

Chapitre 4

Améliorer l'efficacité gouvernementale

Dès le début de notre mandat, nous avons commencé à recevoir des lettres concernant la mortalité d'un grand nombre de carpes dans les lacs Kawartha. Les citoyens nous questionnaient sur les mesures à prendre pour se débarrasser des poissons morts qui flottaient sur l'eau et qui étaient rejetés sur le rivage. La gestion de centaines, voire de milliers de poissons morts représentait un réel défi auquel les citoyens et les gouvernements n'étaient pas préparés.

Nous avons suivi le dossier pendant un certain nombre de semaines, tant dans les journaux que dans nos réunions publiques. Nous avons écouté ce qu'avaient à dire, à tour de rôle, les autres organismes gouvernementaux de tous les niveaux pour se dégager de leur responsabilité de ramasser les poissons morts. Certains d'entre eux s'en sont même pris à d'autres qui, selon eux, ne faisaient pas le nécessaire pour venir à bout du problème.

Le dossier des carpes mortes illustre clairement le défi de gouvernance auquel fait face la voie navigable. Un nombre important d'organismes gouvernementaux de tous les niveaux manifestent un certain intérêt pour la voie navigable ou assument en partie la responsabilité de sa gestion. Personne, pas même les employés du gouvernement, ne connaît exactement les responsabilités qui incombent à chacun.

La mortalité massive des carpes démontre à quel point il est important d'améliorer nos connaissances du monde naturel, lesquelles jouent un rôle essentiel dans notre prise de décisions.

Tout au long de nos consultations, les citoyens, les associations pour la protection des lacs, les associations d'industries et même les organismes gouvernementaux ont exprimé des inquiétudes concernant les responsabilités ambiguës et les lacunes en matière de reddition de comptes. Ils ont fourni des exemples de services gouvernementaux et de responsabilités réglementaires qui font double emploi et ont relevé des secteurs qui semblent échapper à la responsabilité de tous les gouvernements. Ils sont déçus de ne pas savoir vers qui se tourner pour discuter d'un problème particulier et ont formulé des commentaires sur la culture qui encourage les intervenants à s'accuser les uns les autres.

Les organismes gouvernementaux que nous avons entendus ne sont pas parvenus à établir des communications efficaces avec le public ou entre eux. De toute évidence, ils ne semblaient pas avoir trouvé des moyens qui auraient permis aux citoyens de communiquer avec eux (en leur offrant une tribune par exemple).

Nous avons nous-mêmes fait face à ce manque d'ouverture. Nous avons eu beaucoup de mal à trouver un organisme gouvernemental pouvant nous aider à répondre aux nombreuses questions qui nous étaient adressées. Nous avons rédigé des lettres et organisé des réunions avec un certain nombre d'organismes gouvernementaux afin de susciter des discussions sur l'avenir de la voie navigable, mais sans grand succès. Nous sommes finalement parvenus à avoir des échanges fructueux avec des municipalités, des offices de protection de la nature, des Premières nations et un ou deux ministères fédéraux, mais nous n'avons guère réussi à obtenir la participation de la province.

Dans son étude de 1971, le professeur George Rich de l'université de Waterloo analyse les caractéristiques administratives et juridictionnelles des voies navigables nationales, notamment pour la voie navigable Trent-

Severn⁵. M. Rich a découvert qu'il y avait onze organismes et ministères fédéraux et onze organismes et ministères provinciaux « dont les intérêts portent entre autres sur les voies navigables ». Ces organismes et ministères appliquaient un total de 69 mesures législatives en rapport avec les voies navigables.

Nous sommes convaincus que, depuis cette étude, les mesures législatives et gouvernementales se sont complexifiées et que les ressources mises à la disposition des organismes gouvernementaux afin d'assumer leurs responsabilités ont diminué. Au cours des dernières années, à cause des programmes de réduction du déficit, la grande majorité des organismes gouvernementaux ont subi une diminution de personnel et de ressources par rapport au coût de la vie et en chiffres réels. Cette fragmentation des responsabilités juridiques et administratives nuit grandement à l'efficacité de la gestion, c'est le moins qu'on puisse dire.

