

# FCM

Fédération canadienne des municipalités

Federation of Canadian Municipalities

## Réponse de la Fédération canadienne des municipalités au projet de cadre réglementaire d'Environnement Canada pour la gestion des eaux usées

Le 31 janvier 2008



24, rue Clarence • Ottawa ON K1N 5P3

Téléphone : 613-241-5221 • Télécopieur : 613-241-7440

---

Fédération canadienne des municipalités  
24, rue Clarence  
Ottawa (Ontario) K1N 5P3

Pour de plus amples informations communiquer avec  
Michael Buda  
Directeur adjoint intérimaire, Service des politiques, promotion  
des intérêts et communications  
Tél. : (613) 907-6271  
Courriel : [mbuda@fcm.ca](mailto:mbuda@fcm.ca)

---

## Introduction

---

En octobre 2007, Environnement Canada a rendu public un document de consultation décrivant un projet de cadre réglementaire pour la gestion des eaux usées. Les objectifs généraux de ce cadre consistent à élaborer des règlements et des mécanismes administratifs pour les effluents d'eaux usées en application de la *Loi sur les pêches*, et à mettre au point des mesures de gestion des risques pour les sources de polluants qu'on retrouve souvent dans les eaux usées.

Dans un processus parallèle, le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) a élaboré une stratégie pancanadienne pour la gestion des effluents d'eaux usées municipales. Les principaux objectifs de cette approche pancanadienne sont de garantir que les propriétaires de système de gestion des eaux usées ont des directives réglementaires claires dans un cadre harmonisé et de s'assurer que la stratégie est appuyée par un mécanisme de financement durable. Les éléments de base de la stratégie provisoire du CCME forment la base du cadre réglementaire d'Environnement Canada.

La FCM est d'accord avec les objectifs fondamentaux du cadre réglementaire proposé et du projet de stratégie pancanadienne. L'exigence voulant que les installations municipales atteignent l'équivalent d'un traitement secondaire des effluents d'eaux usées est ambitieuse, mais elle est nécessaire si nous voulons protéger la santé humaine et l'environnement contre les substances potentiellement nocives.

## La gestion des eaux usées municipales au Canada

---

Le CCME a indiqué que les effluents d'eaux usées municipales sont une des principales sources de pollution, par volume, des plans d'eau de surface au Canada<sup>1</sup>. À titre d'ordre de gouvernement ayant la responsabilité première de la gestion des réseaux d'eaux usées, les gouvernements municipaux jouent un rôle clé pour protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets potentiellement nocifs des effluents d'eaux usées.

Le degré de traitement des eaux usées varie considérablement au Canada. D'après l'enquête sur la Base de l'utilisation de l'eau par les municipales (BUM), 63 p. 100 de la population desservie par des réseaux d'égouts en Colombie-Britannique bénéficiait d'un traitement secondaire ou avancé en 1999. Toutefois, dans les provinces de l'Atlantique, près de la moitié de la population desservie par des réseaux d'égouts déversait des eaux usées non traitées directement dans les eaux intérieures ou côtières<sup>2</sup>.

## Nouvelles exigences dans le contexte d'un déficit des infrastructures municipales

---

Lorsqu'on les considère en isolation, les coûts nécessaires pour se conformer aux nouvelles exigences semblent certes

importants, mais dans le domaine du possible. Toutefois, les coûts projetés doivent être envisagés dans le contexte du déficit actuel des infrastructures municipales du Canada.

En 2007, une enquête conjointe de la FCM et de l'Université McGill<sup>3</sup> estimait le déficit des infrastructures municipales du Canada à 123 milliards de dollars, dont la partie liée aux réseaux d'approvisionnement en eau, d'eaux usées et d'eaux de pluie se situait à environ 31 milliards de dollars. Essentiellement, le déficit dans ce secteur peut être attribué largement au vieillissement des infrastructures souterraines, ainsi qu'à la détérioration accélérée des actifs à mesure qu'ils approchent la fin de leur durée de vie utile.

Le déficit indiqué dans l'étude FCM-McGill décrit le montant des ressources qui serait requis pour ramener les infrastructures actuelles en conformité avec les normes actuelles. Toutefois, il ne comprend pas les estimations pour les nouvelles infrastructures ou les améliorations requises pour satisfaire aux normes futures, comme celles présentées dans le cadre réglementaire proposé par Environnement Canada. Comme l'indique le *Supplément technique no. 1 : Plan économique* du CCME, «on peut raisonnablement supposer que les besoins d'infrastructure imposés par la stratégie s'ajouteront fort probablement au niveau de dépenses actuel»<sup>4</sup>.

