



Mémoire

Projet d'une nouvelle ordonnance d'approbation
et
le Plan 2007 de régularisation des débits et des
niveaux d'eau pour le
lac Ontario et le fleuve Saint-Laurent.

Transmis dans le cadre des consultations publiques
à la Commission mixte internationale (CMI).

Juin 2008

TABLE DES MATIÈRES

1. INTRODUCTION.....	1
2. PRÉSENTATION DE LA CRÉ DE MONTRÉAL.....	1
2.1 Responsabilités.....	1
2.2 Instances.....	1
2.2.1 Le conseil d'administration.....	2
2.2.2 Le comité exécutif.....	2
3. MISE EN CONTEXTE.....	2
3.1 La CMI et la consultation.....	3
4. CONSTATS ET COMMENTAIRES CONCERNANT L'ORDONNANCE D'APPROBATION ET LE PLAN 2007 DE RÉGULARISATION.....	5
4.1 Concernant l'Ordonnance d'approbation.....	5
4.2 Concernant le Plan 2007.....	8
5. ORIENTATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	12
6. CONCLUSION.....	13

1. INTRODUCTION

La Conférence régionale des élus de Montréal (CRÉ de Montréal) est heureuse de prendre part à la consultation de la Commission mixte internationale (CMI) concernant l'examen public du Plan 2007 et de la nouvelle ordonnance proposée pour la régularisation des débits et des niveaux d'eau pour le lac Ontario et le fleuve Saint-Laurent.

Nous déposons ici notre mémoire qui a fait l'unanimité au sein du comité exécutif.

2. PRÉSENTATION DE LA CRÉ DE MONTRÉAL

La Conférence régionale des élus (CRÉ) de Montréal regroupe les leaders politiques et socioéconomiques du milieu; elle a pour mandats de favoriser le développement de l'île de Montréal par le biais de la concertation et d'agir comme interlocuteur privilégié du gouvernement en matière de développement régional de son territoire.

La mission de la CRÉ s'articule autour de trois axes :

- Partenaire d'influence où les élus et les leaders socioéconomiques de la région se mobilisent et agissent solidairement pour développer l'île de Montréal;
- Carrefour qui met en réseau les leaders montréalais dans le but de faire valoir les intérêts et les spécificités de la région;
- Acteur visionnaire, vigilant et proactif qui suscite des réflexions et des actions concrètes en réponse aux défis régionaux, aux besoins et aux attentes des citoyennes et citoyens.

2.1 Responsabilités

Pour réaliser ces mandats, la CRÉ assume les responsabilités suivantes :

- Assurer la concertation des partenaires de la région.
- Produire un plan quinquennal de développement.
- Gérer les fonds qui lui sont confiés pour fins de développement régional.
- Conclure des ententes spécifiques et en assumer la gestion.
- Émettre des avis au gouvernement sur le développement de la région.
- Initier des projets de développement.

2.2 Instances

La CRÉ dispose de deux instances décisionnelles : le conseil d'administration et le comité exécutif; et d'une instance regroupant les membres socioéconomiques de son conseil d'administration : le Forum des partenaires socioéconomiques de l'île de Montréal.

2.2.1 Le conseil d'administration est composé des personnes suivantes :

- Les maires et mairesses des municipalités de l'île de Montréal et les conseillers de ville de la Ville de Montréal (79 personnes);
- 39 personnes représentant les milieux socioéconomiques (1/3 du total) ;
- 28 députés et députées représentant l'île de Montréal à l'Assemblée nationale (participent sans droit de vote).

2.2.2 Le comité exécutif est composé de 18 membres:

- 10 personnes élues aux conseils municipaux de l'île;
- 5 personnes représentant les milieux socioéconomiques;
- 3 personnes représentant le gouvernement (sans droit de vote).

Par ailleurs, le **Forum des partenaires socioéconomiques** de l'île de Montréal regroupe les 39 personnes représentant les milieux socioéconomiques siégeant au Conseil d'administration. Elles proviennent des milieux des affaires, éducation, culture, développement social, santé, environnement, syndicats, acteurs du développement local et communautaire, sport, etc. ou représentent différents segments de la population.

3. MISE EN CONTEXTE

Dans la réalisation de sa mission, la CRÉ de Montréal porte son attention sur un espace géographique insulaire dont l'intensité de la relation avec le fleuve Saint-Laurent et la rivière des Prairies est importante et se mesure à la fois par:

-l'important linéaire de contact (266,6 km) des rives de l'île de Montréal avec ces deux cours d'eau. Ces rives, dont une grande partie est artificialisée, subissent directement les bienfaits de leurs niveaux d'eau, mais aussi les impacts négatifs de leurs fortes variations par les inondations, l'érosion, le coût élevé d'entretien et/ou l'altération des milieux écologiques;

-les multiples activités humaines qui s'y trouvent et qui sollicitent directement ou indirectement leur ressource en eau douce par : l'approvisionnement en eau potable et industrielle, l'assainissement des eaux usées, le port de Montréal avec la navigation commerciale et la navigation de plaisance.