Afin de surmonter les nombreuses difficultés auxquelles fait face la voie navigable, il faut remettre en question les compétences. La qualité de l'eau et l'utilisation des terres, par exemple, sont des responsabilités provinciales. Cependant, le gouvernement fédéral possède des droits de propriété et une compétence qui s'étendent sous la laisse des hautes eaux et sur les terres fédérales qui sont associées à la voie navigable. Or, de nombreux citoyens et représentants du gouvernement ne font pas la distinction entre ces deux champs de compétence.

Certains de nos interlocuteurs se sont portés à la défense d'une organisation unique qui assumerait l'ensemble des responsabilités liées à la voie navigable et qui offrirait un « guichet unique » pour les communications et les services. Ils ont même préconisé le regroupement de divers textes législatifs provinciaux et fédéraux dans une seule loi spéciale consacrée à la voie navigable Trent-Severn.

Bien que nous reconnaissons l'attrait que représente cette approche, nous sommes venus à la conclusion qu'il serait plus profitable sur le plan du rendement, de la responsabilisation et de la rentabilité de continuer à exercer la majeure partie de nos activités dans le contexte du cadre gouvernemental actuel.

Cela étant dit, l'efficacité du cadre actuel doit être améliorée. Les soumissions présentées par le public et les résultats de la recherche nous ont fourni un ensemble de principes de gouvernance qui sont à la base de nos recommandations. Ces principes sont les suivants :

- Les organismes gouvernementaux doivent respecter leur mandat et se limiter à ce qui relève de leurs compétences et de leurs capacités et ils doivent être appuyés dans leur travail par des lois et des politiques détaillées;
- Le mode de gouvernance doit être aussi simple, limpide et transparent que possible;
- Le mode de gouvernance doit mettre l'accent sur la communication bilatérale, et les personnes concernées par les décisions doivent prendre part au processus décisionnel; et
- Les organismes gouvernementaux qui exercent un rôle dans la gestion des terres et des eaux doivent faire preuve d'un esprit de collaboration et d'équipe.

Nous sommes d'avis que nous devons améliorer grandement la coordination et la communication au sein des organismes gouvernementaux et entre eux ainsi qu'avec les citoyens afin de renforcer la gouvernance liée à la voie navigable. Dans nos deux premières recommandations, nous fournissons un cadre géographique et un mécanisme pour y parvenir. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux doivent aussi travailler

⁵ George S. Rich, *National Waterways: A Study of the Jurisdiction and Administrative Characteristics of Waterways and Proposals for their Future Administration*, 1971, document inédit, p. 20.

ensemble pour résoudre les problèmes de longue date qui concernent la propriété et la compétence. Enfin, nous pensons qu'il est urgent de prêcher par l'exemple, notamment pour que les nouvelles lois et politiques tiennent compte des besoins actuels.

Envisager une approche basée sur la région patrimoniale

Dans notre vision de la voie navigable Trent-Severn, nous donnons une image nouvelle, stimulante et englobante fondée sur les grands bassins hydrographiques et les liens qui ont influencé leur mode d'aménagement. Nous pensons que l'établissement d'une identité patrimoniale incitera les résidents permanents et saisonniers ainsi que les visiteurs à adopter une vision générale, ce qui contribuera à préserver les qualités particulières des bassins hydrographiques de la voie navigable à mesure que la région continuera d'évoluer.

Le concept de « région patrimoniale » est le reflet d'une identité commune et d'un cadre visant à encourager les communautés et les organismes à travailler ensemble. Dans son réseau de parcs et de lieux historiques, le National Park Service des États-Unis a établi une catégorie officielle d'aires protégées désignée sous le nom d'« aire patrimoniale naturelle » (« Natural Heritage Area »).

[Traduction]

Elles visent à préserver des aspects importants de l'histoire des États-Unis et à les faire connaître aux visiteurs. Fondées sur le partenariat, les aires patrimoniales permettent à un large éventail de parties de travailler ensemble afin de concrétiser une vision commune de l'avenir d'une aire... Elles visent... à préserver les lieux patrimoniaux et les lieux naturels extraordinaires qui sont partie prenante de l'avenir économique et social de leurs communautés⁶.

À la différence de ce qui se produit dans un parc national traditionnel, les terres situées à l'intérieur d'une aire patrimoniale nationale ne sont pas détenues ou gérées par un organisme gouvernemental. La protection des sites et des ressources d'une aire est plutôt assurée par une commission qui travaille en partenariat avec divers organismes de la région, de l'État et du pays ainsi qu'avec un grand nombre d'organismes privés et sans but lucratif.

