives et de consommation d'eau ou d'organismes aquatiques.

31 Nous présentons ici un résumé de la situation relative aux stations d'assainissement touchées par les deux précédents constats :

	Réaliser l'assainissement des eaux usées présentant des risques pour le milieu	**Assurer la désinfection des eaux usées provenant de stations d'assainissement, là où la protection des usages le justifie**
Municipalités visées par l'engagement de la PNE	50	43
Municipalités qui ont apporté les correctifs	18 (36 %)	3 (7 %)
Municipalités ayant présenté une demande d'aide financière	23 (46 %) (12 sont toujours en attente d'une promesse d'aide)	8 (19 %)
Municipalités où aucune action n'a été entreprise	9 (18 %)	32 (74 %)

32 En outre, des substances présentes dans les rejets d'eaux usées provenant des infrastructures municipales d'assainissement sont reconnues depuis longtemps comme pouvant présenter un potentiel **toxique**. Ces substances peuvent provenir, par exemple, d'eaux usées d'origine industrielle soumises à un traitement insuffisant avant leur rejet dans les réseaux d'égouts municipaux. Cependant, le MDDEFP n'exige pas d'analyses, appelées « tests de toxicité », pour valider la véritable toxicité des rejets municipaux. Ainsi, le MDDEFP et le MAMROT sont dans l'impossibilité de déterminer dans quelle mesure la toxicité des rejets a réellement diminué, et ce, plus de cinq ans après l'échéancier fixé dans un engagement de la PNE pour y arriver.

Lorsque leur concentration dans l'eau dépasse les seuils établis, des substances peuvent s'avérer toxiques, c'est-à-dire qu'elles peuvent, d'une part, altérer la santé d'organismes aquatiques et, d'autre part, augmenter les risques pour la santé des personnes qui se nourrissent de poissons ou d'organismes vivant dans cette eau ou qui consomment de l'eau potable provenant de milieux où la toxicité est élevée.

33 De plus, il n'existe actuellement aucune obligation de tests permettant de détecter les **contaminants d'intérêt émergent** contenus dans les eaux usées rejetées par les stations d'assainissement et les ouvrages de surverse et qui peuvent également avoir un impact sur la toxicité des rejets. Des comités travaillent cependant sur le sujet et des activités relatives à l'acquisition de connaissances sont entreprises.

Les contaminants d'intérêt émergent présentent une menace potentielle ou réelle à l'égard de la santé humaine ou de l'environnement. Ces substances ne sont reconnues comme contaminants que depuis peu et ne font pas encore l'objet de normes. Par exemple, les médicaments et produits de soins personnels ont des effets perturbateurs importants sur la faune aquatique et peuvent représenter une menace pour la santé humaine.

34 Le MDDEFP est conscient des problématiques de toxicité et de contaminants émergents. Il a toutefois tardé à intervenir, en partie parce qu'il a décidé d'attendre que les pourparlers sur la mise en œuvre de la stratégie pancanadienne soient achevés. Or, cette stratégie a été finalisée en 2009 et le règlement permettant sa mise en application au Québec n'est toujours pas adopté après plus de cinq ans de discussions et de travaux.

Recommandations

35 Les recommandations suivantes s'adressent au MDDEFP, en collaboration avec le MAMROT :

1. **Fixer des exigences de rejet qui assurent le respect de la capacité de support des milieux récepteurs et le maintien des usages de l'eau. À cet effet, ils doivent :**
   - **améliorer la cohérence des exigences avec les objectifs environnementaux de rejet et les objectifs de débordement établis ;**
   - **mettre à jour la liste des milieux nécessitant d'être protégés et établir des exigences pour tous ces milieux.**
2. **Adopter un calendrier de révision périodique des exigences de rejet qui tient compte de la capacité de support du milieu récepteur et qui favorise le maintien des usages de l'eau.**

36 Les recommandations suivantes s'adressent au MDDEFP :

3. **Développer des moyens pour mieux prendre en compte les coûts futurs des rejets non traités ou partiellement traités lors de l'établissement des exigences, notamment celles relatives aux débordements et aux rejets de phosphore.**
4. **Développer une stratégie d'évaluation de la toxicité des rejets d'eaux usées provenant des infrastructures municipales d'assainissement.**

2.2 Suivi en vue d'assurer le respect des exigences

37 Il est indispensable qu'un suivi régulier et en temps opportun soit réalisé en vue d'assurer le respect des exigences fixées ; il doit inclure une procédure rigoureuse de contrôle de la qualité des données. Le MAMROT effectue ce travail d'une part, au moyen d'un programme de suivi basé sur des données transmises par les municipalités et, d'autre part, par des visites d'évaluation de l'exploitation des infrastructures d'assainissement.

Programmes de suivi

38 Le MAMROT a la responsabilité de recueillir des informations de qualité sur les rejets de l'ensemble des infrastructures municipales d'assainissement et de les analyser afin de vérifier le respect des exigences de rejet auxquelles les municipalités sont soumises.

39 Le ministère a instauré un programme de suivi des stations d'assainissement et un autre concernant les ouvrages de surverse, auxquels les municipalités sont assujetties. Ces programmes précisent, notamment, la fréquence des analyses requises des rejets ainsi que les délais de transmission des données, selon les caractéristiques de chaque station et ouvrage. L'entente de

financement des infrastructures d'assainissement établie entre le MAMROT et les municipalités prévoit d'ailleurs que ces dernières doivent transmettre au ministère les données requises pour effectuer le suivi des exigences de rejet.

40 Le MAMROT a ainsi mis en place un système informatisé au moyen duquel les municipalités doivent transmettre périodiquement les informations permettant de démontrer le respect des exigences de rejet. Ces informations sont aussi disponibles en tout temps pour le MDDEFP, notamment pour son analyse des demandes d'autorisation.

41 Il est important que le délai de transmission des données soit respecté afin que les mesures nécessaires puissent être prises, le cas échéant, pour minimiser l'impact sur le milieu et pour diminuer les risques pour la santé de ceux qui font usage de l'eau.

42 Les données recueillies par le MAMROT ne sont pas toutes obtenues dans les délais requis et ne sont pas suffisamment fiables pour lui permettre de suivre avec efficacité le respect des exigences de rejet auxquelles sont soumises les infrastructures municipales d'assainissement.

Conformité aux programmes de suivi

43 Le MAMROT évalue le degré de respect des obligations de chacun des programmes de suivi. Ainsi, il attribue annuellement une note à chaque station d'assainissement ainsi qu'à chaque ouvrage de surverse en fonction d'un système de cotation du respect ou non des obligations imposées par ces programmes comme les analyses effectuées et les délais de transmission des données. En deçà du seuil de 85 % qu'il a fixé, le ministère considère que la municipalité responsable de l'infrastructure est en situation de non-respect de ses obligations. Or, selon les résultats compilés par le MAMROT, il appert que de nombreuses municipalités ne respectent pas leurs obligations en matière de suivi. Cette situation existe depuis au moins 2006. Le tableau 1 présente les stations d'assainissement dont la note se situe en-deçà du seuil fixé par le ministère.

Tableau 1 Non-respect des modalités de suivi

Année[1]	Stations d'assainissement non conformes[2]	Stations d'assainissement dont des ouvrages de surverse sont non conformes[3]
2011	235 (30 %)	66 (10 %)
2010	257 (34 %)	128 (19 %)
2009	239 (32 %)	129 (20 %)
2008	170 (23 %)	126 (20 %)
2007	166 (24 %)	113 (18 %)
2006	144 (22 %)	106 (18 %)

1. Au moment de notre vérification, les données relatives à l'année 2012 n'étaient pas disponibles.
2. Le pourcentage est établi en fonction du nombre de stations d'assainissement faisant l'objet d'une évaluation. Par exemple, en 2011, le nombre total de stations qui faisaient l'objet d'une évaluation par le MAMROT était de 774. Ce nombre varie au fil des ans.
3. Ce pourcentage est établi en fonction du nombre de stations qui ont des ouvrages de surverse. Ce nombre varie également au fil des ans et il était de 677 en 2011.

Source : MAMROT.

44 Certaines municipalités ne respectent pas les programmes de suivi de façon récurrente. Ainsi, il y a 95 stations d'assainissement et 30 ouvrages de surverse pour lesquels les obligations de suivi ne sont pas respectées depuis au moins les 3 dernières années. Malgré cela, le MAMROT ne s'est doté d'aucun moyen efficace de forcer les municipalités à transmettre les informations dans les délais requis.

45 De plus, les programmes de suivi prévoient que les municipalités doivent aviser immédiatement le MAMROT de tous les cas de déversement d'eaux usées non traitées sur une période de plus de 48 heures consécutives. Ces avis sont aussi transmis au MDDEFP pour qu'il s'assure que la municipalité apporte rapidement les correctifs, afin de limiter l'impact du déversement. Lorsque les municipalités ne transmettent pas ces avis selon les délais requis, cela empêche le ministère d'intervenir rapidement pour minimiser les répercussions négatives, surtout si le rejet s'effectue dans un milieu fragile ou lorsque les usages de l'eau peuvent être affectés.

46 Or, nous avons recensé en 2011 et en 2012 au moins une quarantaine de manquements à cette obligation, et ce, malgré le fait que le MAMROT ait sensibilisé les municipalités au printemps 2010 quant à l'importance d'aviser le ministère dans les plus brefs délais, étant donné le risque élevé associé à de telles situations. Dans un cas en particulier, la municipalité a transmis l'avis cinq mois après le déversement. Il faut noter que les dérogations à cette obligation ne viennent pas affecter la note accordée quant au respect des programmes de suivi et qu'elles ne sont donc pas comptabilisées par le MAMROT dans les résultats présentés au tableau 1.

Contrôle de la fiabilité de l'information

47 Le MAMROT ne vérifie ni la fiabilité ni l'intégralité des informations transmises mensuellement au moyen du système informatisé. La revue des données inscrites par les municipalités dans le système informatisé, effectuée mensuellement par le ministère, se limite à détecter les données qui semblent incohérentes. Une stratégie de contrôle pourrait inclure divers moyens, comme des demandes de validation par un tiers indépendant, des contre-vérifications lors de visites d'inspection et d'évaluation de l'exploitation des infrastructures, etc.

48 Actuellement, de telles vérifications peuvent s'effectuer occasionnellement lors des visites dans les municipalités : le cas échéant, elles relèvent cependant de l'initiative des professionnels puisqu'elles ne sont pas prévues dans les procédures à suivre. Le ministère n'a pas non plus élaboré de stratégie pour s'assurer de la fiabilité et de l'intégralité des données d'une vingtaine de municipalités de plus de 50 000 habitants à qui il a transféré depuis janvier 2012 la responsabilité de la validation de leurs données.

49 Au cours de nos visites de cinq municipalités, nous avons observé pour trois d'entre elles que des informations inscrites dans le système informatisé étaient inexactes ou manquantes. Par exemple, dans le cas d'une municipalité, des épisodes de débordements n'avaient pas été inscrits dans le système. Dans deux autres cas, des ouvrages de surverse n'étaient même pas répertoriés dans le système de suivi ; les données afférentes à ceux-ci ne sont donc pas transmises par les municipalités. La revue des données réalisée par le MAMROT ne permet pas de relever de telles omissions.

50 Par ailleurs, parmi les 4 395 ouvrages de surverse existant au Québec, environ la moitié sont munis seulement d'un **repère visuel**, ce qui ne permet ni de mesurer la fréquence réelle ni la durée des débordements. Cette approche compromet la qualité et la précision des données relatives aux débordements. Par exemple, dans le cas d'un ouvrage de surverse pour lequel il n'y a qu'un suivi hebdomadaire, la municipalité ne comptabilisera qu'un seul débordement même si, dans les faits, il a pu y en avoir chaque jour, car elle ne relèvera qu'un seul déplacement du repère.

Un repère visuel est un mécanisme dans lequel l'emplacement d'une partie mobile est modifié sous l'effet de l'eau qui passe lorsqu'un débordement se produit. Il peut donc y avoir un constat visuel de l'emplacement de cette pièce mobile, à savoir si elle se situe à sa position d'origine ou si elle est déplacée.

51 Selon le rapport publié annuellement par le MAMROT pour faire état du respect des exigences de rejet, des enregistreurs permettant de compiler précisément la fréquence et la durée des débordements seraient installés aux principaux ouvrages ou lorsque des conditions environnementales particulières demandent un suivi plus précis. Cependant, le ministère n'a pas été en mesure de déterminer les ouvrages où prévalent ces conditions particulières et n'a pu nous fournir les critères sur lesquels repose une telle classification.

52 En ne vérifiant pas la fiabilité et l'intégralité des données relatives au suivi de la performance des infrastructures municipales d'assainissement, le MDDEFP et le MAMROT se privent de moyens d'intervenir efficacement pour exiger la correction des problèmes et minimiser les répercussions négatives, surtout lorsque le rejet s'effectue dans un milieu sensible ou lorsque les

usages de l'eau peuvent être affectés. L'information publiée annuellement par le MAMROT pour faire état du respect des exigences de rejet s'en trouve aussi altérée.

Inspection et évaluation de l'exploitation des infrastructures d'assainissement

53 Une bonne exploitation et un bon entretien des infrastructures municipales d'assainissement des eaux usées favorisent leur pérennité et augmentent ainsi la rentabilité des investissements publics, en plus de faciliter le respect des exigences de rejet fixées. À cet effet, le MAMROT effectue des visites pour évaluer la qualité de l'exploitation des infrastructures. Le cas échéant, des recommandations sont faites aux municipalités concernant des améliorations ou des correctifs à apporter à cet égard.

54 Les recommandations découlant des visites d'évaluation de l'exploitation des infrastructures municipales d'assainissement ne sont pas assorties d'une échéance, et le suivi de leur mise en œuvre n'est pas effectué de façon rigoureuse.

55 Le MAMROT prévoit effectuer une visite de chacune des stations d'assainissement tous les 5 ans. Ce rythme a été en moyenne respecté dans le cas des 10 dossiers que nous avons vérifiés à cet effet. Toutefois, les recommandations découlant de ces visites ne sont pas accompagnées d'une échéance. Également, le processus mis en place au MAMROT prévoit l'attribution d'une cote de priorité à chacune des recommandations. Or, pour 6 de ces dossiers, certaines des recommandations n'étaient pas assorties d'un tel degré de priorité. Ainsi, il devient difficile de départager celles devant être mises en œuvre rapidement pour assurer le bon fonctionnement de l'infrastructure étant donné le risque pour l'environnement (par exemple, une obstruction du réseau causant des débordements), de celles visant à soutenir la municipalité sur des éléments plus techniques (tels que l'ajustement des instruments de mesure).

56 De plus, la mise en œuvre des recommandations n'est pas suivie. Ainsi, les 10 dossiers vérifiés contenaient des recommandations formulées plusieurs années auparavant qui n'étaient pas identifiées comme étant réglées, sans qu'il y ait aucune indication permettant de savoir pourquoi elles n'étaient pas encore appliquées. Il faut noter que dans 8 de ces 10 dossiers, des recommandations visaient à corriger des situations représentant un risque direct pour l'environnement. Enfin, le MAMROT ne connaît pas non plus la proportion des recommandations qui ont été mises en application au fil des ans.

57 La formulation de recommandations et leur suivi en vue d'assurer le maintien des actifs sont d'autant plus importants dans un contexte où le gouvernement prévoit réduire les investissements liés aux infrastructures au cours des prochaines années.

Recommandations

58 Les recommandations suivantes s'adressent au MAMROT :

5 **Se doter de moyens pour que l'ensemble des municipalités respecte ses engagements relatifs aux délais de transmission des données concernant les rejets et les déversements.**

6 **Mettre en œuvre des mécanismes de contrôle de qualité qui assurent l'intégrité des données transmises par les municipalités.**

7 **Obtenir un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations formulées à l'issue des visites d'évaluation et s'assurer que les correctifs sont apportés comme prévu et en temps opportun.**

2.3 Situations de non-respect des exigences

59 Il est primordial que les infrastructures municipales d'assainissement respectent les exigences de rejet prescrites pour assurer la protection du milieu récepteur et le maintien des usages. Si des infrastructures ne satisfont pas aux exigences qui leur sont fixées, le MDDEFP et le MAMROT doivent alors intervenir.

60 Lorsqu'une situation de non-conformité est relevée, les interventions du MDDEFP et du MAMROT auprès des municipalités ne donnent pas toujours lieu à un retour rapide au respect des exigences de rejet.