Vu les nombreux aménagements de contrôle des niveaux et des débits (barrages, stations hydro-électriques, écluses, canaux, réservoirs) réalisés au cours du XX^e siècle depuis le lac Ontario et le barrage de Moses-Saunders à Cornwall jusqu'à Sorel et les modifications anthropiques du régime hydrologique du Saint-Laurent fluvial ainsi générées,

Vu les multiples pressions exercées et qui peuvent encore dans le futur augmenter en amont de l'île de Montréal sur la quantité et la qualité des eaux douces du système Grands lacs et fleuve Saint-Laurent,

Vu les modifications attendues du régime hydrologique par les changements climatiques,

Vu les nombreux plans d'actions, programmes et stratégies de développement durable sectoriels inscrits pour les prochaines décennies et déjà mis en œuvre sur l'île de Montréal qui auront un impact sur la demande en eau,

la CRÉ de Montréal a décidé d'examiner la proposition d'ordonnance d'approbation et le Plan 2007 de régularisation des débits et des niveaux du lac Ontario et du fleuve Saint-Laurent, soumis par la Commission mixte internationale (CMI) et de réaliser ce mémoire¹.

3.1 La CMI et la consultation

Il est à rappeler que dans un cadre de gestion des cours d'eau internationaux, le Traité des eaux limitrophes² a été signé en 1909 par le Canada et les États-Unis pour permettre de prévenir et de régler les différends portant sur la qualité et la quantité de l'eau partagée le long de leur frontière et issue du système (bassin) hydrographique des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent. Ce Traité, toujours en vigueur, prescrit dans l'ordre la préséance de l'usage des eaux à des fins domestiques et hygiéniques, ensuite à la navigation et, en troisième lieu, à l'usage pour la production d'énergie et pour l'irrigation. En vertu de ce Traité, la CMI approuve certains projets qui influent sur les niveaux et les débits d'eaux limitrophes, comme par exemple dans ce cas-ci, un plan de régularisation des eaux du lac Ontario. Lorsqu'elle approuve un projet, la CMI émet une ordonnance d'approbation qui prescrit certaines conditions et critères concernant les débits et les niveaux d'eau que le Plan de régularisation doit respecter et satisfaire afin de protéger les intérêts des deux pays. Le Plan de régularisation est soumis aux prescriptions de l'ordonnance d'approbation.

Plusieurs efforts successifs de révision de la gestion des niveaux d'eau et des débits du lac Ontario et du fleuve Saint-Laurent ont été entrepris par la Commission mixte internationale (CMI) depuis 1960. Précédé d'une ordonnance d'approbation modifiée en 1956, un premier plan (Plan 1958-D) de régularisation a été proposé avec l'établissement de critères et de règles d'exploitation du barrage de la station hydroélectrique de Moses-Saunders à Cornwall (Ontario), situé à l'aval du lac Ontario et fixant ainsi les débits de sortie de ce lac. Ce plan devait équilibrer les usages devenus peu à peu prioritaires, tels que la navigation commerciale, la production d'énergie hydroélectrique et la protection contre les inondations. Un conseil international de contrôle du fleuve Saint-Laurent est alors créé sous l'égide de la CMI afin de veiller à l'application de ces règles et de ces critères et le plan est mis en vigueur depuis 1963. Il est à rappeler que le Plan 1958-D s'est basé sur les conditions hydrologiques observées de 1860 à 1954 et les conditions d'usage des eaux du fleuve Saint-Laurent prévalant durant les années 60.

Vu la variabilité naturelle du régime hydrologique et des conditions d'étiage et de crues extrêmes enregistrées depuis 1954 et vu l'évolution des besoins d'usage et des préoccupations environnementales exprimées à l'amont et à l'aval du lac Ontario, tout le long du tronçon fluvial et de l'estuaire fluvial du fleuve Saint-Laurent, la mise en œuvre du plan a souvent connu des écarts et des déviations des prescriptions initiales. Ces derniers ont été entrepris plusieurs fois de façon discrétionnaire par le Conseil international de contrôle du fleuve Saint-Laurent afin de pallier les limites du plan face à la succession d'événements de très bas niveaux et de très hauts niveaux des eaux du Saint-Laurent et

¹ La CMI initie une consultation publique à Montréal le 17 juin prochain.

² Traité ayant permis la constitution de la CMI en 1911. Pour plus d'information : <http://www.ijc.org/rel/agree/fwater.html>

de l'adapter à chaque fois que nécessaire pour permettre la navigation ou éviter les inondations.