Dans ce contexte, le National Park Service des États-Unis utilise le concept de « corridor patrimonial ». Le canal Erie est un corridor patrimonial national, tout comme le John M. Chaffee Blackstone River Valley, d'une longueur de 75 kilomètres et d'une superficie de 162 000 hectares, qui a été créé par une loi du Congrès en vue de protéger les ressources naturelles et culturelles et d'offrir des possibilités récréatives⁷. La promotion d'économies durables pour les collectivités et l'éducation du public sont également des objectifs importants.

La région de la voie navigable Trent-Severn révèle une identité commune étonnante. Cette identité s'exprime par les caractéristiques naturelles de la région, pour la plupart définies en fonction de l'eau. Cette identité est affirmée par la majorité, sinon la totalité, de plus de 500 lieux patrimoniaux de l'ensemble de la région désignés par tous les paliers de gouvernement.

⁶ National Park Service, « What is a National Heritage Area? ». Extrait du site Internet : www.nps.gov/history/heritageareas/FAQ/INDEX.HTM (en anglais seulement).

⁷ Jessica Brown, Nora Mitchell et Jacqueline Tuxill. 2003 « Partnerships and lived-in landscapes: an evolving system of US systems of parks and protected areas », *Parks*, Vol. 13 (2).

L'identité de la voie navigable se reflète dans les traditions économiques des collectivités de l'ensemble de la région, dont la plupart doivent leur établissement à la proximité de l'eau et aux avantages que procure l'eau sur le plan de l'énergie, du transport et de l'exploitation des ressources. L'économie de ces collectivités continue de dépendre de cette ressource aujourd'hui en raison de l'importance que revêt l'économie « axée sur le mode de vie » – les gens et les entreprises sont attirés dans ces collectivités en raison de la proximité de l'eau.

Les organismes culturels de l'ensemble de la région en racontent l'histoire et mettent en valeur l'art, la musique et la littérature qui témoignent de son caractère unique. Les entreprises se réfèrent à la région, et particulièrement à la voie navigable, dans leurs publicités visant à attirer le tourisme et les entreprises dans la région.

Les citoyens, les collectivités et les groupes d'intérêt locaux se sont réunis fréquemment pour discuter de sujets d'intérêt commun, comme le tourisme et la stratégie de marque, la gestion de l'eau et les espèces en péril. Ces réunions sont le reflet d'une identité commune qui forme la base d'une collaboration future.

Le concept de « région patrimoniale » reflète cette identité commune et le cadre visant à encourager les communautés et les organismes à travailler ensemble. Par conséquent, nous recommandons de désigner les deux grands bassins hydrographiques qui forment la voie navigable Trent-Severn comme étant une « région patrimoniale nationale » au sein de laquelle les collectivités et d'autres intervenants travailleraient et planifieraient en collaboration.

À notre connaissance, il n'existe actuellement aucune désignation semblable au Canada. Toutefois, une collaboration existe déjà entre de nombreux acteurs régionaux en vue de promouvoir des routes et des secteurs auprès des touristes. Nous recommandons d'élargir ce concept afin d'y intégrer un plus grand nombre d'objectifs communs.

Compte tenu de notre expérience à l'égard d'initiatives semblables et des conseils qui nous ont été adressés, le concept de région patrimoniale ne doit pas être imposé par les paliers supérieurs de gouvernement. Pour être efficace, une telle idée doit venir de la base. C'est pourquoi nous pensons qu'il revient aux collectivités d'exercer un leadership en faveur de l'établissement de la région patrimoniale, avec l'aide, sous forme technique ou autre, des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral.

Plus loin dans le présent rapport, nous traiterons de la façon dont l'importance historique nationale de la voie navigable peut se refléter dans cette région patrimoniale.

RECOMMANDATION N° 1

Fournir un cadre géographique qui favorise la communication et la coordination par la mise en place d'un processus lancé et dirigé par la collectivité en vue de l'établissement de la région patrimoniale nationale Trent-Severn.

Un conseil sur la région patrimoniale Trent-Severn

La région patrimoniale est une région géographique qui englobe des citoyens, des organismes et des gouvernements possédant une identité commune et, idéalement, un ensemble d'objectifs communs. Dans la présente section, nous présentons un mécanisme permettant de formuler et d'atteindre ces objectifs de façon concertée.