61 Outre la note attribuée pour le respect des modalités des programmes de suivi, le MAMROT attribue aussi dans le cadre de ces programmes une note pour le respect des exigences de rejet des stations d'assainissement et des ouvrages de surverse, note basée sur le nombre et l'importance des manquements constatés. De façon globale, plusieurs infrastructures municipales d'assainissement ne respectent pas une ou plusieurs de leurs exigences de rejet et, de ce fait, se retrouvent sous le seuil de passage de 85 % déterminé par le MAMROT, comme le démontre le tableau de la page suivante :

Tableau 2 Non-respect des exigences de rejet

Année[1]	Stations d'assainissement non conformes[2]	Stations d'assainissement dont des ouvrages de surverse sont non conformes[2]
2011	111 (15 %)	135 (20 %)
2010	133 (19 %)	124 (19 %)
2009	120 (17 %)	110 (17 %)
2008	113 (16 %)	123 (19 %)
2007	103 (16 %)	88 (14 %)
2006	97 (15 %)	87 (14 %)

1. Au moment de notre vérification, les données relatives à l'année 2012 n'étaient pas disponibles.
2. Les pourcentages sont établis en fonction du nombre d'infrastructures municipales d'assainissement pour lesquelles des exigences de rejet sont fixées. Par exemple, en 2011, il était de 731 pour les stations d'assainissement et de 677 pour les ouvrages de surverse. Ces nombres varient au fil des ans.

Source : MAMROT.

62 En outre, certaines de ces infrastructures ne respectent pas les exigences prescrites année après année. Par exemple, en 2011, 39 municipalités ne respectaient pas les exigences de rejet pour les ouvrages de surverse depuis au moins les 3 dernières années. Toujours pour 2011, plus de 1 000 débordements par temps sec ont été comptabilisés en dépit de l'engagement de la PNE de les éliminer avant 2007. De tels débordements surviennent, notamment, lorsque le développement urbain excède la capacité des infrastructures. La problématique des débordements n'est pas nouvelle ; elle avait été identifiée par le **Vérificateur général** il y a plus de 15 ans.

Le Vérificateur général avait fait des constats et des recommandations sur le sujet dans le tome II du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 1995-1996.*

63 Certaines des municipalités qui ne respectent pas les exigences qui leur sont prescrites rejettent leurs eaux usées non conformes dans des milieux récepteurs considérés comme fragiles, situés en amont de sources d'eau potable ou nécessitant d'être protégés, et ce, malgré les nombreux avis délivrés par le MDDEFP et le MAMROT à cet effet. C'est le cas d'une municipalité qui dénombre depuis près d'une dizaine d'années de nombreux débordements d'eaux usées non traitées directement à l'embouchure de la rivière des Mille-Îles. Au cours de cette période, il s'agit de plus de 140 débordements non conformes qui ont été comptabilisés, en plus des 800 débordements qui, eux, étaient déclarés conformes. Cette rivière alimente 400 000 personnes en eau potable. Le MDDEFP considère ce milieu comme étant fragile et recelant de nombreux attraits, principalement écologiques, récréatifs, utilitaires, visuels et touristiques. En plus d'êtres nauséabondes et une cause potentielle de maladies, ces eaux usées peuvent affecter les écosystèmes et les usages de l'eau. Malgré cela, les interventions du MDDEFP et du MAMROT pour qu'une solution réelle et définitive soit apportée aux problèmes de débordement sont restées vaines.

64 En ce qui a trait aux exigences de rejet de phosphore, 273 stations d'assainissement sont assujetties à des **normes plus strictes** étant donné que leurs rejets se font dans un milieu en surplus de phosphore. Or, en 2011, près de 25 % de ces stations ne les respectaient pas alors qu'elles avaient les équipements pour ce faire. De plus, parmi les 150 autres stations qui n'avaient aucun équipement de déphosphatation au moment de l'imposition de ces nouvelles normes, seulement 3 se sont dotées depuis de tels équipements. En conséquence, des milieux récepteurs demeurent dégradés en raison de leur surplus de phosphore.

Aux prises avec la problématique des algues bleu vert dans les plans d'eau du Québec, le gouvernement a adopté en 2007 un plan d'intervention dans lequel il s'est engagé à minimiser les apports en phosphore en munissant les stations d'assainissement d'équipements de déphosphatation et en révisant les exigences de rejet aux endroits où le milieu récepteur le requiert.

65 Outre l'envoi d'un avis aux municipalités pour leur signifier qu'elles sont en défaut quant au respect des exigences prescrites, un autre moyen d'intervention dont dispose le MDDEFP est de demander à la municipalité concernée de fournir un plan d'action visant à corriger les problématiques. Or, le ministère ne peut exiger ce plan que lorsque la municipalité lui fait une demande d'autorisation pour le développement de son réseau d'égout. Dans ces situations, la réception du plan devient une condition de la délivrance d'une autorisation de développement par le MDDEFP.

66 Même dans ces situations, l'approche retenue par le ministère a d'importantes limites : les municipalités concernées doivent, avant que ne soit délivrée une autorisation, s'engager à apporter les modifications requises ; cependant, le MDDEFP n'a pas d'assurance que cet engagement est vraiment mis en œuvre. Ainsi, les problèmes peuvent perdurer pendant plusieurs années et le MDDEFP continue tout de même à délivrer des autorisations pour le prolongement de réseaux d'égout, ce qui augmente la quantité d'eau à traiter, donc la fréquence ou le volume des débordements.

67 Par exemple, le MDDEFP a délivré cinq autorisations pour le développement du réseau d'égout d'une municipalité du fait que cette dernière a déposé un plan au ministère en 2007, tel qu'il lui avait été demandé. Pourtant, elle éprouve toujours aujourd'hui une problématique de désinfection de ses eaux usées qui perdure depuis 2003.

68 Le ministère est encore plus impuissant face aux municipalités où il n'y a pas de nouveaux développements prévus. En effet, dans ces cas, le MDDEFP ne peut utiliser la demande d'autorisation comme moyen de pression sur la municipalité afin qu'elle régularise sa situation.

69 Il est prévu dans l'entente administrative intervenue entre le MDDEFP et le MAMROT que, lorsque les exigences de rejet ne sont pas respectées, les deux ministères doivent adopter une stratégie d'intervention commune pour corriger la situation. Or, pour tous les dossiers vérifiés dans lesquels la municipalité éprouvait des difficultés à respecter les exigences de rejet depuis au moins trois ans, nous n'avons pas retracé de stratégie d'intervention clairement définie impliquant le MDDEFP et le MAMROT quant aux actions à entreprendre auprès des municipalités pour obtenir un retour diligent à la conformité. En outre, il n'y a pas d'échéancier fixé pour régler la problématique.

70 L'entente de financement établie entre le MAMROT et les municipalités prévoit aussi que ces dernières doivent s'engager à respecter les exigences de rejet comme condition d'attribution de l'aide financière. Cependant, dans ce cas également, le MAMROT ne s'est doté d'aucun moyen efficace pour forcer les municipalités à respecter cette entente (voir le chapitre 4 du présent rapport).

71 Le respect des exigences de rejet est une responsabilité qui incombe avant tout aux municipalités. En effet, ce sont à elles de prévoir les investissements nécessaires à l'égard des infrastructures d'assainissement, de les entretenir adéquatement et de prendre action rapidement lorsque des problèmes importants surgissent. Force est de constater qu'il y a des lacunes à ce chapitre. Ainsi, des stations d'assainissement dont la durée de vie est estimée à 40 ans ne fonctionnent plus efficacement après seulement 10 ou 20 ans ; elles doivent être modifiées ou remplacées à grands coûts. Nous avons constaté également dans les dossiers vérifiés que des débits d'eau traitée par des stations dépassent leur **capacité de conception** (jusqu'à 125 % dans un cas), entraînant un non-respect des exigences de rejet. Selon les données du MAMROT, près de 20 % des stations d'assainissement où les débits dépassent les capacités de conception ne respectent pas leurs exigences.

La capacité de conception est la quantité théorique d'eaux usées pouvant être traitée par une station d'assainissement permettant de respecter les exigences de rejet.

72 Malgré une délégation de responsabilité, le MDDEFP et le MAMROT conservent l'obligation de s'assurer qu'elle est adéquatement assumée par les municipalités car, ultimement, c'est l'ensemble de la société qui en subit les conséquences. D'une part, n'ayant pas les ressources financières nécessaires pour corriger rapidement la situation, des municipalités se tournent vers le MAMROT pour obtenir de l'aide (voir le chapitre 4 du présent rapport). D'autre part, durant tout le temps où le problème persiste, c'est la protection des milieux et le maintien des usages au bénéfice de la population qui en souffrent.

Recommandation

73 La recommandation suivante s'adresse au MDDEFP et au MAMROT :

8 **Se doter de moyens coercitifs additionnels pour faire respecter les exigences de rejet prescrites pour les infrastructures municipales d'assainissement, notamment obtenir, préalablement à l'autorisation de tout nouveau développement, une assurance suffisante du règlement diligent des situations non conformes.**

Commentaires des entités vérifiées

Les entités vérifiées 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 nos recommandations.

Commentaires du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs

« **Établissement des exigences de rejet.** Le MDDEFP pourra fixer des exigences de rejet qui tiennent compte de la capacité de support des milieux tout en considérant les limites technologiques et la capacité de payer des contribuables québécois. En effet, parfois les technologies n'existent pas ou elles sont très coûteuses ou difficiles à exploiter. De plus, les rejets municipaux ne constituent pas les seules sources de contamination des milieux récepteurs, citons par exemple les bassins versants en surplus de phosphore dont une grande partie est d'origine agricole. Ainsi, une répartition des efforts visant à réduire les différentes sources de contamination des milieux récepteurs et une approche par étapes sont requises.

« Au cours des dernières années, le MDDEFP a travaillé au développement d'outils législatifs pour être en mesure de réviser périodiquement les exigences de rejets. En accord avec les objectifs environnementaux de la *Stratégie pancanadienne pour la gestion des effluents d'eaux usées municipales*, le MDDEFP s'apprête à proposer au gouvernement une nouvelle règlementation et à mettre en vigueur la partie 2 de la section IV.2 de la LQE portant sur les attestations d'assainissement municipales. Ces attestations définiraient les exigences auxquelles devraient répondre les ouvrages municipaux d'assainissement. Celles-ci seraient renouvelées tous les 5 ans. Lors des renouvellements, les exigences seraient réévaluées et modifiées au besoin.

« Le MAMROT collaborera avec le MDDEFP pour l'aider à mettre en place les mesures qu'il compte entreprendre à l'égard de l'établissement des exigences de rejet et de leur révision périodique. »

Commentaires du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire

« **Suivi en vue d'assurer le respect des exigences.** Le Vérificateur général doit considérer que le travail effectué à ce chapitre n'est pas assujetti à un cadre réglementaire et constitue une implication exceptionnelle du gouvernement du Québec. Le travail réalisé par l'équipe de suivi du MAMROT en regard de cette activité est considérable. Le MAMROT n'est ni l'exploitant ni le propriétaire de ces ouvrages. De ce fait, aucune autre province canadienne n'offre un tel support aux municipalités et accomplit un programme de suivi de performance des ouvrages municipaux d'assainissement des eaux (OMAE) de cette envergure.

« Une grande proportion des municipalités ne dispose pas d'expertise technique suffisante et a peu de ressources financières pour respecter leur engagement relativement à l'exploitation des OMAE. Le MAMROT apporte présentement un support technique considérable pour accompagner les municipalités dans la production de données de qualité. Le MDDEFP vise l'adoption d'une nouvelle règlementation qui prévoirait un meilleur encadrement notamment sur les délais de transmission des données. Cette nouvelle règlementation serait sous la responsabilité du MDDEFP. Cependant, les municipalités seront responsables de fournir des données de suivi fiables.

« Le MAMROT effectue à même ses ressources un suivi de la pérennité des OMAE pour supporter les municipalités et recommande lors des visites d'évaluation des correctifs pour améliorer l'exploitation des OMAE. Ces correctifs peuvent viser l'entretien des équipements, les pratiques d'exploitation, des modifications ou des ajouts aux équipements existants. Après chaque visite de pérennité des OMAE, une lettre est envoyée aux municipalités dans laquelle le MAMROT indique clairement les recommandations adressées à la municipalité pour assurer la pérennité et un meilleur suivi de ses ouvrages d'assainissement. Ces recommandations sont saisies dans une application Access afin d'en assurer le suivi. Le MAMROT examinera avec le MDDEFP les solutions pour renforcer le suivi des correctifs qui ont des impacts importants sur l'environnement afin qu'ils soient apportés en temps opportun.

« Pour s'assurer de données représentatives, le MAMROT apporte un support technique aux exploitants concernant les procédures d'échantillonnage, la calibration des débitmètres et autres appareils de mesure. Le MAMROT considère qu'il est très structurant d'agir au niveau de la formation des opérateurs afin qu'il comprenne bien ce qu'ils font. Il est possible que l'exploitant fasse parfois des erreurs de saisie des données dans le système de suivi des OMAE (SOMAE) du MAMROT mais ce système gère dans un premier temps ces situations en émettant une alarme à l'exploitant lors de la saisie quand les données sortent des balises fixées. De plus, la connaissance de l'historique du comportement de chaque OMAE par le personnel des équipes de suivi et

son expérience permettent de repérer généralement les données suspectes. En cas de doute, le MAMROT peut exiger que l'exploitant lui transmette les rapports du laboratoire accrédité. Le MAMROT a un rôle d'accompagnement plutôt que de contrôle. Le MAMROT offre aussi de la formation aux municipalités pour compléter son accompagnement. Lorsque le MAMROT a de sérieux doutes quant à la validité des résultats, il en informe l'opérateur ou le directeur général de la municipalité. Le cas échéant, le MAMROT convient avec le MDDEFP d'une action commune pour traiter les suites.

« Pour augmenter la précision des données de suivi concernant les débordements aux ouvrages de surverse, le MAMROT révise actuellement le programme de suivi de ces ouvrages pour exiger l'installation de systèmes d'enregistrements quotidiens des débordements à la majorité de ces ouvrages.

« **Recommandation 8.** Le MAMROT dispose de peu de moyens coercitifs pour faire respecter les exigences de rejet. Le MAMROT rend cependant disponible des programmes d'aides financière pour accompagner les municipalités dans la mise en place des correctifs nécessaires. Compte tenu des sommes disponibles, le MAMROT doit s'assurer de prioriser certains projets dont notamment les problématiques reliées à l'eau potable. Toutefois, le MAMROT ne peut obliger les municipalités à présenter une demande d'aide financière.

« Le MAMROT tient à préciser par rapport au paragraphe 21 que les exigences de rejet sont parfois plus contraignantes que les OER. D'autre part, il faut rappeler que les rejets municipaux ne sont généralement pas la seule source de détérioration des milieux récepteurs (par exemple pour le phosphore). La protection des milieux récepteurs et le maintien des usages ne dépendent donc pas uniquement du respect des exigences de rejet municipales.

« Relativement au paragraphe 71 du rapport du Vérificateur général, le MAMROT souligne qu'il ne subventionne pas les projets d'agrandissement de stations d'épuration rendus nécessaires en raison du développement normal d'une municipalité. Quand cette dernière demande au MDDEFP un certificat d'autorisation pour un développement domiciliaire et que cet ajout dépassera la capacité théorique de conception de sa station d'épuration, elle doit évaluer la capacité réelle résiduelle de celle-ci et démontrer que les exigences actuelles seront toujours respectées suite à l'ajout de ces nouveaux usagers. Si ce n'est pas le cas, la municipalité devra réaliser des travaux visant l'augmentation de la capacité de traitement de sa station et de nouvelles exigences de rejet seront fixées. Le dépassement du débit de conception n'implique pas nécessairement que des travaux soient requis pour augmenter la capacité de traitement ; la performance réelle de plusieurs stations est supérieure aux rendements théoriques attendus.

« D'autre part, toujours en lien avec le paragraphe 71 du rapport du Vérificateur général, le MAMROT rappelle qu'une station d'épuration municipale est habituellement conçue pour répondre aux besoins de la municipalité pour un horizon de dix ans. Si la municipalité se développe plus rapidement qu'anticipé ou si un nouvel usager majeur se raccorde au réseau d'égout, il peut être requis

d'augmenter la capacité de traitement plus rapidement que prévu. La plupart des équipements mécaniques lorsqu'ils sont bien entretenus vont durer une quarantaine d'années sauf des éléments mécaniques comme les pompes qui doivent être remplacés plus rapidement.»

Commentaires du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs

«**Recommandation 3.** Le MDDEFP entend développer des moyens qui prendront en compte l'état d'avancement de l'assainissement des eaux usées municipales, les échéanciers prévus dans la *Stratégie pancanadienne pour la gestion des effluents d'eaux usées municipales* et, dans le cas du phosphore, la présence des autres sources de contamination dans le milieu.

«**Recommandation 4.** La nouvelle réglementation devrait prévoir une norme sur la toxicité aiguë pour 3 catégories de stations (très grandes, grandes et moyennes) et la caractérisation initiale exigée par l'entremise des attestations permettra d'établir un portrait de la toxicité aiguë et chronique de l'ensemble des rejets municipaux.