Face à la fréquence des écarts et à l'insatisfaction exprimée par les usagers des eaux du lac Ontario et du fleuve Saint-Laurent à l'égard des effets de la régularisation et du changement climatique sur leurs intérêts et face aux préoccupations environnementales émergentes, plusieurs essais successifs de révision du plan de régularisation ont été depuis entrepris par le Conseil international des niveaux d'eau des Grands Lacs, la CMI et le Conseil international de contrôle du fleuve Saint-Laurent. La CMI recommandait alors dans son rapport de mars 1993 de réviser les ordonnances d'approbation concernant la régularisation des niveaux et des débits des eaux du lac Ontario et du fleuve Saint-Laurent. Le 11 décembre 2000, la CMI publiait une directive à l'intention du Groupe d'étude international sur le système lac Ontario - fleuve Saint-Laurent qu'elle avait constitué pour réaliser une étude aux fins de:

1. revoir la régularisation des niveaux et des débits d'eau dans lac Ontario et le fleuve Saint-Laurent, en tenant compte de ses répercussions sur les intérêts touchés;
2. favoriser une meilleure compréhension du système lac Ontario/fleuve Saint-Laurent par toutes les parties intéressées;
3. fournir toutes les informations pertinentes, techniques et autres, nécessaires à la poursuite de la révision.

Aux termes de cette étude binationale d'une durée de cinq ans qui a été lancée à la suite d'un plan d'étude de 1999 et à la directive de décembre 2000, les conclusions scientifiques et autres considérations sont publiées en mai 2006 dans un rapport³ incluant la proposition et la description de trois plans A+, B+ et D+ de régularisation qui intègrent certaines dimensions environnementales et la navigation de plaisance comme nouveaux intérêts à considérer. Dorénavant, les six intérêts à considérer dans le système sont: l'approvisionnement en eau, la navigation commerciale et de plaisance, l'hydroélectricité, les biens riverains et l'environnement. Des travaux additionnels de la CMI ont débouché sur deux autres plans susceptibles de livrer des avantages environnementaux supplémentaires, tout en maintenant le plus possible le niveau de protection et les avantages dont jouissent les autres groupes d'intérêt sous le régime de l'ordonnance actuellement en vigueur: une variante du Plan D+, appelée Plan 2007, et une variante du Plan B+ considérées comme plus avantageuses pour l'environnement.

La CMI propose à l'examen du public l'ordonnance et le plan de régularisation (Plan 2007) sans attendre que des mesures d'atténuation des impacts négatifs du plan 2007 ou du plan B+ souhaitées soient mises en œuvre. La Commission l'a fait parce qu'elle croit que le Plan 2007 constitue une amélioration par rapport au plan actuel 1958-DD (1958-D avec écarts) et parce qu'on ne sait pas quand les mesures d'atténuation voulues pourront être élaborées et exécutées. L'ordonnance proposée précise que la Commission reverra dans deux ans les progrès des mesures d'atténuation et qu'elle appliquera une variante du Plan B+ si elle juge que le plan et les mesures d'atténuation, ensemble, satisfont aux exigences de l'ordonnance.

³ Options en matière de gestion des niveaux et des débits du lac Ontario et du fleuve Saint-Laurent - Rapport du Groupe d'étude international sur le lac Ontario et le fleuve Saint-Laurent présenté à la Commission mixte internationale - 23 Mars 2006

4. CONSTATS ET COMMENTAIRES CONCERNANT L'ORDONNANCE D'APPROBATION ET LE PLAN 2007 DE RÉGULARISATION

L'examen de l'ordonnance d'approbation et du Plan 2007 de régularisation des débits et des niveaux d'eau pour le lac Ontario et le fleuve Saint-Laurent a permis dans les temps impartis d'émettre un certain nombre de constats et de commentaires correspondants liés aux préoccupations et aux enjeux précédemment énoncés par la CRÉ de Montréal. La lecture du rapport complet de l'étude du groupe d'étude international sur le lac Ontario et le fleuve Saint-Laurent a permis de comprendre les prémisses, les hypothèses et les conclusions qui sous-tendent la formulation des trois options principales de régularisation (A+, B+, et D+) ainsi que la variante du Plan D+, appelé Plan 2007. D'autres documents pertinents sur la problématique des eaux du fleuve Saint-Laurent, sur la navigation commerciale et sur les changements climatiques ont été consultés.

La CRÉ de Montréal tient à souligner, d'entrée de jeu, son ouverture à une nouvelle proposition de plan de régularisation, mais doit également communiquer son profond inconfort quant à la solution proposée.

Il apparaît clair et ce dès la première analyse, que des précisions doivent être apportées aux mesures d'atténuation et aux impacts appréhendés liés notamment aux changements climatiques.

