

## Chapitre 5

# Garantir l'avenir de notre eau

Nous avons lu récemment que « l'eau douce pourrait devenir le pétrole du XXI<sup>e</sup> siècle »<sup>14</sup> [*traduction*]. La diminution de la qualité et de la quantité d'eau est un problème d'ordre public stratégique et critique qui gagne rapidement de l'ampleur à l'échelle mondiale. Dans certaines parties de l'Australie, de l'Afrique et des États-Unis, la sécheresse prend des proportions alarmantes. Selon les Nations Unies, 700 millions de personnes à l'échelle mondiale font face à une pénurie d'eau chronique, et ce nombre pourrait dépasser les trois milliards de personnes d'ici 2025<sup>15</sup>. Le secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-moon, a récemment comparé l'insalubrité de l'eau à une « crise silencieuse »<sup>16</sup> [*traduction*]. Le lancement en 2005 de la « décennie : L'eau, source de vie »<sup>17</sup> par les Nations Unies est une preuve éloquente de l'ampleur et de l'importance de ces enjeux.

Ces problèmes ne concernent pas « que les autres ». Certaines parties de l'Ouest du Canada sont aux prises avec de graves pénuries d'eau. Les faibles niveaux d'eau enregistrés dans les Grands Lacs soulèvent des inquiétudes. La tragédie de Walkerton a souligné l'importance d'une eau saine pour les collectivités.

En 2007, le centre de l'Ontario a été frappé par une sécheresse et nous avons constaté nous-mêmes les répercussions d'un manque d'eau dans les bassins hydrographiques de la voie navigable Trent-Severn et le conflit social potentiel qui peut en découler. L'été dernier, des avis de bas niveau d'eau ont été émis pour divers secteurs des bassins hydrographiques, et vers la fin de notre mandat, un nombre important de puits de la région de Wilberforce se sont taris. Une analyse indépendante a confirmé que ce phénomène était attribuable au faible niveau des eaux souterraines causé par la sécheresse; il n'en demeure pas moins qu'une ressource essentielle pour la vie avait disparu.

Des données statistiques et des faits anecdotiques prouvent que la qualité de l'eau des lacs et des rivières qui forment les bassins hydrographiques est aussi menacée. Ces dernières années, les lacs Rice et Cameron ont été touchés par la prolifération d'algues bleues. Heureusement, dans ce cas-ci, celles-ci étaient localisées dans certaines zones de ces lacs. Si ces algues se répandent dans l'ensemble de la région, elles peuvent rendre les lacs inutilisables. Ce phénomène naturel, lorsqu'il met en cause des espèces toxiques, peut provoquer l'effondrement du marché immobilier.

La présence d'espèces envahissantes entraîne la clarification de l'eau et la croissance accélérée de la végétation aquatique, ce qui nuit à certaines espèces de poissons et aux activités récréatives de plein air.

Il existe aussi un lien entre la quantité et la qualité de l'eau. La qualité de l'eau de nombreux lacs dépend du débit d'eau pendant la crue printanière annuelle. La diminution du débit d'eau dans le réseau accélère la dégradation de la qualité de l'eau.

---

<sup>14</sup> V. Song, « Water, water (not) everywhere. Water, not oil is projected to be the next scarce commodity », *The Ottawa Sun*, 2 novembre 2007. Extrait du site Internet : <http://www.ottawasun.com/News/Features/2007/11/02/4624560-sun.html>. (en anglais seulement).

<sup>15</sup> « Ban Ki-moon urges greater efforts to tackle 'silent crisis' of safe water for all », *United Nations (UN) News Service*, 24 octobre 2007. Extrait du site Internet : <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=24397&Cr=water&Cr1>. (en anglais seulement)

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Voir le site Web : <http://www.un.org/french/waterforlifedecade>.

