Communauté métropolitaine de Québec

Mémoire présenté à la Commission mixte internationale dans le cadre des audiences publiques sur la proposition du Plan de régularisation 2007 et sur l'ordonnance d'approbation

Communauté métropolitaine de Québec

19 juin 2008

Préambule

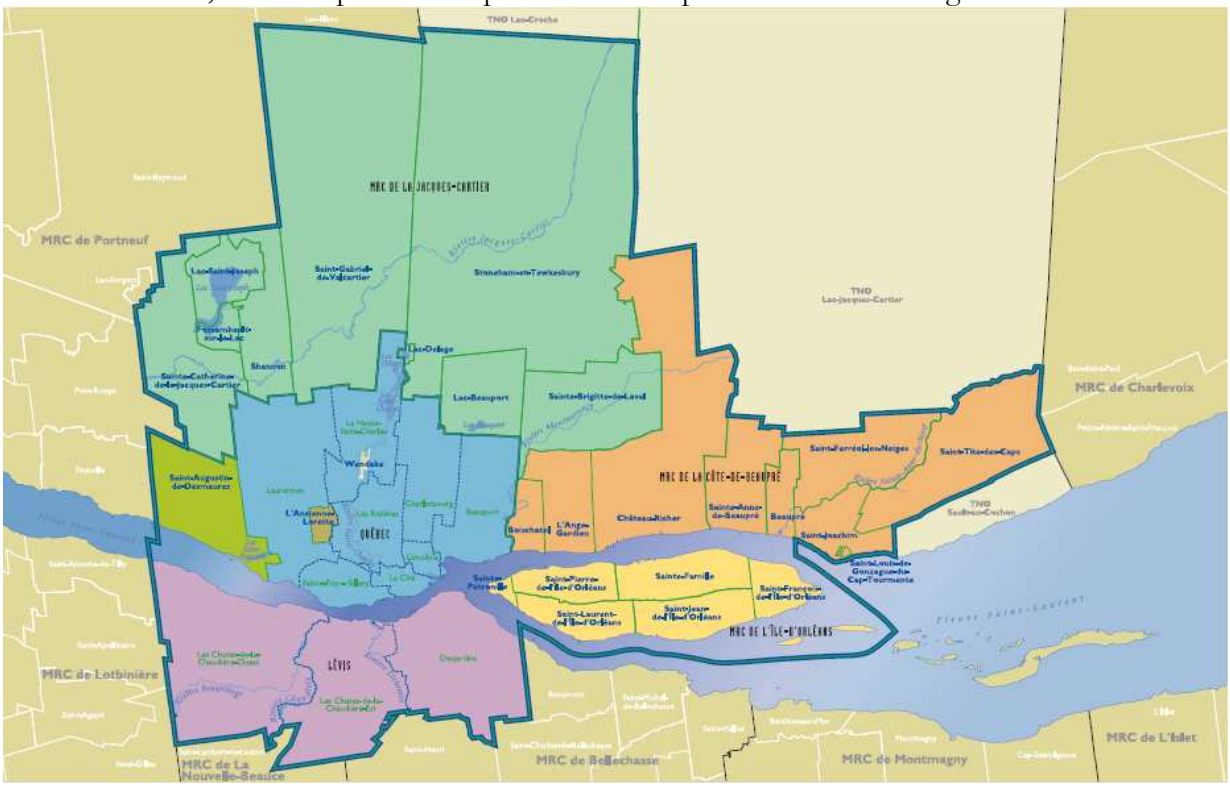
La Commission mixte internationale (CMI) publiait, le 28 mars dernier, un avis de consultation publique sur le *Plan 2007* et la nouvelle ordonnance visant à régulariser les niveaux et débits d'eau du lac Ontario et du fleuve Saint-Laurent. La Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) a pris connaissance de l'information déposée et souhaite exprimer à la CMI certaines de ses préoccupations à l'égard des informations déposées et du *Plan* soumis pour consultation, particulièrement dans un contexte de changements climatiques incertains.

Le présent mémoire vise donc à sensibiliser les membres de la CMI à la situation particulière du fleuve Saint-Laurent sur le territoire de la région métropolitaine de Québec. Dans un premier temps, le rôle de la Communauté métropolitaine de Québec et ses activités en lien avec le Saint-Laurent vous seront présentés. Dans un second temps, nous vous présenterons les préoccupations et demandes de la CMQ en lien avec le *Plan 2007* et l'ordonnance proposée par la CMI.