Enfin, dans aucun cas la régularisation des niveaux et des débits du lac Ontario et du fleuve Saint-Laurent ne doit constituer un générateur supplémentaire de risques pour la population montréalaise.

Les commentaires formulés après chaque constat viennent développer la préoccupation de la CRÉ de Montréal à l'égard d'un ou plusieurs enjeux lié(s) au constat.

4.1 Concernant l'Ordonnance d'approbation

Constat 1

Le rapport⁴ du Groupe d'étude international sur le lac Ontario et le fleuve Saint-Laurent présenté à la Commission mixte internationale le 23 mars 2006 mentionne explicitement à la page 33, dans le 1^{er} paragraphe du chapitre Critères et plans de régularisation, que :

- *« Le Groupe d'étude reconnaît l'existence de conflits d'ordre temporel et spatial entre les différents groupes d'intérêt et n'a pas tenté de classer ces intérêts ou conflits par ordre de priorité. Il a plutôt cherché à réaliser des compromis et à atteindre un équilibre entre les intérêts. »*
- Sachant que cette importante étude a formulé les trois plans A+, B+ et D+ dont les fondements et analyses de plusieurs modèles ont permis à la CMI de formuler le Plan 2007 et la nouvelle ordonnance d'approbation, la CRÉ de Montréal se demande dans quelle mesure la démarche d'évaluation de ce Plan a occulté

⁴ Options en matière de gestion des niveaux et des débits du lac Ontario et du fleuve Saint-Laurent - Rapport du Groupe d'étude international sur le lac Ontario et le fleuve Saint-Laurent Présenté à la Commission mixte internationale - 23 Mars 2006

l'ordre de préséance des usages (intérêts) prescrit dans l'article VIII du Traité des eaux limitrophes de 1909.⁵

- Par ailleurs, la condition a)⁶ de l'ordonnance, qui renvoie implicitement au Traité, atténue et altère par sa formulation la notion de respect de l'ordre des priorités d'usage mentionné explicitement dans l'article VIII de ce Traité.
- Le respect de l'article VIII du Traité de 1909 relatif à l'ordre de préséance des usages n'est pas important uniquement par rapport à sa dimension légale; il est important eu égard à la nature des impacts négatifs sociaux, économiques et implicitement environnementaux qui pourraient survenir si on y déroge. Les notions de **sensibilité et de vulnérabilité** des quatre secteurs névralgiques (eau potable et industrielle (quantité et qualité)/assainissement des eaux usées, navigation commerciale, production d'énergie et irrigation) est à considérer dans la planification et les décisions pour le long terme, vu les modifications anthropiques multiples du régime hydrologique du fleuve Saint-Laurent et les aléas du changement climatique auxquels ils sont soumis.

Constat 2

Les conditions a), b), d), e) et les critères 2 et 5 de l'ordonnance d'approbation renforcent explicitement l'aspect de l'hydroélectricité en tant qu'intérêt par rapport aux autres intérêts. Le futur développement du secteur de l'hydroélectricité est le seul à y être expressément mentionné (condition b).

- La formulation de ces dispositions explicites à l'égard de l'hydroélectricité et de son futur développement est moindre ou absente pour les autres intérêts. La CRÉ de Montréal se demande si la connaissance des besoins futurs et les évaluations plus précises en termes d'avantages nets liés à ce secteur le propulsent à l'avant des priorités par rapport aux autres secteurs.

Constat 3

Concernant les intérêts de la navigation et les intérêts riverains, la formulation de la condition g) de l'ordonnance d'approbation est imprécise sur le type de navigation qu'elle mentionne. Elle demeure aussi imprécise concernant la protection des riverains à l'aval (dans la zone du tronçon fluvial et dans celle de l'estuaire fluvial du Saint-Laurent). Elle se réfère au niveau de leur protection dans les conditions d'avant projet et les conditions réajustées d'alimentation du passé. Par contre les critères 4 et 6 indiquent explicitement une régularisation des débits et des niveaux du lac Ontario de manière à procurer aux propriétaires riverains du lac Ontario des avantages nets et un niveau de protection comparables à ceux garantis par l'ordonnance de 1956.

- Là aussi, la CRÉ de Montréal note le fait qu'il y a encore une faible connaissance des impacts de la régularisation et des mesures d'atténuation à mettre en œuvre au niveau du tronçon fluvial du Saint-Laurent, particulièrement au niveau de l'île de Montréal. Ceci ne permet pas au groupe d'étude de se prononcer aussi clairement

⁵ Pour plus d'information : <http://www.ijc.org/rel/agree/fwater.html#what>

⁶ Condition a) : Les ouvrages seront entretenus et exploités de manière à ne pas gêner ni restreindre les utilisations à des fins domestiques et sanitaires ainsi que la navigation, y compris l'entretien des canaux pour la navigation

sur les avantages nets et les niveaux de protection des riverains que le Plan 2007 devra garantir.