**Ces coûts additionnels, qui s'ajouteront aux besoins de financement pour les infrastructures actuelles, sont estimés être de l'ordre de 10,3 à 13,1 milliards de dollars pendant le délai de mise en œuvre de 30 ans.**

En plus des coûts d'immobilisations et des autres coûts requis pour respecter les nouvelles exigences proposées, le CCME a également indiqué que «lorsqu'il a été déterminé que les débordements d'égouts unitaires sont une plus grande priorité, le financement pourrait devoir être dirigé vers les débordements d'égouts unitaires avant de mettre au point ou d'améliorer des ouvrages d'eaux usées pour se conformer aux normes de performance nationales proposées»<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME). [http://www.ccme.ca/ourwork/water.fr.html?category\\_id=81](http://www.ccme.ca/ourwork/water.fr.html?category_id=81). Dernière mise à jour du site le 10 décembre 2007.

<sup>2</sup> Environnement Canada : État des effluents urbains au Canada. Bureau de l'évaluation et des indicateurs, Direction générale de la science des écosystèmes, Service de la conservation de l'environnement, Environnement Canada. Accessible à : [www.ec.gc.ca/soer-ree](http://www.ec.gc.ca/soer-ree) (2001)

<sup>3</sup> Fédération canadienne des municipalités : *Attention : Danger – L'effondrement imminent de l'infrastructure municipale du Canada*. Saeed Mirza, Université McGill, Novembre 2007. [www.fcm.ca](http://www.fcm.ca)

<sup>4</sup> CCME. *Stratégie pancanadienne sur la gestion des effluents d'eaux usées municipales – ÉBAUCHE. Supplément technique no 1 : Plan économique*. Pp. 3-4, septembre 2007.

<sup>5</sup> CCME. *Stratégie pancanadienne sur la gestion des effluents d'eaux usées municipales – ÉBAUCHE. Supplément technique no 1 : Plan économique*. P. 5, septembre 2007.

**On estime que les coûts d'immobilisations associés à la modernisation de ces égouts unitaires à l'échelle du Canada seront de l'ordre de plusieurs milliards de dollars, en plus du montant estimé de 10,3 à 13,1 milliards de dollars pour répondre aux besoins de base de la stratégie proposée.**

Le supplément technique mentionne que les annonces faites dans le budget de 2007 seraient une source de financement possible pour améliorer les ouvrages d'eaux usées municipales, citant l'ajout de 8 milliards de dollars au Fonds de la taxe sur l'essence et le Fonds Chantiers Canada de 8,8 milliards de dollars d'une durée de sept ans comme étant des ressources importantes. Toutefois, compte tenu que le déficit total des infrastructures municipales se situe à 123 milliards de dollars, il n'est pas raisonnable de supposer que la majeure partie du financement des infrastructures provenant du Fonds de la taxe sur l'essence et du Fonds Chantiers Canada sera utilisé principalement pour améliorer ou construire de nouveaux réseaux d'eaux usées municipales. Les besoins de financement des municipalités sont à la fois pressants et diversifiés, et ils comprennent l'entretien et les améliorations grandement nécessaires à apporter aux routes et aux ponts, au réseau de transport public, au réseau d'eau potable, à la gestion des déchets, ainsi qu'aux installations culturelles, sociales et communautaires.

**L'utilisation d'une portion importante du financement actuellement disponible pour satisfaire aux nouvelles normes en matière d'eaux usées signifierait qu'il faudrait détourner une partie des fonds destinés à répondre à d'autres besoins urgents et immédiats.**

Et, même si la plupart des gouvernements municipaux qui sont assujettis aux nouvelles exigences reconnaîtront que l'amélioration des ouvrages de traitement des eaux usées est nécessaire, la pression en vue de répondre à d'autres besoins peut-être plus urgents demeure présente.

**Il est évident que ce dont nous avons besoin, c'est d'une nouvelle source de financement ciblée destinée à répondre aux pressions financières exercées par les nouveaux règlements. En l'absence d'un tel financement ciblé, les nouveaux règlements deviennent un mandat fédéral non financé qui devra être absorbé par les contribuables locaux.**

## Que signifient les nouvelles exigences pour les municipalités canadiennes?

En plus de subir une hausse de leurs coûts d'immobilisations, les gouvernements municipaux auront des responsabilités pour l'évaluation des risques environnementaux, la caractérisation des effluents d'eaux usées, le suivi annuel et la présentation de rapports publics. Alors qu'un nombre limité de municipalités ont une expertise technique interne pour entreprendre des évaluations des risques et des activités de caractérisation des effluents, pour la plupart des gouvernements municipaux ces tâches représenteront une activité nouvelle et pas encore financée. La FCM est d'accord avec l'évaluation du CCME voulant que les ordres de gouvernement supérieur devraient envisager d'établir un mécanisme de financement spécifique à court terme pour aider les gouvernements municipaux pendant les cinq premières années alors qu'elles procèdent à des activités de caractérisation des effluents d'eaux usées et d'évaluation des risques environnementaux<sup>6</sup>.