Il va sans dire que ces défis ne rendent pas compte des difficultés futures. Dans l'avenir, nous entrevoyons la possibilité que le changement climatique complique l'approvisionnement en eau, favorise l'implantation de nouvelles espèces envahissantes, entraîne une hausse des températures de l'eau et altère la qualité de celle-ci. À cela s'ajouteraient les pressions liées au développement, accentuées par la croissance de la région du Grand Toronto, l'agrandissement des installations hydroélectriques et la demande industrielle accrue. Ce scénario est inquiétant.

De nombreux citoyens à qui nous avons parlé connaissent bien ces problèmes et sont préoccupés par ceux-ci. Ils nous ont rappelé que la qualité de l'eau dépend du mode de gestion des terres – une gestion déficiente des terres entraîne une mauvaise qualité de l'eau. Ils nous ont entretenu de la destruction des habitats et des milieux humides, des fosses septiques fissurées, de l'utilisation des herbicides et des pesticides, des espèces envahissantes et des effets cumulatifs du développement. Ils nous ont expliqué comment les besoins en eau des collectivités de la région d'Haliburton s'opposent à ceux des collectivités situées le long des principaux lacs et rivières favorables à la navigation. Les personnes qui habitent en aval de Peterborough nous ont aussi parlé des effets dévastateurs de l'orage et du débordement de l'égout sanitaire qui ont eu lieu pendant l'inondation de Peterborough en 2004.

Au cours de nos trois périples dans la voie navigable, nous avons constaté nous-mêmes les effets d'une mauvaise intendance de l'eau. Nous avons vu des rivages durcis, des animaux d'élevage dans l'eau, des plantes nuisibles et les effets de l'érosion. Nous en sommes venus à éprouver la même appréhension que les citoyens quant à la fluctuation des niveaux d'eau et à ses effets sur les oiseaux et les poissons.

Notre mandat consiste à formuler des recommandations sur l'avenir de la voie navigable Trent-Severn. **Sans approvisionnement adéquat en eau de bonne qualité, l'avenir de la voie navigable est sombre.** Des centaines de milliers de citoyens lutteront pour trouver une quantité suffisante d'eau potable. L'industrie de la pêche récréative, dont les retombées s'élèvent à 300 millions de dollars annuellement, sera menacée. Les propriétés, qui génèrent des recettes fiscales de l'ordre de 240 millions de dollars, perdront de la valeur. L'industrie de la navigation de plaisance, estimée à plusieurs millions de dollars, sera touchée. Des espèces disparaîtront.

Nous croyons que les gouvernements de tous les niveaux doivent s'engager à élaborer des politiques et des programmes qui mettent l'accent à la fois sur la qualité et la quantité d'eau. Nous formulons quelques recommandations à cet égard.

## Faire la promotion de la qualité de l'eau

L'étude de la qualité de l'eau ne faisait pas partie de notre mandat. Mais, à mesure que nous progressions dans notre apprentissage, nous réalisons qu'il nous était impossible de ne pas tenir compte de cet aspect. Nous avons examiné un certain nombre de rapports sur la question. Ceux-ci révèlent non pas l'existence d'une crise sur la qualité de l'eau de l'ensemble du réseau, mais plutôt l'existence de problèmes localisés et la possibilité que ces problèmes dégénèrent et se répandent dans l'avenir.

Un rapport de Parcs Canada (2005) sur la santé environnementale de la voie navigable a soulevé plusieurs inquiétudes en ce qui concerne la qualité de l'eau<sup>18</sup>. Selon ce rapport, la disparition constante de milieux humides le long de la voie navigable est « préoccupante » et l'état de ces derniers est « potentiellement perturbé »<sup>19</sup>. La

---

<sup>18</sup> Mystic Consulting Services and Ecoplans. *Indicators of Environmental Health and Long-Term Monitoring Strategy, Trent-Severn Waterway National Historic Site – Volume 1, State of Environmental Health*, préparé pour Parcs Canada, 2005.