Constat 4

L'ordonnance conditionne la régularisation des niveaux et des débits du lac Ontario et du fleuve Saint-Laurent pour la protection des riverains du lac Ontario aux mesures d'atténuation qui auront été prises. Elle conditionne aussi l'application d'une variante B+ à la mise en œuvre des mesures d'atténuation sans en préciser la nature, l'ampleur, les modalités ni les responsabilités.

- Dans ce cas, la CRÉ de Montréal se questionne aussi sur la conditionnalité d'application du Plan 2007 aux mesures d'atténuation nécessaires pour les secteurs de l'approvisionnement en eau potable, des milieux humides, de la protection des rives et du port de Montréal. Ces mesures d'atténuation des impacts de la régularisation par le Plan 2007 de par leur nature, leur ampleur, leurs modalités et les responsabilités de mise en œuvre nécessitent des précisions, le long du tronçon fluvial, au niveau de l'archipel de Montréal et précisément pour l'île de Montréal.

Constat 5

La structure⁷ et le mécanisme de décision, que l'ordonnance d'approbation prévoit, n'inclut pas expressément la tâche primordiale d'élaboration et de mise en œuvre des mesures concertées d'atténuation conditionnant la mise en application du Plan 2007 ou du Plan B +, particulièrement en ce qui a trait à la mise en œuvre efficace de la gestion adaptative.

- La CRÉ de Montréal est d'avis que le concept de *planification de vision commune* utilisé dans un cadre analytique interactif pour la réalisation de l'étude scientifique doit être maintenu et appliqué au sein du bassin versant commun afin de définir les mesures concertées d'atténuation des impacts négatifs de la régularisation du Plan 2007 et des mesures de précaution et d'adaptation au changement climatique probable. Ces mesures nécessitent une grande coordination au sein du système, car elles doivent être les plus appropriées et choisies de façon à générer le moins d'impacts cumulatifs dans le tronçon Cornwall – Trois-Rivières du Saint-Laurent, particulièrement dans la zone de l'archipel de Montréal où le fleuve Saint-Laurent a subi le plus grand nombre d'aménagements anthropiques.⁸

⁷ (CMI + nouveau Conseil international du lac Ontario et du fleuve Saint-Laurent + Comité du contrôle et de la gestion adaptative (CCGA) avec son Groupe de contrôle de la gestion adaptative (GCGA) + élaboration et mise en œuvre d'une stratégie de communication publique + deux conseillers indépendants CMI.)

⁸ Talbot, André (dir.). 2006. Enjeux de la disponibilité de l'eau pour le fleuve Saint-Laurent – Synthèse environnementale. Environnement Canada, Montréal. 215 pages.

4.2 Concernant le Plan 2007

Constat 1

L'étude scientifique qui a formulé les trois plans A+, B+ et D+ et dont les hypothèses, prémisses et analyses ont permis à la CMI de formuler le Plan 2007 et la nouvelle ordonnance d'approbation, a considéré dans son hypothèse fondamentale que les conditions économiques, sociales et environnementales demeureront inchangées.

En page 10 du rapport : « Le Groupe d'étude a pris en considération les impacts des plans de régularisation proposés en formulant l'hypothèse que les conditions économiques et environnementales demeureront les mêmes. »

En page 15 du rapport : « La présente Étude est fondée sur l'hypothèse que les conditions économiques, environnementales et sociales demeureront semblables aux conditions actuelles. »

En page 85 du rapport : « L'évaluation s'est appuyée sur les conditions économiques et environnementales actuelles, et aucune hypothèse n'a été formulée quant aux changements dans les conditions économiques et environnementales qui pourraient être induits par un changement climatique. »

- En dehors des incertitudes liées au climat qui ne permettent pas encore d'élaborer des scénarios plausibles futurs des conditions économiques et environnementales qui pourraient être induites par le changement climatique, la CRÉ de Montréal se demande pourquoi la CMI émet l'hypothèse du non changement économique et social et se réfère uniquement aux conditions actuelles et contredit la vision⁹ annoncée qui a guidé les travaux du groupe d'étude?
- La CRÉ de Montréal souhaite apprendre dans quelle mesure la formulation et la démarche d'évaluation des impacts de ce Plan 2007 par rapport au Plan en vigueur 1958-DD a considéré les besoins futurs des usages des eaux du fleuve Saint-Laurent, particulièrement dans la zone de l'archipel de Montréal et précisément pour l'île de Montréal et quel horizon de développement a-t-elle considéré?
- La CRÉ de Montréal souhaite comprendre dans quelles limites physiques du système du bassin des Grands Lacs - fleuve Saint-Laurent les eaux du fleuve Saint-Laurent deviennent un facteur limitatif (par leurs niveaux et leurs débits régularisés et par leur qualité) pour les plans et programmes à moyen et long terme du développement durable des secteurs importants de l'île de Montréal tels que : l'approvisionnement en eau potable et industrielle, l'assainissement des eaux usées, le port de Montréal avec la navigation commerciale et la navigation de plaisance, ainsi que pour la protection des rives et la préservation de leur intégrité écologique?