Pour beaucoup de municipalités canadiennes, y compris celles qui ont déjà atteint l'équivalent d'un traitement secondaire, le respect des nouvelles exigences entraînera également des coûts additionnels liés à la gestion des biosolides. Compte tenu du cadre réglementaire actuel régissant les biosolides, qui varie de façon importante entre les provinces et les territoires, il faudra établir un processus semblable à celui qui vient d'être effectué pour les effluents d'eaux usées municipales. La FCM recommande également que le gouvernement du Canada appuie les efforts des organismes et des coalitions, tel le Partenariat canadien sur les biosolides, comme moyen de faciliter la diffusion des meilleures pratiques de gestion et d'élargir les capacités de recherche sur les biosolides.

Pour aider à couvrir les coûts associés à ces nouvelles exigences, les gouvernements municipaux seront également encouragés à mettre en place des programmes de conservation de l'eau. La mise en place d'un système d'utilisateur-payeur fondé sur les principes comptables du coût de revient complet, par exemple, peut encourager une utilisation plus efficace de l'eau, produire des revenus additionnels pour aider à couvrir les coûts des nouvelles exigences, et accroître la longévité des réseaux d'aqueduc et d'eaux usées. Toutefois, ce serait une erreur de penser que l'implantation d'un tel système permettrait de recueillir les capitaux nécessaires pour payer le coût de la modernisation et de la construction des réseaux nécessaires. De plus, beaucoup de petites collectivités ne seront pas en mesure de recueillir suffisamment de fonds par le biais d'un tel système pour couvrir ne serait-ce que le coût complet nécessaire pour offrir des services d'eau potable et d'eaux usées.

<sup>6</sup> CCME. *Stratégie pancanadienne sur la gestion des effluents d'eaux usées municipales – ÉBAUCHE. Supplément technique no 1 : Plan économique.* P. 5, septembre 2007.

## Flexibilité pour les petites villes et les collectivités rurales et nordiques

---

Le cadre réglementaire propose un processus qui tiendra compte de la capacité limitée des petites collectivités de satisfaire aux exigences administratives, comme le suivi et les rapports. Les exigences pour ces collectivités seront établies de manière à tenir compte de l'ampleur et de la complexité des opérations et elles garantiront que la santé humaine et l'environnement seront protégés à un coût raisonnable.

La FCM est favorable à une approche qui reconnaît la capacité limitée des petites villes et des collectivités rurales et nordiques de se conformer à de nouvelles exigences. Toutefois, des exigences administratives moins rigoureuses pour les petites collectivités ne doivent pas nuire la capacité de ces systèmes de protéger la santé humaine et l'environnement. Tous les Canadiens méritent un environnement propre et sûr, et les collectivités rurales, éloignées et nordiques ne font pas exception.

Les nouvelles normes et les autres exigences pour les collectivités nordiques doivent être établies d'ici 2013. La FCM recommande que le gouvernement du Canada mette sur pied un programme de recherche qui permettra d'évaluer l'efficacité d'un éventail de systèmes de gestion des eaux usées dans des conditions arctiques et éloignées. Une certaine flexibilité devrait être accordée aux collectivités qui doivent utiliser d'autres types de systèmes de gestion des eaux usées, en particulier là où la technologie est relativement nouvelle et n'a pas encore fait ses preuves. La FCM demande également au gouvernement du Canada de travailler en étroite collaboration avec les collectivités dans le Nord, afin de s'assurer que les nouvelles exigences sont justes, équitables et applicables.

## La réduction à la source mandatée par le gouvernement fédéral doit être la pierre angulaire des nouveaux règlements

---

Le projet de stratégie pancanadienne du CCME et le cadre réglementaire proposé par Environnement Canada insistent tous les deux sur la nécessité de gérer et de réduire les polluants à la source. Conformément au Plan de gestion des produits chimiques de 2006 du gouvernement du Canada, les fabricants, les importateurs et les utilisateurs industriels de substances d'importance prioritaire devront fournir des renseignements au sujet du potentiel de toxicité, de bioaccumulation et de persistance. La FCM encourage fortement le gouvernement du Canada à faire appel à l'autorité désignée dans le Plan de gestion des produits chimiques afin d'établir les règlements et les mesures de gestion des risques conformément à la Loi canadienne sur la protection de l'environnement.