1. La CMQ

1.1. Le rôle, les membres et le territoire de la CMQ

Créée le 1er janvier 2002, la Communauté métropolitaine de Québec (CMQ) regroupe 28 municipalités comptant une population totale d'environ 730 000 habitants. De ces municipalités, 16 bordent directement le fleuve Saint-Laurent. Les compétences obligatoires de la CMQ touchent principalement l'aménagement du territoire, le développement économique, l'environnement, le transport métropolitain et la planification de la gestion des matières



résiduelles. Les affaires de la Communauté sont administrées par un conseil de 17 membres. Tous sont des élus municipaux provenant d'une des 28 municipalités du territoire. Le maire de Québec, monsieur Régis Labeaume, en est le président.

La CMQ est membre de l'Alliance des villes des Grands Lacs et du Saint-Laurent. C'est même à Québec, lors du congrès tenu en mai 2005 et organisé par la Communauté, qu'a été fondée l'Alliance.

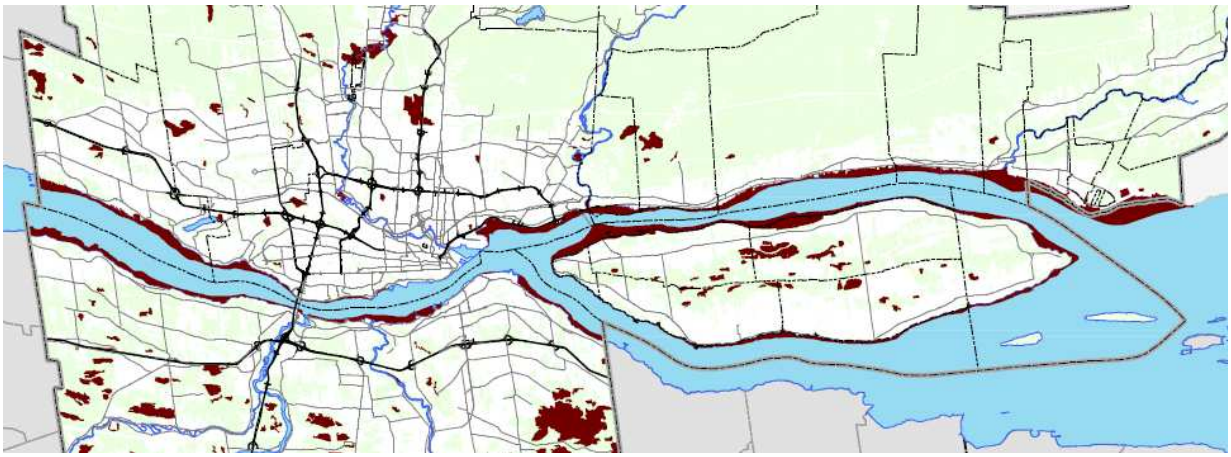
1.2. La forte présence du fleuve dans la région de Québec

La Communauté métropolitaine de Québec s'intéresse de près aux grands enjeux liés à l'avenir du fleuve Saint-Laurent. Ce dernier constitue en effet un des plus grands actifs de la région. Plusieurs raisons motivent cette place de choix qu'occupe le fleuve.

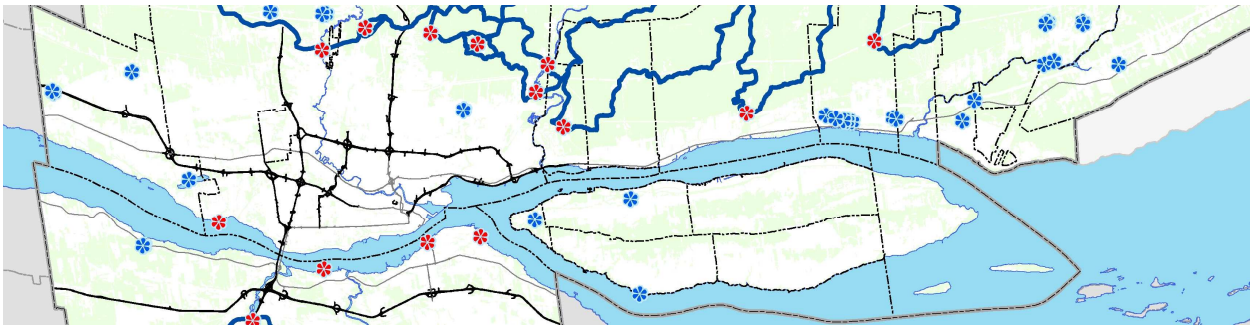
Depuis toujours, le Saint-Laurent sert de voie de transport vers l'intérieur du continent. En 2007, 27 millions de tonnes de marchandise ont transité par le port de Québec. Une partie substantielle de ce trafic provenait ou était destinée à la région des Grands Lacs, un indice indéniable des forts liens qui unissent la région métropolitaine de Québec à celle des Grands Lacs.