⁹ Vision énoncée du Groupe d'étude (page 8 du Rapport d'étude): *Concourir à la durabilité économique, environnementale et sociale du bassin hydrographique du lac Ontario et du fleuve Saint-Laurent.*

Constat 2

L'étude scientifique, fondement de la formulation du Plan 2007, a basé la formulation des plans A+, B+ et D+ sur la notion de *pertes disproportionnées* introduite dans l'évaluation économique des avantages nets et dans la comparaison entre les différents plans par rapport au Plan 1958-DD actuellement en vigueur.

Cette notion de *pertes disproportionnées* appartenant à la troisième ligne directrice dans la formulation des plans est relativement imprécise et subjective :

En page 9 du rapport : « *Le Groupe d'étude traitera tous les groupes d'intérêt de manière égale dans son évaluation des pertes disproportionnées* »

En page 31 du rapport : « *Les pertes disproportionnées ne devront pas être établies selon un calcul mathématique précis; il faut plutôt s'appuyer sur une évaluation qualitative reposant sur le jugement des différents membres du Groupe d'étude.* »

En page 61 du rapport : « *Les pertes disproportionnées seront définies sur le plan qualitatif; en d'autres termes, le Groupe de travail n'adoptera pas de règle stricte qui définit un seuil à partir duquel une perte est jugée disproportionnée.* »

- La CRÉ de Montréal demande aux Commissaires de se prononcer sur la validité de ce concept imprécis d'analyse sur lequel est fondée la formulation du Plan 2007, d'abord par rapport à la validité des évaluations économiques des avantages nets, mais aussi par rapport aux évaluations et décisions futures liées aux indemnisations en cas de pertes et dommages.

Constat 3

Dans la recherche d'une définition *des pertes disproportionnées*, le groupe d'étude devait s'assurer que des comparaisons pourraient être faites entre les intérêts. Envisageant des compromis, il a alors introduit le concept économique (et juridique) de la fongibilité¹⁰ des indices de performance entre les intérêts afin de procéder aux appréciations des pertes disproportionnées et au calcul des avantages nets pour chaque Plan.

- Le Plan 2007, qui repose sur ce concept d'analyse, semble traduire lui aussi le compromis inapproprié entre des intérêts et enjeux divergents et d'inégale priorité si on se réfère au Traité sur les eaux limitrophes de 1909, ni d'égale sensibilité et vulnérabilité, particulièrement pour l'île de Montréal, située juste à l'aval des nombreux aménagements fluviaux.
- La CRÉ de Montréal souhaite comprendre pourquoi le groupe d'étude, en s'écartant du principe de l'article VIII du Traité de 1909 et en recherchant un compromis afin de trouver un plan optimal procurant des avantages pour tous les intérêts et toutes les régions d'amont en aval et au temps propice pour chacun, a créé artificiellement une contrainte supplémentaire pour les modèles d'analyse. En

¹⁰ (**Fongibilité** en Économie) : Caractère des biens et des valeurs qui, répondant à des spécifications uniformes et n'ayant pas d'identité individuelle, peuvent être substitués les uns aux autres. (**Fongibilité** en Droit) : Qualité des choses qui sont fongibles et qui peuvent se remplacer indifféremment les unes par les autres.

reconnaissant l'impossibilité de le faire, le groupe d'étude a alors eu recours à la notion de fongibilité dans les outils d'évaluation économique.¹¹

Ce concept, s'il semble approprié pour les techniques d'attribution d'une valeur monétaire aux impacts aux fins de comparaison, semble trop réducteur à l'égard de l'importance et du rang des usages des eaux qui ont *une identité individuelle, ne peuvent pas être substitués les uns aux autres et ne peuvent être remplacés indifféremment les uns par les autres* dans le bassin des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent.

Constat 4

En page 117 du rapport de l'étude scientifique, il est reconnu que la qualité de l'eau est un enjeu d'une très grande importance, mais qui n'est pas considéré dans la formulation des plans de régularisation. Il est aussi mentionné que l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, conclu entre le Canada et les États-Unis, répond de manière appropriée à ces préoccupations en visant « à rétablir et à maintenir l'intégrité chimique, physique et biologique de l'écosystème du bassin des Grands Lacs ».

