



Commentaires de la Ville de Montréal

Présentés dans le cadre des consultations particulières du projet de loi n° 20
Loi instituant le Fonds bleu et modifiant d'autres dispositions

Le 11 mai 2023

TABLE DES MATIÈRES

Introduction

1. Une révision forte attendue

2. Le Fonds bleu : miser sur les infrastructures municipales

3. Aller plus loin et plus vite en matière de redevances, de transparence et d'usage

Conclusion

Liste des recommandations

Introduction

La Ville de Montréal félicite le gouvernement du Québec de respecter son engagement de reprendre et même, de bonifier la pièce législative qui est morte au feuillet lors de la dernière législature, concernant la révision des redevances pour les prélèvements d'eau et la création du Fonds bleu. La métropole accorde une attention particulière à la protection des ressources hydriques et des milieux aquatiques. La pérennité des sources d'eau potable pour une population d'importance comme celle de Montréal est une priorité.

Il faut remarquer que le projet de loi est aussi accompagné de la publication dans la *Gazette officielle du Québec*, le 2 avril dernier, de deux projets de règlements qui détaillent les nouvelles obligations des secteurs assujettis en lien avec les déclarations de prélèvement d'eau et les redevances.

Il s'agit d'un geste important vers la valorisation et la protection d'une ressource vitale qui devient de plus en plus précieuse et fondamentale dans le contexte de l'urgence climatique. En effet, la manière dont nous utilisons l'eau sans payer la juste part de sa valeur et sans évaluer adéquatement la capacité de l'environnement à fournir cette ressource dans le cadre du développement du territoire est irresponsable et porte atteinte à la santé et sécurité de nos communautés.

Par cette lettre de commentaires, Montréal souhaite porter à l'attention des parlementaires certains éléments visant surtout à accélérer le rattrapage nécessaire à réaliser dans la protection et la gestion durable de l'eau.

1. Une révision forte attendue

De nombreuses voix se sont levées depuis plusieurs années exigeant à l'État une protection accrue des ressources en eau. Malheureusement, l'apparente quantité « illimitée » de l'eau nous a amené à l'utiliser de manière insouciante et à lui accorder une valeur moindre.

Du côté de la Ville de Montréal, le 24 octobre 2022, le conseil municipal a adopté une déclaration concernant la gestion responsable et durable de l'eau comme ressource naturelle publique (CM22 1145). Elle avait précédemment adhéré, en 2019, au réseau des Communautés bleues, un mouvement concernant le droit à l'eau et aux services d'assainissement (CM19 0256). Montréal est en effet particulièrement concernée par cette problématique, puisqu'elle est la plus grande productrice et distributrice d'eau potable au Québec, et qu'un grand nombre d'utilisateurs industriels sont présents sur son territoire.

La valeur des infrastructures d'eau de la Ville s'élève à 33 G\$, et les coûts d'opération et de maintien de ces actifs sont conséquemment élevés. Or, le prix payé par les industries pour l'utilisation de l'eau n'est aucunement à la hauteur de leurs besoins. À titre d'exemple, les industries et les entreprises ont payé, en 2021, moins de 3 M\$ pour des prélèvements d'eau de 811 milliards de litres, selon le ministère de l'Environnement du Québec. En conséquence, la Ville de Montréal estime que la hausse des redevances exigées aux industries et aux entreprises viendra renforcer la reconnaissance et le respect de la place et de la valeur de l'eau.

Rappelons que les redevances exigibles pour l'utilisation de l'eau n'ont pas été revues depuis 2010. Leur augmentation à un niveau significatif est de nature à inciter les industries à optimiser et à réduire leur consommation ou, sinon, à internaliser le coût réel de la ressource dans le prix du produit final.

Par ailleurs, dans le contexte des changements climatiques, il s'avère encore plus pertinent de prendre les mesures nécessaires et de se donner les moyens pour préserver l'eau et nous adapter. En effet, des périodes de pluies abondantes, d'inondations et de sécheresses sont davantage accentuées, de même que la rareté et les difficultés d'approvisionnement dans plusieurs communautés au Québec.

