

DE : Monsieur Benoit Charette
Ministre de l'Environnement et de la Lutte
contre les changements climatiques

Le 18 mai 2022

TITRE : Projet de loi visant principalement à s'assurer de la révision des redevances exigibles pour l'utilisation de l'eau

PARTIE ACCESSIBLE AU PUBLIC

1- Contexte

Dans le cadre de la Politique nationale de l'eau en 2002, le gouvernement du Québec s'était engagé à développer et à mettre en place un régime de redevances pour l'utilisation des ressources en eau au Québec. Il y a maintenant lieu d'améliorer la reddition de comptes du fonctionnement du régime mis en place à la suite de cet engagement, afin de favoriser la révision du mécanisme d'application de la redevance sur l'eau et de l'ajuster au contexte climatique et social s'il y a lieu.

Le Règlement sur la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau (chapitre Q-2, r. 42.1; ci-après le « Règlement ») a été adopté en décembre 2010 et est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2011. Le Règlement n'a pas été modifié depuis son entrée en vigueur.

L'objectif du Règlement est de favoriser la protection de l'eau, sa conservation en qualité et en quantité suffisante et de promouvoir une prise de conscience de la valeur de l'eau. Le Règlement vise également à récupérer une partie des coûts publics et sociétaux de conservation, de restauration et de mise en valeur de l'eau auprès des utilisateurs de l'eau.

Seules les industries qui prélèvent plus de 75 000 litres d'eau (75 mètres cubes) par jour sont assujetties au Règlement, et la redevance est calculée en fonction des volumes d'eau utilisés et déclarés annuellement par le préleveur d'eau. Inspiré de l'approche ontarienne en matière de redevances sur l'utilisation de l'eau, le Règlement prévoit deux taux selon les activités :

1. un taux élevé pour les catégories d'industries qui incorporent l'eau dans leurs produits, y compris la production d'eau en bouteille;
2. un taux plus faible pour les autres industries visées par la redevance.

Les sommes recueillies par la redevance sont versées au Fonds de protection de l'environnement et du domaine hydrique de l'État afin de soutenir la gestion intégrée des ressources en eau et l'acquisition de connaissances. La redevance apporte annuellement environ 3 M\$, une somme qui est relativement inchangée depuis 2011 (tableau 1).

Il est souvent mentionné par les groupes environnementaux, les médias et le grand public que les taux imposés ne sont pas suffisamment élevés pour diminuer l'utilisation de l'eau dans les produits commercialisés et ne reflètent pas les coûts liés à son traitement et à sa gestion.

Dans le bilan de mise en œuvre exigé par le Règlement cinq ans après son adoption publié en 2017, il était constaté que le taux le plus faible de la redevance offre peu d'incitatifs économiques aux utilisateurs de l'eau pour réduire leurs prélèvements d'eau ou encore leur consommation d'eau prélevée. Aucune autre étude n'a porté sur la redevance. Une analyse comparative à l'égard de l'application de la redevance sur l'eau par différentes administrations, notamment en Amérique du Nord et en Europe, est prévue pour l'été 2022 afin de se mettre à jour sur les pratiques qui existent ailleurs et y comparer les modalités en cours actuellement au Québec. Cette analyse servirait à alimenter la réflexion en prévision d'une future révision des dispositions du Règlement.

Aujourd'hui, les groupes environnementaux, les médias et le grand public exigent une meilleure transparence de la part du Ministère, notamment sur les sommes amassées pour l'utilisation de l'eau. Des questions sur les taux de la redevance et sur la valeur de l'eau font d'ailleurs écho à l'Assemblée nationale. Une réflexion s'impose donc sur les moyens à utiliser pour réviser périodiquement la redevance exigible pour l'utilisation de l'eau et pour rendre public les informations sur les mesures financées par la redevance.

2- Raison d'être de l'intervention

La redevance sur l'eau est inchangée depuis l'adoption du Règlement en 2010. La seule réflexion sur la mise en œuvre du règlement imposant cette redevance a eu lieu en 2017 et elle s'est limitée à certains paramètres, notamment l'efficacité de la redevance pour répondre au principe d'utilisateur-payeur. Les questions portant notamment sur l'élargissement des entreprises visées par le paiement de cette redevance ou sur la justesse des taux fixés en 2010 n'ont pas été analysées depuis 2010. À titre comparatif, en 2017, l'Ontario a introduit à son régime de redevance un taux de 503,71 \$ par million de litres d'eau spécifiquement pour l'eau souterraine prélevée pour la production d'eau en bouteille. Ces entreprises étaient anciennement facturées au même taux que les autres, soit à 3,71 \$ par million de litres.

