

***Lac Ontario et fleuve Saint-Laurent -
Modifications de la structure
institutionnelle et incidence sur les
niveaux d'eau, 1950-2001***

**Rapport au Groupe d'étude international sur le lac
Ontario et le fleuve Saint-Laurent**

Université d'Ottawa, Institut de l'environnement
Clinton Edmonds and Associates Limited
janvier 2002

SOMMAIRE

Ce document retrace la transformation de la structure institutionnelle qui a servi à maîtriser les niveaux d'eau dans le lac Ontario et le fleuve Saint-Laurent au cours des 50 dernières années. En 1951, on a annoncé des plans en vue de la construction de la Voie maritime du Saint-Laurent et de la réalisation d'un projet de production d'hydroélectricité dans le secteur des rapides internationaux. Depuis cette époque, la structure institutionnelle intégrée avec quatre paliers de régularisation des niveaux et des débits a évolué au cours du temps. Ces paliers sont les suivants : les gouvernements du Canada et des États-Unis; la Commission mixte internationale (CMI ou la Commission); le Conseil international de contrôle du fleuve Saint-Laurent (CICFSL ou le « Conseil »); et le Groupe consultatif sur les opérations (GCO).

L'étude dont il est question a été conçue en 2001 par le Groupe d'étude international sur le lac Ontario et le fleuve Saint-Laurent (Groupe d'étude), un groupe créé par la Commission en 2000. Le présent sommaire est complété par des copies de transparents utilisés lors de la présentation du rapport au Groupe d'étude le 22 janvier 2002, qui sont fournis à titre d'annexe 1.

Cette étude vise à évaluer les structures et les modalités institutionnelles en vue de modifier le processus décisionnel relatif aux niveaux d'eau. Pour produire leurs recommandations, les auteurs ont étudié :

- a. les principales réactions des décideurs aux niveaux d'eau dans le lac Ontario;
- b. le processus décisionnel;
- c. l'infrastructure d'aide à la décision, et à cet égard, les auteurs de l'étude se sont penchés sur :
 1. les données climatiques et hydrologiques;
 2. la connaissance de la durabilité de l'écosystème et du contrôle des niveaux;
 3. l'accessibilité des intervenants et, le cas échéant;
 4. les initiatives courantes qui pourraient ou devraient influencer sur le processus décisionnel relatif aux niveaux d'eau.

Aperçu des observations et des options recommandées en vue de modifier les structures institutionnelles

On a évalué les structures et les modalités institutionnelles intégrées à la prise de décision concernant les débits et les niveaux d'eau du lac Ontario et du fleuve Saint-Laurent. En 1909, le Traité des eaux limitrophes reconnaissait l'importance de trois utilisations des eaux, soit l'utilisation pour des fins domestiques et hygiéniques, pour la navigation et pour des fins de force motrice, tout en donnant peu de précisions sur les autres utilisations. Depuis la rédaction du Traité, tout l'écosystème, autant sa population humaine que ses milieux naturels, a évolué.

- La population du bassin a connu une croissance exponentielle.
- La sensibilisation à la valeur de l'écosystème a augmenté de façon exponentielle; on reconnaît la nécessité d'une approche holistique à l'écosystème; le fonctionnement de l'écosystème suscite de l'intérêt; et les lacunes dans les connaissances à son sujet soulèvent des inquiétudes.

- Les types et le taux d'utilisation de l'eau ont changé.
- La gouvernance s'est transformée – participation, reconnaissance des droits des groupes minoritaires.

Les initiatives du Groupe d'étude répondent indéniablement à un grand besoin.

D'un point de vue général, les auteurs estiment que la structure institutionnelle est efficace, comme l'ont été les fonctionnaires et les autres membres qui l'ont fait fonctionner au fil des ans. On a utilisé le système de régularisation pour répondre à de nombreux intérêts, dans les limites des connaissances en hydrologie dont disposaient les décideurs. Depuis la mise en service des ouvrages de régularisation, en 1958, la demande relative aux eaux limitrophes et la connaissance scientifique et culturelle de l'écosystème ont considérablement évolué. Parallèlement, les besoins et les possibilités ont également changé; c'est ce qui a motivé en partie les observations et les recommandations de changements à la structure et au processus décisionnel. Un résumé des commentaires formulés lors d'une présentation au Groupe d'étude à laquelle assistait le personnel de la CMI le 22 janvier 2002 fait suite à toutes les recommandations et observations.

Les recommandations extraites du chapitre 7 du rapport sont les suivantes :

7.1 La CMI devrait envisager l'option de définir le plus tôt possible le processus décisionnel qu'elle a l'intention d'appliquer aux conclusions du Groupe d'étude.

7.2 La CMI devrait commander le plus tôt possible une étude sur la marge de manœuvre que laissent le Traité et les Ordonnances d'approbation pour accommoder de nouveaux plans de régularisation et/ou un pouvoir plus discrétionnaire afin de répondre à des intérêts nouveaux et croissants. Cette démarche devrait faire partie de l'élaboration du processus décisionnel susmentionné au point 7.1.

7.3 Si cette information n'est pas déjà disponible, la Commission devrait entreprendre des études concernant le secteur hydrologique pour lequel les structures de contrôle actuelles sont efficaces. Ces études devraient tenir compte de l'article VIII du Traité des eaux limitrophes, des conditions et critères des Ordonnances d'approbation et du Plan 1958-D qui en découle, ainsi que du pouvoir discrétionnaire accordé au CICFSL.

7.4 La CMI devrait étudier les avantages et les inconvénients d'une prise de décision consensuelle, à tous les paliers de la structure institutionnelle, en tenant compte du fait que tous les intervenants ne sont pas également représentés dans ce processus décisionnel.

Si on maintient la politique de gestion institutionnelle actuelle, une option serait d'accroître le nombre de membres que comptent les organismes décisionnels.

7.5 Tous les paliers de la structure institutionnelle devraient essayer d'améliorer la prise de décision en temps opportun. Dans les cas qui nécessitent des calendriers très longs, il faudrait diffuser ces calendriers et en justifier la durée.

7.6 On recommande de procéder à un examen des responsabilités et de la composition de l'effectif du GCO en vue d'un ajustement aux besoins présents et futurs.

7.7 On devrait s'intéresser à l'examen des Ordonnances d'approbation et des plans de régularisation qui en dépendent afin de faire entrer en ligne de compte les intérêts des intervenants qui sont actuellement moins bien représentés dans le processus décisionnel relatif aux niveaux d'eau, et on devrait le faire savoir au public.

7.8 On devrait envisager la préparation d'une description rigoureuse et conviviale des points essentiels du processus.

7.9 Les organismes nationaux et binationaux doivent faire participer les peuples autochtones au processus décisionnel relatif aux niveaux d'eau. La CMI doit envisager d'y ajouter un mécanisme d'intégration des peuples autochtones.

Il faudrait examiner davantage les incidences de la construction de barrages fluviaux sur la culture, l'économie et l'économie des habitants d'Akwesasne. Cette recherche devrait également recueillir et utiliser les connaissances particulières des peuples autochtones relativement aux niveaux d'eau.

7.10 Compte tenu que le Groupe d'étude entreprend des travaux d'hydrologie et de modélisation hydrologique, une option serait d'engager des discussions avec les institutions techniques et de recherches du Canada et des États-Unis en vue de les convaincre d'accorder une grande priorité au financement de ce domaine technique et scientifique.