Bien que le projet de loi propose l'insertion, dans le préambule de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE), d'un paragraphe mentionnant comme un des objets de la Loi, l'encadrement de « [...] l'utilisation des ressources en eau de manière à en assurer une gestion durable, équitable et efficace [...] », il est silencieux quant à la contribution de ces efforts dans l'atténuation et l'adaptation de nos collectivités face aux changements climatiques. À cet égard, Montréal est du même avis que l'Union de municipalités du Québec (UMQ).

Recommandation 1. Intégrer dans le préambule de la LQE, l'aspect indissociable de la gestion responsable et durable de l'eau comme mesure d'adaptation et de lutte aux changements climatiques.

2. Le Fonds bleu : miser sur les infrastructures municipales

Le projet de loi n° 20 crée le Fonds bleu dans lequel seront versées les redevances perçues auprès des grands utilisateurs d'eau. Dans son mémoire au Conseil des ministres, M. Benoit Charette, ministre de l'Environnement, de la Lutte contre les changements climatiques, de la Faune et des Parcs (MELCCFP), justifie l'existence de ce nouveau fonds par le besoin de dédier les sommes amassées aux problématiques de l'eau. Actuellement, les redevances vont plutôt au Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État (FPEDHE) qui a des visées plus larges en matière de développement durable. La création du Fonds bleu est une bonne décision dans la mesure où elle permettra de bien séparer le volet « eau » du FPEDHE, sans que ce dernier soit dissous, et de mieux cibler les investissements dans ce domaine.

Nous accueillons positivement la disposition du projet de loi qui prévoit la reddition de comptes annuelle avec la présentation d'un rapport de gestion incluant les dépenses et les investissements, de même qu'une liste des mesures financées.

Montréal a cependant une préoccupation. Elle juge que le Fonds bleu devrait prioriser les investissements dans les infrastructures municipales qui permettent la production et la distribution de l'eau potable ainsi que le drainage des eaux pluviales, la collecte des eaux usées et leur traitement, chose que nous ne voyons pas dans le projet de loi, tel que présenté. En effet, toujours dans son mémoire, le ministre dresse une liste d'exemples de mesures qui pourraient être financées par le Fonds bleu, mais aucun ne porte explicitement sur les infrastructures mentionnées. Il y est plutôt question de suivi hydrométrique, d'amélioration des connaissances, de nettoyage de berges, etc. Un seul exemple porte sur des équipements pour le traitement d'eaux usées, mais il concerne des installations sanitaires individuelles. Rappelons que plus de 80 % de la population québécoise vit en zone urbaine.

Pourtant, les besoins des municipalités en matière d'infrastructure pour l'eau sont énormes. En septembre 2022, les 10 plus grandes villes du Québec, réunies au sein de l'UMQ, ont proposé au gouvernement québécois de mettre en place un Pacte vert avec les municipalités, flexible et sans contrepartie, de 2 G\$ par année pour les cinq prochaines années afin de protéger leur population, les infrastructures et leur viabilité financière à long terme face à l'urgence climatique. Les infrastructures municipales dont il est question ici incluent explicitement celles dédiées à l'eau. Cette demande se fonde, entre autres, sur une étude réalisée par la firme WSP et le groupe Ouranos¹ qui chiffre les coûts des changements climatiques pour les municipalités à 2 G\$ par année, jusqu'en 2055.

Il est d'intérêt de mentionner que les investissements dans les infrastructures d'eau municipales rencontrent les objectifs visés par le ministre et ont des effets directs sur la protection des ressources en eau et des écosystèmes aquatiques ainsi que la gestion durable et équitable de la ressource. Ces interventions permettent une réduction des taux de bris et des pertes d'eau, une amélioration de la qualité de l'eau potable, une réduction des interruptions de service, une réduction des débordements et une amélioration de la qualité des rejets dans les cours d'eau. D'ailleurs, une étude réalisée pour le compte de Réseau Environnement, en 2021², estimait (de façon conservatrice) un retour sur investissement de 1,72 \$ pour chaque dollar investi dans les infrastructures d'eau au Québec. Considérant les sommes requises pour combler le déficit d'entretien de la seule Ville de Montréal (de l'ordre de 2,8 G\$ d'ici 2030 – ce qui ne tient pas compte des besoins de maintien ou d'amélioration), il est primordial de prioriser les investissements dans les infrastructures en eau pour l'ensemble des municipalités québécoises.