Par ailleurs, les principes énoncés par la Loi affirmant le caractère collectif des ressources en eau et favorisant une meilleure gouvernance de l'eau et des milieux associés (chapitre C-6.2) militent en faveur d'une meilleure transparence dans les décisions qui sont prises pour la gestion de l'eau. L'article 1 de cette loi prévoit en effet que cette ressource fait partie du patrimoine commun de la nation québécoise et qu'en ce sens, elle ne peut faire l'objet d'une appropriation, sauf dans les conditions définies par le Code civil. L'article 4 précise de son côté que les coûts liés à l'utilisation de l'eau sont assumés par les utilisateurs. L'article 7 prévoit quant à lui que toute personne a le droit d'accéder aux informations relatives à l'eau détenues par les autorités publiques et de participer aux décisions prises à l'égard de la gestion de l'eau.

Le mécanisme de révision périodique actuellement prévu par la LQE apparaît insuffisant

en regard du présent Règlement puisque la situation de la disponibilité en eau au Québec de même que les informations relatives à l'eau sont en constante évolution, notamment au niveau des impacts des changements climatiques, et exigent d'être analysées en temps réel. Instaurer un mécanisme de révision périodique des dispositions du Règlement qui comprend une reddition de comptes des mesures financées par la redevance serait ainsi plus adéquat pour offrir une meilleure prévisibilité et pour obliger une réflexion et des échanges axés sur les préoccupations de la population à l'égard de la gestion de l'eau et de l'adaptation aux changements climatiques.

L'amélioration du mécanisme de révision périodique et la transparence au sujet de l'utilisation de la redevance permettraient d'envoyer un signal clair aux citoyens et aux parties prenantes que le gouvernement a l'intention d'assurer une gestion responsable de l'eau, de protéger les ressources en eau et d'appliquer correctement le principe d'utilisateur-payeur.

3- Objectifs poursuivis

L'objectif du projet de loi est d'inscrire une révision, tous les trois ans, des dispositions réglementaires liées à la redevance pour l'utilisation de l'eau. Le projet de loi stipule également que les mesures financées par la redevance pour l'utilisation de l'eau sont rendues publiques par le ministre. Ce projet de loi constitue une opportunité pour souligner l'importance que le gouvernement accorde à la disponibilité des ressources en eau et à la gestion durable, équitable et efficace de ce bien commun.

Ce mécanisme offrirait l'occasion au gouvernement d'examiner la pertinence et la performance de la redevance sur l'eau en tant qu'instrument économique pour la réduction des prélèvements d'eau par les grands préleveurs et de moderniser les façons de faire avec transparence.

Le fait d'obliger légalement que les mesures financées par la redevance pour l'utilisation de l'eau soit rendues publiques assure que les citoyens aient accès à de l'information à jour sur sa mise en œuvre de la gouvernance de l'eau au Québec.

À long terme, cette modification de la Loi sur la qualité de l'environnement permettrait au MELCC de faire évoluer les dispositions du Règlement afin d'aider à mieux conserver l'eau dans un contexte de changement climatique.

4- Proposition

Le projet de loi propose tout d'abord de modifier le préambule de la Loi sur la qualité de l'environnement (LQE) pour y ajouter une référence à la gestion des ressources en eau et à l'utilisation d'une redevance pour en assurer une gestion durable, équitable et efficace. Ensuite, il propose d'ajouter un article à la LQE qui indiquerait que le ministre doit, six mois après la sanction et par la suite tous les trois ans et selon les modalités prévues, proposer au gouvernement une révision des dispositions réglementaires pour

établir une redevance pour l'utilisation de l'eau. Les mesures financées par une redevance pour l'utilisation de l'eau doivent également être rendues publiques par le ministre.

5- Autres options

Le gouvernement aurait pu choisir de modifier uniquement le Règlement afin d'y inclure une obligation de révision périodique visant à pérenniser le suivi de sa mise en œuvre et offrir la possibilité de proposer des modifications de manière régulière.

Toutefois, cette avenue est jugée insuffisante pour répondre aux attentes des partis d'opposition et de la population en général qui souhaitent que le principe de périodicité de la révision réglementaire entourant la redevance pour l'utilisation de l'eau et que le principe de transparence sur l'utilisation des fonds publics générés par la redevance soient inscrits dans la loi et non uniquement dans un règlement, qui est plus facilement modifiable et qui peut ainsi paraître moins pérenne.

À cause de l'intérêt que suscite la redevance auprès du public et de l'Assemblée nationale, il est proposé d'inclure à la LQE l'obligation de faire une première révision des dispositions du Règlement six mois suivant la sanction de la loi et ensuite tous les trois ans. Il est également proposé d'inclure à la LQE l'obligation de rendre publiques les mesures financées par la redevance pour l'utilisation de l'eau. L'avenue de la modification législative démontre clairement la volonté du gouvernement de se doter d'un mécanisme proactif et transparent de modernisation du Règlement.

