



Panel on the Future of the Trent-Severn Waterway Commission sur l'avenir de la voie navigable Trent-Severn

DOCUMENT DE TRAVAIL N° 7 **GESTION DE L'EAU**

Les présents documents de travail ne représentent ni les conclusions ni les positions de la Commission. Ils visent à susciter des discussions sur certains des grands enjeux relatifs à la voie navigable.

Contexte

Parcs Canada gère les niveaux et les débits d'eau sur plus de 18 000 kilomètres carrés des bassins hydrographiques des rivières Trent et Severn, principalement au nord du corridor de navigation, afin de maintenir le tirant d'eau nécessaire à la navigation le long de la voie navigable. Le tirant d'eau est maintenu au moyen de 151 ouvrages de gestion de l'eau situés le long de la voie navigable et dans 44 lacs « réservoirs » du comté d'Haliburton, ces derniers s'étendant dans une région d'environ 3 200 kilomètres carrés. La Crowe Valley Conservation Authority gère deux barrages à l'est du cours inférieur de la Trent. Des intérêts provinciaux et privés exploitent plusieurs autres petits barrages, situés principalement dans les lacs réservoirs du comté d'Haliburton.

Trent-Severn Waterway/La Voie-Navigable-Trent-Severn



Ce réseau remarquable de gestion de l'eau est né de la volonté d'acheminer du bois de l'intérieur de l'Ontario jusqu'au lac Ontario, puis vers des marchés éloignés. Au début du XX^e siècle, le réseau avait pour fonction d'accumuler et de distribuer l'eau nécessaire au maintien des niveaux d'eau pour la navigation et l'exploitation des écluses situées le long de la voie navigable.

L'exploitation du réseau fait l'objet de controverse presque depuis la construction du premier barrage presque. De nombreux intérêts ont des attentes concernant le régime de gestion qui ne sont pas toujours comblées, du moins de l'avis des intervenants. D'autres intérêts, en particulier les organismes gouvernementaux, se livrent à des activités qui influencent ou restreignent le régime.

On a souvent étudié les enjeux, les difficultés et les possibilités liés au régime de gestion de l'eau – le plus récemment en 2005, lors d'un atelier interorganismes sur la gestion de l'eau, et en 2007, dans un rapport d'une firme d'experts-conseils, commandé par Parcs Canada. On trouve en annexe du présent document des résumés de ces deux travaux¹. Le Conference Board du Canada a également étudié le vaste sujet de « la gouvernance et la gestion de l'eau au Canada ». Un résumé de ses constatations en 2007 est également joint en annexe.

Idées du document de travail

Plusieurs principes d'une gestion fructueuse de l'eau se dégagent des trois initiatives décrites ci-dessus :

- une gouvernance claire, responsable et transparente, fondée sur des politiques claires;
- une technologie à jour, notamment la surveillance en temps réel, la modélisation du réseau et le matériel de réglage du niveau de l'eau pour guider les réglages du réseau;
- des communications ouvertes et continues avec les intervenants et leur participation à divers aspects, depuis la prise de décisions jusqu'aux avis de réglage du réseau;
- l'intégration des objectifs stratégiques (y compris les eaux souterraines et de surface), assortis d'un ensemble clair de priorités et de mécanismes de résolution des conflits d'intérêt;
- des ressources financières et humaines suffisantes pour gérer le réseau et maintenir l'infrastructure dans un état à la fois sécuritaire et efficace.

L'intégration des principes qui précèdent n'appartient pas au domaine exclusif d'un seul modèle de gestion de l'eau : diverses formules peuvent être possibles. On trouve ci-après des modèles qui peuvent être envisagés pour la voie navigable et les lacs réservoirs.

Une meilleure gestion du gouvernement fédéral : Selon ce modèle, le gouvernement fédéral – par le truchement de Parcs Canada ou d'un autre ministère fédéral existant – conserve le pouvoir décisionnel en matière de gestion de l'eau. Toutefois, un mécanisme officiel assure la participation d'autres gouvernements et intervenants dans l'établissement de la politique et des protocoles qui guident la prise de décisions opérationnelles. Des efforts sont faits pour améliorer les communications afin que toutes les parties visées aient instantanément

¹ L'étude de 2007 de Parcs Canada est publiée à <http://www.tswpanel.ca/francais/default.asp>. Les lecteurs désireux d'obtenir des détails plus techniques sur le régime de gestion de l'eau et les questions qui s'y rattachent doivent consulter l'étude intitulée « Water Management Program » (Programme de gestion de l'eau) - texte en anglais seulement.

accès à l'état du réseau et aux réglages prévus des niveaux et des débits d'eau. On prévoit dans ce modèle des mécanismes officiels de résolution des conflits.