L'idée n'est pas nouvelle. Dès 1971, M. Rich invoque la nécessité de mettre en place un mécanisme visant à coordonner les activités des divers organismes et paliers de gouvernement qui participent à la gestion de la voie navigable. Il défend l'idée selon laquelle les voies navigables sont des entités « nationales » plutôt que fédérales

ou provinciales. Il prône la simplicité, la participation des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral, la mobilisation des citoyens et l'établissement d'ententes de financement partagé – au moyen des programmes actuels ou autrement.

En février 1975, le ministre fédéral des Affaires indiennes et du Nord et le ministre provincial des Richesses naturelles signent une entente historique visant à coordonner les activités du Canada et de l'Ontario à l'égard de la voie navigable Trent-Severn et du Canal-Rideau. Cette entente est le fruit de plusieurs années de collaboration entre les deux gouvernements dans le cadre de la Canada-Ontario Rideau-Trent-Severn Study (CORTS). Elle reconnaît l'importance des deux voies navigables sur les plans patrimonial, récréatif et environnemental pour le Canada et l'Ontario et admet qu'un avenir prometteur dépend des efforts concertés qui sont déployés.

Ce cadre de collaboration est appliqué jusqu'en 1982 et mène à la publication de politiques conjointes visant à orienter les gouvernements dans la gestion des divers aspects entourant la voie navigable, notamment le tourisme, l'utilisation des terres, la gestion de l'eau, les loisirs, la lutte contre la pollution et la conservation du patrimoine⁸. En ce qui concerne les tâches à venir, le document stratégique donne la priorité à la mise en oeuvre concertée des politiques et souligne l'importance de mobiliser les municipalités.

Pour des raisons obscures, ce cadre de collaboration cessera en grande partie d'être appliqué au cours des années suivantes.

Nous pensons que la coordination et la collaboration entre les gouvernements sont plus importantes aujourd'hui que jamais. Les défis ciblés dans le processus de la CORTS sont plus difficiles à relever aujourd'hui pour diverse raisons : croissance de la population, développement accru, changement climatique, espèces envahissantes et besoins concurrents de ressources rares comme l'eau et l'accès public aux berges. Les programmes gouvernementaux sont plus complexes qu'avant et les ressources disponibles pour leur exécution se sont amenuisées. Par surcroît, les attentes des citoyens à l'égard de la transparence, des communications en temps réel, de la responsabilisation et de la participation ont augmenté de façon exponentielle.

Nous croyons que le cadre de collaboration et les outils mis en place tout au long du processus de la CORTS ont été bénéfiques pour les Canadiens et les Ontariens. Si nous tenons compte des circonstances actuelles et des objectifs qui reflètent une culture de viabilité, un cadre plus solide et plus efficace pourrait être utile dans l'avenir.

Nous avons examiné un certain nombre de modèles de collaboration mis en place par d'autres intervenants. Notre intérêt s'est porté plus particulièrement sur le Fraser Basin Council et sur sa vision du bassin du fleuve Fraser « selon laquelle le mieux-être social est favorisé par une économie dynamique maintenue par un environnement sain »⁹. Nous appuyons aussi le modèle mis de l'avant par la Hudson River Greenway dans l'État de New York qui vise à « faciliter l'élaboration d'une stratégie régionale volontaire visant à protéger la paysage et qui est axée sur la protection des ressources naturelles, culturelles et récréatives tout en favorisant le développement économique et en maintenant la tradition de prise de décisions locales sur l'utilisation des terres »¹⁰. Le modèle de la Ontario Waterfront Regeneration Trust a aussi permis de rassembler les collectivités établies autour du lac Ontario.

⁸ Canada-Ontario Rideau-Trent-Severn: CORTS. 1982, *Canada-Ontario Policies for Rideau-Trent-Severn Corridor*.

⁹ Fraser Basin Council, site Web du *Fraser Basin Council*. Extrait du site Internet : www.fraserbasin.bc.ca (en anglais seulement).

¹⁰ Hudson River Valley Greenway, site Web de la *Hudson River Valley Greenway*. Extrait du site Internet : www.hudsongreenway.state.ny.us (en anglais seulement).