<sup>19</sup> *Ibid*, p. 94.

prolifération des espèces exotiques envahissantes le long de la voie navigable est aussi « préoccupante »<sup>20</sup>. La détérioration de la limpidité de l'eau des lacs Upper Buckhorn, Pigeon et Chemong met en évidence les problèmes liés à la qualité de l'eau. Un rapport publié en 2006 révèle que les concentrations de chlorure dans la rivière Trent ont doublé au cours des 25 dernières années<sup>21</sup>.

Il ne fait aucun doute que les gouvernements redoublent d'ardeur pour améliorer la qualité de l'eau. La présentation de la Lake Simcoe Region Conservation Authority portant sur son programme « Watershed for Life » et celle de la Trent Conservation Coalition sur son programme de planification de la protection de l'eau nous ont impressionnés.

Cette première initiative, qui semble bien avancée, reflète une approche scientifique axée sur l'amélioration de la qualité de l'eau du lac Simcoe. Elle prend en compte les sources de pollution et les incidences du développement des bassins hydrographiques sur la qualité de l'eau. Bien que l'initiative de la Trent Coalition ne soit pas aussi avancée, il s'agit d'un programme sérieux qui vise à répondre aux problèmes de qualité de l'eau en tenant compte des ressources budgétaires affectées à la protection de l'eau des bassins hydrographiques – deux aspects indissociables selon nous.

Les citoyens contribuent aussi à la qualité de l'eau. La vaste majorité des lacs compte une association de propriétaires. Ces regroupements, de même que la Federation of Ontario Cottagers' Associations, font la promotion de l'intendance des berges. Le travail de surveillance et de planification effectué par les intendants des lacs Kawartha et Scugog de même que par les citoyens des lacs Stoney et Buckhorn nous donne de l'espoir. La Ontario Federation of Anglers and Hunters joue un rôle prépondérant dans la lutte contre les espèces envahissantes le long de la voie navigable. Nous sommes d'avis que ces mesures et ces inquiétudes reflètent l'attachement émotionnel et personnel profond des citoyens à l'égard de l'eau et du style de vie porteur d'espoir qu'elle offre.

Nous pensons que les gouvernements, et notamment le gouvernement fédéral, peuvent faire plus pour contribuer au succès des efforts susmentionnés.

## **La voie navigable Trent-Severn comme voie navigable fédérale**

Nous jugeons qu'il est essentiel que le gouvernement fédéral, et non seulement Parcs Canada, se fasse le grand défenseur des efforts visant à assurer la qualité de l'eau future de la voie navigable. Nous avons indiqué précédemment que les compétences le long de la voie navigable sont complexes. Il n'en demeure pas moins que la voie navigable est une entité fédérale et que celle-ci l'est restée à tous les égards ou presque depuis la Confédération. La voie navigable est aussi l'ouvrage fédéral le plus coûteux en Ontario.

Le gouvernement fédéral a la responsabilité d'offrir des expériences mémorables aux visiteurs de ce trésor patrimonial. Au cours de nos réunions publiques, des douzaines de présentateurs nous ont entretenus avec émotion de la façon dont la piètre qualité de l'eau et la végétation aquatique excessive les empêchent de profiter pleinement de l'eau.

---

<sup>20</sup> *Ibid*, p. 108.

<sup>21</sup> Georgina Kalteneckerv et Aaron Todd, Ontario, ministère de l'Environnement. 2006. *Chloride concentrations in Ontario's rivers and streams*, Ontario Good Roads Association, 2006 Snow and Ice Colloquium, 18-19 octobre 2006, Mississauga, Ontario. Extrait du site Internet : <http://www.ogra.org/lib/db2fil.asp?fileid=15574>. (en anglais seulement).

Nous estimons que la voie navigable offre au gouvernement fédéral de nombreuses possibilités de prouver son engagement à gérer l'eau de façon viable au sein de la province et de présenter un véritable programme stratégique national. La gestion viable de l'eau représente un objectif stratégique national important comme en font foi les contributions de trente millions de dollars versées récemment par le gouvernement fédéral afin d'assurer la santé du lac Simcoe et le renouvellement de l'accord Canada-Ontario sur les Grands Lacs<sup>22</sup>.