Pour réaliser ce modèle, il faut un financement fédéral à long terme additionnel pour bâtir l'organisation nécessaire à la gestion du réseau et mettre à niveau la technologie et les infrastructures. Le pouvoir décisionnel demeure à un niveau administratif.

Le partage des responsabilités – conseil de gestion de l'eau : Selon ce modèle, divers organismes qui s'intéressent à l'eau forment un « conseil » pour diriger la gestion de l'eau. Le gouvernement fédéral, par l'entremise de Parcs Canada ou d'un autre ministère, fournirait les services d'un secrétariat et l'expertise technique pour mettre en œuvre les politiques et les protocoles élaborés par le conseil. Ce secrétariat aurait également la responsabilité des communications. Les organismes participants, en plus de Parcs Canada, pourraient comprendre, au fédéral, Environnement Canada et Pêches et Océans; au provincial, les ministères des Richesses naturelles et de l'Environnement, de même que la Trent Conservation Coalition ou des organismes individuels de conservation qui font partie de la coalition. Des comités pourraient également participer en l'absence d'organismes de conservation. On rechercherait également la participation des Premières nations.

Les répercussions de ce modèle sont les suivantes : même si le gouvernement fédéral continue de posséder la majeure partie de l'infrastructure de gestion de l'eau, il n'en aurait plus le pouvoir exclusif de gestion. Il serait l'une des nombreuses voies à la table de concertation. Le financement fédéral appuierait le fonctionnement du conseil et divers organismes participeraient aux programmes sous forme de partage d'information et d'élaboration de modèles. Il faudrait établir des principes fondamentaux de gestion de l'eau pour guider les politiques et les décisions du conseil, par exemple l'état de la navigation. Les intervenants auraient la possibilité de prendre la parole aux réunions du conseil.

Un organisme voué à la gestion de l'eau : Selon ce scénario, un nouvel organisme indépendant est créé et sa seule responsabilité est la gestion de l'eau. Il pourrait s'inspirer, par exemple, du Lake of the Woods Control Board. Le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial, les organismes de conservation et les principales municipalités nommeraient les membres du conseil d'administration (dans ces deux derniers cas, selon le modèle du « conseil » décrit ci-dessus). Les membres du conseil d'administration seraient nommés en fonction de leurs compétences techniques. Une entente officielle serait envisagée avec les Premières nations.

Le conseil d'administration aurait un secrétariat qui verrait à l'élaboration de la politique, aux opérations techniques et aux communications. Le secrétariat gérerait également un processus de résolution des conflits. Des représentants uniques d'intérêts principaux, par exemple des propriétaires, des associations industrielles ou commerciales, et des comités bénéficieraient d'une reconnaissance officielle et participeraient aux réunions du conseil d'administration mais n'auraient pas droit de vote. Des ententes officielles seraient également conclues avec des organismes clés de protection des ressources naturelles, par exemple Parcs Canada et le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario, pour obtenir les avis de conseillers en matière de ressources.

Il découle de ce modèle qu'aucun organisme actuel ne gérerait l'eau. Le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial financeraient conjointement le nouvel organisme indépendant, comme dans le cas du Lake of the Woods Control Board. L'infrastructure

pourrait demeurer la responsabilité du gouvernement fédéral, mais son exploitation serait confiée au nouvel organisme.

Conclusion

Les difficultés liées à la gestion de l'eau dans le bassin hydrographique le plus important du sud de l'Ontario sont extrêmement complexes. Le présent document de travail est basé sur l'hypothèse que le statu quo ne permet pas de répondre aux objectifs changeants de la politique publique ou aux besoins des citoyens. Les options présentées constituent différents moyens de renforcer la gouvernance, la reddition des comptes, la participation des citoyens et les communications, l'élaboration des politiques et la technologie, selon divers degrés de centralisation ou de partage des responsabilités. Des variations de ces diverses options sont également possibles.

Annexe Un
Résumé
Atelier interorganismes sur la gestion des bassins hydrographiques (2005)

En juin 2005, Parcs Canada et le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario ont conjointement organisé un atelier sur la gestion de l'eau qui a réuni des représentants d'autres organismes gouvernementaux, des ONG, des Premières nations et des municipalités. L'atelier visait à brosser un tableau des préoccupations et des intérêts et à discuter des moyens de mieux collaborer.

