

LES AMIS DE LA VALLÉE DU SAINT-LAURENT

1085, Avenue De Salaberry, bureau 312

Québec (Québec) G1R 2V7

Tél. : (418) 522-8886; Téléc. : (418) 522-7555; Courriel : avsl@mediom.qc.ca

Conseil des gouverneurs des Grands Lacs Initiative de gestion des eaux du bassin Grands Lacs – Saint-Laurent CONSULTATION PUBLIQUE (2004)

Entente sur les ressources durables en eaux du bassin des Grands Lacs Proposition préliminaire (19 juillet 2004)

MÉMOIRE

Les Amis de la vallée du Saint-Laurent

1. Fondé en 1986 et comptant environ 250 membres le long du Saint-Laurent au Québec, l'organisme *Les Amis de la vallée du Saint-Laurent* (AVSL) se consacre à la protection et à la promotion des richesses environnementales du Saint-Laurent dans l'ensemble de son parcours. Son action en est principalement une de sensibilisation des collectivités riveraines, des décideurs et des usagers et d'intervention dans les débats publics; elle est orientée vers la protection et la mise en valeur des écosystèmes et vers l'harmonisation des usages au bénéfice du plus grand nombre.

Observations préalables

2. Ce mémoire est déposé auprès du Conseil des gouverneurs des Grands Lacs en réponse à une demande de commentaires sur la proposition préliminaire d'Entente sur les ressources durables en eaux du bassin des Grands Lacs élaborée à la demande des gouverneurs des huit États riverains et des premiers ministres de l'Ontario et du Québec. Cette Entente a pour objet la mise en œuvre de l'Annexe de 2001 à la Charte des Grands Lacs et vise à améliorer la gestion des eaux de ce bassin hydrographique. Elle a notamment pour objectif de créer un accord de coopération sur la gestion des prélèvements d'eau.

Il est précisé que « par bassin des Grands Lacs, on entend le bassin hydrographique des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent en amont de Trois-Rivières (Québec) » (Fiche d'information).

3. À un plan général, les AVSL tiennent à souligner le grand intérêt et la grande qualité de ce projet d'Entente; intérêt et qualité qui tiennent notamment à

l'ampleur de vue en même temps qu'au détail et à la rigueur avec lesquels la question des prélèvements est traitée. Témoigne en ce sens la place donnée à divers aspects comme : la prise en compte des prélèvements existants et des impacts cumulatifs de l'ensemble des prélèvements; l'exigence d'une justification des prélèvements demandés basée sur un examen de l'ensemble de la situation de l'eau là où on la prélève et là où on la transfère; les exigences en matière de retour de l'eau prélevée, de conservation de l'eau, d'amélioration de l'état de l'eau, de respect des autres usages; le caractère fort et soutenu, en même temps qu'équilibré, de la coordination attendue entre les États et les Provinces; l'importance de la place donnée à la consultation du public; la mise en place par les États et les Provinces de programmes internes, mais relativement uniformes, de gestion et de conservation de leurs eaux.

4. S'agissant d'une consultation faite auprès du public, plusieurs informations préalables manquent cependant dans la documentation soumise, informations sans lesquelles il est difficile, pour des non-spécialistes, de se prononcer sur la nécessité et la pertinence d'une telle entente et de ses diverses dispositions. Citons quelques-unes de ces informations manquantes :
 - Un état de situation, au moins sommaire, quant aux dérivations et consommations d'eau existantes dans le bassin;
 - Un rappel de qui a juridiction, actuellement, pour autoriser les prélèvements d'eau dans le bassin : États? Provinces? Gouvernements fédéraux? Municipalités? Commission mixte internationale?
 - Une clarification quant à la difficulté de concilier la juridiction d'une autorité locale, quelle qu'elle soit, avec le fait que tout prélèvement d'eau dans un lac diminue la quantité d'eau de tout le lac et pas seulement celle de la partie administrative du lac où ce prélèvement est fait;
 - Une précision sur la prise en compte qui sera faite de la dynamique amont-aval, l'aval subissant le contrecoup de ce qui se fait en amont, alors que ce n'est pas le cas en sens inverse;
 - Une concrétisation de ce que représentent les quantités évoquées : 100 000 gallons d'eau, 19 000 mètres cube d'eau, etc., cela veut dire quoi? En termes de consommation moyenne par une ville, par exemple, ou pour un usage agricole typique, ou pour une production manufacturière connue? Sans de telles équivalences, il ne sert à rien de nous demander de nous prononcer sur ces quantités.