Bien qu'il ne fasse aucun doute que les efforts visant à assurer la qualité de l'eau du lac Simcoe soient positivement accueillis, nous sommes préoccupés par le fait que le lac Simcoe ne fasse pas l'objet d'une attention plus soutenue de la part du gouvernement fédéral tout comme un large éventail d'autres défis liés à l'eau. Nous pensons que le gouvernement fédéral doit élargir la portée de son initiative liée à la qualité de l'eau afin de rendre compte de la situation de ce lieu historique *national*. Nous sommes aussi d'avis que cette initiative doit appuyer le travail remarquable accompli par les collectivités et les citoyens en vue de résoudre leurs problèmes liés à la qualité de l'eau. Nous formulons cette suggestion parce que nous croyons que la clé de la viabilité future de l'eau réside dans les mesures d'intendance prises par chaque citoyen.

#### **RECOMMANDATION N° 7**

**Reconnaître les obligations du gouvernement fédéral en matière d'intendance et en témoigner par l'élargissement de la portée de l'initiative liée à la qualité de l'eau du lac Simcoe de façon à inclure l'ensemble de la voie navigable et par des investissements à l'appui des initiatives prises « sur le terrain » par les collectivités et les organisations de citoyens.**

## **Protéger les intérêts fédéraux**

En plus d'exploiter les barrages et les écluses, le gouvernement fédéral possède la majorité des terres le long de la voie navigable. Les lacs et les rivières qui composent le réseau couvrent plusieurs milliers de kilomètres carrés, soit une superficie supérieure à celle de nombreux parcs nationaux. À notre avis, le gouvernement fédéral est propriétaire du lit de ces lacs et rivières. Plus de 120 000 propriétés sont situées le long des rives qui s'étendent sur près de 5 000 kilomètres, incluant l'ensemble des îles. Les activités qui se déroulent sur ces propriétés sont susceptibles d'influer sur les lits détenus par le gouvernement fédéral.

Ce droit de propriété confère compétence au gouvernement fédéral, et la compétence, comme nous le mentionnions précédemment, « est la voie essentielle pour définir les responsabilités fiduciaires et les pouvoirs en matière de gestion de la voie navigable dans l'intérêt public »<sup>23</sup>.

Cela implique à tout le moins la capacité d'exercer un contrôle sur l'utilisation et l'occupation des terres. À ce chapitre, nous jugeons que le gouvernement fédéral ne s'acquitte pas de ses responsabilités de façon raisonnable et que cela nuit à la qualité de l'eau et à sa viabilité future.

La *Loi sur la protection des eaux navigables*, le *Règlement sur les canaux*, le *Règlement sur les canaux historiques*, la *Loi sur les pêches*, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et, plus récemment, la *Loi sur les espèces*

<sup>22</sup> Environnement Canada et ministère de l'Environnement de l'Ontario. *Accord Canada-Ontario concernant l'écosystème du bassin des Grands Lacs*, 2007, révisée.

<sup>23</sup> Secrétariat de la Commission. 2007. « Compétences sur la voie navigable – Pouvoirs et responsabilités », op. cit., p. 2.

*en péril*, confèrent des pouvoirs au gouvernement fédéral qui lui permettent d'exercer ses responsabilités. Parmi ces textes législatifs, le *Règlement sur les canaux historiques* et la *Loi sur les pêches* permettent au gouvernement d'exercer un contrôle sur les utilisations susceptibles de nuire à l'intégrité des ressources naturelles et culturelles.

À notre avis, le *Règlement sur les canaux historiques* doit être considéré comme un outil de travail plutôt rudimentaire comparativement à la législation adoptée ailleurs. Non seulement ce *Règlement* est-il rarement appliqué, mais il est aussi peu connu du milieu juridique et judiciaire. De façon générale, nous pensons qu'il est désuet et qu'il n'a pas le mordant nécessaire pour assurer la conformité. À titre d'exemple, l'amende maximale imposée pour une violation du *Règlement* est de 400 \$, tandis que les infractions commises en vertu d'autres lois de Parcs Canada comme la *Loi sur les parcs nationaux* entraînent des amendes de plus de 100 000 \$. Ainsi, il est parfois moins coûteux de payer l'amende que de défrayer le coût lié à l'obtention d'un permis, et cela à condition que le permis soit accordé.