«**Recommandation 8.** Le MDDEFP possède déjà certains moyens coercitifs prévus dans la LQE. Une amélioration du suivi par le MDDEFP des engagements pris par les municipalités afin de corriger des problématiques sur les réseaux existants dans le cadre des autorisations délivrées en vertu de l'article 32 de la LQE permettra de s'assurer que les actions mises en place se réalisent selon un délai raisonnable en tenant compte de l'ampleur et de la fréquence des dépassements des exigences de rejet ou de débordement. De plus, la délivrance d'attestations d'assainissement en vertu des articles 31.32 à 31.40 de la LQE, prévue dans la nouvelle réglementation à venir, procurera au MDDEFP des moyens d'intervention additionnels.»

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectif de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Engagements de la *Politique nationale de l'eau* abordés dans le cadre de la vérification

Annexe 3 Rôles et responsabilités

Sigles

LQE	*Loi sur la qualité de l'environnement*	**OER**	Objectifs environnementaux de rejet
MAMROT	Ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire	**PNE**	*Politique nationale de l'eau*
MDDEFP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs		

Annexe 1 Objectif de vérification et portée des travaux

Objectif de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères d'évaluation proviennent de différentes sources, notamment de la *Loi sur le développement durable*, de la *Loi sur la qualité de l'environnement*, de la *Politique nationale de l'eau*, des ententes intervenues entre le MDDEFP et le MAMROT en matière d'assainissement des eaux, de la Commission de coopération environnementale et de l'Organisation de coopération et de développement économiques. Les travaux de vérification 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 des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification	Critères d'évaluation
Vérifier si le MDDEFP et le MAMROT exercent un contrôle de la performance des infrastructures municipales d'assainissement des eaux usées afin d'assurer la protection du milieu récepteur et le maintien des usages relatifs à l'eau.	■ Les exigences fixées pour ce qui est des rejets reposent sur des paramètres scientifiques reconnus et sont suffisantes pour assurer la protection du milieu récepteur et le maintien des usages. ■ Des indicateurs significatifs ont été élaborés afin de suivre, entre autres, le respect des exigences liées aux rejets et la qualité des milieux récepteurs. ■ Un suivi de la performance des infrastructures d'assainissement est effectué. ■ Une stratégie de contrôle est appliquée afin d'assurer la fiabilité de l'information transmise par les municipalités. ■ Dans le cas où une situation non conforme est relevée, des interventions sont faites avec diligence auprès des municipalités, notamment pour faire en sorte qu'elles respectent les exigences prescrites quant aux rejets. ■ Une information de qualité est publiée et fait état de la performance des infrastructures d'assainissement.

Portée des travaux

La présente vérification porte sur le contrôle et la surveillance de l'assainissement des eaux usées municipales. Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès de gestionnaires et de professionnels du MDDEFP et du MAMROT et nous avons aussi analysé les documents pertinents obtenus. Nous avons également procédé à la vérification de dossiers. En ce qui a trait à l'établissement des exigences de rejet pour les stations d'assainissement, nous avons choisi de façon aléatoire 10 dossiers parmi la centaine pour lesquels une autorisation a été délivrée entre avril 2008 et octobre 2011. Nous avons également vérifié 10 autres dossiers relatifs à des infrastructures municipales d'assainissement où des problématiques de non-respect des exigences de rejet avaient été constatées entre 2008 et 2010. Les dossiers sélectionnés touchent différentes régions du Québec. Nous avons également rencontré des représentants de municipalités afin de connaître leurs points de vue et recueillir des informations complémentaires utiles à nos travaux.

Nos travaux de vérification se sont déroulés de mai 2011 à novembre 2012 et ont porté sur les exercices financiers de 2008-2009 à 2011-2012, bien que de l'information antérieure et postérieure à cette période ait aussi été utile à l'établissement de nos constats.

Nous avons exclu de notre vérification les installations septiques individuelles, celles-ci requérant une application règlementaire spécifique de ce secteur, déléguée en grande partie aux municipalités. De même, nous avons exclu de notre vérification la gestion des boues municipales, puisque la *Politique québécoise de gestion des matières résiduelles*, visant à en bannir l'élimination d'ici 2020, est entrée en vigueur récemment (mars 2011). Enfin, nos travaux n'ont pas porté sur la qualité des inspections faites dans les municipalités.

Annexe 2 Engagements de la *Politique nationale de l'eau* abordés dans le cadre de la vérification

Le tableau suivant présente le détail des engagements de la *Politique nationale de l'eau* relatifs à l'assainissement des eaux usées municipales qui ont été abordés dans le cadre de la vérification, ainsi que l'entité responsable de leur réalisation.

Engagement	Maître d'œuvre	Partenaire
37. Éliminer, d'ici 2007, les rejets d'eaux usées par temps sec.	MAMROT	MDDEFP
38. Compléter, d'ici 2007, le programme d'assainissement dans plus d'une cinquantaine de petites municipalités, de manière à éliminer leurs rejets d'eaux usées directement dans les cours d'eau.	MAMROT	MDDEFP
39. Assurer la désinfection des eaux usées provenant de stations d'épuration, là où la protection des usages le justifie.	MAMROT	MDDEFP
40. Diminuer, d'ici 2005, la toxicité des effluents par l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan d'action.	MAMROT	MDDEFP

Source : *Rapport synthèse d'évaluation de la Politique nationale de l'eau pour la période 2003-2009*, MDDEFP.

Annexe 3 Rôles et responsabilités

MDDEFP

De façon générale, le ministère est tenu :

- d'assurer la protection de l'environnement et la conservation de la biodiversité pour améliorer la qualité des milieux de vie des citoyens ;
- de développer et de mettre en œuvre des politiques, des lois, des règlements et des programmes visant notamment la prévention ou la réduction de la contamination de l'eau.

Plus particulièrement, il doit :

- contrôler l'application des lois et des règlements en matière de protection de l'environnement, notamment par la délivrance d'autorisations, la réalisation d'inspections et d'enquêtes ainsi que par l'utilisation de recours judiciaires et administratifs ;
- déterminer, dans le cadre de l'analyse des demandes d'autorisation, des objectifs environnementaux de rejet et des objectifs de débordement (en fonction des caractéristiques du cours d'eau récepteur) et valider les exigences de rejet fixées par le MAMROT ;
- coordonner la PNE au niveau gouvernemental et en assurer la mise en œuvre ; assurer également le suivi des engagements gouvernementaux de cette politique en matière d'assainissement des eaux usées municipales.

MAMROT

De façon générale, le ministère est tenu d'appuyer l'administration et le développement des municipalités, des régions et de la métropole en favorisant une approche durable et intégrée au bénéfice des citoyens.

Plus particulièrement, il doit :

- traduire les objectifs environnementaux de rejet et les objectifs de débordement, ceux-ci étant établis par le MDDEFP au préalable, en exigences de rejet ; celles-ci sont par la suite validées par le MDDEFP pour les projets faisant l'objet d'une aide financière, ce qui constitue la majorité des projets ;
- recueillir des informations sur le fonctionnement des infrastructures municipales d'assainissement (stations d'assainissement et ouvrages de surverse) afin de vérifier, entre autres, si les exigences de rejet sont respectées ;
- vérifier l'exploitation des équipements et s'assurer que les municipalités effectuent les interventions requises afin d'assurer la pérennité de leurs infrastructures d'assainissement des eaux usées ;
- développer et élaborer des politiques et des orientations se rapportant à la gestion des infrastructures municipales d'assainissement et voir, le cas échéant, à leur application et à leur suivi ;
- conseiller efficacement les autorités gouvernementales pour qu'elles puissent prendre des décisions optimales par rapport aux risques qui sont associés au maintien des infrastructures municipales d'assainissement ;
- assurer la mise en œuvre et le suivi des engagements gouvernementaux de la PNE dont il est responsable.

Municipalités

Elles doivent :

- obtenir une autorisation du MDDEFP pour toute nouvelle infrastructure municipale d'assainissement ou toute modification à une infrastructure existante ;
- effectuer les analyses des rejets d'eaux usées et les fournir en temps opportun ; transmettre au MAMROT de l'information validée et de qualité aux fins de suivi ;
- assurer la pérennité des infrastructures municipales d'assainissement des eaux usées ;
- se conformer aux autorisations délivrées par le MDDEFP en matière d'assainissement des eaux usées, incluant entre autres les exigences de rejet, et prendre avec diligence toutes les mesures correctives demandées par le MDDEFP et le MAMROT lorsqu'un écart est constaté par rapport aux autorisations.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Rapport du commissaire au développement durable
Hiver 2013

CHAPITRE

6

Contrôle et surveillance de la production d'eau potable

Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs

Faits saillants

Objectif des travaux

L'approvisionnement en eau potable demeure un besoin de première importance pour les citoyens. Cela requiert des investissements substantiels et des contrôles rigoureux à la source et à chacune des étapes menant à la distribution.

Notre vérification avait comme objectif d'évaluer dans quelle mesure les moyens mis en place par le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP) pour s'assurer d'un approvisionnement en eau potable de qualité et minimiser les risques liés à la santé publique sont efficaces.

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Résultats de la vérification

Nous présentons ci-dessous les principaux constats que nous avons faits lors de la vérification concernant le contrôle et la surveillance de la production d'eau potable.

Le processus de mise à jour des normes de qualité de l'eau potable adoptées par le MDDEFP repose sur des paramètres scientifiques reconnus. Celles-ci ont été régulièrement revues, notamment lors de la dernière révision du *Règlement sur la qualité de l'eau potable* (RQEP) en février 2012.

Le contrôle et la surveillance de la compétence des opérateurs sont insuffisants, et la formation minimale exigée est, de façon générale, moins élevée que dans d'autres administrations nord-américaines. Le contrôle exercé par le MDDEFP ne lui permet pas de connaître globalement le niveau de respect des exigences de formation des opérateurs. En ce qui concerne les exigences minimales requises pour être opérateur, elles sont moindres, notamment à l'égard de la formation scolaire, de l'apprentissage en milieu de travail ainsi que de la formation continue.

La stratégie de contrôle développée par le MDDEFP ne lui permet pas d'obtenir une assurance raisonnable que les échantillons pour vérifier la qualité de l'eau, prélevés par les opérateurs, le sont en respect de l'ensemble des exigences du RQEP. Le ministère ne s'assure pas que les exigences concernant la méthode d'échantillonnage sont respectées lors de ses activités de contrôle. En ce qui a trait au respect de la fréquence d'échantillonnage, des usines dérogent de façon récurrente à leurs obligations.

Le programme d'inspection des usines de production d'eau potable basé sur le risque constitue une bonne pratique ; toutefois, il ne peut assurer que chacune d'elles sera inspectée au moins une fois à l'intérieur d'un délai déterminé. Il est important que le ministère adopte des moyens pour assurer une surveillance minimale des usines qui n'ont pas fait l'objet d'une inspection pendant plusieurs années afin de détecter des irrégularités et ainsi de prévenir des incidents pouvant avoir un impact sur la santé.

Dans les cas de non-conformité au RQEP, les mesures nécessaires sont mises en place de façon diligente afin de minimiser les risques pour la santé publique. Lorsque le MDDEFP est au courant de cas non conformes, il les prend en charge pour réduire ces risques et documente ses interventions de manière adéquate. Il n'en demeure pas moins que, pour certains réseaux d'eau potable, le retour à la conformité et la suppression de mesures transitoires comme l'ébullition de l'eau peuvent parfois nécessiter de longs délais.

Recommandations

Le Vérificateur général a formulé des recommandations à l'intention du MDDEFP. Celles-ci sont présentées intégralement ci-contre.

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la section Commentaires de l'entité vérifiée.

Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Recommandations au ministère

1. **S'assurer que les opérateurs d'usines de production d'eau potable possèdent les compétences suffisantes et à jour afin de les exploiter selon les normes, de détecter rapidement toute situation à risque pour la santé publique et de prendre les mesures nécessaires avec diligence.**
2. **Se doter des moyens de vérifier la qualité du processus d'échantillonnage de l'eau potable et le respect des directives à ce sujet.**
3. **Cibler les situations récurrentes de non-respect de la fréquence minimale d'échantillonnage pour orienter ses interventions, afin que les responsables d'usines de production se conforment à ces exigences.**
4. **S'assurer que la stratégie de contrôle basée sur le risque permet, à l'intérieur d'un délai déterminé, que l'ensemble des usines de production d'eau potable fasse l'objet d'une inspection ou d'autres moyens de contrôle assurant un degré d'efficacité équivalent.**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 6

2 **Résultats de la vérification** 9

2.1 **Établissement de normes de qualité** 9

2.2 **Contrôle de la conformité** 10

Compétence des opérateurs

Surveillance de la qualité de l'eau

Inspection des usines de production

Recommandations

2.3 **Suivi des cas de non-conformité** 17

Commentaires de l'entité vérifiée 19

Annexes et sigles 21

Équipe

Janique Lambert
Directrice de vérification

Maude Beaulieu
Yves Bigué
Carl Touzin
Nadia Zenadocchio

1 Mise en contexte

1 Malgré l'abondance de l'eau sur le territoire québécois, la concentration de la population et le développement économique le long du Saint-Laurent et de ses principaux tributaires occasionnent de multiples pressions à la fois sur la quantité et la qualité de l'eau.

2 En plus de ces pressions traditionnelles exercées par les activités liées à l'agriculture, à l'industrie et à l'urbanisation, les défis associés à une gestion appropriée de l'approvisionnement en eau potable sous l'effet des changements climatiques et en présence de contaminants émergents, sont en constante évolution. L'approvisionnement en eau potable demeure un besoin de première importance pour les citoyens. Cela requiert des investissements substantiels et des contrôles rigoureux à la source et à chacune des étapes menant à la distribution.

3 Depuis 2002, Santé Canada favorise une approche de contrôle de la qualité dite « à barrières multiples » pour faire face à ces défis et assurer une eau potable de qualité. Cette approche consiste à utiliser plusieurs barrières pour prévenir la contamination de l'eau potable de la source au robinet, afin de protéger la ressource et de réduire les risques pour la santé publique. Elle inclut entre autres l'établissement d'un cadre légal, la planification de la protection de l'eau, la surveillance de la qualité de l'eau, la sensibilisation du public ainsi que la recherche et le développement de solutions scientifiques et techniques.

4 Une faiblesse à l'une des barrières ne signifie pas nécessairement que la santé de la population sera directement compromise. Elle crée toutefois une brèche qui peut limiter les usages de l'eau et augmenter le degré de risque quant à la qualité de l'eau distribuée, sans compter la hausse possible des coûts de son traitement. L'importance de cette superposition de barrières prend donc tout son sens pour assurer une saine gestion de l'eau au Québec.

5 Le chapitre 3 met l'accent sur les barrières associées aux éléments de gouvernance et de protection des sources d'eau alors que le présent chapitre traite des différentes étapes allant du prélèvement de l'eau à des fins de traitement jusqu'à sa distribution aux consommateurs.

6 Au Québec, la réglementation édicte les exigences encadrant l'approvisionnement en eau potable. L'encadrement général se trouve dans la *Loi sur la qualité de l'environnement.* En vertu de l'article 32, une autorisation du ministre du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs doit être obtenue avant d'établir un aqueduc, une prise d'eau d'alimentation ou des appareils pour la purification de l'eau. Les exigences précises, quant à elles, sont formulées dans le *Règlement sur la qualité de l'eau potable* (RQEP) et, dans une moindre mesure, dans le *Règlement sur le captage des eaux souterraines,* le *Règlement d'application de l'article 32 de la Loi sur la qualité de l'environnement* et le *Règlement sur les entreprises d'aqueduc et d'égout.*

7 Adopté en juin 2001, le RQEP a constitué pour le Québec un pas important dans la mise à jour des exigences de l'État relativement au prélèvement et à la distribution de l'eau potable. Depuis, il a déjà fait l'objet de cinq ajustements, dont le dernier en février 2012. Il fixe des normes de qualité de l'eau ainsi que des normes technologiques par la prescription de traitements minimaux, détermine les contrôles à effectuer et dicte le niveau de compétence requis des opérateurs, le tout afin d'offrir une eau potable de qualité.

8 En 2002-2003, nous avions réalisé des travaux afin de vérifier si le gouvernement assurait à la population une eau potable qui répondait de manière continue aux normes reconnues en matière de qualité. Le rapport qui en a découlé, intitulé *Surveillance et contrôle de l'eau, volets « eau potable » et « planification à long terme »,* a été publié dans le chapitre 3 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003.* La présente vérification offre l'occasion de faire le point sur l'application de certaines recommandations formulées à ce moment, qui touchaient plus spécifiquement le contrôle exercé par le ministère de l'Environnement, maintenant le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP). Ces recommandations sont présentées à l'annexe 2.

Rôles et responsabilités

9 Notre vérification a été effectuée principalement auprès du MDDEFP. Nous présentons ci-dessous ses principaux rôles et responsabilités ainsi que ceux du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) et des municipalités, afin de permettre au lecteur de mieux comprendre leurs interactions.