5. L'Entente étant proposée en vertu de la Charte des Grands Lacs et de l'Annexe 2001 mais se limitant à la question des prélèvements, il serait bon que le préambule de l'Entente situe celle-ci comme n'étant qu'un aspect, seulement, de l'ensemble de la gestion de ce bassin hydrographique majeur telle que prise en charge par le Conseil des gouverneurs et des premiers ministres. Il serait éclairant qu'il soit rappelé que les autres aspects de cette gestion (restauration, protection et conservation de la qualité de l'eau et des ressources liées à l'eau) sont également considérés et font l'objet des préoccupations du Conseil.

Questions soumises par le Conseil

6. *Recommanderiez-vous des modifications au processus d'examen régional, notamment des modifications qui contribueraient à assurer un processus d'examen régional des projets d'utilisation de l'eau qui soit sans délais inutiles et aux meilleurs coûts possibles?*

Deux éléments, selon nous, font peser, sur le processus d'examen régional tel que prévu, un risque de contestations, de demandes de clarifications, d'exigences supplémentaires de justifications et autres procédures diverses, donc de délais, lors de l'examen de demandes de prélèvements :

- la différence des seuils de prélèvement d'eau à partir desquels s'enclenche le processus d'examen régional selon qu'il s'agit de demandes de dérivation (en dehors complètement du bassin ou du bassin d'un lac au bassin d'un autre lac) ou de demandes de consommation (prélèvement pour un besoin interne du bassin du lac où l'on puise). Cette différence paraîtra certainement inéquitable à plusieurs; éventuellement, ils la contesteront. Les exigences à rencontrer étant les mêmes dans les deux cas, basées sur la mise en regard de la demande, de la validité et de l'acceptabilité du besoin et de la capacité des écosystèmes de ne pas être compromis dans leur intégrité et leur durabilité, il est difficile de comprendre que la proximité physique par rapport à une composante de cette réserve mondiale majeure d'eau douce doive jouer un rôle.
 - L'ambiguïté qui plane au sujet de l'exigence que les prélèvements n'aient aucun impact négatif significatif (Voir Annexe 1 D). L'ambiguïté vient ce qu'on prévoit que certains prélèvements autorisés auront éventuellement de tels impacts et qu'en ce cas, on demandera leur « élimination » par des « mesures d'atténuation »; or « atténuer » veut tout dire sauf « éliminer ». On peut, dans ces conditions, prévoir de longs tiraillements, en cours d'examen, entre l'exigence, à maintenir, d'aucun impact négatif significatif et la revendication de voir ces impacts acceptés au nom de ce que des « mesures d'atténuation » vont les « éliminer ».
7. *Recommanderiez-vous des changements en ce qui concerne la participation du public?*
- Il s'agit à nouveau d'équité, mais cette fois entre les conditions de participation faites à la population des Etats-Unis et celles faites à la population du Canada. Il conviendrait que l'Entente à conclure entre les huit États américains et les deux Provinces canadiennes ouvre au public canadien les mêmes possibilités que celles offertes au public américain par le Pacte passé entre les huit États américains (Ce Pacte, parallèle à l'Entente, résulte d'exigences constitutionnelles internes aux Etats-Unis). En vertu du Pacte en effet, les citoyens américains pourront exiger des audiences publiques, recouvrer des coûts, exiger la conformité devant les tribunaux. L'Entente devrait prévoir que les citoyens canadiens bénéficieront de dispositions semblables; l'article 401, 9 devrait être précisé en ce sens.
 - L'Entente devrait disposer que l'ensemble de la population du bassin sera consultée sur toute augmentation ou changement majeur intervenant dans

la dérivation de Chicago tel qu'actuellement autorisée, nonobstant le statut particulier de cette dérivation dans son état actuel.