L'idée d'une approche concertée recueille déjà quelques appuis. La Société d'aide au développement des collectivités (SADC) des lacs Kawartha souligne le besoin de « réunir les collectivités le long de la Trent, afin de créer une collectivité plus cohésive et plus visible capable d'informer et d'éduquer le public et de susciter son intérêt à l'égard de l'une de nos ressources les plus précieuses »¹¹. La Société d'aide au développement des collectivités (SADC) de l'Est de l'Ontario propose, quant à elle, d'adopter un point de vue à long terme qui permette d'établir un lien entre l'activité économique de la voie navigable et la santé sociale et environnementale. Mentionnons aussi que la Chambre de commerce des lacs Kawartha exhorte le gouvernement fédéral à créer un plan de développement économique pour la voie navigable qui ferait participer les organismes et les gouvernements locaux mais qui serait administré par le fédéral.

Nous recommandons d'établir un conseil officiel sur la région patrimoniale Trent-Severn dans le but de promouvoir et de défendre la viabilité de la région patrimoniale (en particulier les lacs, les rivières et les paysages importants) et de sensibiliser les gens à cet égard. Les membres du conseil, qui seraient issus du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial, des municipalités, des Premières nations et de la population en général, seraient les « gardiens » d'une charte sur le développement durable de la région patrimoniale. Dans cette charte, les membres s'engageraient à l'égard des principaux concepts du développement durable : poursuite des objectifs sociaux et économiques dans le contexte d'une éthique de conservation rigoureuse.

Le conseil sur la région patrimoniale faciliterait la compréhension du travail des gouvernements et favoriserait la communication et la coordination entre eux. Il serait appelé à jouer un rôle de sensibilisation, à réunir les communautés d'intérêt, à conserver les documents de recherche pertinents, à établir des objectifs et à comparer les progrès réalisés à ces objectifs. Ce conseil serait établi et financé par les gouvernements provincial et fédéral. Les municipalités et d'autres intervenants pourraient y apporter une contribution. Une description détaillée de ce conseil est fournie à l'annexe B.

RECOMMANDATION N° 2

Coordonner les activités des organismes gouvernementaux et des organisations de citoyens afin d'atteindre un ensemble d'objectifs communs liés au développement durable de la région patrimoniale par l'établissement d'un conseil permanent sur la région patrimoniale Trent-Severn.

Tout au long de nos consultations, de nombreuses préoccupations importantes d'un point de vue écologique ont été exprimées au sujet de la voie navigable et plusieurs suggestions ont été formulées sur la façon d'y répondre. Ces suggestions pourraient intéresser le conseil. Nous les reproduisons ici afin que les autorités compétentes puissent les examiner. Les voici :

- Coordonner les programmes éducatifs sur les pratiques d'aménagement des berges respectueuses de l'environnement et les adresser aux résidents riverains, aux entreprises et au milieu agricole;
- Interdire l'utilisation de pesticides et d'engrais à proximité des berges de la voie navigable;
- Mettre en oeuvre un programme d'inspection continu des fosses septiques et éliminer complètement les eaux usées non traitées qui sont rejetées par les usines municipales de traitement des eaux usées; et
- Élaborer une approche intégrée de gestion à long terme de la végétation aquatique.

¹¹ Société d'aide au développement des collectivités des lacs Kawartha. *Soumission à la Commission sur l'avenir de la voie navigable Trent-Severn*, 29 septembre 2007.

Clarifier les compétences

Dans notre document de travail, « Compétences sur la voie navigable – Pouvoirs et responsabilités », nous présentons les questions et les incertitudes quant à la propriété et aux compétences le long de la voie navigable. Nous y indiquons que la compétence est « la voie essentielle pour définir les responsabilités fiduciaires et les pouvoirs en matière de gestion de la voie navigable »¹². Il est pratiquement certain que la confusion en ce qui concerne la compétence a nui à l'intérêt public.

La gestion de la voie navigable est un dossier complexe en soi puisqu'il n'est pas toujours évident de savoir qui possède quoi et qui a la compétence pour agir.

Permettez-nous de décrire brièvement notre position à l'égard du régime actuel de propriété. Les données montrent, selon nous, que le lit des lacs et des rivières le long des chenaux de navigation relèvent du gouvernement fédéral, à l'exception des terrains appartenant aux Premières nations et des terrains privés. Avec l'accord tacite du gouvernement fédéral, la province de l'Ontario revendique la propriété des lits des lacs Simcoe et Couchiching, mais cette revendication nous paraît dénuée de fondement juridique. Il semble que l'Ontario exerce ses compétences par souci de commodité administrative en réponse à un manque de clarté.

