Montréal

COMMENTAIRES DE LA VILLE DE MONTRÉAL À LA COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE
NOUVELLE PROPOSITION DE GESTION DES NIVEAUX ET DÉBITS D'EAU DU BASSIN LAC ONTARIO - FLEUVE SAINT-LAURENT
(PLAN 2014, période de consultation du 13 juin au 30 août 2013**)**

Les présents commentaires concernent une nouvelle proposition de la Commission mixte internationale (CMI) quant à la gestion du niveau et du débit du bassin Lac Ontario – fleuve Saint-Laurent (LOSL), via le barrage Moses-Saunders. Élaborée en conformité avec le Traité des eaux limitrophes de 1909, la proposition du **Plan 2014** comprend les éléments suivants :

- Plan de régularisation Bv7;
- Directive au Conseil international du lac Ontario et du fleuve Saint-Laurent, sur la régularisation du débit, la gestion adaptative, les communications et la participation du public;
- Directive au Conseil international du lac Ontario et du fleuve Saint-Laurent, sur les ajustements opérationnels, les écarts et les conditions extrêmes;
- Projet d'ordonnance d'approbation.

Dans son mémoire soumis en 2008 (Plan2007) et ses commentaires soumis en 2012 (Plan Bv7), la Ville de Montréal présentait à la Commission mixte internationale les différents enjeux reliés au fleuve Saint-Laurent pour Montréal et exprimait sa préférence pour un plan de gestion du niveau et du débit des eaux permettant de réagir rapidement aux variations du niveau et du débit d'eau et d'apporter les ajustements nécessaires, de manière à maintenir la disponibilité et la qualité des sources d'alimentation de ses usines d'eau potable situées dans le fleuve Saint-Laurent, la compétitivité du Port de Montréal, de maintenir la diversité biologique de l'écosystème aquatique ainsi que l'intégrité des rives et des propriétés riveraines.

C'est donc avec intérêt que nous avons pris connaissance de la nouvelle proposition de la Commission mixte internationale sur la gestion des niveaux et du débit d'eau du bassin du lac Ontario et du fleuve Saint-Laurent, via les ouvrages de régulation du barrage Moses-Saunders situé à Cornwall-Massena.

L'ordonnance d'approbation du plan de régularisation actuel s'appuie sur le Traité des eaux limitrophes de 1909 qui spécifie, entre autres, les priorités d'usage suivantes : domestiques et sanitaires, navigation commerciale, force motrice et irrigation.[1] Dans le Plan 2014, en plus des usages prioritaires, la Commission tient compte de la navigation de plaisance et de l'aspect environnemental, en allouant plus de variabilité dans le niveau d'eau en amont du barrage, s'approchant davantage des variations naturelles, de manière à récupérer une partie des habitats de milieux humides en amont du barrage, disparus depuis la régularisation débutée dans les années 60.

Depuis 13 ans, la Commission et ses experts intergouvernementaux (Canada, USA, New-York, Ontario, Québec) modélise divers scénarios hydrologiques à partir des données et observations colligées sur plus de cent ans et les coûts/bénéfices ont été évalués pour différents secteurs du bassin, afin de raffiner une proposition tenant compte des besoins des multiples usagers et de l'environnement.

Des intervenants de la Ville de Montréal ont pris connaissance du Plan 2014, afin de faire ressortir les impacts potentiels pour l'agglomération de Montréal, formuler des recommandations et informer les élus pour leur gouverne.

MAINTIEN DES ACQUIS DE L'ORDONNANCE ACTUELLE AVEC LE PLAN 2014

L'ordonnance actuelle avec son plan de régularisation inclut la possibilité de déviations pour répondre aux écarts et des mécanismes de communication/intervention permettant de maintenir des niveaux d'eau supérieurs aux minimum requis pour les prises d'eau potable et la navigation commerciale, ainsi que des niveaux inférieurs à ceux susceptibles de produire des inondations importantes, et ce, tout en tenant compte des périodes critiques de l'année qui diffèrent selon le climat et les usages.