MDDEFP	De façon générale, le ministère est tenu : ■ d'assurer la protection de l'environnement et la conservation de la biodiversité pour améliorer la qualité des milieux de vie des citoyens ; ■ de développer et de mettre en œuvre des politiques, des lois, des règlements et des programmes visant notamment la prévention ou la réduction de la contamination de l'eau. Plus particulièrement, il doit : ■ en collaboration avec le MSSS et l'Institut national de santé publique du Québec (INSPQ), élaborer et mettre à jour des normes de qualité de l'eau contenues dans le RQEP ; ■ contrôler l'application des lois et des règlements en matière de protection de l'environnement, notamment par la délivrance d'autorisations, la pratique d'inspections et d'enquêtes ainsi que par l'utilisation de recours judiciaires et administratifs.
MSSS	De façon générale, le ministère est tenu : ■ de maintenir, d'améliorer et de restaurer la santé et le bien-être des Québécoises et des Québécois en rendant accessibles un ensemble de services de santé et de services sociaux intégrés et de qualité, contribuant ainsi au développement social et économique du Québec. Plus particulièrement, il doit : ■ avec les directions de santé publique et en collaboration avec l'INSPQ, développer les connaissances concernant les effets sanitaires d'une eau de moindre qualité et les risques qu'elle peut entraîner pour la santé ; ■ collaborer avec le MDDEFP à l'élaboration et à la mise à jour des normes de qualité de l'eau contenues dans le RQEP.
Municipalités	Elles doivent : ■ délivrer une eau potable de qualité aux citoyens, en respect de la réglementation ; ■ obtenir une autorisation du MDDEFP pour mettre en place toute nouvelle infrastructure relative à l'eau potable ou toute modification à une infrastructure existante, à l'exception de certains travaux qui sont soustraits par le *Règlement sur l'application de l'article 32* de la *Loi sur la qualité de l'environnement*.

10 L'objectif de vérification, les critères d'évaluation ainsi que la portée des travaux sont présentés à l'annexe 1.

2 Résultats de la vérification

11 Les travaux se sont articulés autour de trois axes, soit l'établissement de normes de qualité, le contrôle de la conformité et le suivi des cas de non-conformité.

12 Le MDDEFP a mis en place les éléments essentiels pour favoriser un approvisionnement en eau potable de qualité et minimiser les risques liés à la santé publique. Il reste toutefois des améliorations à apporter aux mesures de surveillance et de contrôle de ces éléments afin de s'assurer de leur efficacité en continu.

2.1 Établissement de normes de qualité

13 Le RQEP fixe les normes de qualité de l'eau potable applicables au Québec. Plus de 60 normes permettent de faire un suivi régulier à la fois de la **qualité bactériologique** et de la **qualité physico-chimique** de l'eau.

La qualité bactériologique a trait aux bactéries coliformes totales et aux bactéries coliformes fécales (*E. coli*).

Quant à la qualité physico-chimique, elle a trait, d'une part, au contrôle des paramètres inorganiques tels que les nitrites et les nitrates qui proviennent notamment des agents de conservation ou des engrais et, d'autre part, au contrôle des paramètres organiques tels que les pesticides.

14 Le processus de mise à jour des normes adoptées par le MDDEFP repose sur des paramètres scientifiques reconnus. Celles-ci ont été régulièrement revues, notamment lors de la dernière révision du RQEP en février 2012.

15 Le MDDEFP veille à la mise à jour périodique des normes de qualité de l'eau potable en se basant notamment sur les travaux du Comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable. Ce comité réunit deux fois par année les représentants de chaque province et formule les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada*. À l'aide des experts de Santé Canada, il examine quelles normes devraient être mises à jour ou quels nouveaux paramètres devraient faire l'objet d'une norme. Santé Canada réalise ensuite une revue de littérature internationale et, au besoin, participe à des études toxicologiques. Les provinces collaborent également à ce processus et le MDDEFP travaille, à ce titre, en lien étroit avec le MSSS et l'INSPQ pour bénéficier de leur expertise et y apporter un contexte provincial. Voici des exemples de paramètres visés par des normes.

Paramètres	Exemples
Microbiologiques	Coliformes totaux Coliformes fécaux ou ***E. coli***
Reliés à la turbidité	Indice de la présence de particules en suspension dans l'eau
Inorganiques	Nitrites et nitrates Chloramines
Organiques	Pesticides Trihalométhanes totaux

L'*Escherichia* coli (*E. coli*) est une bactérie qui se trouve à l'état naturel dans la flore intestinale des humains et des animaux. Sa présence dans l'eau traitée est un excellent indicateur de contamination bactériologique. Son absence est ainsi une bonne indication de l'absence probable d'agents pathogènes.

16 Une fois les recommandations formulées par le Comité, il appartient à chaque province de les intégrer à sa réglementation en fonction de son propre mécanisme de mise à jour des normes de qualité de l'eau potable. Tout comme le fait le Québec, les provinces ont la possibilité d'adopter des exigences réglementaires plus sévères que les recommandations du comité.

2.2 Contrôle de la conformité

17 Les exigences incluses dans la réglementation forment la base sur laquelle repose la fourniture d'une eau potable répondant aux normes reconnues en matière de qualité. Cependant, afin de minimiser les risques pour la santé de la population, il est primordial que le MDDEFP s'assure que ces exigences sont respectées lors de la production de l'eau potable et qu'ultimement celle-ci répond au niveau de qualité recherché.

L'usine de production d'eau potable comprend les infrastructures mises en place pour prélever l'eau et lui appliquer différents types de procédés de traitement. Il importe de la distinguer du réseau de distribution qui correspond à l'ensemble des canalisations servant à distribuer l'eau destinée à la consommation. Quant au système de distribution, il est constitué à la fois de l'usine de production et du réseau de distribution.

18 Le contrôle de la conformité au RQEP comprend les activités mises en place par le ministère pour s'assurer que les responsables des **usines de production d'eau potable** respectent ce règlement. Ces activités s'effectuent principalement par l'entremise de programmes de contrôle. Ces derniers portent notamment sur les éléments du RQEP ayant trait à la compétence des opérateurs, à la surveillance de la qualité de l'eau et à l'inspection des usines de production d'eau potable.

Compétence des opérateurs

19 La compétence des opérateurs d'usines de production d'eau potable constitue une importante barrière en vue de la prévention des risques associés à la qualité de l'eau potable. Il s'agit d'une condition incontournable pour assurer le bon fonctionnement et la pérennité des usines et des réseaux de distribution.

20 L'exploitation d'usines de production d'eau potable comporte des risques particuliers, compte tenu de certaines caractéristiques qui sont propres à chacune. Entre autres, la qualité de l'eau à la source peut varier significativement et en peu de temps, ce qui complexifie la tâche des opérateurs. De plus, l'eau a la particularité d'être consommée immédiatement après sa production. On ne peut en faire le rappel, comme on peut le faire pour d'autres produits de consommation. Lorsqu'une non-conformité est détectée, l'eau est déjà rendue dans le robinet du consommateur ; il est alors impossible de remédier à la situation. C'est pourquoi la formation rigoureuse des opérateurs est une pièce maîtresse du système de contrôle.

21 Cela est d'autant plus déterminant dans les situations où le contexte relatif au traitement de l'eau en vue de la rendre potable implique une prise de décision rapide de la part de l'opérateur. Les changements climatiques, les variations saisonnières de la quantité et de la qualité de l'eau à la source ainsi que

l'automatisation poussée des installations rendent l'exploitation d'usines de production d'eau potable de plus en plus complexe. Lorsqu'un changement particulier susceptible de nuire à la qualité de l'eau survient, l'opérateur doit détecter rapidement les risques qui y sont associés et effectuer les opérations requises en temps opportun pour les éliminer.

22 Le contrôle et la surveillance de la compétence des opérateurs sont insuffisants. De plus, la formation minimale exigée est, de façon générale, moins élevée que dans d'autres administrations.

Exigences d'apprentissage et de formation

23 Le RQEP stipule que « tous les devoirs reliés à l'opération et au suivi du fonctionnement d'une installation de captage, de traitement ou de distribution d'eau destinée à la consommation humaine [...] doivent être exécutés par une personne reconnue compétente ou sous la supervision d'une telle personne ».

24 De plus, il spécifie que, pour être reconnu compétent, un opérateur doit être titulaire :

- d'un diplôme d'études professionnelles, d'une attestation ou d'un diplôme d'études collégiales dans une des formations reconnues, délivré par le ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport ou ;
- d'un certificat de qualification dans une des formations reconnues, délivré par Emploi-Québec.

25 La plupart des États américains, l'Ontario et les autres provinces canadiennes utilisent le programme de certification de l'Association of Boards of Certification, alors que le Québec a développé son propre système de qualification des opérateurs. En effet, en marge des formations collégiales et professionnelles, Emploi-Québec a développé un système d'apprentissage structuré par compétence. Ce dernier permet notamment d'obtenir plus rapidement un certificat de qualification par un apprentissage axé sur les tâches spécifiques réalisées par les opérateurs.

26 Cependant, en comparant les exigences d'apprentissage et de formation du Québec avec celles d'autres administrations, nous remarquons qu'elles sont, à plusieurs égards, moins exigeantes. Pour illustrer les différences, nous avons comparé les exigences minimales pour exploiter différents types d'usines de production d'eau potable du Québec avec ce qui est minimalement exigé en Ontario. Voici quelques éléments de comparaison :

- Les formations d'Emploi-Québec demandent une formation scolaire préalable de 9 ou 10 ans (mathématiques de 3e ou de 4e secondaire), alors qu'en Ontario on exige un minimum de 12 ans.
- Les formations requises avant d'obtenir la certification d'opérateur varient de 15 jours à un an au Québec, alors qu'elles peuvent atteindre 4 ans en Ontario pour les systèmes les plus complexes.

- Au Québec, on utilise un système d'apprentissage structuré par compétences sous la supervision d'un compagnon, variant de zéro à une année selon les types d'équipements auxquels se rapporte le programme de qualification, alors qu'en Ontario on favorise une formation théorique plus étendue, suivie d'un stage en milieu de travail variant de une à quatre années.

27 Contrairement à ce qui se fait en Ontario, le Québec n'exige pas de formation continue sur une base annuelle pour favoriser le maintien, le perfectionnement ou la mise à jour des compétences des opérateurs, ce qui leur permettrait de faire face aux changements de la qualité de l'eau, de la technologie ou de la réglementation. Le gouvernement ontarien en fait pourtant une condition pour le renouvellement des certificats et exige que les opérateurs suivent annuellement un minimum d'heures de formation continue, variant de 20 à 50 heures selon le type de formation.

28 Par ailleurs, les certificats doivent être renouvelés aux trois ans en Ontario alors qu'au Québec, ils doivent l'être aux cinq ans seulement. Il faut noter qu'un opérateur, en Ontario, doit avoir cumulé un minimum de trois mois d'expérience dans le domaine au cours des trois dernières années pour renouveler son certificat, tandis qu'au Québec un minimum de six mois d'expérience dans le domaine est exigé pour la même période.

29 L'annexe 3 présente plus en détail cette comparaison entre les exigences minimales d'apprentissage et de formation pour l'exploitation d'usines de production d'eau potable au Québec et en Ontario.

Contrôle de la formation des opérateurs

30 Pour s'assurer du respect des exigences québécoises quant à la formation, un programme de contrôle avait été mis en place en 2007 par le Centre de contrôle environnemental du Québec (CCEQ) afin de viser spécifiquement les opérateurs municipaux desservant une clientèle résidentielle. Cependant, ce programme a été abandonné en 2009. Depuis, il est prévu que les certificats de qualification sont contrôlés lors des inspections faites sur place par les inspecteurs du MDDEFP, conformément au *Programme de contrôle des systèmes de distribution d'eau potable*.

31 Toutefois, comme nous le mentionnons plus loin dans la section portant sur les inspections des usines de production, les inspections réalisées dans le cadre de ce programme sont limitées et ne couvrent pas l'ensemble des usines sur une période donnée. Ce contrôle exercé par le MDDEFP ne lui permet pas de connaître globalement le niveau de respect des exigences de formation des opérateurs. Pourtant, toute la valeur de la chaîne d'approvisionnement en eau potable repose sur l'efficacité de chaque barrière et, notamment, sur la compétence et la rigueur des opérateurs, ce qui nécessite un suivi plus serré du ministère.

32 Rappelons que, lors de notre vérification de 2002-2003, nous en étions venus à une conclusion semblable. Nous avions affirmé que le ministère ne possédait pas de portrait de la compétence des opérateurs et des risques pouvant découler d'une compétence insuffisante. C'est toujours le cas.

33 Ces lacunes se répercutent en outre sur l'application du programme de contrôle basé sur une approche de gestion de risques. La compétence des opérateurs est l'un des critères retenus afin de recenser les systèmes de distribution les plus à risque et d'orienter les inspections en conséquence. Comme le ministère n'a pas d'information sur la compétence des opérateurs, ce critère ne peut donc pas être considéré dans la détermination des priorités d'inspection.

Surveillance de la qualité de l'eau

34 En plus des normes de qualité et des exigences de formation des opérateurs, le RQEP édicte aussi les principaux éléments de la stratégie de surveillance de la qualité de l'eau qui constituent d'autres composantes importantes de l'approche à barrières multiples. En voici la liste :

- échantillonnage à l'entrée et à la sortie de l'usine ainsi que dans le réseau de distribution ;
- méthode de prélèvement des échantillons ;
- fréquence d'échantillonnage ;
- transmission des échantillons ;
- accréditation des laboratoires d'analyse de l'eau potable ;
- transmission sans délai des résultats hors normes aux responsables d'usines de production d'eau potable, au MDDEFP et à la Direction de santé publique, le cas échéant ;
- émission d'avis de non-consommation ou d'ébullition.

35 La stratégie de contrôle développée par le MDDEFP ne lui permet pas d'obtenir une assurance raisonnable que les échantillons prélevés par les opérateurs le sont en respect de l'ensemble des exigences du RQEP.

36 Le respect de la méthode et de la fréquence d'échantillonnage est essentiel pour effectuer correctement la surveillance de la qualité de l'eau.

Méthode d'échantillonnage

37 La méthode employée pour réaliser les prélèvements est déterminante, car ce sont les résultats de l'analyse des échantillons qui sont utilisés pour procéder à l'ensemble du suivi de la qualité de l'eau potable. Chaque étape du processus, de la prise de l'échantillon à sa conservation et à son expédition au laboratoire pour l'analyse, peut comporter un risque d'erreur. Il est donc important de s'assurer que l'ensemble du processus est effectué avec toute la rigueur nécessaire.

38 Afin de mieux encadrer la prise d'échantillons, la mise à jour du RQEP de mars 2012 comporte une annexe intégrant les normes de prélèvement et de conservation des échantillons qui étaient auparavant consignées dans le document intitulé *Modes de prélèvement et de conservation des échantillons relatifs à l'application du Règlement sur la qualité de l'eau potable.* Cette annexe vient baliser les différentes méthodes d'échantillonnage à appliquer selon les paramètres à analyser et spécifie notamment les normes de conservation telles que la température, les délais et les contenants à utiliser.

39 Une stratégie de contrôle concernant la prise d'échantillons ne peut se baser uniquement sur une formation et des directives permettant d'encadrer, a priori, la façon de faire. Il est tout aussi important qu'elle prévoie des moyens de s'assurer que ces directives sont bien appliquées, et ce, de façon continue.

40 Différents moyens visant à s'assurer de l'efficacité du système sont envisageables, telles des contre-vérifications, des observations de la prise d'échantillons et des questions aux opérateurs sur les procédures suivies. Actuellement, la stratégie de contrôle ne prévoit pas de tels moyens, ce qui fait que l'efficacité du système repose essentiellement sur le professionnalisme et la rigueur de chacun des opérateurs.

41 Ainsi, bien que le RQEP soit clair relativement au prélèvement et à la conservation des échantillons, le ministère ne vérifie pas ce volet lors de ses activités de contrôle. Cette insuffisance de contrôle, combinée avec des exigences minimales d'apprentissage et de formation des opérateurs moins élevées que dans d'autres administrations, amplifie le risque de contamination de l'eau.

Fréquence d'échantillonnage

42 Afin de s'assurer du respect des normes de qualité de l'eau distribuée et de pouvoir déceler en temps opportun les cas de non-respect de celles-ci, le RQEP prévoit des exigences liées à la fréquence minimale d'échantillonnage pour prendre en compte les risques liés à la santé publique. Ces exigences portent sur le nombre d'échantillons à produire périodiquement, selon une fréquence déterminée, et les paramètres à analyser. L'annexe 4 précise ces exigences.

43 Selon les données disponibles au ministère, 7 726 dérogations aux exigences sur la fréquence mensuelle minimale des contrôles microbiologiques mentionnée dans le Règlement ont été constatées pour l'année 2010-2011. Cela signifie que, dans 24 % des cas, il y a eu au moins une dérogation à la fréquence mensuelle minimale. Ces données sont demeurées constantes en 2011-2012. Le tableau 1 résume les données sur le respect de la fréquence mensuelle minimale d'échantillonnage.