Nous pensons aussi, à la lecture du décret provincial de 1905, qu'il existe des incertitudes juridiques en ce qui concerne la propriété du lit des lacs et des rivières qui forment le réseau de lacs réservoirs. L'Ontario revendique actuellement la propriété de ces ouvrages en exerçant ses compétences provinciales.

Pour la province, ce manque de clarté n'a rien d'étonnant. Des efforts sont déployés depuis 1938 pour résoudre ces enjeux. En 1988, des représentants du gouvernement fédéral et du gouvernement de l'Ontario ont élaboré un plan d'action pour sortir de l'impasse. Cependant, ce plan est resté, à toute fin pratique, lettre morte.

S'il fallait recommencer depuis le début la conception du régime de propriété et de compétence de la voie navigable, nous transférerions la propriété de la majeure partie du lit de la voie navigable à la province. Nous sommes d'avis que l'Agence Parcs Canada n'est pas obligée d'assumer la propriété du lit des lacs et des rivières pour exercer ses responsabilités en matière de gestion d'un lieu historique national, notamment d'une voie navigable. Nous pensons aussi que la province et les municipalités sont mieux placées pour gérer ces terres¹³ dans l'intérêt public puisqu'elles assument des responsabilités semblables dans d'autres parties de la province et qu'elles se sont dotées des lois, des politiques et de l'expertise nécessaires pour gérer ces terres et ces ressources. La clarification des questions de propriété et de compétence permettrait de réduire la confusion et le chevauchement de tâches et serait, sans doute, plus compatible avec la pratique constitutionnelle appliquée ailleurs au Canada.

Nous savons toutefois que le transfert de la propriété du lit des lacs et des rivières à la province ne serait pas sans complication. Avant d'accepter une telle responsabilité, la province tenterait d'obtenir des précisions sur la propriété actuelle, notamment des informations détaillées sur les lots d'eau privés. Elle chercherait aussi à comprendre les responsabilités qu'elle pourrait être appelée à exercer en ce qui concerne la propriété, notamment les dispositions prévues pour assurer la gestion des sites contaminés connus et inconnus comme ceux situés à proximité de l'embouchure de la rivière Trent.

¹² Secrétariat de la Commission. 2007. « Compétences sur la voie navigable – Pouvoirs et responsabilités », *Document de travail n° 6*, p. 2.

¹³ « Terres » dans ce contexte comprend le lit des plans d'eau.

Les représentants du gouvernement provincial ont aussi indiqué de façon officieuse qu'ils souhaiteraient que le régime foncier et l'utilisation du lit à des fins commerciales soient reconnus officiellement avant d'accepter le transfert. Les préoccupations exprimées par les Premières nations à l'égard du transfert des lits adjacents à leurs réserves pourraient compliquer les relations intergouvernementales. Enfin, certains aspects relatifs à la propriété fédérale pourraient être inscrits dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. La modification de cette *Loi*, le cas échéant, ne serait pas une mince affaire.

Même si nous jugeons qu'un transfert de propriété serait dans le meilleur intérêt des Canadiens, nous reconnaissons que cette tâche n'est pas facile. Par conséquent, nous suggérons que le Canada et l'Ontario concentrent leur énergie à court terme sur la résolution des anomalies actuelles et la **reconnaissance officielle** de celles-ci – à savoir l'exercice des compétences provinciales à l'égard des lacs Simcoe et Couchiching et des lacs réservoirs. Nous nous attendons à ce que cette question suscite l'intérêt de la province compte tenu de sa volonté exprimée de promulguer une loi afin d'assurer la protection du lac Simcoe.

RECOMMANDATION N° 3

Lever l'incertitude sur les compétences relatives aux lacs Simcoe et Couchiching et aux lacs réservoirs par la résolution des problèmes en suspens sur le sujet grâce à des discussions entre le Canada et l'Ontario.

Droits dans les eaux

Dans la section précédente, nous avons traité de l'importance de clarifier la propriété et la compétence à l'égard de la voie navigable. Un autre problème reste à résoudre en ce qui concerne la compétence. Qui a le pouvoir de distribuer une quantité limitée d'eau des bassins hydrographiques de la Trent et de la Severn afin de répondre aux besoins en constante augmentation?