Montréal croit donc qu'il serait logique qu'une partie significative des redevances perçues soient dédiées à cette fin. Comme le financement des infrastructures de l'eau relève principalement du Ministère des Affaires municipales et de l'Habitation (MAMH), il apparaît opportun de suggérer une collaboration accrue entre le MAMH et le MELCCFP pour l'allocation des fonds. Il est bien entendu que ces sommes ne combleront pas l'ensemble des besoins exprimés dans la proposition du Pacte vert et ceux constatés par les municipalités, mais elles permettraient néanmoins d'améliorer la situation.

Recommandation 2. Insérer dans le projet de loi qu'une partie des redevances perçues soient versées aux municipalités pour leur besoin d'investissement dans les infrastructures d'eau.

Par ailleurs, Montréal constate que la création du Fonds bleu s'ajoute à d'autres initiatives pour soutenir des mesures d'adaptation aux changements climatiques en lien avec l'eau. Le Programme de résilience et d'adaptation face aux inondations (PRAFI), par exemple, semblerait répondre en partie à l'appui prévu dans le Fonds bleu aux mesures de contrôle et de prévention des inondations ainsi qu'à la conservation des écosystèmes aquatiques. D'autre part, le Fonds d'électrification et de changements climatiques (FECC) soutient des projets en lien avec la gestion des eaux de pluie, tandis que le Plan nature 2030 propose, entre autres, de lutter contre les plantes aquatiques exotiques envahissantes.

¹ UMQ, 2022. Étude sur l'impact des changements climatiques sur les finances publiques des municipalités du Québec. WSP, rapport CA-221-01514-00.

² Montel, B. et al., 2021. Estimation du retour sur investissement pour les infrastructures en eau au Québec. 57 pages.

La multiplication des actions visant la gestion et la protection de nos ressources hydriques est une bonne chose en soi. Par contre, il serait pertinent d'avoir une cohérence dans la mise en œuvre de ces mesures afin d'éviter de possibles chevauchements qui pourraient diluer l'efficacité de ces interventions et l'utilisation optimale des sommes disponibles.

Recommandation 3. S'assurer de la cohérence entre les initiatives existantes d'adaptation aux changements climatiques en lien avec la protection et la gestion de l'eau et le nouveau Fonds bleu.

3. Aller plus loin et plus vite en matière de redevances, de transparence et d'usage

Les règlements accompagnant le projet de loi accroissent de manière substantielle le montant des redevances pour l'eau. Pourtant, si l'augmentation peut paraître élevée, ce n'est pas parce que les taux proposés sont si grands, mais plutôt parce que les anciens sont excessivement bas. En effet, dans son bilan de l'eau 2020, la Ville de Montréal a estimé à 2,90 \$ par mètre cube le coût réel de l'eau distribuée, incluant les besoins en investissement. Ceci équivaut donc à 2 900 \$ par million de litres (ML), soit un coût encore nettement plus élevé que les redevances prévues qui vont varier entre 35,150 et 350 \$/ML.

Il y a donc de la place pour un accroissement. Le règlement prévoit une augmentation annuelle de 3 % des taux de base, ce qui représente un maintien des valeurs en dollars constants, sinon une très légère augmentation, puisque l'Indice des prix à la consommation a été de 2,1 % en moyenne dans les quinze dernières années³. Il apparaîtrait donc pertinent de réviser régulièrement la réglementation, incluant les augmentations des taux de redevances. Le projet de loi prévoit effectivement un tel mécanisme de réévaluation, mais seulement tous les cinq ans. Nous proposons une fréquence plus élevée.

Recommandation 4. Réévaluer les dispositions réglementaires concernant les redevances sur l'eau tous les deux ans.

Quant aux modifications réglementaires visant à rendre publiques les déclarations des prélèvements et à assujettir un plus grand nombre d'utilisateurs, dû à la baisse du seuil de quantité d'eau prélevée, Montréal croit que ces informations permettront à la population d'avoir une plus grande conscience de l'importance de la ressource et facilitera l'adhésion aux initiatives de protection. Elles permettront aussi aux décideurs de tous les secteurs et paliers, dont le municipal, à mieux planifier les actions et interventions en lien avec les enjeux de l'eau, en ayant un portrait plus large et complet de l'utilisation de la ressource.