Tableau 1 Dérogations à la fréquence mensuelle minimale d'échantillonnage

	Du 1er avril 2010 au 31 mars 2011	Du 1er avril 2011 au 31 mars 2012
Nombre	7 726	7 690
Pourcentage	24	24
Nombre de réseaux concernés	2 270	2 117
Population desservie par ces réseaux	3 202 850	3 377 167

Source : MDDEFP.

44 Pour voir si ces exigences ont été respectées, le CCEQ effectue des vérifications dans sa base de données « Eau potable ». Des lettres d'avertissement sont envoyées de façon automatique aux responsables d'usines de production d'eau potable fautifs. Cependant, ce ne sont pas tous les manquements liés à la fréquence d'échantillonnage qui sont signalés. En fait, le ministère s'est fixé un seuil de tolérance pour les paramètres bactériologiques et la turbidité et n'envoie une lettre d'avertissement qu'aux responsables d'usines de production d'eau potable qui n'ont pas respecté ce seuil dans les 12 derniers mois.

45 Un tel seuil de tolérance peut se justifier dans les cas exceptionnels tels que le bris de bouteilles ou la gestion particulière des établissements saisonniers. Il n'en demeure pas moins que le ministère doit prendre action auprès des responsables d'usines de production d'eau potable qui dérogent de façon récurrente à la fréquence minimale d'échantillonnage, et ce, même s'ils respectent le seuil que le ministère s'est fixé.

46 Le respect des exigences liées à la fréquence d'échantillonnage est indispensable puisque, sans un nombre suffisant d'échantillons prélevés à la fréquence prescrite, il n'est pas possible de garantir, sur une base continue, la qualité de l'eau potable distribuée aux citoyens.

Inspection des usines de production

47 L'inspection des usines de production d'eau potable a été modifiée en 2010 et se fait maintenant selon le *Programme de contrôle des systèmes de distribution d'eau potable* basé sur le risque. Ce programme vise à vérifier si les exigences du RQEP sont respectées.

48 Pour le réaliser, le MDDEFP classe les réseaux de distribution selon des problématiques à l'égard de la conformité au RQEP et l'évaluation de leur vulnérabilité afin d'inspecter les lieux présentant les plus grands risques. L'évaluation de la vulnérabilité est basée sur une méthode utilisant des critères pondérés pour tenir compte :

- de la nature de la source ;
- du type de traitement ;
- de l'historique de la qualité de l'eau distribuée ;

- de l'historique de gestion ;
- d'éléments de bonne gestion, dont la compétence des opérateurs.

49 Un calcul réalisé à partir de ces critères de risque permet ensuite de générer une liste des systèmes de distribution par direction régionale du MDDEFP, comprenant la cote de risque correspondante. Chacune de ces directions doit réaliser au moins la moitié des inspections qu'elle planifie en tenant compte de ces cotes de risque. L'autre moitié est sélectionnée sur la base de l'expérience des responsables des directions régionales et de la connaissance cumulée au MDDEFP.

50 Le programme d'inspection des usines de production d'eau potable basé sur le risque constitue une bonne pratique. Toutefois, il ne permet pas de s'assurer que chacune des usines sera inspectée au moins à une occasion à l'intérieur d'un délai déterminé.

51 Le MDDEFP n'a pas établi de seuils minimaux quant aux visites à faire dans chacune des usines, ni de période à l'intérieur de laquelle l'ensemble des usines devrait être inspecté au moins une fois.

52 Par conséquent, une usine pourrait ne pas être visitée pendant plusieurs années. Il est donc important que le ministère détermine des moyens d'assurer une surveillance minimale des usines afin de détecter des irrégularités et ainsi de prévenir des incidents pouvant avoir un impact sur la santé.

53 Soulignons que, pour l'année 2011-2012, tout au plus 12 % des usines de production d'eau potable ont été inspectées et certaines directions régionales ont eu peine à inspecter 10 % des usines de leur région.

Recommandations

54 Les recommandations suivantes s'adressent au ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs.

1. **S'assurer que les opérateurs d'usines de production d'eau potable possèdent les compétences suffisantes et à jour afin de les exploiter selon les normes, de détecter rapidement toute situation à risque pour la santé publique et de prendre les mesures nécessaires avec diligence.**
2. **Se doter des moyens de vérifier la qualité du processus d'échantillonnage de l'eau potable et le respect des directives à ce sujet.**
3. **Cibler les situations récurrentes de non-respect de la fréquence minimale d'échantillonnage pour orienter ses interventions, afin que les responsables d'usines de production se conforment à ces exigences.**
4. **S'assurer que la stratégie de contrôle basée sur le risque permet, à l'intérieur d'un délai déterminé, que l'ensemble des usines de production d'eau potable fasse l'objet d'une inspection ou d'autres moyens de contrôle assurant un degré d'efficacité équivalent.**

2.3 Suivi des cas de non-conformité

55 En cas de non-respect des normes de qualité de l'eau, l'information doit être acheminée au responsable de l'usine de production d'eau potable, au MDDEFP et à la Direction de santé publique, le cas échéant. Cette information doit être reçue en temps opportun afin d'être analysée avec diligence. Une fois qu'elle est acheminée et analysée, le responsable de l'usine doit ensuite prévoir et mettre en œuvre des mesures pour assurer un retour à la conformité le plus rapidement possible.

56 Pour vérifier si les cas de non-conformité étaient traités adéquatement, nous avons sélectionné au hasard 20 dossiers de dépassement des normes bactériologiques et physico-chimiques dans 4 directions régionales du MDDEFP.

57 Plus précisément, nous avons examiné dans les dossiers sélectionnés si, lors des dépassements des normes, les cas :

- étaient traités avec diligence ;
- faisaient l'objet d'un suivi rigoureux quant aux mesures établies afin de remédier à la situation ;
- étaient redevenus conformes aux normes de façon diligente.

58 Dans les cas de non-conformité au RQEP, les mesures nécessaires sont mises en place de façon diligente afin de minimiser les risques pour la santé publique.

59 Lorsque le MDDEFP est mis au courant par les laboratoires accrédités de cas non conformes aux normes, il prend ces cas en charge et documente les interventions dans un système de gestion de l'information. Selon la nature du dépassement des normes, un suivi est réalisé pour s'assurer que les mesures sont mises en œuvre afin de rétablir la situation.

60 Dès que la présence d'un indicateur de contamination tel que l'*E. coli* est détectée, un avis d'ébullition est diffusé par le responsable de l'usine de production et le MDDEFP effectue un suivi. Cette façon de faire permet la prise en charge du réseau de distribution par les intervenants concernés, de façon à sécuriser la population jusqu'à ce que les analyses de l'eau confirment un retour à la conformité.

61 Pour certains réseaux d'eau potable, le retour à la conformité peut parfois nécessiter de longs délais. Dans les dossiers analysés, les délais variaient de 15 jours à 9 années. Nous avions d'ailleurs fait la même observation lors de notre mandat de 2002-2003.

62 Les causes des délais restent multiples. Elles sont souvent associées à la recherche de sources d'eau ou à des modifications aux installations, ce qui nécessite alors plus de temps et entraîne parfois des difficultés liées au financement.

63 Le tableau 2 présente le nombre d'avis d'ébullition en vigueur pour l'ensemble des réseaux de distribution du Québec pour les années 2010-2011 et 2011-2012. De ces avis, un certain nombre étaient déjà en vigueur avant l'année de référence alors que d'autres ont été délivrés durant l'année.

Tableau 2 Avis d'ébullition

Années de référence	Avis en vigueur avant l'année de référence	Avis diffusés durant l'année de référence	Total
2010-2011	167	275	**442**
2011-2012	187	197	**384**

Source : MDDEFP.

64 Ce tableau permet de constater que, malgré la prise en charge diligente des cas nécessitant l'émission d'avis d'ébullition, il n'en demeure pas moins qu'il y a plusieurs dépassements de normes bactériologiques chaque année. Cela vient renforcer, en définitive, l'importance de mettre en œuvre une stratégie de contrôle rigoureuse pour l'ensemble des barrières de la production d'eau potable. Nous soulevons d'ailleurs, dans le chapitre 3, la nécessité d'accroître les efforts visant la protection des sources d'eau et des écosystèmes.

Commentaires de l'entité vérifiée

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section. Nous tenons à souligner qu'elle a adhéré à toutes les recommandations.

Commentaires du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs

« **Compétence des opérateurs.** À l'égard de cette recommandation, le MDDEFP poursuivra ses échanges avec Emploi-Québec pour optimiser la formation des opérateurs. Ainsi, le MDDEFP pourra s'assurer de leurs compétences pour l'exploitation optimale des usines de production d'eau potable.

« **Méthode d'échantillonnage.** Afin de répondre à cette recommandation, le MDDEFP se dotera de moyens pour vérifier la qualité du processus d'échantillonnage de l'eau potable.

« **Fréquence d'échantillonnage.** Un programme de contrôle prévoyant un suivi particulier des clientèles qui ne respectent pas les fréquences d'échantillonnage de manière récurrente pourra être mis en place.

« **Inspection des usines de production.** Le MDDEFP considère qu'il est efficace et stratégique de maximiser les efforts d'inspection auprès des systèmes de distribution qui ont des problèmes de non-conformité, des indices de risque élevés ou des problématiques spécifiques. Toutefois, le MDDEFP s'assurera que la stratégie de contrôle permet que l'ensemble des usines de production d'eau potable fasse l'objet d'une inspection ou d'autres moyens de contrôle assurant un degré d'efficacité équivalent aux inspections. »

Annexes et sigles

Annexe 1 Objectif de vérification et portée des travaux

Annexe 2 Recommandations du rapport de 2002-2003

Annexe 3 Exigences minimales de formation des opérateurs au Québec et en Ontario

Annexe 4 Exigences liées au contrôle de la qualité de l'eau potable

Sigles

CCEQ	Centre de contrôle environnemental du Québec	**MSSS**	Ministère de la Santé et des Services sociaux
INSPQ	Institut national de santé publique du Québec	**RQEP**	Règlement sur la qualité de l'eau potable
MDDEFP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs		

Annexe 1 Objectif de vérification et portée des travaux

Objectif de vérification

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à la présente mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. 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 des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur le RQEP. Les travaux de vérification 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 des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification	Critères d'évaluation
Évaluer dans quelle mesure les moyens mis en place par le MDDEFP pour s'assurer d'un approvisionnement en eau potable de qualité et minimiser les risques liés à la santé publique sont efficaces.	■ Les normes de qualité de l'eau potable reposent sur des paramètres scientifiques reconnus et à jour. ■ Une stratégie de contrôle basée sur les risques associés à la santé publique est mise en place par le MDDEFP afin d'assurer la qualité de l'eau potable du captage de l'eau jusqu'au robinet. Cette stratégie permet au ministère de surveiller notamment la compétence des responsables de réseaux d'eau potable et l'application rigoureuse des contrôles nécessaires. ■ L'information exigée des responsables de réseaux d'eau potable est reçue en temps opportun et est analysée avec diligence. ■ Des mesures sont prévues et mises en œuvre de façon diligente afin de s'assurer que les responsables de réseaux d'eau potable rétablissent les situations de non-conformité et minimisent les risques liés à la santé publique.

Portée des travaux

La présente vérification porte sur le contrôle et la surveillance de la production d'eau potable. Pour mener à bien nos travaux, nous avons réalisé des entrevues auprès du personnel du siège social du MDDEFP ainsi qu'auprès de gestionnaires et de professionnels dans quatre directions régionales du ministère :

- Estrie/Montérégie ;
- Lanaudière/Laurentides/Montréal/Laval ;
- Mauricie/Centre-du-Québec ;
- Capitale-Nationale/Chaudière-Appalaches.

Nous avons de plus analysé les documents pertinents obtenus. Pour effectuer la vérification des cas de non-conformité au RQEP, nous avons procédé à l'examen d'un échantillon de 20 dossiers, notamment à l'égard des cas de non-conformité au RQEP. Nous avons également rencontré des représentants de municipalités responsables de mesures énoncées dans le Règlement afin de recueillir de l'information complémentaire utile à nos travaux.

Nos travaux de vérification se sont déroulés principalement de mars à novembre 2012 et ont porté particulièrement sur les deux dernières années financières, bien que l'analyse de l'information antérieure ait pu être utile à la formulation de nos constats.

Nous avons exclu de notre vérification les puits individuels pour nous concentrer sur les usines de production d'eau potable qui alimentent plus de 20 personnes et qui sont visées par le RQEP. Nous avons également exclu de la vérification la qualité des inspections réalisées par le CCEQ puisque cet élément a été vérifié dans le cadre du mandat de 2010-2011 portant sur la mise en application de la *Loi sur la qualité de l'environnement* dans le secteur industriel.

Annexe 2 Recommandations du rapport de 2002-2003

En 2002-2003, nous avions réalisé des travaux de vérification de l'optimisation des ressources pour voir si les activités du gouvernement assuraient à la population une eau potable qui répond de manière continue aux normes reconnues en matière de qualité. Ces travaux ont été publiés dans le chapitre 3 du tome II du *Rapport du Vérificateur général à l'Assemblée nationale pour l'année 2002-2003*. Voici les recommandations que nous avons faites à ce moment au ministère de l'Environnement.

Qualité de l'eau brute à l'entrée des installations de traitement	■ Évaluer dans quelle mesure les exploitants maintiennent une connaissance suffisante de la qualité de l'eau à l'entrée des installations de traitement.
Portrait des réseaux	■ Poursuivre le recensement des réseaux de distribution et des installations de traitement afin d'avoir un portrait complet et à jour.
Compétence des opérateurs	■ S'assurer que les opérateurs des réseaux possèdent les compétences requises dans le délai prescrit.
Suivi des cas de non-conformité	■ Réévaluer son mode d'intervention à l'égard des cas ne répondant pas aux normes de qualité afin d'en accroître l'efficacité. ■ Resserrer les contrôles auprès des exploitants afin de s'assurer que les exigences liées à la fréquence prévue pour la prise d'échantillons sont respectées.
Information à la population	■ Apporter une plus grande contribution quant à la disponibilité des données, de façon à ce que la population ait accès à une information de meilleure qualité en matière d'eau potable.

Annexe 3 Exigences minimales de formation des opérateurs au Québec et en Ontario

Il est à noter que les cases ombrées représentent les éléments qui sont plus exigeants.

	Québec				Ontario			
Éléments du programme	**Système 1 (OUCa)[1]**	**Système 2 (OTUND)[1]**	**Système 3 (OTUFD)[1]**	**Système 4 (OST)[1]**	**Système 1**	**Système 2**	**Système 3**	**Système 4**
Formation scolaire générale	Maths, 3e sec. ou DES	Maths, 4e sec. ou DES	Maths, 4e sec. ou DES	Maths, 4e sec. ou DES	DES[2]	DES[2]	DES[2]	DES[2]
Formation scolaire liée	15 jours et évaluation formative	15 jours et évaluation formative	15 jours et évaluation formative	19 jours et évaluation formative	13 jours[3] et examen	13 jours[3] et examen	2 ans	4 ans
Expérience pertinente ou apprentissage en milieu de travail avant la certification complète[4]	Aucun	350 heures	450 heures	1 an	1 an comme opérateur apprenti	3 ans	4 ans	4 ans
Formation sous la supervision d'un compagnon	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non
Examen avant d'obtenir la certification	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Condition de renouvellement de la certification en termes de formation continue	Aucune	Aucune	Aucune	Aucune	30 heures/ année	35 heures/ année	40 heures/ année	50 heures/ année
Fréquence de renouvellement de la certification	5 ans	5 ans	5 ans	5 ans	3 ans	3 ans	3 ans	3 ans
Condition de renouvellement de la certification en termes d'expérience de travail dans le domaine au cours des 3 dernières années	6 mois	6 mois	6 mois	6 mois	3 mois	3 mois	3 mois	3 mois

1. Voici la signification de ces sigles utilisés par Emploi-Québec : OUCa : captage d'eau souterraine, OTUND : traitement d'eau souterraine sans filtration et réseau de distribution, OTUFD : traitement d'eau souterraine avec filtration et réseau de distribution, OST : traitement complet d'eau de surface.
2. Cela équivaut à 12 années d'études.
3. Il s'agit de 40 heures d'autoformation et de 5 jours de formation en classe (avec examen).
4. Au Québec, cette expérience pertinente est complétée par un guide d'apprentissage.