- La CRÉ de Montréal souhaite comprendre dans quelle mesure et pourquoi les aspects de la qualité des eaux du fleuve Saint-Laurent sont occultés du processus d'analyse des débits et des niveaux d'eau et de formulation du Plan 2007, sachant qu'une authentique approche écosystémique ne peut séparer quantité et qualité afin d'éviter d'affaiblir la synergie des décisions prises au sein du bassin des grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent.
- La CRÉ de Montréal se demande si le plan 2007 fait des liens avec les mécanismes de suivi de la qualité de l'eau (Conférence sur l'état de l'écosystème des Grands lacs et du fleuve Saint-Laurent, le programme de suivi sur l'état du fleuve Saint-Laurent¹² au Québec).
- La CRÉ de Montréal considère que cet état de fait a induit dans le processus d'analyse et de formulation des plans A+, B+ et D+ et du Plan 2007, un effacement de la plus grande priorité accordée dans le Traité de 1909 à l'usage des eaux du lac Ontario et du fleuve Saint-laurent pour l'eau potable et l'assainissement des eaux. Ceci s'est exprimé par le choix d'un faible nombre d'indicateurs de performance pour cet usage et par des évaluations très faibles des gains et des pertes, rendant ainsi cet usage insensible dans tous les plans formulés.

Constat 5

Pour le bas Saint-Laurent, le résumé du groupe de travail technique sur l'utilisation domestique, industrielle et municipale de l'eau indique en page 139 de l'annexe 2 de l'étude que les usages domestiques, industriels et municipaux de l'eau ne sont en général pas vulnérables aux changements des niveaux d'eau.

- L'étude a cependant révélé que le système d'alimentation en eau de Montréal pourrait se trouver à risque plus tard au cours du siècle, dans l'éventualité où les changements climatiques produisent le scénario sec et chaud supposé dans cette étude.

¹¹ En page 62 du rapport, il est indiqué que les études économiques ont été introduites tardivement dans le processus d'analyse, et vu les délais impartis, il fallait produire des estimations raisonnables.

¹² www.slv2000.qc.ca

- En page 142 de l'exposé contextuel du groupe de travail technique en annexe 2 de l'étude, il est indiqué que les impacts ont été évalués en fonction de la configuration actuelle de la Voie maritime. Si celle-ci était élargie ou approfondie, la modification des profondeurs dans le bas Saint-Laurent qui en résulterait changerait les conclusions de l'analyse.
 - Vu le niveau de sensibilité, de vulnérabilité et de risque concernant le système des prises d'eau de l'île de Montréal à l'égard du type de régularisation à court terme du lac Ontario, du changement climatique,¹³ des pressions exercées en amont de l'île et du probable développement de la navigation commerciale, la CRÉ de Montréal considère que le Plan 2007 doit s'exprimer sur cet intérêt de manière à apporter les garanties nécessaires tant sur le plan des niveaux, de la qualité et des mesures d'atténuation appropriées, sinon convaincre que les événements qui peuvent survenir sont à faible probabilité et à faible risque.

Constat 6

L'Étude binationale des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint-Laurent a été publiée le 26 novembre 2007 après la publication du rapport du groupe d'étude international sur le lac Ontario et le fleuve Saint-Laurent et présenté à la Commission mixte internationale le 23 mars 2006.

- La CRÉ de Montréal demande dans quelle mesure les résultats de cette étude relatifs aux besoins d'infrastructure du réseau des Grands Lacs et de la Voie maritime du Saint-Laurent, notamment les conséquences de ceux-ci sur le Plan 2007 de la régularisation vont être pris en considération.

Constat 7

Il est indiqué dans l'exposé contextuel sur l'environnement que les habitats humides et les espèces fauniques ont démontré une forte réponse dans le bas Saint-Laurent aux variations interannuelles importantes des niveaux d'eau provoquées par des différences dans l'apport en eau au bassin (1960-2001), mais que les indicateurs de performance, au nombre de 13, présentaient une sensibilité plus faible dans le bas Saint-Laurent et que la régularisation n'y joue qu'un rôle faible pour cette région et cet intérêt.

- Malgré les grandes incertitudes dans les évaluations des niveaux et des débits liés aux répercussions cumulatives (l'état actuel des infrastructures, le régime actuel de gestion des glaces, le débit de la rivière des Outaouais et des autres affluents) sur les habitats humides et les espèces fauniques autour de l'archipel de Montréal, la CRÉ de Montréal se demande sur quels constats le Plan 2007 se base pour justifier l'amélioration sur l'environnement par rapport au plan 1958-DD, et particulièrement autour de l'île de Montréal?

¹³ Une baisse de 20% à 40 % du débit sortant du lac Ontario vers le fleuve Saint-Laurent et une diminution du niveau moyen du fleuve de l'ordre de 1m à Montréal pourrait avoir lieu si un déficit récurrent des apports des Grands Lacs a lieu. (Source : Talbot, André (dir.). 2006. Enjeux de la disponibilité de l'eau pour le fleuve Saint-Laurent – Synthèse environnementale. Environnement Canada, Montréal. 215 pages.)