À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral gère, par l'entremise de Parcs Canada, le stockage et l'écoulement de l'eau dans le réseau, alors que le ministère de l'Environnement de l'Ontario délivre, aux termes de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, les « permis de prélèvement d'eau » aux municipalités, aux carrières et à d'autres utilisateurs. Parcs Canada est tenu publiquement responsable des quantités d'eau et de l'écoulement de l'eau, tandis que la province n'assume aucune responsabilité directe à l'égard des nombreuses répercussions qu'engendrent ses permis de prélèvement d'eau. Le nombre de permis délivrés est estimé à plus de 6 000, bien que nous n'ayons pas été en mesure de confirmer ce chiffre.

Nous croyons que tous les organismes gouvernementaux qui participent à la gestion de l'eau doivent oeuvrer en faveur d'une approche intégrée. Il n'est guère sensé pour un organisme d'assumer la responsabilité du stockage et de l'écoulement de l'eau des bassins hydrographiques, alors qu'un autre organisme, qui relève d'un niveau de gouvernement différent, exerce un contrôle sur le prélèvement et l'utilisation de l'eau.

Dans le chapitre « Garantir l'avenir de notre eau », nous proposons un mécanisme général en vue d'améliorer la gestion de l'eau. Le succès de ce mécanisme ne sera assuré que si les compétences gouvernementales sont précisées en ce qui concerne le stockage, l'écoulement et la distribution de l'eau. Nous estimons que le décret provincial de 1905 attribue bel et bien cette compétence au gouvernement fédéral et que celui-ci doit la revendiquer activement.

RECOMMANDATION N° 4

S’efforcer d’assurer la gestion intégrée de l’eau par la revendication des droits et des responsabilités du gouvernement fédéral en ce qui concerne la gestion du stockage, de l’écoulement et de la distribution de l’eau des deux bassins hydrographiques.

Nécessité de changements législatifs et d’amélioration des politiques

La responsabilité des canaux historiques du Canada a été confiée à Parcs Canada en 1972. Cependant, nous pensons que l’Agence n’a jamais vraiment intégré les canaux historiques dans sa famille patrimoniale. Dans une certaine mesure, Parcs Canada semble avoir joué un rôle de parent adoptif bienveillant pour les canaux historiques. Ceux-ci ont été accueillis dans la maison, mais n’ont jamais reçu de nom de famille.

Actuellement, la *Loi sur le ministère des Transports* régit la gestion des canaux. Cette *Loi* fournit aux canaux un « port d’attache » administratif et autorise l’exercice d’une compétence par ce Ministère, sans pour autant confier à celui-ci un mandat ou des objectifs. Les règlements régissant les canaux pris en vertu de la *Loi sur le ministère des Transports* datent d’un certain temps et ne contribuent pas à appuyer la gestion efficace des canaux au XXI^e siècle. De plus, l’existence de deux règlements d’application de la *Loi* – le *Règlement sur les canaux* et le *Règlement sur les canaux historiques* – lesquels sont truffés de chevauchements, nous laissent perplexes. Un examen approfondi de ces règlements a été entrepris au cours des dernières années, mais aucun progrès n’a été réalisé à ce chapitre.

Pour être considérée comme le véritable parent des canaux historiques, l’Agence Parcs Canada doit assumer la pleine responsabilité du Règlement sur les canaux historiques sur les plans stratégique et juridique. Nous sommes conscients qu’une législation améliorée à l’égard des lieux historiques nationaux est actuellement à l’étude. Le Parlement doit saisir cette occasion pour faire une déclaration claire sur le mandat patrimonial des canaux plutôt que de reléguer ces derniers dans la catégorie des « autres lieux patrimoniaux protégés » comme le fait la *Loi sur l’Agence Parcs Canada*. Nous demandons au gouvernement fédéral d’examiner et de moderniser le Règlement sur les canaux historiques et d’en faire la principale priorité de son programme législatif.