Plan d'eau attrayant, le Saint-Laurent constitue également un important espace récréatif et un élément identitaire de premier plan pour les citoyens de la région. Six marinas, 14 rampes de mise à l'eau et six quais publics permettent aux citoyens d'accéder au fleuve pour y pratiquer des activités nautiques. En 2007, 67 000 croisiéristes ont également fait escale à Québec.

Quoique fortement perturbé à plusieurs égards, le fleuve est une des constituantes clés de l'environnement naturel de la région métropolitaine. Important lieu de passage pour la migration des oiseaux et pour leur observation, le Saint-Laurent sert également d'assise à une multitude de milieux humides. Leur conservation et leur valorisation font partie des préoccupations de la Communauté et de chacune des 16 municipalités riveraines du fleuve faisant partie de son territoire.



Toutes les municipalités de la CMQ ont l'obligation de protéger la qualité de l'eau ainsi que les rives du littoral et les plaines inondables situées sur leur territoire. Les eaux d'égout sont désormais collectées puis acheminées vers les nombreuses usines d'épuration des eaux usées de la région. Ces mesures sont importantes puisque quatre prises d'eau municipales et trois prises industrielles (Papiers Stadacona, Ultramar et Abitibi-Consolidated) y sont situées.



Le fleuve Saint-Laurent fait partie intégrante de l'histoire et du quotidien des 730 000 citoyens de la région métropolitaine de Québec. Il est au cœur de leurs préoccupations. Sa préservation est essentielle à la vie sociale, culturelle et économique de la région.

1.3. D'importants chantiers municipaux visant à valoriser le fleuve

Les citoyens de la région métropolitaine de Québec vivent actuellement un réel engouement à l'égard du fleuve et de ses multiples usages. À l'écoute de leurs citoyens, les municipalités se préoccupent évidemment de la qualité de l'eau de ce dernier, mais également de la valorisation des terres qui le bordent.

Depuis 1996, plus de 110 millions de $ ont été investis pour l'assainissement et la renaturalisation de la rivière Saint-Charles, principal tributaire du fleuve dans la région de Québec. Le programme mis en place avait pour objectifs la captation, dans des bassins souterrains de rétention, des trop-pleins des eaux usées produites en temps de pluie ainsi que la renaturalisation de près de 4 km de berges, autrefois bétonnées. Grâce aux nouvelles installations mises en place, les citoyens ont déjà commencé à se réapproprier la rivière.
De nouveaux accès au fleuve, souvent destinés aux promeneurs et aux cyclistes, ont également été aménagés. Inaugurée à l'occasion des fêtes du 400^{e} anniversaire de la Ville de Québec, la Promenade Samuel-de-Champlain permet aujourd'hui de redonner le fleuve aux citoyens là où, il y a peu d'années encore, réservoirs d'essence, terrains dégradés et voies de circulation automobile à haut débit occupaient l'essentiel de l'espace. En aménageant la piste cyclable du Parcours des Anses, la Ville de Lévis a également fait des rives du Saint-Laurent un de ses principaux attraits.

1.4. Le système Grands Lacs/Saint-Laurent, un exemple d'interrelation

À de multiples égards, l'interdépendance entre les Grands Lacs et le fleuve Saint-Laurent est indéniable. L'eau provenant des Grands Lacs subit évidemment des variations tout au long de son parcours. Le débit moyen du fleuve entre Québec et Lévis est de 12 600 m^3/seconde[1]. On estime que 98 % de cette eau provient des Grands Lacs et des tributaires situés en amont de Québec/Lévis[2]. Chaque année, 6,5 millions de tonnes de matières en suspension passent dans le Saint-Laurent au niveau de Québec/Lévis[3]. De ce total, entre 0,5 million et 1 million de tonnes proviendraient des Grands Lacs. Selon certains auteurs, ces derniers fourniraient entre 33 % et 40 % de la charge toxique du Saint-Laurent.