L'ordonnance actuelle assure des bénéfices importants pour l'agglomération de Montréal, au niveau de la prévention des inondations dans les secteurs du lac Saint-Louis et du lac des Deux-Montagnes.

Au besoin et de manière proactive, les responsables municipaux peuvent communiquer avec les gestionnaires de l'ordonnance, afin d'ajuster le niveau d'eau lors de périodes plus critiques pour arriver à maintenir les besoins essentiels, tel qu'inscrit aux lignes directrices de déviation au plan de l'ordonnance.

Selon les résultats des modélisations effectuées par la CMI, la nouvelle proposition (Plan 2014) permettrait de conserver les conditions moyennes de niveaux d'eau dans la région de Montréal et les mécanismes de communication et d'intervention seraient maintenus et améliorés dans la nouvelle ordonnance pour assurer les besoins essentiels en cas de niveaux extrêmes.

EFFETS POTENTIELS DE L'AUGMENTATION DE LA VARIABILITÉ DES NIVEAUX D'EAU DU PLAN 2014

«Le plan de régularisation actuel a modifié le régime naturel de fluctuation des niveaux du lac Ontario et du cours supérieur du fleuve Saint-Laurent et a gravement perturbé les milieux humides riverains.»[2] en amont du barrage Moses-Saunders. C'est pourquoi la proposition vise à retourner vers une certaine variation de niveau plus naturelle, tout en maintenant les niveaux à l'intérieur de certaines balises permettant de répondre aux différents usagers. «Le plan Bv7 cherche à suivre de plus près les cycles naturels de niveaux et de débits que ne le fait le plan de régularisation actuel. Il permet de plus grandes fluctuations des niveaux d'eau d'une année à l'autre dans le lac Ontario et le cours supérieur du Saint-Laurent, afin que les milieux humides riverains puissent retrouver leur santé et leur diversité.»[3]

En complément au Plan de régularisation Bv7, le Plan 2014 inclut également une «Directive au Conseil international du lac Ontario et du fleuve Saint-Laurent sur les ajustements opérationnels, les écarts et les conditions extrêmes», permettant la mise en œuvre d'actions temporaires pour le rétablissement face à des écarts extrêmes susceptibles de se produire à de rares occasions (sur la base des données acquises et des modélisations effectuées).

Selon les informations de la CMI[4], il y aurait une diminution de la fréquence des faibles crues, tandis que les fortes crues seraient marginalement plus fréquentes. Le bilan économique annuel du Plan 2014 serait positif pour la région de l'agglomération de Montréal (en aval du barrage Moses-Saunders) par rapport au plan de régularisation actuel :

Montréal

Bilan économique annuel du Plan 2014 par rapport au plan actuel

ASPECT ÉVALUÉ	AVAL DU BARRAGE (MONTRÉAL)	AMONT DU BARRAGE
Réduction des inondations	gain de 0,22 millions$	gain de 0,34 millions$
Navigation commerciale	gain de 50 000$ en aval de Montréal gain de 1,19 millions$ pour la Voie maritime du Saint-Laurent	maintien pour le Lac Ontario;
Hydroélectricité	perte de 0,4 M$ au Québec	perte de 0,4M$ NewYork et Ontario combinés
Navigation de plaisance	gain de 100 000$	gain de 840 000$
Environnement	Le fleuve connaît déjà des fluctuations des niveaux d'eau en raison des débits variables de la rivière des Outaouais et d'autres rivières en aval.	La plus grande variabilité de niveau sera avantageuse pour l'environnement, les habitats riverains et leur biodiversité, surtout pour le lac Ontario et le cours supérieur du fleuve Saint-Laurent (en amont du barrage) qui possèdent une certaine capacité de rétention.