6- Évaluation intégrée des incidences

La modification de la LQE pour y ajouter la révision périodique de la redevance et l'obligation de rendre publiques les mesures financées par la redevance ont pour incidence :

- de mieux informer les citoyens et les parties prenantes sur l'utilisation des fonds générés par la redevance sur l'utilisation de l'eau au Québec;
- de donner l'opportunité aux personnes visées par le Règlement, et plus généralement à la population, de faire entendre leurs préoccupations advenant le cas où les modifications réglementaires sont proposées, et de faire évoluer le cadre applicable à la gestion de l'eau;
- de susciter des préoccupations auprès des entreprises qui anticipent une augmentation de leurs coûts de production et auprès des secteurs qui ne sont pas assujettis au Règlement, mais qui partagent régulièrement avec nous leurs craintes d'être assujettis un jour;
- d'augmenter les responsabilités administratives du MELCC concernant sa révision et son mécanisme d'approbation.

Cette modalité ne nécessite aucune analyse d'impact réglementaire en vertu de la Politique gouvernementale sur l'allègement réglementaire et administratif – Pour une réglementation intelligente (décret numéro 1558-2021 du 2 décembre 2021).

7- Consultation entre les ministères et avec d'autres parties prenantes

Compte tenu de la portée limitée des articles proposés dans le projet de loi, il n'a pas été considéré requis de mener une consultation ministérielle particulière. Aucun commentaire négatif des ministères n'est anticipé.

8- Mise en œuvre, suivi et évaluation

Avec l'adoption du projet de loi, le gouvernement s'assurerait de la mise en place d'un mécanisme de révision périodique des dispositions réglementaires prises au Québec pour établir une redevance pour l'utilisation de l'eau et d'augmenter sa transparence sur l'utilisation des fonds générés par la redevance pour financer des mesures servant à assurer la gouvernance de l'eau.

Selon le libellé de l'article sanctionné, le ministre proposerait au gouvernement une révision, six mois après la sanction puis tous les trois ans, des dispositions réglementaires pour établir une redevance pour l'utilisation de l'eau au Québec. Le ministre aurait également l'obligation de rendre publiques les mesures financées par la redevance pour l'utilisation de l'eau.

Ce type de mécanisme de révision est déjà présent dans la législation québécoise. Pour la LQE, on le retrouve à l'article 31.9 alinéa 5. Il ne comporte pas d'enjeu particulier.

9- Implications financières

La modification de la LQE proposée n'amènera aucune implication financière puisque la révision des dispositions réglementaires pour établir une redevance pour l'utilisation de l'eau et pour la publication des mesures financées seront entièrement réalisées par le MELCC. Si des modifications visant notamment les taux ou les secteurs d'activités assujettis sont proposées, une analyse d'impact réglementaire devra être faite pour analyser les implications.

10- Analyse comparative

L'obligation au gouvernement de proposer la révision d'une loi ou d'un règlement est une disposition généralement favorisée dans la législation québécoise.

À cet effet, l'article 14 du Règlement prévoyait une révision de modifier certaines dispositions compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment. L'article obligeait cependant qu'une seule révision cinq ans après l'adoption du Règlement et aucune révision périodique.

Les pratiques d'application de la redevance au Québec sont souvent comparées à celles de l'Ontario qui présentent aussi deux taux depuis 2018, soit un faible taux qui vise les mêmes industries qui sont soumises à un taux 19 fois plus élevé au Québec, et un taux élevé pour les embouteilleurs qui puisent de l'eau souterraine. Les entreprises soumises au faible taux au Québec ne sont pas facturées en Ontario.

Il est aussi à noter qu'en Ontario, les deux règlements qui encadrent la redevance sur l'eau (*450/07 Charges for Industrial and Commercial Water Users* et *176/17 Charges for taking water to produce bottled water*) obligent le ministère ontarien à examiner les redevances tous les cinq ans (pour chaque règlement) et à afficher les conclusions de cet examen au registre environnemental. Les rapports de l'examen du règlement 450/07 de 2012 et de 2017 sont disponibles en ligne. Le premier rapport pour le règlement 176/17 est prévu en 2022.

L'emploi d'un tel mécanisme de révision du Règlement permettra de garder une veille stratégique concernant la valeur de l'eau et les moyens pour diminuer l'utilisation de l'eau. Ceci aidera le Québec à assurer son leadership en matière de modernisation de sa réglementation sur la redevance sur l'eau et le rendra plus agile sur le plan de son application.

Le ministre de l'Environnement et de la Lutte
contre les changements climatiques,

BENOIT CHARETTE