Bon nombre de citoyens avec qui nous avons échangé se plaignent des travaux de construction mettant en jeu diverses structures, notamment des quais et des remises à bateaux, entrepris sans autorisation préalable. Selon eux, les processus de délivrance des permis sont excessivement longs, ce qui incite certaines personnes à contourner les règlements. Un employé de Parcs Canada a raconté qu'une personne s'est vu imposer une sanction dérisoire après avoir fait passer au bulldozer un long tronçon de la rive du canal près du lac Simcoe – tronçon de la voie navigable dont le niveau d'importance historique est le plus élevé. Vu les lacunes actuelles du *Règlement sur les canaux historiques*, cette personne a, en bout de ligne, été reconnue coupable aux termes des lois provinciales concernant la violation du droit de propriété.

De l'avis des municipalités, le gouvernement fédéral doit renforcer sa capacité de travailler avec elles à l'examen des demandes d'aménagement le long du rivage. Elles soutiennent qu'une intervention dès le début du processus d'aménagement pourrait favoriser une meilleure protection des valeurs essentielles du rivage pour le bénéfice des gouvernements municipaux et du gouvernement fédéral.

Sur une note plus positive, nous désirons souligner l'énoncé de politique élaboré récemment par Parcs Canada qui définit les circonstances dans lesquelles un permis de « dragage et de remblayage » peut être délivré. Bien que cet énoncé de politique ne respecte pas les normes les plus rigoureuses de protection du rivage, celui-ci représente un progrès indéniable.

Dernièrement, Parcs Canada a envisagé d'imposer une forme de régime foncier aux utilisateurs commerciaux du lit. Nous pensons qu'il s'agit d'une étape essentielle vers l'exercice de la compétence. Une règle semblable à l'égard des eaux provinciales est appliquée depuis un certain nombre d'années déjà.

Cette proposition s'est heurtée à une certaine résistance, notamment parce que les exigences relatives à la délivrance de permis vont au-delà des exigences provinciales. Cette résistance s'explique aussi par le large éventail d'iniquités que semble comporter le programme proposé de délivrance des permis pour les lots d'eau. Pourquoi ces permis seraient-ils imposés aux utilisateurs commerciaux et non aux propriétaires de chalets privés? Qu'advierait-il des propriétaires privés qui louent leur chalet et qui perçoivent, par le fait même, des bénéfices commerciaux? Les propriétaires fonciers commerciaux ont aussi indiqué qu'ils versent déjà des impôts fonciers en guise d'indemnité pour l'eau qu'ils occupent.

En dépit de ces problèmes, la surveillance de l'occupation et de l'utilisation du lit est essentielle pour assurer l'intendance de l'eau. Nous croyons que toutes les personnes qui tirent un avantage personnel d'une ressource publique dont elles sont les seules à profiter ont l'obligation de verser une indemnité. Étant donné que les citoyens

doivent bénéficier d'un traitement équitable à cet égard, les normes qui concernent la voie navigable et d'autres ouvrages de la province doivent être uniformes. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux doivent travailler ensemble à l'élaboration d'un modèle fondé sur ces principes.

En résumé, afin d'assurer la viabilité environnementale de la voie navigable, le gouvernement fédéral doit renforcer considérablement sa capacité de gérer les terres dont il assume la propriété et l'intendance. Pour ce faire, celui-ci doit améliorer sa législation, investir davantage dans la surveillance et l'application de la loi, travailler plus activement avec les municipalités, exercer un contrôle sur l'occupation et l'utilisation et conclure des partenariats avec des tiers.