Dans le cadre du développement du futur plan, la CMI a effectué des inventaires et modélisé divers scénarios permettant de quantifier les améliorations environnementales recherchées pour le lac Ontario et le cours supérieur du fleuve Saint-Laurent (en amont du barrage). Pour l'aval du barrage jusqu'au lac Saint-Pierre, à ce jour la CMI est d'avis que les changements apportés par le nouveau plan seraient trop faibles pour justifier des études plus poussées dans cette région.

Toutefois, selon le témoignage de Nature Québec entendu lors de l'audience publique du 18 juillet 2013 à Montréal, le lac Saint-Pierre connaîtrait des bas et des hauts niveaux d'eau ou de soudaines baisses/remontées du niveau exposant les œufs de poisson et nuisant ainsi à la reproduction de certaines espèces. Plusieurs causes peuvent contribuer à cette situation.

Considérant que la plaine inondable du lac Saint-Pierre fait partie du patrimoine mondial de l'UNESCO, il serait bon que la CMI saisisse l'opportunité d'inscrire au Plan 2014 un statut particulier pour la protection de ce milieu naturel d'importance et qu'elle évalue si les modes de régularisation des ouvrages sous son contrôle ont une influence sur ce milieu et sur la survie des espèces.

Eau potable

Il est essentiel d'assurer pour l'agglomération de Montréal un approvisionnement d'eau continu et optimal, en quantité et en qualité, afin de desservir sa population de près de 2 000 000 de personnes, ainsi que les activités commerciales, institutionnelles et industrielles qui y ont cours.

Le Plan 2014 amène une variabilité accrue des niveaux pour la partie amont du barrage, de manière à favoriser la récupération environnementale de marais et prairies humides, sans toutefois causer de baisse notable du niveau pour les prises d'eau potable et la navigation en aval du barrage, se maintenant à quelques semaines problématiques réparties sur 100 ans.

Par contre, les variations des régimes de précipitations, modélisées dans le contexte des changements climatiques, laissent entrevoir une baisse du niveau de l'eau sur le bassin des Grands Lacs. Une telle baisse entraînerait des périodes d'étiage plus longues et plus sévères sur le fleuve Saint-Laurent.

Pour Montréal, il ne s'agit pas uniquement d'un enjeu de quantité mais aussi de qualité de ses sources d'approvisionnement en eau. L'augmentation de la fréquence et de l'importance des bas niveaux d'eau est appelée à changer la qualité aux prises d'eau brute (paramètres physico-chimiques), en augmentent la proportion relative des apports d'eau provenant de la rivière des Outaouais, plus difficile à traiter par rapport à celle du fleuve.

Face à cette éventualité, la Ville de Montréal a choisi d'être proactive et a planifié des modifications à ses infrastructures de production et de distribution d'eau potable, afin de diminuer sa vulnérabilité face à ce risque anticipé et diminuer la dégradation éventuelle de la qualité de ses sources d'eau brute.

Sans pour autant modifier sensiblement le niveau requis pour maintenir la quantité et la qualité actuelle aux prises d'eau brute, les modifications permettront de maintenir la production et la distribution d'une eau de qualité et de quantité acceptables lors d'épisodes de bas niveau. La marge de manœuvre qui sera ainsi dégagée, ne doit pas être considérée comme un abaissement du niveau requis par Montréal pour ce service essentiel qui donnerait liberté à la CMI d'alléger ses engagements, mais plutôt comme un abaissement des risques pour l'administration municipale et la population qu'elle dessert.

Le maintien de niveaux d'eau acceptables dans le fleuve demeure la meilleure stratégie pour la production d'eau potable. En assurant une qualité d'eau brute supérieure, l'empreinte du traitement est diminuée, préservant ainsi une eau la plus naturelle qui soit et diminuant du même coût les frais d'exploitation.