Constat 8

Le Plan 2007 de régularisation est défini comme un plan d'équilibrage des avantages en se basant sur des prévisions à court terme des approvisionnements en eau. La CMI mentionne que dans le cas de non approbation du Plan 2007, le Plan en vigueur 1958-DD sera réajusté avec des nouveaux critères.

- La CRÉ de Montréal demande si d'autres options technologiques existent pour soutenir et alléger les contraintes de la régularisation choisie qui se base sur des prévisions à court terme des approvisionnements en eau dans un contexte de grandes incertitudes. Existe-t-il des moyens mixtes de gestion des eaux du lac Ontario basées à la fois sur la capacité des réserves et sur l'optimisation des courbes de satisfaction des usagers?

5. ORIENTATIONS ET RECOMMANDATIONS

- L'île de Montréal est une région géographique concernée par la gestion des risques majeurs. Dans ce contexte, la CRÉ de Montréal considère que la régularisation des niveaux et des débits du lac Ontario et du fleuve Saint-Laurent ne doit en aucun cas constituer un générateur supplémentaire de risques quant à la satisfaction, de façon durable, des besoins en eau pour les différents usages.
- La CRÉ de Montréal reconnaît que des modifications majeures doivent être apportées à l'actuel Plan de régularisation des niveaux et des débits pour le lac Ontario et le fleuve Saint-Laurent, le Plan 1958-DD, notamment en raison des acquis scientifiques récents sur le système hydrographique, de l'émergence des préoccupations environnementales liées à la protection des milieux humides et aux changements climatiques, et des nouveaux intérêts, notamment dans le domaine de la navigation de plaisance.
- Toutefois, avant d'appuyer le prochain Plan de régularisation, la CRÉ de Montréal demande à la CMI d'apporter des précisions aux questionnements posés, et notamment en ce qui a trait aux mesures d'atténuation nécessaires à sa mise en œuvre et aux dispositions relatives aux impacts appréhendés des changements climatiques sur le fleuve Saint-Laurent à la hauteur de l'île de Montréal.
- La CRÉ de Montréal adhère à l'idée que l'ordonnance et le plan devront considérer explicitement la régularisation comme première mesure d'adaptation aux changements climatiques et aux éventuelles pressions anthropiques sur les eaux des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent, et ce, afin de satisfaire en tout temps aux besoins des usages prioritaires prescrits dans le traité, à savoir : l'usage des eaux à des fins sanitaires et domestiques, la navigation et enfin la production de l'énergie et l'irrigation.
- L'inscription du nouveau Plan de régularisation au titre d'une gestion écosystémique bien définie entre les partenaires facilitera la mise en œuvre du système d'offre et de demande en suivi des processus d'évaluation au sein du grand bassin des Grands Lacs – fleuve Saint-Laurent.
- Face aux multiples incertitudes actuelles liées à la connaissance des niveaux et des débits dans le bas Saint-Laurent et de leur variabilité autour de l'archipel de Montréal, et particulièrement au niveau de l'île de Montréal, la CRÉ de Montréal adhère à la notion de la gestion adaptative (évaluations régulières afin de déterminer si les

avantages attendus se sont concrétisés), qui est en fait déjà pratiquée, et aux améliorations qui sont proposées dans le Plan 1958-DD actuellement en vigueur.

- Cette gestion adaptative doit continuer à s'inscrire dans un registre de prévention, de précaution, de gestion de la communication et de la prise de décision en intégrant beaucoup plus la notion de gestion des risques et des vulnérabilités.
- La CRÉ de Montréal n'adhère cependant pas au principe que certains des secteurs, tels que les municipalités riveraines, dont les intérêts sont touchés par les niveaux d'eau et les débits, doivent soutenir financièrement la gestion adaptative.

6. CONCLUSION

D'un point de vue historique, culturel et économique, le Saint-Laurent constitue un élément indissociable de Montréal dont il consacre l'insularité. Ainsi, la CRÉ de Montréal considère comme un fondement important du développement régional les problématiques liées à l'eau et au fleuve Saint-Laurent.

À ce titre, notre organisation a inscrit dans son Plan quinquennal de développement 2005-2010 *Innover pour se développer* des interventions en matière de récupération des usages de l'eau et d'intégration des enjeux liés au fleuve.

Par ce mémoire, nous avons voulu souligner à la Commission mixte internationale notre ouverture à une nouvelle proposition de plan de régularisation, mais nous devons mentionner notre profonde inquiétude quant à la solution proposée, notamment en raison des multiples incertitudes liées principalement aux effets locaux des changements climatiques.