Défis

- Parcs Canada prend les décisions sur la gestion de l'eau sans « participation officielle » d'autres intérêts qui peuvent être « considérablement touchés ».
- D'autres organismes prennent des décisions qui ont des répercussions sur la gestion de l'eau, mais sans que Parcs Canada y participe.
- Des organismes et des personnes préconisent des modifications à la gestion de l'eau sans en comprendre pleinement les répercussions, ou sans devoir en rendre compte.
- Le cadre actuel de prise de décisions ne tient pas compte des intérêts des intervenants.

Observations

- Il existe de grandes quantités de données, mais on ne les utilise pas assez pour changer véritablement les choses.
- Il existe une variété extrêmement grande d'intérêts des diverses instances.
- Le réseau est vaste sur le plan géographique et complexe.
- Il existe de nombreux objectifs concurrents, mais aucun moyen de résoudre les conflits.
- Les intervenants doivent prendre des décisions difficiles concernant l'affectation de la ressource et il n'y a pas assez d'eau pour répondre à toutes les exigences.
- Il faut que toutes les personnes qui participent à la gestion de l'eau ou qui en sont touchées reconnaissent les risques et les conséquences des diverses options, y compris l'inaction.
- Le financement est limité et on craint le transfert des coûts entre les divers ordres de gouvernements.
- Les aspects scientifiques n'ont pas été réunis dans un plan exhaustif pour la région élargie et aucun organisme n'a la capacité ou le mandat de le faire.
- Il faut un chef de file, un mandat législatif, et être capable de recueillir des fonds pour financer une bonne gestion de l'eau et les projets qui s'y rattachent.

Conclusions

Les participants étaient d'avis qu'un défi « extraordinairement complexe » les attendait, mais tous convenaient qu'il valait la peine de rechercher une gestion intégrée du bassin hydrographique. Ils en sont venus aux conclusions suivantes :

- Pour que les choses changent, il faudra un engagement à long terme de tous les organismes et des communications ouvertes avec les intervenants (qui devront participer).
- Une meilleure collaboration améliorerait immédiatement l'efficacité de la gestion de l'eau.
- Une structure de gouvernance devrait prévoir le partage des responsabilités et des mécanismes de résolution des conflits.
- Les décisions devraient être prises et les priorités établies de manière transparente, en fonction d'un cadre stratégique et législatif solide.

Étapes suivantes

Il a été convenu de convoquer un comité directeur élargi (au-delà des coorganisateur de l'atelier) pour examiner les étapes suivantes, notamment celles qui suivent :

- examiner les modèles et les processus d'autres instances;
- Parcs Canada devrait diriger, mais d'autres intérêts doivent participer;
- élaborer une vision, un mandat et des stratégies de communication.

Annexe Deux
Résumé
Étude sur la gestion de l'eau de Parcs Canada – 2007

La firme d'experts-conseils Ecoplans a mené l'étude commandée par Parcs Canada entre novembre 2006 et mai 2007. Ses objectifs étaient les suivants : documenter les intérêts en matière de ressources hydriques le long de la voie navigable et dans les lacs réservoirs connexes; examiner la gestion des ressources hydriques et les modèles de gouvernance utilisés ailleurs; et présenter des recommandations sur les méthodes qui serviraient le mieux les citoyens. La firme a organisé des consultations avec les associations de propriétaires de chalet, des intérêts commerciaux, le gouvernement, les Premières nations et des organismes de protection de l'environnement.

Principales constatations à l'issue des consultations

- Les **questions écologiques** ont été les plus souvent abordées, en particulier les effets de l'abaissement du niveau d'eau sur l'habitat des poissons et les milieux humides secondaires. On a également cité l'érosion et les plantes nuisibles.
- L'**accès** a été le deuxième problème en importance, en particulier les effets de l'abaissement du niveau d'eau sur la navigation, de même que l'accès et les dommages causés aux quais et l'approvisionnement en eau. Il a également été question de l'imprévisibilité des changements du niveau d'eau.
- Un troisième problème a trait à la **sécurité du public**, en particulier les dangers de la navigation lorsque le niveau de l'eau est bas.
- La **lutte contre les inondations**, et en particulier l'augmentation possible des risques d'inondation lorsque le régime d'eau est modifié; ce sont les municipalités et les organismes de conservation qui ont le plus souvent cité ce problème.
- Les **communications** ont été un thème commun, soit la nécessité d'informer le public sur le fonctionnement du réseau et les décisions prises, de publier des avis sur les changements apportés aux niveaux et aux débits d'eau, et de partager l'information avec les gouvernements et les organismes.
- L'énergie verte, la qualité de l'eau et des sédiments, les effets économiques des pratiques de gestion de l'eau (ou des modifications qui y sont apportées), et les changements climatiques ont aussi fait partie des préoccupations citées.