La portion amont de la zone fluviale présente sur le territoire de la communauté métropolitaine de Québec est située en eaux douces alors que la portion aval est en eaux salées. La ligne de contact entre les deux zones se trouve présentement à la pointe est de l'Île-d'Orléans. Les prises d'eau municipales et industrielles sont évidemment situées en eaux douces. Si les débits d'eau en provenance de l'amont diminuaient, le front salin pourrait évidemment se déplacer vers l'ouest et éventuellement affecter les prises d'eau potable présentes sur le territoire de la communauté métropolitaine de Québec. Les changements climatiques en cours pourraient accélérer cette tendance.

Toute décision ayant un impact sur la qualité, la quantité et les débits d'eau en amont de la région métropolitaine de Québec peut, de ce fait, avoir des répercussions directes pour les 16 municipalités de la CMQ bordant le fleuve Saint-Laurent. C'est cette constatation qui a amené la Communauté à vouloir intervenir dans le débat entourant la régularisation des niveaux et des débits d'eau sur le lac Ontario et le fleuve Saint-Laurent.

2. La consultation publique menée par la CMI

2.1. Le rôle, les membres et le territoire de la CMI

La Commission mixte internationale (CMI) est un organisme indépendant et binational, créée en vertu du *Traité relatif aux eaux limitrophes de 1909*. Elle est dirigée par six commissaires, dont trois sont nommés par le président des États-Unis sur la recommandation du Sénat américain, et trois par le Gouverneur en conseil du Canada sur l'avis du premier ministre canadien.

Cette commission a pour mandat d'aider à prévenir et à résoudre les conflits relatifs à l'utilisation et à la qualité des eaux limitrophes et de conseiller le Canada et les États-Unis sur les questions qui y sont reliées. Plus précisément, elle cherche à autoriser des utilisations tout en protégeant les intérêts parfois divergents de ses constituantes, conformément aux règles établies par les deux gouvernements dans le Traité. Au Canada, la CMI est soumise à la *Loi du Traité des eaux limitrophes*

[1] Source : Pluram. *Vision du développement sur le fleuve et ses rives*. Rapport déposé auprès de la Communauté métropolitaine de Québec, 18 janvier 2006, p. 7.
[2] Idem.
[3] Idem.

internationales. Elle a réalisé plusieurs projets pour le compte des gouvernements du Canada et des États-Unis, dont une étude sur la pollution de l'eau et une sur la pollution atmosphérique.

C'est également à elle que revient le devoir d'établir le plan de régularisation des débits et des niveaux d'eau du lac Ontario et du fleuve Saint-Laurent. C'est ce plan qui est actuellement soumis à la consultation publique. Au quotidien, c'est le Conseil international de contrôle qui est en charge de la mise en œuvre du plan. Ce Conseil est composé d'experts qui, à partir de modélisations et d'études, prennent les décisions sur les écarts au plan de régularisation, et ce, en fonction des besoins et des requêtes des principaux usagers.

La zone d'intervention de la CMI touche le lac Ontario et le fleuve Saint-Laurent jusqu'à Trois-Rivières. Il s'agit là du territoire dit « d'influence » puisqu'il n'est pas soumis aux marées et aux apports d'eau provenant de l'océan Atlantique. Cette zone d'intervention de la CMI exclut donc la région métropolitaine de Québec.

Le système regroupant le lac Ontario et le fleuve Saint-Laurent fait partie intégrante du bassin Saint-Laurent/Grands Lacs. Celui-ci est vaste et complexe. Seulement 1 % de ses eaux se régénèrent annuellement, et cet infime pourcentage doit desservir des dizaines de millions de personnes (dont 730 000 sur le territoire de la CMQ), soutenir l'ensemble des usages et assurer la protection des ressources et de l'environnement. Il s'agit donc d'une réserve d'eau stratégique et cruciale.

2.2. Le plan proposé par la CMI

L'enjeu actuellement à l'ordre du jour de la Commission mixte internationale touche la gestion du barrage international Moses-Sanders, situé sur le fleuve Saint-Laurent au niveau de Cornwall. C'est ce barrage qui contrôle à la fois le niveau d'eau du lac Ontario et le débit du fleuve Saint-Laurent. Depuis près de 50 ans, la CMI a le mandat de fixer ces niveaux et débits en se basant sur un plan établi en 1956. Suite aux préoccupations grandissantes des propriétaires riverains, des plaisanciers, des armateurs et des défenseurs de l'environnement, mais également pour tenir compte de l'évolution des conditions climatiques et des technologies, la CMI a obtenu le mandat de modifier le plan original (1956).