8. *Recommanderiez-vous que des modifications soient apportées aux valeurs qui ont été choisies pour les volumes d'eau à partir desquelles le processus d'examen régional est déclenché?*

- Comme dit plus haut, nous recommandons qu'au nom de l'équité, ces seuils ou valeurs soient les mêmes pour les dérivations et pour les consommations.
- Comme dit plus haut également, il nous est difficile de nous prononcer sur ces seuils ou valeurs quantitatives, du fait de l'absence de toute concrétisation à leur sujet. L'usage le plus essentiel étant celui de l'eau potable, les seuils de référence pourraient être pris de la consommation moyenne d'une population représentant un pourcentage déterminé de la population totale du bassin, ce pourcentage se situant en tout cas entre 1 pour 100 et 1 pour 1000.

9. *Recommanderiez-vous que des modifications soient apportées à la période utilisée pour calculer le volume moyen d'une utilisation projetée de l'eau?*

Cette période devrait être de trente (30) jours et non de cent vingt (120) jours comme proposé. Une période de référence de 120 jours permettrait que se produisent des prélèvements ponctuels suffisamment importants pour nuire gravement à l'écosystème sans que la moyenne des prélèvements calculée sur une période aussi longue ne s'élève au-dessus des seuils fixés. (Il faut d'ailleurs remarquer que dans l'information prescrite aux Parties comme à recueillir, on demande *la liste de tous les prélèvements bruts de plus de 100 000 gallons par jour en moyenne sur toute période de 30 jours.*(301,3 b). Ceci indique que une période de référence de 30 jours paraît plus pertinente.)

10. *Recommanderiez-vous que des modifications soient apportées à la définition d'« utilisateurs existants de l'eau »?*

Cette définition devrait prévoir la prise en considération, pour le calcul des « utilisations nouvelles ou augmentées », de toutes les « utilisations existantes » faites par le même utilisateur où que ce soit dans le bassin.

Observations finales

11. Nous souhaitons que les autorisations de prélèvements nouveaux ou d'augmentation de prélèvements existants soient données pour une durée limitée et donc sujettes à révision en cas de demande de renouvellement. La situation peut en effet avoir changé considérablement d'une période à une autre. Pensons seulement à la possibilité d'une baisse durable des niveaux d'eau entraînée par l'accélération des changements climatiques. Cette durée limitée devrait se situer entre dix (10) et vingt (20) ans.

12. Pour les mêmes raisons, nous souhaitons que les prélèvements existants de même importance que ceux qui seront désormais à autoriser selon la Norme proposée soient eux aussi sujets à révision au bout de la même durée.

13. En ce qui concerne justement les prélèvements existants, nous souhaitons que leur liste soit établie dès maintenant et non à partir d'un an seulement après la date à laquelle la dernière des Parties se sera dite prête à appliquer la Norme (710, 3). L'établissement de cette liste, en effet, nous paraît particulièrement utile, sinon nécessaire, à la préparation des Parties et du Conseil à la mise en application de la Norme.
14. De même, nous souhaitons que les États et les Provinces élaborent et mettent en œuvre dès maintenant leurs programmes de gestion des eaux tels que prévus par l'Entente (chapitre 3). Nous souhaitons également qu'une fois élaborés, ces programmes soient également appliqués aux prélèvements existants.
15. En ce qui concerne la prise en considération des impacts cumulatifs, nous souhaitons que l'échelle spatiale de référence utilisée pour les établir et les apprécier soit d'abord l'échelle du bassin restreint ou particulier (lac, fleuve, affluent) où le prélèvement demandé devrait se faire, et ensuite seulement, l'ensemble du bassin hydrographique Grands Lacs – Saint-Laurent. Si on ne considère ces impacts cumulatifs qu'à l'échelle du bassin total, on risque de ne pas prendre en compte un cumul d'impacts pas assez important pour nuire à l'ensemble de l'écosystème mais suffisant pour nuire à la partie locale de l'écosystème où le prélèvement se ferait.
16. Enfin, une observation de nature sémantique. Le terme « consommation » est manifestement employé dans l'Entente en deux sens différents. Dans la section Définitions générales (103), on trouve notamment les définitions suivantes :