Autres organismes de gestion de l'eau

Divers organismes de gestion de l'eau ont été analysés; la navigation, l'accès à l'eau, la lutte contre les inondations, les pêches, la faune, la production d'hydroélectricité et la qualité de l'eau ont été les intérêts dont ils ont le plus souvent fait état. Les principales caractéristiques des organismes exemplaires sont les suivantes :

- *Compétence* : clairement établie dans les lois et la politique.

- *Structure* : les modèles varient (organisme unique, groupe technique, organisme basé sur le consensus), mais la plupart séparent les fonctions techniques et politiques ainsi que celles des communications et de la résolution des conflits.
- *Mandat* : clairement défini et habituellement lié à la loi; il est appuyé par la haute direction qui en fait également la promotion et il est diffusé au public.
- *Intérêts des intervenants* : même si la plupart des organismes gèrent la prise de décisions, ils s'assurent que les intervenants peuvent exprimer leurs opinions et obtenir de l'information. Les intervenants sont vus comme des clients et non des adversaires et on tient compte d'eux de façon proactive et inclusive.
- *Communications et diffusion externe* : engagement par le truchement de programmes officiels et non officiels, par exemple des sites Web, des réunions régulières, des processus de résolution des conflits (p. ex. protecteur du citoyen), des réactions en temps opportun, et des préavis/avertissements hâtifs des modifications apportées au réseau.
- *Prise de décisions sur les débits et les niveaux d'eau* : engagement envers une gestion intégrée de l'eau : ses principes, la structure organisationnelle, les ressources humaines et financières. Il y a peu de volatilité et d'imprévisibilité du réseau. Les méthodes de fonctionnement sont clairement définies.
- *Résolution des conflits* : les conflits sont réduits au minimum avec la plupart des intérêts grâce à une participation ouverte et soutenue. Il existe un mécanisme officiel clairement compris pour soulever des préoccupations et les résoudre; des gestionnaires connaissent les techniques de résolution des conflits. Les organismes qui ont constitué des groupes consultatifs des intervenants et adopté des programmes efficaces de diffusion externe semblent être ceux qui sont les moins victimes de conflits.
- *Outils de soutien des décisions* : ces organismes possèdent des données en temps réel sur les niveaux et les débits d'eau et ils utilisent des modèles informatiques assez perfectionnés et régulièrement mis à jour.

Recommandations de l'étude

- La voie navigable devrait être officiellement reconnue comme un corridor récréatif et écologique important à l'échelle nationale et provinciale; son mandat devrait être prévu dans une loi qui lie tous les ordres de gouvernement envers un ensemble commun d'objectifs. Des exemples provinciaux en sont l'escarpement du Niagara et la moraine d'Oak Ridges.
- Des objectifs clairs doivent être fixés dans un plan de gestion intégrée, élaboré au cours d'un processus ouvert de consultation.
- La voie navigable devrait être gérée par un conseil ou une commission dont les membres seraient nommés par un gouvernement supérieur.
- Un modèle de gouvernance semblable à celui du Lake of the Woods Control Board devrait être adopté et il devrait avoir les caractéristiques suivantes :

- ne pas reprendre ou usurper les responsabilités des gouvernements actuels;
- comprendre des représentants du Canada, de l'Ontario, des Premières nations, et des organismes de conservation situés le long de la voie navigable;
- comprendre un comité consultatif officiel des intervenants;
- avoir accès à l'expertise technique gouvernementale et être appuyé par un secrétariat qui veillerait à la mise en œuvre de ses décisions;
- être suffisamment financé par les gouvernements fédéral et provincial;
- comprendre des partenariats afin de réunir des données et des modèles, et inclure des communications exhaustives avec les intervenants et le public.