Sans mesures de contrôle suffisantes à la source, les gouvernements municipaux sont obligés de traiter un large éventail de polluants par le biais des systèmes de gestion des eaux municipales. Cela a pour effet de placer le fardeau de protéger la vie humaine et l'environnement contre les substances nocives principalement sur les gouvernements municipaux, au lieu de le partager entre tous les ordres de gouvernement. Il est fortement recommandé que le gouvernement fédéral soit le principal régulateur des substances toxiques et des autres substances nocives, et qu'il collabore avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux pour s'assurer que les polluants nocifs actuellement contenus dans les eaux usées municipales sont réduits ou éliminés à leur source. Cette mesure est particulièrement importante pour les substances telles que les œstrogènes environnementaux, qui actuellement ne peuvent être traités par les installations de traitement des eaux usées municipales.

Même si le règlement modèle municipal proposé par le CCME offrirait aux municipalités la possibilité d'exercer un plus grand contrôle sur la quantité de toxines qui entrent dans l'environnement local, les coûts de la mise en œuvre et de l'application d'un nouveau règlement pourraient limiter l'efficacité de ces mesures. Toute responsabilité nouvelle ou additionnelle, comme celles qui seraient créées par un règlement portant sur la réduction à la source, doit également être accompagnée par un niveau approprié de ressources. Conformément aux allocations de financement actuelles et prévues, les gouvernements municipaux ne seraient pas en mesure de mettre en œuvre et d'appliquer de façon appropriée un règlement municipal visant la réduction à la source.

## Résumé des recommandations

---

La FCM reconnaît qu'il faut accorder une plus grande attention aux effets potentiellement nuisibles des effluents d'eaux usées municipales au Canada. L'approche présentée par le CCME et ensuite par Environnement Canada démontre une compréhension claire de la nécessité d'améliorer le rendement et de prévoir des investissements dans les infrastructures d'eau potable et d'eaux usées du Canada. La FCM félicite le CCME et le gouvernement du Canada pour avoir pris des mesures en vue de s'attaquer à ce qui est devenu une préoccupation pressante pour beaucoup de Canadiens. Toutefois, la FCM n'est pas d'accord que les programmes de financement actuels sont suffisants pour répondre aux exigences actuelles et nouvelles. Compte tenu du déficit des infrastructures municipales qui se situe actuellement à 123 milliard de dollars, les gouvernements municipaux doivent répondre à des besoins variés et urgents avec des ressources très limitées.

Pour répondre aux préoccupations concernant le financement, la FCM recommande que le gouvernement du Canada établisse un Fonds pour les eaux usées municipales qui s'ajouterait au financement pour les infrastructures annoncé dans le budget de 2007. Ce fonds serait accessible aux gouvernements municipaux pour :

- couvrir les coûts directs de la conformité aux nouveaux règlements (estimés à environ 10 à 13 milliard de dollars sur 30 ans); et
- couvrir les coûts indirects de la conformité, y compris les coûts requis pour s'occuper des égouts unitaires et améliorer les activités de gestion des biosolides (estimés à plusieurs milliards de dollars sur 30 ans).

En plus des préoccupations liées au financement, la FCM recommande que le gouvernement du Canada :

- renforce son approche en matière de prévention de la pollution en jouant un rôle de chef de file clair pour s'assurer que les substances nocives sont réduites à la source. Les gouvernements municipaux ne doivent pas être perçus comme la dernière ligne de défense lorsqu'il s'agit de protéger la santé humaine et l'environnement contre les effets nocifs des polluants industriels et autres;
- investisse dans la recherche pour aider les collectivités nordiques à déterminer la technologie la plus économique, la plus efficace et la plus appropriée à utiliser dans des conditions climatiques extrêmes;
- établisse un cadre de politique cohérent et offre un soutien pour la recherche dans les meilleures pratiques de gestion des biosolides;
- s'assure que toutes les collectivités, y compris celles des régions rurales, éloignées et nordiques, bénéficient d'un niveau de protection équitable contre les effets nocifs des effluents d'eaux usées municipales;
- fasse participer les gouvernements municipaux à toutes les consultations pertinentes et, en particulier, aux discussions qui mèneront à l'établissement d'exigences pour le Nord d'ici 2013 ;
- s'assure que les gouvernements municipaux ont accès à l'orientation, aux outils et aux ressources nécessaires pour effectuer des procédures de caractérisation des effluents et d'évaluation des risques environnementaux, et mette sur pied des programmes et des incitatifs pour conserver l'eau; et
- fasse participer des représentants de gouvernements municipaux à tout groupe de travail ou organisme consultatif national chargé de mettre en œuvre de nouvelles exigences.