D'autres modifications opératoires de la part de la CMI peuvent aussi s'avérer nécessaires en climat hivernal, pour préserver l'approvisionnement en eau potable. Par exemple, la présence de frasil a été remarquée à certains moments dans le cours d'eau, pouvant nuire au soutirage. Il serait opportun que la CMI évalue si des ajustements à ses conditions opératoires permettraient de diminuer de telles occurrences et de favoriser l'établissement et le maintien de la couverture de glace en période critique.

Navigabilité

Avec les mécanismes de réponse aux écarts et aux extrêmes venant s'ajouter au Plan de régularisation Bv7, le Plan 2014 constitue une nette amélioration des conditions prévalant actuellement pour la navigation commerciale du port de Montréal et de la voie maritime du Saint-Laurent (maintien sur le lac Ontario). Ce type d'usage nécessite plus de stabilité d'une journée à l'autre et le maintien d'un niveau minimum suffisant pour leurs activités. Leurs opérations nécessitent une excellente planification à court terme de façon à ajuster les

capacités de chargement convenues à l'avance avec la clientèle, avec les capacités de chargement prévalant selon les niveaux et débits d'eau réels rencontrés.

Quant aux plaisanciers, en amont du barrage la saison de navigation sera prolongée à l'automne.

Gestion adaptative

Un mode de gestion adaptative est proposé pour le Bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, afin d'étudier les impacts éventuels des changements climatiques, évaluer la vulnérabilité et mettre en place des moyens d'adaptation. S'il survenait dans le futur que la CMI ne puisse garantir le niveau minimum requis, il nous apparaît essentiel de pouvoir en être informé le plus tôt possible pour mettre en œuvre les mécanismes compensatoires prévus par le Traité des eaux limitrophes afin d'identifier et de réaliser des moyens de pallier à la situation.

Le mode de régularisation et de gestion adaptative proposé élargit le nombre des usages considérés, dont l'environnement et la navigation de plaisance, tout en maintenant la priorité des usages reconnus au Traité. Ce changement pourrait apporter davantage de périodes critiques pour les différents usagers et de ce fait, les gestionnaires de l'ordonnance peuvent s'attendre à recevoir plus de demandes d'ajustement qu'actuellement, nécessitant des réponses éclairées respectant le nouvel encadrement et les usages prioritaires.

Pour des raisons d'équité et pour conserver une meilleure marge de manœuvre, la CMI pourrait voir à informer les usagers et veiller à ce que les améliorations déjà instaurées par une localité, soient aussi instaurées graduellement par les usagers d'une autre localité plutôt que de seulement modifier la gestion du cours d'eau à leur seul avantage sans qu'ils aient à investir pour instaurer les mêmes mesures correctives (exemple des quais flottants installés un peu partout au Québec).

RECOMMANDATIONS

Montréal prône une gestion de l'eau suivant les principes suivants : la protection de la santé humaine et des espèces animales; la protection et l'amélioration de la qualité du milieu de vie et de l'environnement; la protection des biens, des infrastructures et de l'activité économique, ainsi que le développement harmonieux des usages.

À la lumière des informations obtenues de la CMI et de manière générale, les effets modélisés de la nouvelle proposition constitueraient un changement sans impacts majeurs pour la région de Montréal, tout en maintenant les niveaux requis pour les sources d'eau brute alimentant ses usines d'eau potable, la navigabilité et la protection contre les inondations des rives et des propriétés riveraines du lac Saint-Louis et du lac des Deux-Montagnes.