RECOMMANDATION N° 5

Permettre à Parcs Canada d’assumer la « propriété » des canaux historiques et d’améliorer l’efficacité de leur gestion par l’adoption des mesures suivantes :

- a) Transférer la législation sur les canaux historiques à Parcs Canada.**
- b) Doter les nouveaux instruments législatifs d’un mandat ambitieux à l’égard du patrimoine.**
- c) Moderniser et renforcer les règlements actuels régissant la gestion des canaux historiques du Canada.**

Parcs Canada gère ses canaux historiques conformément à deux documents stratégiques importants. Les « Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada » fournissent un cadre stratégique général pour l’ensemble des activités de Parcs Canada et comprennent des énoncés de politique sur les parcs nationaux, les lieux historiques nationaux, les canaux historiques et d’autres ressources. Le deuxième document stratégique important est la « Politique sur la gestion des ressources culturelles ».

Comme c'est le cas pour la législation, nous croyons que les politiques sur les canaux historiques nécessitent des améliorations. Elles sont brèves, limitatives, dénuées de vision et de profondeur. Elles laissent entendre, par exemple, que les canaux servent principalement à la navigation et que ceux-ci visent essentiellement à répondre aux besoins des plaisanciers. Nous sommes en désaccord avec ces énoncés.

Les objectifs des canaux historiques doivent être élargis pour inclure tous les visiteurs, notamment les plaisanciers, les visiteurs terrestres, les résidents des collectivités situées le long de la voie navigable et les habitants des différentes villes en expansion desservies par un grand nombre de ces canaux, comme Ottawa, Toronto et Montréal. Dans les faits, la principale fonction de la majorité des canaux historiques du Canada est de répondre aux besoins changeants d'un éventail de visiteurs terrestres. Chaque année, le nombre de visiteurs terrestres qui fréquentent et apprécient la voie navigable Trent-Severn ne cesse d'augmenter comparativement aux plaisanciers. Cette tendance s'observe dans l'ensemble des voies navigables ailleurs dans le monde.

Selon une estimation prudente, environ 1,5 million de visiteurs terrestres fréquentent et apprécient les postes d'éclusement le long de la voie navigable et quelques millions d'autres fréquentent d'autres parcs et espaces verts le long de la voie navigable pour nager, pêcher, pique-niquer, marcher, profiter de la nature et tout simplement pour respirer de l'air frais. Chaque année, plus de 230 000 visiteurs terrestres s'arrêtent au ber roulant de Big Chute. Les politiques sur les canaux historiques doivent préciser clairement l'engagement pris par Parcs Canada de faire participer l'ensemble des visiteurs, y compris les visiteurs terrestres, et de répondre à leurs besoins.

Les politiques sur les ressources culturelles doivent non seulement être plus générales, mais elles doivent aussi refléter l'importance des paysages culturels, de la gamme complète des réalisations et des inventions humaines liées à l'eau, des arts et de l'évolution continue des canaux historiques.

Les fonctions naturelles et écologiques des canaux historiques revêtent aussi une grande importance pour les Canadiens. Nous sommes d'avis que les objectifs de « Protection des ressources naturelles » énumérés dans la section sur les canaux historiques *des Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada* ne reflètent pas adéquatement ce rôle important. Nous désirons attirer votre attention sur la section 1.1.6 de la *Politique sur la gestion des ressources culturelles*, qui se lit comme suit :

Un lien entre les activités humaines et naturelles peut conférer à une ressource culturelle son caractère historique. Le cas échéant, il faut tenir compte des caractéristiques tant naturelles que culturelles de la ressource.

Cet énoncé traduit fidèlement notre opinion de ce que devrait être le mandat de Parcs Canada à l'égard de l'exploitation des canaux historiques. Ce mandat doit être mis de l'avant comme un principe directeur.

En ce qui concerne les canaux historiques, nous sommes en faveur d'une vision stratégique plus générale que celle adoptée par le passé. La compréhension et l'engagement de tous les employés de Parcs Canada sont essentiels pour assurer une transition en douceur vers cette vision. Nous pressons Parcs Canada de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les employés de tous les niveaux de l'organisation soient mis au courant de cette vision et militent en sa faveur dans leurs tâches quotidiennes.

RECOMMANDATION N° 6

Améliorer les politiques de Parcs Canada qui orientent la gestion des canaux historiques par l'adoption des mesures suivantes :

- a) Réviser les *Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada* afin d'y intégrer une vision plus générale et plus nette qui englobe tous les visiteurs et qui reflète mieux le rôle important des canaux historiques à l'égard des valeurs naturelles et écologiques.
- b) Veiller à ce que tous les employés soient mis au courant de cette vision stratégique élargie et militent en sa faveur.