Annexe 4 Exigences liées au contrôle de la qualité de l'eau potable

Paramètres	Particularités des réseaux	Fréquence d'analyse (nombre d'échantillons)
Microbiologiques		
Coliforme totaux, *E. coli*	De 21 à 1 000 personnes De 1 001 à 8 000 personnes De 8 001 à 100 000 personnes Plus de 100 000 personnes	2 par mois 8 par mois 1 par mois par 1 000 personnes 100 par mois + 1 par mois par 10 000 personnes au-dessus de 100 000 personnes
Reliés à la turbidité		
Turbidité en réseau	Tous les réseaux	1 par trimestre
Inorganiques		
Nitrites-nitrates	Tous les réseaux	1 par trimestre
Autres inorganiques (13 paramètres)	Tous les réseaux	1 par année
Bromates (sous-produits)	Tous les réseaux d'eau ozonée	1 par année
Chloramines (sous-produits)	Tous les réseaux d'eau chloraminée	1 par année
Organiques		
Pesticides et autres organiques (40 paramètres)	Réseaux de plus de 5 000 personnes	1 par trimestre
Trihalométhanes totaux (sous-produits de chloration)	Tous les réseaux d'eau chlorée	1 par trimestre

Source : *Règlement sur la qualité de l'eau potable 2012*.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Rapport du Vérificateur général du Québec
à l'Assemblée nationale pour l'année 2012-2013

Rapport du commissaire au développement durable
Hiver 2013

CHAPITRE

7

Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources

Interventions gouvernementales dans le secteur minier

Ministère des Ressources naturelles

Faits saillants

Objectif des travaux

Après un intervalle de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de voir si les recommandations faisant l'objet de ce suivi ont été prises en compte et si les entités concernées ont remédié aux déficiences que nous avions relevées.

Le présent suivi porte sur les interventions gouvernementales dans le secteur minier. La vérification initiale a été menée auprès du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF), maintenant appelé ministère des Ressources naturelles (MRN). Les résultats de cette vérification ont été publiés dans le chapitre 2 du tome II du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2008-2009*.

Nous avons également évalué l'application des recommandations formulées en 2009 par la Commission de l'administration publique (CAP) au MRNF et au ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, devenu le ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP), à la suite de l'audition des sous-ministres.

Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Résultats du suivi

Parmi les 20 recommandations que nous avions formulées en 2008-2009, nous en avons sélectionné 15 pour notre suivi. Nous avons choisi celles qui, à notre avis, contribuent le plus à améliorer la planification et la gestion des interventions du gouvernement dans le secteur minier. Nous avons également effectué le suivi des 5 recommandations faites par la CAP.

La vérification initiale avait comme objectif de déterminer dans quelle mesure le MRNF intégrait les enjeux économiques, sociaux et environnementaux dans la planification des interventions gouvernementales relatives au secteur minier afin d'en optimiser les retombées pour la société dans une perspective à long terme. Nous avions aussi évalué si les mécanismes de contrôle mis en place par le ministère permettaient de minimiser les conséquences environnementales et, par le fait même, les risques que l'État doive prendre en charge de nouvelles obligations financières.

Conclusions. Nos travaux nous amènent à conclure qu'il y a eu des progrès satisfaisants pour 4 des 15 recommandations adressées au ministère en mars 2009 (tableau 1). Des progrès satisfaisants ont aussi été enregistrés pour 2 des 5 recommandations faites par la CAP (tableau 2).

Progrès satisfaisants. Des progrès ont été réalisés pour les recommandations portant sur les échanges d'information entre le MRN et le MDDEFP à propos de l'inspection de sites miniers ainsi que pour les recommandations relatives au processus d'analyse et de délivrance des certificats de libération.

Progrès insatisfaisants. Le MRN n'a pas effectué d'analyse des principaux coûts et bénéfices liés à l'exploitation minière. Or, sans un tel exercice, il demeure impossible d'estimer les retombées nettes des activités minières pour la société québécoise.

De plus, la plupart des mécanismes de contrôle pour s'assurer que les sites miniers sont restaurés et réaménagés n'ont pas été renforcés. À cet égard, des modifications législatives proposées par le MRN pour limiter les répercussions des lacunes soulevées lors de notre vérification initiale n'ont pas été adoptées. Le ministère n'a pas non plus pris les moyens administratifs et réglementaires à sa disposition pour remédier à la situation. En conséquence, le risque que l'État doive supporter des coûts de restauration additionnels demeure.

Tableau 1 Recommandations du Vérificateur général

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Planification des interventions gouvernementales		
Analyse des coûts et des bénéfices Analyser les principaux coûts et bénéfices économiques, sociaux et environnementaux associés aux interventions gouvernementales afin d'aider les décideurs dans leur planification. Réévaluer les droits miniers dans le but de s'assurer qu'ils sont suffisants pour compenser l'épuisement des ressources extraites[1].		√
Élaboration de la stratégie minérale Mener à terme l'élaboration d'une stratégie minérale qui : ■ tient compte de l'ensemble des principaux enjeux économiques, sociaux et environnementaux recensés et respecte les principes de développement durable ; ■ comporte des indicateurs de résultats significatifs, des cibles précises, des actions prioritaires et des échéances à respecter ; ■ précise les responsabilités.		√
Mécanismes de contrôle		
Plans de réaménagement et de restauration Se munir de mécanismes permettant de s'assurer du respect des exigences à l'égard du dépôt des plans de réaménagement et de restauration, et de leur révision.		√
Renforcer le processus d'autorisation des plans de réaménagement et de restauration, notamment effectuer les actions suivantes : ■ documenter adéquatement les raisons qui mènent à l'acceptation ou au refus d'un plan ; ■ obtenir un avis favorable du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs avant d'approuver un plan ou documenter les motifs d'agir en l'absence d'un tel avis ; ■ déterminer un délai raisonnable pour l'approbation des plans.		√
Garantie financière Réévaluer la suffisance de la garantie actuellement exigée afin de protéger adéquatement l'État contre le risque de devoir supporter des coûts additionnels de restauration dans l'avenir.		√
Se doter de moyens de contrôle permettant d'apprécier la plausibilité de l'état des réserves divulgué dans le plan de réaménagement et de restauration déposé par les compagnies minières.		√
Améliorer le processus de suivi des versements de la garantie par les compagnies afin de s'assurer du respect de la réglementation.		√
Inspections Planifier les activités d'inspection en fonction des risques potentiels de chacun des sites afin de déterminer une fréquence optimale des sites à visiter.		√
Encadrer la réalisation des activités d'inspection, notamment à l'égard des aspects suivants : ■ la portée et l'étendue des travaux ; ■ la documentation du résultat des inspections et des décisions qui en découlent ; ■ le suivi des lacunes décelées.		√
Établir, en collaboration avec le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs, les informations qu'il serait pertinent de partager quant à leurs travaux d'inspection respectifs.	√	
Certificats de libération Documenter la décision de délivrer un certificat de libération sur la base des quatre critères établis pour considérer que l'état des lieux est satisfaisant.	√	

1. Ces deux recommandations ont été regroupées puisque la mise en œuvre de la première est préalable à la réalisation de la seconde.

Tableau 1 Recommandations du Vérificateur général (*suite*)

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
S'assurer d'obtenir un avis favorable du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs avant de délivrer un certificat de libération ou de documenter les motifs d'agir en l'absence d'un tel avis.	√	
Porter une attention particulière à la situation financière de l'acquéreur, dans les cas où la responsabilité environnementale est transférée à un tiers, afin de s'assurer que celui-ci a la capacité de satisfaire aux obligations liées à la restauration.	√	
Suivi et reddition de comptes Encadrer la documentation des dossiers afin de permettre un suivi efficace de ses interventions de contrôle, notamment à l'égard des plans de réaménagement et de restauration, de la garantie financière, des inspections et des certificats de libération.		√
Définir les informations et les outils de gestion nécessaires pour évaluer régulièrement l'efficacité et l'efficience de ses interventions.		√
Total des recommandations	**4**	**11**
Pourcentage	**27 %**	**73 %**

Tableau 2 Recommandations de la Commission de l'administration publique

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants
Que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune examine les projets d'exploitation minière en considérant les aspects économiques, sociaux et environnementaux afin d'évaluer s'ils apportent suffisamment de bénéfices aux Québécoises et aux Québécois. Une attention particulière devra être accordée à la détermination du niveau des droits miniers.		√
Que le développement des mines soit abordé dans le cadre du développement durable et que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune se dote de tous les moyens pour respecter ce cadre, que ce soit en réorganisant ses ressources internes ou en obtenant de nouveaux crédits du gouvernement.		√
Que les moyens législatifs, réglementaires et administratifs nécessaires à l'atteinte des résultats dans la mise en œuvre du plan d'action du ministère des Ressources naturelles et de la Faune soient adoptés.		√
Que le ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs et le ministère des Ressources naturelles et de la Faune collaborent étroitement pour tenir compte des recommandations du Vérificateur général dans l'amélioration des mécanismes de contrôle pour réduire les conséquences environnementales des activités minières.	√	
Que le ministère des Ressources naturelles et de la Faune transmette à la Commission, au plus tard le 31 décembre 2010, un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de chacune des recommandations du Vérificateur général et des parlementaires.	√	
Total des recommandations	**2**	**3**
Pourcentage	**40 %**	**60 %**

Table des matières

1 **Mise en contexte** 8

2 **Recommandations du Vérificateur général** 10

2.1 **Planification des interventions gouvernementales** 10

Analyse des coûts et des bénéfices

Élaboration de la stratégie minérale

2.2 **Mécanismes de contrôle** 13

Plans de réaménagement et de restauration

Garantie financière

Inspections

Certificats de libération

Suivi et reddition de comptes

3 **Recommandations de la Commission de l'administration publique** 20

3.1 **Progrès satisfaisants** 20

3.2 **Progrès insatisfaisants** 20

Commentaires de l'entité vérifiée 22

Annexe et sigles 25

Équipe

Janique Lambert
Directrice de vérification

Serge Gagnon
Roberto Grondin

1 Mise en contexte

1 Le Québec est reconnu pour son territoire riche en ressources minérales. Depuis la vérification initiale en 2008-2009, la croissance des activités minières au Québec, alimentée par le prix élevé des métaux, s'est poursuivie. Le projet de développement du Nord repose d'ailleurs en grande partie sur ces activités. À titre de fiduciaire de ce bien commun, l'État, par l'entremise du ministère des Ressources naturelles (MRN)[1], fait face à plusieurs enjeux économiques, sociaux et environnementaux liés au développement du secteur minier québécois.

2 Sur le plan économique, les activités ont augmenté tant du point de vue de l'exploration que de l'exploitation. Comme le présente le tableau 3, de 2007 à 2011, les dépenses d'exploration et de mise en valeur ont augmenté de 77 % et la valeur de la production des métaux s'est accrue de 54 % ; elle a atteint 6,1 milliards en 2011. Les emplois générés par l'industrie de l'extraction de minerais métalliques ont également connu une hausse de l'ordre de 11 %.

Tableau 3 Activités minières concernant les minerais métalliques

	2007	2008	2009	2010	2011	Tendance (%)
Investissements en dépenses d'exploration et de mise en valeur (M$)	448	510	368	486	792	**77**
Valeur de la production (M$)	3 927	4 461	3 876	5 412	6 052[1]	**54**
Nombre d'emplois générés par l'extraction	6 880	6 470	6 320	7 130	7 625	**11**

1. Il s'agit d'une donnée préliminaire.

Sources : Ressources naturelles Canada ; Statistique Canada.

3 L'implantation d'activités minières sur un territoire fait parfois l'objet de débats importants. Certains sont d'avis que ces activités entraîneront la prospérité ainsi que le développement social et qu'elles procureront des avantages découlant de la construction d'infrastructures de taille (routes, lignes de transport, centrales électriques, etc.). D'autres, par contre, prévoient qu'elles auront des répercussions négatives, dont une altération majeure des écosystèmes et des paysages, une atteinte à la santé ou un déplacement des communautés locales. C'est pourquoi la planification du développement minier doit s'étendre aux retombées à long terme liées à l'exploration et à l'exploitation de la mine et prendre en compte l'ensemble des enjeux sociaux qui y sont rattachés.

4 Les enjeux environnementaux relatifs au développement minier représentent également un grand défi pour l'État. Depuis 2008, les coûts de restauration des sites miniers qui relèvent de la responsabilité de l'État et du suivi s'y rattachant ont augmenté considérablement. En fait, le passif environnemental relié à ces terrains miniers contaminés est passé de 264 millions de dollars au 31 mars 2008 à 1,19 milliard au 31 mars 2012.

1. Aux fins du présent rapport, nous utilisons le nom actuel du ministère.

5 En 2008-2009, nous avions formulé 20 recommandations au ministère. Nos travaux de suivi portent sur 15 d'entre elles. Nous avons choisi celles qui, à notre avis, sont fondamentales pour améliorer la planification des interventions du gouvernement dans le secteur minier et limiter les conséquences environnementales de ces activités. Nous avons exclu les trois recommandations ayant trait à la gestion de l'information ainsi que celle liée à la connaissance des moyens complémentaires à l'extraction des minerais. Pour les fins de notre suivi, la recommandation portant sur l'analyse des coûts et des bénéfices et celle ayant trait à la réévaluation des droits miniers ont été regroupées puisque la mise en oeuvre de la première est préalable à la réalisation de la seconde.

6 D'autre part, la Commission de l'administration publique (CAP) a formulé cinq recommandations à la suite de l'audition du sous-ministre du ministère des Ressources naturelles et de la Faune (MRNF) et de la sous-ministre du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs (MDDEP) sur les interventions gouvernementales dans le secteur minier en 2009. Nos travaux de suivi ont aussi porté sur les progrès réalisés à leur égard.

7 Le lecteur trouvera en annexe l'objectif de vérification ainsi que la portée des travaux.

2 Recommandations du Vérificateur général

8 Les recommandations qui ont retenu notre attention concernent les deux grands volets de la vérification initiale, soit la planification des interventions gouvernementales liées à l'exploration et à l'exploitation des ressources minérales métalliques et les mécanismes de contrôle du MRN quant aux plans de réaménagement et de restauration des sites miniers, à la garantie financière, aux inspections et aux certificats de libération.

2.1 Planification des interventions gouvernementales

9 Assurer la conservation et la mise en valeur des ressources naturelles dans une perspective de développement durable et de gestion intégrée représente le cœur de la mission du MRN. En tant que gestionnaire des ressources naturelles, il doit la remplir de telle façon que les activités soient rentables, tout en respectant l'environnement et les collectivités.

10 Après une analyse du mode de fonctionnement du ministère, nous avions soulevé, lors de la vérification initiale, des préoccupations quant à sa capacité à prendre en compte les principes de développement durable dans la vision et la planification à long terme du secteur minier.

Analyse des coûts et des bénéfices

11 En tant que fiduciaire des ressources minérales, le gouvernement se doit de vérifier si les retombées positives liées à ce secteur justifient les coûts économiques, sociaux et environnementaux à court et à long terme. À l'époque, nous avions souligné que les travaux du ministère étaient incomplets. Ils se limitaient à répondre à des demandes précises et ne permettaient pas d'estimer les retombées nettes réelles pour la société québécoise. À partir des analyses disponibles, il était impossible d'établir, de façon claire et objective, si le Québec retirait une compensation suffisante en contrepartie de l'exploitation de ses ressources minérales. Nous avions alors recommandé au ministère d'analyser les principaux **coûts et bénéfices** économiques, sociaux et environnementaux associés aux interventions gouvernementales afin d'aider les décideurs dans leur planification.

Les coûts incluent, par exemple, les crédits, les allocations et les coûts de réhabilitation de sites contaminés.

Les bénéfices comprennent, par exemple, les droits miniers et l'impôt sur le revenu des sociétés minières.

12 Les progrès réalisés à cet égard sont insatisfaisants. Le ministère n'a pas fait d'analyse pour évaluer si les bénéfices retirés des activités minières compensent les coûts qui y sont associés. Or, sans un tel exercice, il demeure impossible d'estimer les retombées nettes des activités minières pour la société québécoise.

13 Mentionnons que diverses parties prenantes ont effectué des études visant à illustrer notamment les retombées socioéconomiques des activités minières et leur impact sur l'environnement. Les conclusions de ces études varient et peuvent même être contradictoires, ce qui donne lieu à différentes interprétations de la rentabilité de ce secteur. Étant donné l'absence d'une analyse effectuée par le ministère, on ne peut apprécier l'information contenue dans ces études de façon objective sous l'angle de l'intérêt collectif.

14 Le MRN élabore actuellement un tableau de bord composé d'indicateurs qui rendront compte de l'évolution du secteur minier. Les indicateurs porteront, par exemple, sur les investissements miniers, le produit intérieur brut (PIB) du secteur et les émissions de gaz à effet de serre. Cet exercice permettra d'obtenir une information de gestion utile, mais il ne pourra suppléer à une analyse des retombées que procureront les activités minières par rapport aux coûts qu'elles engendreront. Nous encourageons le ministère à donner suite à la recommandation que nous lui avions formulée à cet égard.

15 Parmi les principaux éléments que comprend une analyse des coûts et des bénéfices figurent les droits miniers. Ces derniers avaient particulièrement retenu notre attention en 2008-2009. Selon l'information compilée par le ministère, les droits versés par les entreprises représentaient un très faible pourcentage de la valeur brute de la production déclarée. Nous avions alors recommandé au ministère de réévaluer les droits miniers dans le but de s'assurer qu'ils sont suffisants pour compenser l'épuisement des ressources extraites.