La Ville regrette par contre que les secteurs agricole, piscicole et hydroélectrique demeurent exemptés de dévoiler la quantité d'eau employée dans leurs activités. L'urgence climatique devrait encourager le gouvernement à n'exclure aucun secteur : nous sommes tous concernés par l'avenir de cette ressource essentielle et publique. À l'instar de l'UMQ, Montréal formule la recommandation suivante.

³ Statistique Canada, 2023. Variation annuelle moyenne de l'Indice des prix à la consommation (IPC) et de l'IPC excluant l'énergie, 2008 à 2022. <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/230117/cg-b001-fra.htm>.

Recommandation 5. Rendre public le prélèvement d'eau de tous les secteurs, sans exception.

Le projet de loi vise à doter l'État de pouvoirs habilitants afin d'intervenir, par règlement, en ce qui concerne certains usages de l'eau provenant d'un système d'aqueduc. Il est question de garantir la disponibilité en eau pour des usages prioritaires, dont ceux de la population.

La Ville de Montréal possède une eau potable de qualité provenant du réseau public et accueille favorablement ce projet de loi visant à intervenir sur certains usages de l'eau de l'aqueduc. Dans certains cas, l'eau distribuée peut notamment être embouteillée par des industries, pour être ensuite mise en marché dans des bouteilles à usage unique. En juin 2016, un inventaire des initiatives mondiales visant à réduire la consommation d'eau embouteillée a été réalisé pour la Ville de Montréal et indiquait qu'au Canada, la consommation d'eau embouteillée a été de 2,4 milliards de litres en 2014.

Selon une estimation réalisée par l'organisme Eau Secours, 25 % des bouteilles d'eau vendues au Canada sont remplies avec de l'eau du robinet. Les impacts environnementaux de l'eau embouteillée sont supérieurs à ceux de l'eau de l'aqueduc, tel que l'augmentation de la génération de matières résiduelles et la production de gaz à effet de serre. En mai 2018, la Ville de Montréal a adopté une résolution visant à interdire les bouteilles d'eau de plastique à usage unique et à mettre en place une stratégie de réduction du plastique sur le territoire de Montréal. Dans son Plan directeur de gestion des matières résiduelles 2020-2025 (PDGMR), adopté par le conseil d'agglomération, le 27 août 2020, la Ville s'est engagée à « interdire la vente et la distribution de bouteilles d'eau à usage unique dans les bâtiments municipaux et lors d'événements publics de la Ville » et « à moderniser et augmenter le nombre de fontaines d'eau potable dans les espaces publics et en faire la promotion auprès de la population montréalaise et des touristes ».

Recommandation 6. Adopter dès cette année un règlement interdisant le remplissage des bouteilles à usage unique avec de l'eau provenant d'un système d'aqueduc.

Le projet de loi donnera aussi au gouvernement le pouvoir habilitant de déterminer, par règlement, les conditions ou prohibitions applicables à l'offre de vente, à la vente, à la distribution ou à toute autre forme de mise à disposition de produits dans les contenants ou emballages qu'il détermine, notamment dans des contenants à remplissage unique.

La Ville de Montréal, en tant que gouvernement de proximité, s'est positionnée comme leader sur les enjeux environnementaux associés notamment à l'utilisation de certains articles à usage unique. La Ville s'est d'ailleurs engagée, dans le cadre du « C40 cities », par la signature de la déclaration « Advancing Towards Zero Waste », à tendre vers le zéro déchet d'ici 2030. Ainsi, dans son PDGMR, la Ville de Montréal s'est donné pour objectif d'atteindre le zéro déchet en 2030 avec comme première priorité : la réduction à la source. Pour ce faire, la Ville de Montréal a adopté un règlement, entré en vigueur en mars 2023, interdisant la distribution de certains articles à usage unique. Ce règlement vise, entre autres, à interdire la distribution d'articles à usage unique comme les tasses et les verres en plastique compostable ou non (numéros 1 à 7).