Annexe Trois Résumé

Conference Board du Canada – « *Naviguer en eaux troubles : Évaluation de la gouvernance et de la gestion de l'eau au Canada* » (mai 2007)

Ce rapport récent porte sur la gouvernance et la gestion des ressources hydriques au Canada. On s'est servi de cinq études de cas provenant d'un peu partout au pays pour broser un tableau général des problèmes de gestion de l'eau. Le rapport énonce d'abord les principes suivants :

- l'eau est une ressource importante et n'a pas été entièrement appréciée d'un point de vue stratégique et administratif;
- il faut prêter attention en raison des très nombreuses pressions exercées sur les ressources hydriques, dont la croissance démographique, le développement économique, et les changements climatiques, pour n'en nommer que quelques-uns;
- les institutions doivent trouver des moyens de s'adapter à ces pressions et à d'autres et de composer avec elles, tout en maintenant des réseaux hydriques salubres.

Difficultés liées à la gouvernance

- la coordination des politiques au sein du même ordre de gouvernement, lorsque des intérêts contradictoires compliquent la réalisation d'une politique et d'objectifs clairs dans un bassin hydrographique;
- la coordination fédérale/provinciale lorsque le chevauchement de responsabilités peut créer des tensions et des difficultés;
- Les institutions doivent vouloir travailler en collaboration et respecter des ententes précises de gouvernance, étant donné que les bassins hydrographiques ne se conforment pas à des frontières politiques.

Difficultés liées à la gestion

- la concurrence entre les intérêts régionaux et locaux;
- des exigences contradictoires pour des quantités limitées d'eau;
- l'examen absolument exclusif des eaux souterraines et des eaux de surface;
- l'information limitée (p. ex. sur la qualité de l'eau, mais pas sur sa quantité, ou vice versa).

Recommandations

- 1) *Clarifier les structures de gouvernance*
Établir des objectifs stratégiques cohérents et appuyés par les intervenants dans le bassin hydrographique.
 - Qui possède la ressource, qui l'administrera et qui la gèrera.

- Établir un cadre de prise de décisions et un processus de rétroaction et d'information.
- Il vaudrait mieux un seul organisme de gestion de l'eau qui détienne le pouvoir et la compétence pour tous les aspects de l'utilisation, du traitement et de la conservation de l'eau.

2) *Encourager une approche intégrée de gouvernance des bassins hydrographiques*

Intégrer les connaissances et les compétences des gestionnaires de tous les niveaux dans la prise de décisions sur le bassin hydrographique.

- Convenir d'une structure de gouvernance de haut niveau.
- Établir des organismes de gestion aux niveaux appropriés.
- Former des divisions pour définir, surveiller et réaliser les priorités.
- La participation des groupes locaux est importante – envisager une méthode « ascendante ».

3) *Améliorer la coordination entre les organismes*

Élaborer des objectifs stratégiques cohérents et trouver des moyens de résoudre les problèmes liés aux intérêts contradictoires des ministères à tous les niveaux.

- Déterminer l'équilibre à établir entre les besoins de débit des cours d'eau et les besoins de développement économique de la région et l'adopter.

4) *Intégrer la gestion des eaux souterraines et des eaux de surface*

Établir la disponibilité et les limites à long terme des ressources d'un bassin hydrographique.

- La qualité et la quantité de la source et des eaux souterraines sont interdépendantes et doivent être considérées comme telles.

5) *Établir l'ordre des priorités et budgétiser la recherche de l'information nécessaire pour appuyer le processus décisionnel.*

Surveiller et mesurer l'efficacité et la durabilité de la gestion et de l'intendance des ressources hydriques.

- Des renseignements comme le taux de réalimentation annuel des aquifères souterraines, les tendances saisonnières en matière de consommation, le débit nécessaire à l'écosystème, et les perspectives de croissance économique à long terme du bassin hydrographique.
- Les gestionnaires de l'eau doivent fixer des priorités pour la collecte de données en raison des ressources financières limitées.

6) *Explorer la possibilité d'utiliser davantage les instruments axés sur le marché*

Répartir les ressources de plus en plus rares en fonction de leur valeur sociale et économique la plus grande.

- Par le passé, la rareté de l'eau n'a pas été considérée comme un problème au Canada, mais elle préoccupe de plus en plus maintenant. L'établissement du prix de l'eau et la gestion de la demande sont deux outils complémentaires. En 2004, ces outils avaient réduit la demande moyenne d'eau en agriculture dans un district proche de Kelowna, en Colombie-Britannique – presque 30 % de moins que le taux de consommation moyen des 29 dernières années.