Le système actuel de gestion du barrage a été conçu pour amoindrir les écarts naturels de niveaux et de débits entre le lac Ontario et le fleuve Saint-Laurent dans le but de permettre d'équilibrer les avantages des variations des niveaux d'eau. Le système mis en place en 1956 occasionnerait cependant de plus en plus d'inconvénients sur les berges du lac Ontario, particulièrement du côté américain où les rives feraient face à une érosion agressive due au niveau trop élevé de l'eau à certaines périodes de l'année.

Face à cette situation, la CMI a procédé à des études de simulation des débits et des niveaux d'eau selon différents systèmes potentiels de gestion. Le plan retenu par la CMI, appelé *Plan B+*, posséderait des avantages intéressants au niveau environnemental pour le lac Ontario. Cependant, afin de permettre de diminuer temporairement certains des impacts négatifs de ce nouveau *Plan* et de faciliter l'adaptation graduelle des usagers aux nouvelles prescriptions, la CMI proposait également qu'un plan transitoire de deux ans, appelé *Plan 2007*, soit temporairement instauré avant que ne soit définitivement mis en place le *Plan B+*.

En effet, selon les études d'impact réalisées à ce jour, le *Plan B+*, s'il est mis en place, amènerait graduellement une régularisation des niveaux et des débits d'eau calquée sur le cours naturel du système. Ce plan aurait entre autres pour effet de maintenir, du côté du lac Ontario, des niveaux d'eau plus bas lorsque des risques d'inondation et d'érosion sont pressentis. Par contre, ce même plan ne permettrait de ce fait plus d'emmagasiner, sur ce même lac Ontario, des quantités suffisantes d'eau pour amoindrir, le long du Saint-Laurent, les périodes régulières d'étiage qu'on peut y observer. Pareil mode de gestion pourrait évidemment entraîner des impacts majeurs sur les prises d'eau potable et le transport maritime, spécialement dans la région de Montréal.

Les études réalisées par ou pour la Commission mixte internationale ne traitent cependant jamais des effets pressentis de ce nouveau *Plan* sur le fleuve Saint-Laurent au niveau du territoire de la CMQ.

L'ordonnance, qui fixera les modalités de gestion de la régularisation du barrage Moses-Sanders, propose par ailleurs qu'il soit désormais impossible de déroger aux paramètres du nouveau *Plan*. Cette ordonnance prévoir également que les processus d'audiences publiques prévus lors des changements éventuels du *Plan* seront remplacés par d'autres mesures qui sont pour l'instant inconnues. Il est de plus mentionné que des mesures de mitigation seront mises en place pour pallier aux impacts éventuels du nouveau plan de régularisation. Ni ces mesures ni la provenance du financement nécessaire à leur mise en place ne sont précisées pour le moment.

3. Les préoccupations de la CMQ à l'égard du *Plan*

Le nouveau *Plan* proposé par la CMI privilégie donc une gestion davantage naturelle des débits et des niveaux d'eau du lac Ontario et du fleuve Saint-Laurent, entraînant de ce fait l'accentuation des périodes d'étiage et de crues, tant en amont qu'en aval du barrage Moses-Sanders. Or, l'occupation des rives du fleuve, l'intensité du commerce maritime ainsi que l'utilisation, à diverses fins, des eaux du Saint-Laurent (ex. : comme source d'eau potable) se sont adaptés au mode de gestion instauré en 1956.

La Communauté métropolitaine de Québec craint que le changement anticipé de mode de gestion entraîne des impacts sur son territoire. Or, malheureusement, aucune des études réalisées sur le sujet par ou pour la CMI n'a à ce jour traité du territoire de la Communauté métropolitaine de Québec.

La CMQ est également d'avis que les simulations touchant son territoire devraient être pensées dans un contexte de changements climatiques. L'envergure de ces changements paraît encore incertaine. Environnement Canada prédit cependant des baisses de 24 % des débits d'eau provenant des Grands Lacs. À elle seule, cette donnée devrait imposer un principe élémentaire de précaution.

Tel que mentionné précédemment, une grande partie des 12 600 m^3 d'eau/seconde s'écoulant dans le Saint-Laurent au niveau de la région métropolitaine de Québec provient du bassin des Grands Lacs. Il paraît logique de croire qu'une baisse importante des débits d'eau transitant par le barrage Moses-Sanders aurait des impacts sur le territoire de la CMQ. Évidemment, la présence

d'apports d'eau en provenance de l'océan Atlantique pourrait éventuellement y compenser les pertes en provenance de l'amont du système. Il s'agit encore là d'une affirmation non démontrée. Et même si elle s'avérait, cette substitution d'eau douce en provenance de l'amont par de l'eau salée en provenance de l'aval entraînerait très certainement de profonds changements dans la nature de l'eau présente sur le territoire de la CMQ.