La modification à la Loi sur la qualité de l'environnement permettra de réglementer des conditions ou les prohibitions applicables à la vente ou la distribution de produits dans les

contenants ou les emballages, telles que les bouteilles d'eau à usage unique, mais ouvre également la porte à l'interdiction d'autres contenants. La Ville de Montréal accueille positivement cette modification, celle-ci étant cohérente avec son engagement à atteindre le zéro déchet d'ici 2030.

Toutefois, elle invite le gouvernement à s'assurer que l'éventuelle réglementation provinciale ne viendra pas contrecarrer les règlements municipaux dans ce domaine, en vertu de l'article 118.3.3 de la LQE. Dans le cas de l'adoption d'un règlement dans ce domaine, la Ville de Montréal pourrait voir ses règlements visant les plastiques à usage unique assujettis à l'approbation du gouvernement, autrement ils seraient inopérants et pourraient être l'objet de contestations devant les tribunaux.

Dans ces circonstances, la résolution de l'UMQ adoptée en septembre 2022, proposant l'abrogation de l'article 118.3.3, semble fort pertinente. Celle-ci est en concordance avec le principe de subsidiarité, de précaution et d'autonomie municipale. La Ville serait favorable à l'obtention du pouvoir de réglementer en matière d'environnement sans l'exigence d'obtenir l'approbation du MELCCFP, et ce, à titre de gouvernement de proximité afin de répondre adéquatement à ses propres priorités et réalités.

En temps opportun, la Ville aimerait partager son expérience dans la conception et l'application de cette réglementation tout en cherchant la compatibilité et la complémentarité des initiatives des deux paliers de gouvernement.

Recommandation 7. Consulter la Ville de Montréal lors de l'élaboration d'un règlement découlant de la modification proposée à l'article 53.28 de la LQE afin de s'assurer que la réglementation municipale, concernant les articles à usage unique, demeure opérante.

Recommandation 8. Abroger l'article 118.3.3 de la LQE permettant ainsi aux municipalités d'adopter et d'appliquer des règlements en matière d'environnement sans aucun obstacle et risque de poursuites.

Conclusion

Le cadre normatif composé du projet de loi et de deux projets de règlements tend vers une valorisation et une protection accrue de nos ressources en eau et vers le développement collectif des connaissances grâce aux données que rendront disponibles les grands utilisateurs.

Sans l'intention de minimiser ce pas majeur, il faut reconnaître que nous sommes en retard avec l'adoption de cet encadrement législatif et réglementaire, considérant les effets négatifs, déjà expérimentés, des changements climatiques et l'urgence d'agir pour bâtir des villes plus résilientes.

Un rattrapage s'avère incontournable tant pour augmenter à court terme les redevances que pour soutenir financièrement des mesures portant sur la gestion responsable et durable de l'eau dont la réfection des infrastructures d'eau municipales.

La Ville de Montréal exprime sa volonté de collaborer avec le gouvernement dans la mise en œuvre de ces mesures et dans l'élaboration d'un cadre réglementaire robuste pour limiter l'utilisation de contenants ou d'emballages à usage unique.

Liste des recommandations

R1. Intégrer dans le préambule de la LQE, l'aspect indissociable de la gestion responsable et durable de l'eau comme mesure d'adaptation et de lutte aux changements climatiques.

R2. Insérer dans le projet de loi qu'une partie des redevances perçues soit versées aux municipalités pour leur besoin d'investissement dans les infrastructures d'eau.

R3. S'assurer de la cohérence entre les initiatives existantes d'adaptation aux changements climatiques en lien avec la protection et la gestion de l'eau et le nouveau Fonds bleu.

R4. Réévaluer les dispositions réglementaires concernant les redevances sur l'eau tous les deux ans.

R5. Rendre public le prélèvement d'eau de tous les secteurs, sans exception.

R6. Adopter dès cette année un règlement interdisant le remplissage des bouteilles à usage unique avec de l'eau provenant d'un système d'aqueduc.

R7. Consulter la Ville de Montréal lors de l'élaboration d'un règlement découlant de la modification proposée à l'article 53.28 de la LQE afin de s'assurer que la réglementation municipale, concernant les articles à usage unique, demeure opérante.

R8. Abroger l'article 118.3.3 de la LQE permettant ainsi aux municipalités d'adopter et d'appliquer des règlements en matière d'environnement sans aucun obstacle et risque de poursuites.