- Nous souhaitons que la Commission maintienne une flexibilité de gestion en situation exceptionnelle comme une concomitance des crues provenant du bassin lac Ontario – fleuve Saint-Laurent et de la rivière des Outaouais, susceptible de présenter un risque accru d'inondation pour les riverains du lac des Deux Montagnes et de la rivière des Prairies. Le mode de gouvernance de gestion adaptative doit permette de continuer à répondre promptement et efficacement aux besoins essentiels et prioritaires identifiés par les autorités locales.
- Il est important de réitérer à la Commission l'importance d'assurer en tout temps l'alimentation en eau potable pour la région de Montréal, en quantité et en qualité, la priorité de cette utilisation de la ressource étant reconnue au Traité des eaux limitrophes de 1909. S'il survenait un risque substantiel attribuable au nouveau plan de gestion et que les

ajustements opérationnels en cas d'écarts ou de conditions extrêmes prévues à la future ordonnance n'arrivaient pas à le pallier, il faudrait que la Commission et les gouvernements supérieurs approuvant l'entente voient à mettre en œuvre des mécanismes financiers compensatoires pour permettre à Montréal de modifier ses infrastructures d'eau potable de manière à pouvoir assurer ce service essentiel en tout temps.

- Il apparait opportun que la CMI évalue si des ajustements à ses conditions opératoires permettraient de diminuer les occurrences de frasil et de favoriser l'établissement et le maintien de la couverture de glace en période critique.
- Il apparaît nécessaire de parfaire les communications entre les gestionnaires de l'ordonnance, les intervenants en matière de sécurité civile, les usagers de la navigation et de l'hydroélectricité afin de faciliter le développement de méthodes de travail leur permettant d'adapter leurs activités et opérations aux conditions qui prévaudront, et ce, en tenant compte des délais requis pour la planification de leurs activités.
- Il est important de prendre en toute occasion des décisions éclairées, tenant compte autant des usagers en aval qu'en amont du barrage, en réservant d'abord les ajustements importants aux besoins essentiels reconnus, tout en améliorant les communications permettant une plus grande adaptabilité pour tous les usagers. Entre autres, lors de période de plus grande variation dans les secteurs en amont du barrage Moses-Saunders, bénéficiant ainsi des avantages environnementaux du nouveau plan de gestion, les gestionnaires de l'ordonnance doivent établir leur stratégie d'intervention sans pénaliser les secteurs en aval, dont Montréal.
- Malgré que les fluctuations de niveau anticipées par le nouveau plan de régularisation soient jugées minimales pour les secteurs en aval du barrage, il y aurait tout de même lieu de suivre des indicateurs de performance environnementale pour ces secteurs également, car il est important de préserver les habitats riverains, les milieux humides et la biodiversité. Les activités d'inventaire et de suivi pourraient s'arrimer au nouveau Plan Saint-Laurent.
- Il serait approprié d'inscrire au Plan 2014, un statut particulier pour la protection du lac Saint-Pierre (patrimoine mondial de l'UNESCO) et qu'on évalue si les modes de régularisation des ouvrages sous le contrôle de la CMI ont une influence sur ce milieu et sur la survie des espèces qui y vivent.

C'est avec l'engagement de la CMI à maintenir les bénéfices actuels pour notre région (que nous nous attendons à voir inscrit dans les documents officiels finalisés) et avec son engagement à assurer une gestion concertée et éclairée du bassin du lac Ontario et du fleuve Saint-Laurent, par divers outils de contrôle, de gestion et de communication, que la Ville de Montréal est heureuse d'accorder son appui au Plan 2014, comprenant le projet d'ordonnance et les nouvelles Directives au Conseil encadrant le plan de régulation Bv7. Nous comptons suivre avec attention sa mise en application et l'évolution de son adaptation face aux changements climatiques anticipés, processus auquel nous désirons participer.

---

[1] Article 8 du Traité des eaux limitrophes de 1909 :

(…) The following order of precedence shall be observed among the various uses enumerated hereinafter for these waters, and no use shall be permitted which tends materially to conflict with or restrain any other use which is given preference over it in this order of precedence:
1. Uses for domestic and sanitary purposes;
2. Uses for navigation, including the service of canals for the purposes of navigation;
3. Uses for power and for irrigation purposes.

[2] [3] [4] Site Web de la Commission mixte internationale www.ijc.org/fr/losl