Qu'adviendrait-il alors des quatre prises d'eau municipales et des trois prises d'eau industrielles présentes dans la région métropolitaine de Québec? Il est logique de craindre qu'une éventuelle remontée du front salin, actuellement situé à la pointe est de l'île d'Orléans, soit à 35 kilomètres à peine d'une des prises d'eau de la ville de Lévis, puisse mettre à risque certaines de ces installations dans un avenir rapproché. Les usines de traitement de ces eaux ne sont en effet pas équipées pour traiter de l'eau salée. Pareil changement pourrait également perturber de façon marquée les milieux humides qui sont présentement en eaux douces. La biodiversité de la région serait modifiée.

La baisse possible de l'arrivée d'eau douce est également susceptible de modifier la qualité de l'eau présente dans la région. La concentration des contaminants et des sédiments provenant de l'amont serait possiblement accrue. La quantité d'eau diminuant, la charge toxique de chaque unité augmenterait et pourrait exiger des améliorations dans le traitement de l'eau potable.

Enfin, une baisse éventuelle des niveaux d'eau du Saint-Laurent et l'accentuation des périodes d'étiage auraient des répercussions sans doute néfastes sur la navigation commerciale. Or, le port de Québec fait partie intégrante du système Grands Lacs/Saint-Laurent. Une baisse des tirants d'eau entre Montréal et Québec affecterait nécessairement la compétitivité globale de cette voie de commerce internationale. Il est loin d'être assuré qu'un tel changement puisse éventuellement profiter au port de Québec. Les armateurs internationaux pourraient en effet graduellement prendre la décision de délaisser cette voie navigable au profit d'installations non touchées par des baisses de tirants d'eau. Là encore, la région métropolitaine de Québec y perdrait.

4. Les recommandations de la CMQ

4.1. Inclusion de la CMQ au territoire de la CMI

La CMQ considère qu'elle est directement concernée par le plan proposé par la CMI, autant à cause des nombreux usages qu'elle fait de l'eau qu'à cause des interrelations naturelles qui existent entre le système des Grands Lacs et celui du Saint-Laurent. Elle est en accord avec l'importance de préserver l'eau douce, d'utiliser celle-ci de manière durable et de planifier à long terme la préservation de cette ressource renouvelable.

Cependant, la CMQ considère que la zone d'influence de la régularisation des eaux du lac Ontario et du Saint-Laurent ne se termine pas à Trois-Rivières, soit là où cesse l'effet des marées. Cette délimitation semblait peut-être appropriée dans un contexte climatique où l'eau douce paraissait abondante. Devant l'inconnu que réservent les variations climatiques, la CMQ estime que la CMI doit porter un intérêt particulier à la quantité et à la qualité de l'eau douce provenant du lac Ontario et servant aux 730 000 usagers présents sur le territoire de la CMQ.

La CMQ souhaite donc que son territoire d'intervention fasse partie intégrante de la zone d'intervention de la CMI.

4.2. Incertitude quant à la portée du *Plan*

Il est difficile pour la CMQ de prendre position face au *Plan* et à la nouvelle ordonnance proposés par la CMI puisque les études réalisées à ce jour par cette dernière n'incluent jamais la région métropolitaine de Québec. Cependant, le simple principe de précaution incite la CMQ à se préoccuper de la portée et de la mise en œuvre de ce nouveau plan. Nous l'avons vu précédemment, des impacts régionaux sont possibles en matière de niveaux et de qualité de l'eau. Par ailleurs, les mesures de mitigation prévues à l'ordonnance sont essentielles. Or, notre compréhension des avis de la Commission nous laissent croire que celles-ci ne pourraient s'appliquer au territoire de la CMQ puisque ce dernier n'est pas reconnu faire partie de la zone d'influence des Grands Lacs.

La CMQ demande donc à la CMI que les études présentes et futures préparées par celle-ci incluent son territoire.

La CMQ demande à la CMI d'être directement tenue informée de l'évolution de ce dossier.

La CMQ demande à être éventuellement admissible aux mesures de mitigation prévues au *Plan* de la CMI.