16 Considérant que l'analyse des principaux coûts et bénéfices est étroitement associée à la détermination des droits miniers, voire préalable, nous ne pouvons pas nous prononcer sur les actions posées par le ministère pour mettre en œuvre cette recommandation. Nous en effectuerons le suivi dans les prochaines années. Nous présentons toutefois ci-dessous quelques éléments d'information mis à jour.

17 Lors du dépôt du budget 2010-2011, le gouvernement a modifié différents paramètres du régime de droits miniers. Ainsi, du 1er avril 2010 au 1er janvier 2012, les redevances ont été augmentées progressivement pour s'établir à 16 % du profit minier des exploitants, comparativement à 12 % lors de la vérification initiale. D'autres modifications ont également été apportées. Par exemple, la méthode de calcul du profit annuel d'un exploitant a été modifiée ; on a maintenant recours à une approche « **mine par mine** » et le taux de l'allocation pour amortissement a été réduit de 100 à 30 % afin de mieux refléter la durée de vie utile des biens. L'impact de ces modifications sur les finances publiques pourra être évalué seulement lorsque les données portant sur l'année financière 2012-2013 du gouvernement seront disponibles.

Depuis le 1er avril 2010, l'approche « mine par mine » implique que les pertes relatives à une mine en exploitation ne peuvent réduire les profits d'une autre mine d'un même exploitant.

18 De 2006 à 2011, la proportion d'entreprises productrices de minerais métalliques ayant payé des droits miniers est demeurée relativement faible ; elle a varié de 29 à 62 % (tableau 4 et figure 1A). Par contre, l'année 2010 montre l'amorce d'une augmentation quant au ratio des droits miniers payés par rapport à la valeur brute de la production annuelle (tableau 4 et figure 1B).

19 Le mode de présentation des données dans le tableau 4 n'est pas le même que celui utilisé dans le rapport de 2008-2009. En effet, les données sont maintenant compilées selon la base de la fin d'exercice des sociétés plutôt que sur la base de l'exercice gouvernemental. Cette façon de faire favorise un meilleur arrimage de la valeur de production et des droits miniers y afférents.

Tableau 4 Entreprises productrices de minerais métalliques et droits miniers

	Exercice financier se terminant en					
	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
Nombre d'entreprises productrices	17	16	17	13	14	14
Nombre d'entreprises ayant payé des droits miniers	5	5	8	8	6	8
Valeur brute de la production annuelle (M$)[1]	3 045	3 687	4 614	3 876	5 645	7 963
Droits miniers exigibles (M$)[2]	66,3	45,9	112,7	59,5	275,1	348,2
Ratio droits miniers/valeur brute de la production annuelle (%)	2,2	1,2	2,4	1,5	4,9	4,4

1. C'est la valeur déclarée par les entreprises au MRN.
2. Il s'agit des droits miniers exigibles pour l'exercice financier de l'entreprise.

Source : MRN.

Figure 1A Ratio entreprises ayant payé des droits miniers/entreprises productrices

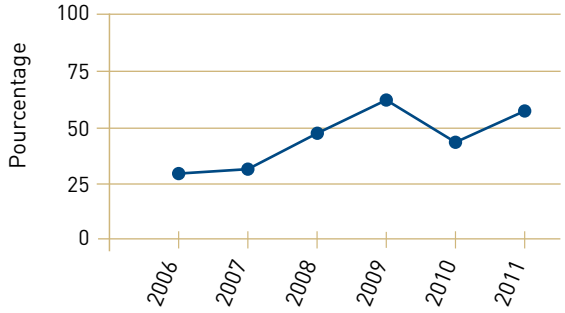
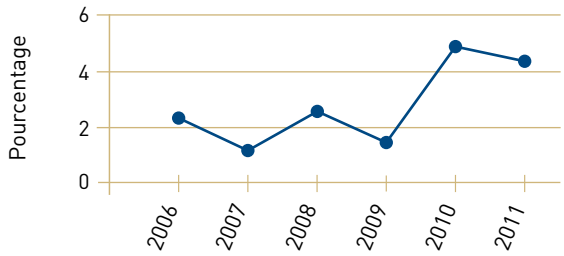


Figure 1B Ratio droits miniers/valeur brute de la production annuelle



Élaboration de la stratégie minérale

20 Le ministère devait déposer une stratégie minérale avant la fin de l'année 2007, mais il ne l'avait toujours pas fait à la fin de la vérification initiale. D'autre part, au-delà des orientations retenues dans cette stratégie, son contenu aurait dû permettre de bien comprendre les objectifs poursuivis et de déterminer la façon d'en évaluer le degré d'atteinte.

21 Les progrès accomplis à l'égard de la recommandation portant sur la stratégie sont insatisfaisants. Celle-ci, rendue publique en juin 2009, ne répond pas à certains critères de qualité formulés à l'époque. Elle ne comporte pas d'indicateurs, de cibles, d'actions prioritaires ni d'échéanciers et ne précise pas les responsabilités.

22 Pourtant, on pourrait s'attendre à ce qu'un tel document respecte les principes de gestion instaurés en 2000 par la *Loi sur l'administration publique* pour les exercices de planification stratégique. L'un de ces principes consiste à atteindre les résultats en fonction d'objectifs préétablis, rendus publics et mesurés à l'aide d'indicateurs. Sans cela, il devient difficile pour les personnes intéressées de comprendre les objectifs inclus dans une telle stratégie et d'en évaluer le degré d'atteinte dans les années qui suivent la publication.

2.2 Mécanismes de contrôle

23 En 2008-2009, les mécanismes de contrôle du MRN concernant le respect des exigences légales par les compagnies minières ne minimisaient pas le risque que l'État doive supporter des coûts de restauration additionnels dans l'avenir. Nous considérions que la façon d'appliquer ces mécanismes devait être revue pour viser un développement à long terme du secteur minier qui soit bénéfique pour la société.

Plans de réaménagement et de restauration

Dépôt et révision

24 La *Loi sur les mines* comporte des dispositions qui obligent les entreprises à soumettre au MRN un plan de réaménagement et de restauration avant le début de leurs activités minières. Ce plan doit être révisé au moins tous les cinq ans.

25 À l'époque, le ministère n'avait pas développé de mécanisme lui permettant de connaître et de surveiller le début des activités minières des entreprises, notamment pour s'assurer qu'elles déposent leur plan de réaménagement et de restauration du site avant le début de l'exploitation, comme cela est prévu dans la loi. Dans les faits, certaines compagnies commençaient leurs activités d'extraction sans avoir soumis leur plan au ministère et d'autres ne respectaient

pas les délais prescrits pour sa révision. Nous avions donc recommandé au MRN de se munir de mécanismes permettant de s'assurer du respect des exigences associées au dépôt des plans de réaménagement et de restauration, et de leur révision.

26 Les progrès réalisés à l'égard de la recommandation relative au dépôt des plans et à leur révision sont insatisfaisants. Les mécanismes permettant de s'assurer du respect des exigences de la loi sont toujours absents.

Les modifications à la *Loi sur les mines* feraient en sorte que la compagnie minière n'obtiendrait pas de bail d'exploitation tant que le plan de réaménagement et de restauration ne serait pas approuvé.

27 Pour corriger cette lacune, le MRN a proposé des **modifications à la *Loi sur les mines*** et travaille à l'instauration d'un nouveau système de gestion informatisé des dossiers concernant les sites miniers. Ces interventions nous paraissent pertinentes mais, à la fin de nos présents travaux, la loi n'était toujours pas modifiée et le système informatique n'était pas encore opérationnel.

28 D'autre part, pour les dossiers analysés lors de notre suivi, il n'y a pas de retard en ce qui a trait au dépôt du premier plan de réaménagement et de restauration. Par contre, des entreprises déposent encore leur plan révisé en retard.

Analyse

29 En 2008-2009, des lacunes ayant trait à l'analyse des plans de réaménagement et de restauration avant leur approbation avaient été relevées :

- documentation inadéquate des motifs menant à l'acceptation ou au refus d'un plan ;
- absence fréquente de l'avis favorable du ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs (MDDEFP)[2] ;
- délai souvent très long entre le dépôt d'un plan par l'entreprise et son approbation par le MRN.

30 De telles lacunes engendraient des risques quant à la cohérence entre le résultat de l'analyse du plan et la décision de l'approuver, et retardaient les versements de la garantie financière. Nous avions recommandé au ministère de renforcer le processus d'autorisation des plans de réaménagement et de restauration.

31 Les actions réalisées par le ministère concernant l'analyse et l'autorisation des plans de réaménagement et de restauration sont insuffisantes pour que nous puissions conclure que les progrès sont satisfaisants.

32 Bien qu'en pratique, le ministère ait modifié certaines de ses méthodes d'analyse, il n'a pas consigné les nouvelles façons de faire dans son processus d'autorisation des plans, ce qui aurait permis à ses analystes d'en assurer une application uniforme dans le temps. En fait, tant que des directives ministérielles

2. Aux fins du présent rapport, nous utilisons le nom actuel du ministère.

claires ne feront pas partie de son processus d'approbation, il y a un risque que les lacunes observées lors de la vérification initiale apparaissent de nouveau.

33 Toutefois, des améliorations ont été apportées aux dossiers analysés. En effet, nous n'avons pas relevé d'incohérence entre la documentation relative à l'analyse et la lettre d'approbation des plans. De même, le MRN a obtenu un avis favorable du MDDEFP avant d'approuver le plan dans la quasi-totalité des cas.

34 Par ailleurs, les délais entre le dépôt du plan et son approbation restent toujours très longs. Le MRN doit s'assurer que le versement de la garantie financière n'est pas retardé en raison de ces délais, et ce, sans compromettre la qualité de ses analyses.

Garantie financière

Établissement

35 Lorsque le MRN approuve le plan de réaménagement et de restauration, il exige, en guise d'assurance, le versement d'une garantie financière pour l'exécution d'une partie des travaux de réaménagement et de restauration en cas de défaut de la compagnie.

36 Or, en 2008-2009, la manière d'établir la valeur de la garantie financière permettant d'éviter au gouvernement d'avoir à payer les coûts associés à la restauration d'un site minier présentait des lacunes. D'une part, le calendrier de versements prévoyait une gradation de ces derniers en fonction de la durée de vie projetée d'une mine et cette durée était influencée par l'état des réserves déclaré par les compagnies minières. Plus la durée de vie s'allongeait, plus les versements étaient reportés dans le temps. D'autre part, la garantie ne représentait que 70 % des coûts de restauration et ne portait que sur les aires d'accumulation. Elle ne correspondait donc pas à la totalité des coûts de restauration de l'ensemble du site.

37 Pour remédier à la situation, nous avions formulé deux recommandations au ministère, soit de réévaluer la suffisance de la garantie exigée et de se doter de moyens de contrôle permettant d'apprécier la plausibilité de l'état des réserves présenté dans le plan de réaménagement et de restauration.

38 Les progrès réalisés sont insatisfaisants par rapport à la suffisance de la garantie et à la plausibilité de l'état des réserves. Les modifications législatives prévues pour limiter les conséquences des lacunes soulevées n'ont pas été adoptées et, entre-temps, le ministère n'a pas pris les moyens administratifs et réglementaires à sa disposition pour remédier à la situation. Ainsi, cette dernière est demeurée inchangée.

39 Selon le ministère, les modifications proposées à la *Loi sur les mines* obligeraient les entreprises à déposer 100 % de la garantie financière pour la restauration de l'ensemble du site concerné par le plan de réaménagement et

de restauration. L'approbation du plan devrait être obtenue avant la délivrance du bail minier et le versement de la garantie devrait être effectué en totalité au cours des trois années suivantes. De telles modifications augmenteraient le montant de la garantie actuellement exigé et il ne serait plus nécessaire d'apprécier la plausibilité de l'état des réserves puisque les versements de la garantie seraient complétés après trois ans.

Versement

Selon le *Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure,* la garantie financière peut prendre différentes formes : chèques, obligations émises par les gouvernements, certificats de dépôt, lettres de crédit, etc.

40 Lors de la vérification initiale, en plus des limites quant à l'établissement du montant de la **garantie**, il y avait des lacunes par rapport au suivi des versements de la garantie, notamment des retards dans les versements ou l'absence de versements. Cela faisait en sorte que des sommes importantes n'étaient pas remises au ministère. Nous avions donc recommandé à ce dernier d'améliorer le processus de suivi des versements de la garantie.

41 Les progrès sont insatisfaisants, car le processus de suivi des versements et de contrôle n'a pas changé. En conséquence, le ministère n'a toujours pas l'assurance d'obtenir l'intégralité des versements à temps.

42 Depuis 2009, des compagnies minières ont encore accusé des retards dans les versements de la garantie financière, bien que ces retards soient moins grands que ceux signalés dans notre rapport initial.

43 Pour les sites miniers dont la durée de vie prévue est supérieure à 15 ans, le ministère exige maintenant que la garantie soit versée durant les 15 premières années suivant l'approbation du plan, conformément au *Règlement sur les substances minérales autres que le pétrole, le gaz naturel et la saumure*. En 2008-2009, la garantie était plutôt établie sur la base des 15 dernières années d'activité.

44 Par ailleurs, les propositions pour modifier la *Loi sur les mines* décrites précédemment ainsi que la possibilité de donner des amendes aux compagnies en retard, aussi incluse dans le projet de loi, faciliteraient la perception de la garantie. De plus, nous encourageons le ministère à poursuivre ses efforts quant à l'implantation du système de gestion informatisé qui prévoit un système de contrôle à cet égard.

Inspections

45 La *Loi sur les mines* confère au personnel autorisé du MRN le pouvoir d'accéder aux sites miniers et d'examiner des documents relatifs aux activités minières dans le but de faire respecter cette loi. En 2008-2009, les inspections réalisées par le MRN concernant les mines en exploitation souffraient d'un sérieux manque d'organisation. La planification des inspections était déficiente, leur réalisation était non encadrée et l'information qui en découlait manquait de structure.

46 De plus, nous avions trouvé très peu de traces de collaboration entre les inspecteurs du MRN et ceux du MDDEFP, qui se partagent pourtant les responsabilités à l'égard de la surveillance des sites miniers.

47 Pour remédier à cette situation, nous avions formulé trois recommandations au MRN. Les deux premières touchent la planification et l'encadrement des activités d'inspection. La troisième lui demande d'établir, en collaboration avec le MDDEFP, l'information qu'il serait pertinent de partager quant à leurs inspections respectives.

48 Les progrès du MRN quant à l'information à partager avec le MDDEFP à propos des inspections sont satisfaisants ; toutefois, les progrès réalisés à l'égard de la planification et de l'encadrement de ces inspections sont insatisfaisants.

49 Les deux ministères se sont entendus pour échanger l'information contenue dans leurs rapports d'inspection et pour effectuer des visites conjointes des sites miniers, lorsque c'est nécessaire. Nous avons effectivement trouvé de l'information provenant des rapports d'inspection du MDDEFP dans les dossiers du MRN et des inspections conjointes ont été effectuées en 2010 et en 2011.

50 Toutefois, bien que le MRN reconnaisse la pertinence de planifier de façon plus structurée les activités d'inspection des mines actives, ces activités ne sont toujours pas planifiées en fonction des risques potentiels liés à chacun des sites miniers. Même si des améliorations ont été notées par rapport aux inspections et à la documentation des résultats, les travaux ne sont toujours pas encadrés comme nous l'avions recommandé.

Certificats de libération

51 La délivrance d'un certificat de libération à une compagnie minière est une étape cruciale puisque les responsabilités liées aux sites miniers sont soit reprises par l'État, soit transférées à une autre entreprise.

52 Lors de la vérification initiale, nous avions soulevé des faiblesses quant à l'analyse menant à la délivrance d'un certificat de libération et nous avions formulé trois recommandations pour atténuer les risques. Celles-ci avaient trait à :

- la documentation de la décision de délivrer un certificat de libération sur la base des quatre critères établis pour considérer que l'état des lieux est satisfaisant ;
- l'obtention d'un avis favorable du MDDEFP avant de délivrer un certificat de libération ;
- l'attention particulière à porter à la situation financière de l'acquéreur, dans les cas où la responsabilité environnementale est transférée à un tiers.

53 Les progrès réalisés sont satisfaisants pour les trois recommandations puisque le MRN a renforcé son processus d'analyse, d'une part, et qu'il a obtenu un avis favorable du MDDEFP avant de délivrer un certificat, d'autre part.

54 En effet, le MRN a établi un protocole pour analyser les demandes de certificats de libération. Ce protocole vise à uniformiser le processus de délivrance d'un certificat et à documenter adéquatement sa décision. Il spécifie notamment que le ministère doit obtenir un avis favorable du MDDEFP avant de délivrer un certificat. D'autre part, les modifications proposées à la *Loi sur les mines* précisent aussi que cet avis est obligatoire.