Consommation : quantité d'eau prélevée ou retenue du bassin des Grands Lacs qui est perdue ou non retournée au bassin des Grands Lacs en raison de son évaporation, de son incorporation à des produits ou d'autres phénomènes.

Dérivation ou consommation nouvelle ou augmentée : dérivation ou consommation nouvelle ou augmentation d'une dérivation ou d'une consommation existante débutant après la date d'entrée en vigueur de la Norme.

Dérivation : transfert d'eau du bassin des Grands Lacs à un autre bassin hydrographique ou du bassin hydrographique d'un des Grands Lacs à celui d'un autre Grand Lac, quel que soit le moyen envisagé.

Aucun terme n'est donné pour désigner le « contraire » de « dérivation », soit un prélèvement d'eau ne donnant pas lieu à son transfert en dehors de son bassin immédiat.

Lorsqu'on en vient à déterminer à quel examen les différents types de prélèvement seront sujet, une disposition présente partout prévoit : *toute l'eau prélevée du bassin des Grands Lacs est retournée au bassin des Grands Lacs, moins une allocation de consommation appropriée pour le secteur d'utilisation* (Annexe 1, disposition C dans toutes les sections). Le terme « consommation » est ici employé dans le sens prévu par la définition citée plus haut.

Mais dans ces mêmes sections, le terme « consommation » est utilisé, deux fois sur trois, pour désigner les prélèvements qui ne sont pas des « dérivations » : « consommations d'eau » (section II), « cas de dérivation et de consommation combinées » (section III), mais « prélèvements » (section V).

Cela donne notamment :

*Une **consommation** d'eau, nouvelle ou augmentée, (...) sera (...) approuvée seulement lorsque : (...) toute l'eau prélevée du bassin des Grands Lacs est retournée au bassin des Grands Lacs, moins une allocation de **consommation** appropriée pour le secteur d'utilisation (Annexe 1, II, C)*

On le voit, le même terme « consommation » est utilisé, et cela à l'intérieur du même paragraphe, dans deux sens différents : d'abord pour désigner un prélèvement qui n'est pas une « dérivation », ensuite pour désigner la part de ce prélèvement qui n'est pas retournée au bassin des Grands Lacs.

Il y a certainement intérêt à dissiper cette confusion, par exemple en désignant d'un autre terme que « consommation » les prélèvements qui ne sont pas des dérivations.

17. Pour terminer, nous voudrions poser une question : À supposer qu'une dérivation soit demandée vers une région extérieure à la région couverte par les États et les Provinces parties à l'Entente, comment prévoit-on que cette région demandeuse aura suffisamment assimilé l'esprit et la lettre de l'Entente pour être en mesure d'entrer dans toutes les exigences que les Parties ont été amenées à considérer comme nécessaires au terme d'une longue concertation, faite d'études, de réflexion commune, d'essais-erreurs, de compromis, et de mettre ces exigences résolument et fidèlement en application?

Cette question nous paraît être le véritable défi qui attend la communauté des Grands Lacs et du Saint-Laurent, maintenant qu'elle a réussi à convenir à l'interne de cette excellente Entente sur une gestion commune des prélèvements d'eau.

(15-10-2004
André Stainier)