55 Pour les dossiers analysés, le MRN a effectivement obtenu un avis favorable du MDDEFP dans chaque cas où un certificat a été délivré. Lorsque la demande consistait à transférer la propriété, y compris la responsabilité de la restauration à un tiers, le MRN a analysé la solvabilité de l'acquéreur et a obtenu le total de la garantie de celui-ci avant de rembourser le cédant et de lui délivrer un certificat de libération.

Suivi et reddition de comptes

56 Lors de la vérification initiale, nous avions observé des lacunes à l'égard de la documentation des dossiers sur les sites miniers. En fait, l'information consignée dans les dossiers du MRN ne permettait pas d'avoir une image complète des interventions et les renseignements étaient variables d'un document à l'autre, tant dans leur contenu que dans leur forme. Nous avions alors recommandé au ministère d'encadrer la documentation soutenant les interventions de contrôle dans ce secteur.

57 Par ailleurs, il manquait de l'information utile aux gestionnaires et des outils susceptibles d'aider le MRN à colliger des données sur l'évolution de la situation de l'ensemble des sites miniers. Cela limitait la capacité du MRN à mesurer et à analyser l'efficience et l'efficacité des interventions réalisées ; ainsi, il pouvait difficilement apporter les changements nécessaires, le cas échéant. Nous lui avions donc recommandé de définir l'information et les outils de gestion nécessaires.

58 Les progrès relatifs aux recommandations en matière de suivi et de reddition de comptes ne sont pas satisfaisants. L'encadrement de la documentation des dossiers de même que les outils de gestion utilisés ne sont toujours pas suffisants pour évaluer l'efficacité et l'efficience des interventions du MRN.

59 Le ministère a apporté des améliorations à la documentation des dossiers que nous avons analysés. De façon générale, ils sont plus complets et mieux structurés. Toutefois, puisqu'il n'y a toujours pas de règles formelles pour encadrer la documentation, la qualité des dossiers repose encore uniquement sur la rigueur des personnes qui en sont responsables. Ainsi, il subsite un risque que les lacunes soulevées lors de la vérification initiale persistent.

60 Tant pour la documentation des dossiers des sites miniers que pour l'information de gestion, le ministère développe présentement un système de gestion informatisé ayant pour objectif d'uniformiser les renseignements contenus dans chaque dossier et de faire un suivi ainsi qu'un contrôle de ces dossiers. Ce système n'était toutefois pas complètement fonctionnel lors de notre vérification.

3 Recommandations de la Commission de l'administration publique

61 Rappelons qu'en 2009, la CAP a formulé cinq recommandations au MRNF, dont une concernait aussi le MDDEP, à la suite de l'audition des sous-ministres. Nos présents travaux nous permettent de conclure que les progrès sont satisfaisants pour deux recommandations, mais qu'ils sont insatisfaisants pour les trois autres.

3.1 Progrès satisfaisants

62 Pour différents aspects de leurs interventions par rapport aux sites miniers, les deux ministères ont accru leur collaboration. Le MRN s'assure d'obtenir un avis favorable du MDDEFP avant d'approuver le plan de réaménagement et de restauration, et de délivrer un certificat de libération. De plus, les deux ministères se sont entendus pour partager certains renseignements relatifs aux activités d'inspection des sites miniers et, dans certains cas, faire des visites conjointes.

63 De plus, comme l'avait recommandé la CAP, le MRN lui a transmis le 14 décembre 2010 un rapport qui présente les actions réalisées et prévues pour mettre en œuvre chacune des recommandations du Vérificateur général et des parlementaires.

3.2 Progrès insatisfaisants

64 La Commission avait recommandé au MRN d'examiner les projets d'exploitation minière en considérant les aspects économiques, sociaux et environnementaux afin d'évaluer s'ils apportent suffisamment de bénéfices aux Québécoises et aux Québécois. Une attention particulière devait être accordée à la détermination des droits miniers. Or, le ministère n'a pas fait d'analyse pour évaluer si les bénéfices retirés des activités minières compensent les coûts qui y sont associés.

65 Le développement des mines devait aussi être abordé dans le cadre du développement durable et le MRN devait se doter de tous les moyens pour respecter ce cadre, que ce soit en réorganisant ses ressources internes ou en obtenant de nouveaux crédits du gouvernement. Selon le ministère, la stratégie minérale, lancée en juin 2009, a ancré le secteur des mines dans le cadre du développement durable. Nous ne remettons pas en question les orientations de cette stratégie, mais l'absence d'indicateurs, de cibles, d'actions prioritaires et d'échéancier ne permet pas au MRN d'en mesurer les résultats ni, par

conséquent, de faire un suivi de son avancement. Signalons que le ministère a élaboré certains outils favorisant la prise en compte du développement durable dans le processus décisionnel (guides et grilles d'analyse), mais ces outils demeurent peu utilisés. De plus, il est difficile de déterminer que le développement du secteur minier se fait de façon durable sans véritable analyse des coûts et des bénéfices qui y sont associés.

66 Pour la recommandation concernant l'adoption de moyens législatifs, réglementaires et administratifs nécessaires à l'atteinte des résultats dans la mise en œuvre du plan d'action du MRN, ce dernier a proposé des modifications aux lois. À la suite de la révision du régime de droits miniers, la *Loi sur l'impôt minier* a été adoptée en 2011. De plus, deux projets de loi ont été déposés et débattus afin de modifier la *Loi sur les mines,* mais aucun n'a été adopté. Par conséquent, aucun changement n'a été apporté à cette loi et la recommandation n'a pu être appliquée.

Commentaires de l'entité vérifiée

L'entité vérifiée a eu l'occasion de transmettre ses commentaires, qui sont reproduits dans la présente section.

Commentaires du ministère des Ressources naturelles

« Le MRN accepte les commentaires du Vérificateur général. Le MRN souhaite souligner le travail réalisé depuis 2009 pour répondre aux recommandations du Vérificateur général. Un nouveau projet de loi, dont le dépôt est prévu à la session du printemps 2013, permettra de corriger plusieurs éléments jugés insatisfaisants.

« **Analyse des coûts et des bénéfices.** Le MRN a travaillé à la mise en œuvre de la recommandation du Vérificateur général. Les travaux ont débuté par une recherche de ce qui se fait en matière d'analyse des principaux coûts et bénéfices de différents secteurs au Québec, au Canada et dans le monde.

« Une approche souvent utilisée par des entités comme le Global Reporting Initiative, les Nations Unies, Eurostat, la Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social ou encore au Québec avec les Indicateurs québécois de développement durable, consiste à élaborer un « tableau de bord » comprenant divers indicateurs, dont chacun présente des données sur l'évolution d'aspects positifs ou négatifs d'un secteur.

« S'inspirant de ces travaux, le MRN a identifié environ 50 indicateurs pertinents pour le secteur minier au Québec. La prise en compte de l'ensemble de ces indicateurs aurait permis d'effectuer une analyse exhaustive des coûts, bénéfices et impacts de l'activité minière, et ce, aux niveaux économique, social et environnemental. Néanmoins, la complexité d'obtenir des données fiables en lien avec le secteur minier du Québec a fait en sorte que le MRN a retenu, à l'heure actuelle, un total de 13 indicateurs pour lesquels des données pertinentes et fiables sont disponibles.

« Un des indicateurs en élaboration porte sur les revenus et dépenses de l'État (impôts miniers, loyers des titres d'exploration, crédits d'impôt, avantages fiscaux, etc.). Cet indicateur permettra de vérifier si les retombées monétaires positives pour l'État justifient les coûts. Les autres indicateurs présenteront l'évolution d'autres impacts des activités minières aux niveaux économique, social et environnemental (nombre d'emplois, investissements, gaz à effet de serre, accidents de travail, etc.).

« Le tableau de bord qu'est à élaborer le MRN sera un outil évolutif qui pourra être bonifié à mesure que de nouvelles données seront disponibles. Dans son ensemble, l'appréciation du tableau de bord permettra de déterminer si les retombées de l'exploitation des ressources minérales sont positives ou négatives pour la société.

« Le MRN rendra publique, au printemps 2013, une première version du tableau de bord. De plus, le MRN réalisera d'ici l'été 2013 une analyse des principaux coûts et bénéfices des activités minières au Québec. Cette analyse bénéficiera des travaux du Forum sur les redevances minières qui doit se tenir en avril 2013.

« **Élaboration de la stratégie minérale.** La stratégie minérale du Québec, dévoilée en 2009, est présentée de façon telle que les grandes orientations du Québec quant au développement minier, les axes de développement et les mesures qui en découlent sont clairement identifiés.

« À la suite du dévoilement de la stratégie minérale, le MRN a élaboré un plan d'action qui permet de faire le suivi continu de la mise en œuvre des mesures de cette stratégie. Ce plan d'action présente des cibles et des échéanciers associés aux différentes mesures énoncées dans la stratégie et identifie clairement les unités administratives du MRN responsables de chacune des mesures.

« Le plan d'action fait l'objet d'un suivi semestriel par le MRN. À ce jour, l'essentiel de la stratégie minérale est mis en œuvre. Plusieurs actions découlant de la stratégie nécessitent toutefois des modifications législatives. Un nouveau projet de loi, dont le dépôt est prévu à la session du printemps 2013, permettra de corriger plusieurs éléments jugés insatisfaisants.

« Le ministère rendra publique, dans les premiers mois de 2013, la plus récente version du plan d'action (octobre 2012) qui fait le suivi de la mise en œuvre de la stratégie.

« **Mécanismes de contrôle.** À la suite des recommandations du Vérificateur général, le MRN a développé un système informatique, Octroi des droits miniers (ODM), intégrant l'ensemble des données relatives aux sites miniers. Ce système permettra de produire des rapports de suivi, notamment sur le dépôt des plans de restauration, des révisions de plan et des garanties financières. Ces rapports permettront d'évaluer l'efficacité et l'efficience des interventions du MRN à l'égard de l'application de la *Loi sur les mines* et de la restauration des sites miniers.

« Le développement du système est complété et la saisie des données est réalisée à 80 %. Cette saisie, qui porte sur 805 sites miniers, a requis plus de 600 jours de travail personne jusqu'à maintenant.

« D'ici à la mise en opération de ODM, prévue pour le début 2014, les informations concernant les plans de restauration et les garanties financières sont consignées dans des tableaux de suivis détaillés qui permettent la production de rapports.

« En ce qui a trait à l'analyse des plans de restauration, soulignons que les délais d'approbation sont étroitement liés à la qualité des plans soumis, au temps de réponse des entreprises, aux questions et aux demandes d'information complémentaire du MRN et du MDDEFP, et finalement, aux délais d'émission des avis du MDDEFP. Le travail du MRN fait partie d'un processus complexe impliquant plusieurs intervenants. À l'intérieur de ce processus, le MRN s'est fixé un objectif de 60 jours pour traiter les dossiers complets qui lui sont soumis.

« En ce qui a trait aux inspections, la recommandation du Vérificateur général visant l'inspection des sites miniers a été appliquée par le MRN à l'inspection des sites miniers inscrits à l'inventaire du passif environnemental minier. Un important programme d'inspection et de suivi des sites a été mis en place ; il vise près de 200 sites miniers. Un modèle de rapport d'inspection détaillé est utilisé et un guide a été développé afin de documenter les modalités du programme, l'établissement des fréquences d'inspection ainsi que le suivi et la réalisation des travaux correcteurs et d'entretien en fonction de l'évaluation faite de chaque site. Le modèle de rapport d'inspection et le guide seront rendus publics par le ministère au printemps 2013.

« Pour ce qui est de l'inspection des mines actives, le MRN effectue un travail complémentaire à celui du MDDEFP et de la Commission sur la santé et la sécurité du travail (CSST). Les inspections du MRN visent à s'assurer que les activités d'exploitation minière demeurent conformes aux plans de restauration. Le MRN souhaite aussi adapter le modèle de rapport d'inspection mentionné précédemment pour les mines actives dans la mesure de ses capacités. »

Réaction aux commentaires du ministère des Ressources naturelles

Étant donné que les commentaires du ministère débordent la portée des travaux et qu'ils peuvent laisser place à une mauvaise interprétation, nous considérons nécessaire d'apporter certaines précisions.

Stratégie minérale. Il est intéressant de constater que le MRN rendra public le plan d'action qu'il utilise à l'interne afin de faire le suivi de la mise en œuvre de la stratégie minérale. Cependant, ce geste ne peut satisfaire à la nécessité de bonifier la stratégie minérale par l'ajout d'indicateurs de résultats significatifs, de cibles précises, d'actions prioritaires et d'échéances à respecter pour être en mesure d'évaluer l'efficacité à long terme de cette stratégie.

Inspections. Notre recommandation portait uniquement sur les inspections des sites miniers actifs, soit ceux en exploitation ou en exploration, et non pas sur les sites miniers inscrits à l'inventaire du passif environnemental auxquels le ministère fait référence. En outre, les inspections réalisées par le MDDEFP et la CSST portent sur l'application de lois autres que la *Loi sur les mines* et n'étaient pas visées par nos travaux.

Annexe et sigles

Annexe Objectif de vérification et portée des travaux

Sigles

CAP	Commission de l'administration publique
MDDEFP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement, de la Faune et des Parcs
MDDEP	Ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs
MRN	Ministère des Ressources naturelles
MRNF	Ministère des Ressources naturelles et de la Faune

Annexe Objectif de vérification et portée des travaux

Objectif de vérification

Le suivi vient compléter la vérification initiale et permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les faiblesses dont nous faisions état. Lorsque des problèmes perdurent, nous en rappelons brièvement les causes et les conséquences et nous invitons les entités à poursuivre ou à intensifier leurs efforts.

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif mentionné précédemment. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et appropriés pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre conclusion repose sur les mêmes critères d'évaluation que ceux utilisés lors de la vérification de l'optimisation des ressources.

Les missions de suivi sont menées en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Portée des travaux

Pour mener à bien nos travaux de suivi, nous avons rencontré des gestionnaires et des employés du MRN. De plus, nous avons examiné différentes données et des documents pertinents. Nos travaux se sont terminés en octobre 2012.

Le commissaire au développement durable



Monsieur Jean Cinq-Mars est commissaire au développement durable du Québec depuis septembre 2009.

Avant d'occuper ce poste, il a agi comme consultant dans les domaines du développement durable, de l'environnement, des ressources naturelles et de la gouvernance. Il a accompli des missions à l'étranger, notamment pour la Banque mondiale (BM), l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) ainsi que diverses agences de développement.

Ses interventions l'ont amené à travailler dans plusieurs pays développés ou en voie de développement. À cet égard, il a été membre d'équipes de vérification de la performance environnementale pour l'OCDE en France, au Danemark et au Luxembourg. Au Canada, M. Cinq-Mars a œuvré comme conseiller auprès du commissaire fédéral à l'environnement et au développement durable pour diverses missions de vérification. Il a aussi joué le rôle de conseiller pour plusieurs entreprises du secteur des ressources naturelles.

Avant de devenir consultant, M. Cinq-Mars a occupé le poste de président d'Habitat faunique Canada. Il a également cumulé la présidence de la Coalition pour la Stratégie nationale sur la forêt de 2004 à 2006. En outre, il a coordonné en 2002 les travaux associés à la préparation de cette stratégie ; ceux-ci ont été effectués par une équipe pancanadienne.

De 1997 à 2001, il a été le chef de la Division de la prévention et du contrôle de la pollution au sein de l'OCDE. Il exerçait entre autres des responsabilités relatives au changement climatique, au transport durable, à la gestion et aux transferts internationaux des matières résiduelles, aux systèmes de gestion environnementale et à l'écoefficience. M. Cinq-Mars a aussi mis en place un groupe d'analyse de politiques portant sur les bâtiments durables. Dans le cadre de cette fonction, il a participé à de nombreuses rencontres internationales, notamment la conférence des parties sur le changement climatique de Kyoto (1997) et la conférence sur le transport durable de Vienne (2000).

De 1984 à 1997, M. Cinq-Mars a occupé le poste de directeur du Service canadien de la faune et celui de directeur de la protection de l'environnement pour le Québec pour Environnement Canada. Ses mandats touchaient, entre autres, la gestion de la faune, les espèces menacées, les espaces protégés, la pollution industrielle, les technologies et les urgences environnementales, et la mise en vigueur des lois en matière d'environnement. Dans ces fonctions, il a coordonné les volets « conservation » et « protection de l'environnement » du Plan d'action Saint-Laurent.

M. Cinq-Mars est membre de l'Air and Waste Management Association et secrétaire de l'International Initiative for Sustainable Built Environment, directeur de l'association Énergie solaire solidaire et développement durable et Fellow de la Société géographique royale du Canada. Il possède des diplômes en biologie et en administration publique. D'autre part, il parle français, anglais et espagnol.

Cette publication
est rédigée par le



Québec
750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

Montréal
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : 514 873-4184 • Téléc. : 514 873-7665

Internet
Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec
Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 2013

Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-66969-2