#### **RECOMMANDATION N° 8**

**Renforcer considérablement la capacité de protéger et de gérer les terres fédérales de la voie navigable dans l'intérêt public par l'adoption des mesures suivantes :**

- a) Examiner et modifier le *Règlement sur les canaux historiques* afin que celui-ci devienne un outil efficace et moderne de gestion de l'occupation et de l'utilisation par tous les utilisateurs du lit de la voie navigable.**
- b) Conclure des ententes avec les municipalités et les offices de protection de la nature, le cas échéant, afin de leur permettre d'administrer, selon le principe de la récupération des coûts, les dispositions réglementaires relatives à la délivrance des permis ou de renforcer la capacité d'administration des permis de Parcs Canada selon le principe de la récupération des coûts.**
- c) Envisager l'adoption d'une approche uniforme au Canada et en Ontario en ce qui concerne la délivrance de permis à tous les occupants privés du lit d'eau de propriété fédérale.**
- d) Augmenter les investissements dans la surveillance et l'application du *Règlement sur les canaux historiques* et d'autres textes de loi pertinents afin qu'ils se comparent à ceux d'un parc national de taille et de complexité semblables.**
- e) Mettre en oeuvre un programme de surveillance environnementale pour les terres sous l'intendance du gouvernement fédéral qui s'inspire de la portée et du contenu du programme adopté pour les parcs nationaux.**
- f) Renforcer la capacité du gouvernement fédéral en ce qui concerne l'examen de la planification et de l'aménagement de façon à lui permettre d'intervenir plus tôt dans le processus de planification des municipalités et d'autres intervenants.**

## **Conserver et communiquer les données de surveillance environnementale**

Afin de mieux comprendre les préoccupations relatives à la qualité de l'eau que les citoyens nous ont exprimées, nous avons cherché de l'information sur le sujet. Il nous est apparu qu'une multitude d'organisations de citoyens et d'organismes gouvernementaux ont recueilli et analysé une quantité impressionnante de renseignements à cet égard. Toutefois, les résultats de ces analyses sont souvent difficiles à obtenir. Ainsi, en l'absence de renseignements facilement accessibles, il n'est pas étonnant que les citoyens entretiennent des inquiétudes à l'égard de la qualité de l'eau.

Nous pensons qu'il est primordial que ces différentes sources centralisent leurs méthodologies et renseignements et en simplifient la consultation par les décideurs et les citoyens. Nous préconisons l'établissement d'un dépôt central dans lequel seraient conservés les rapports d'études environnementales et de surveillance des bassins hydrographiques. Le conseil sur la région patrimoniale Trent-Severn dont nous avons proposé la création pourrait

être appelé à y jouer un rôle. Les responsables de ce dépôt central pourraient assumer différentes responsabilités importantes, notamment celle de veiller à ce que ces études et efforts de surveillance soient communiqués à l'ensemble des citoyens et des décideurs.

Les municipalités nous ont aussi indiqué que les responsables de ce dépôt pourraient également veiller à ce que la collecte des données sur la qualité de l'eau respecte les normes les plus rigoureuses afin de garantir l'exactitude des données et de faciliter la comparaison entre les études.

#### **RECOMMANDATION N° 9**

**Rendre l'information environnementale accessible et facile à comprendre pour les citoyens par l'établissement d'un dépôt central sous l'égide du conseil sur la région patrimoniale Trent-Severn afin de recueillir de l'information sur les résultats et les méthodologies de la surveillance environnementale le long de la voie navigable et de s'assurer que cette information est communiquée aux citoyens et aux décideurs.**

## **Approches uniformes de gestion de l'aménagement des berges**

Une multitude de compétences, de philosophies, de stratégies et de règles régissant l'aménagement le long des berges sont associées à la voie navigable Trent-Severn, incluant les bassins hydrographiques.

Récemment, Parcs Canada a élaboré de nouvelles politiques régissant les travaux entrepris sur le lit de la voie navigable. La ville de Kawartha Lakes et d'autres municipalités ont mis en place des initiatives semblables pour les activités réalisées sur leurs berges. Les plans provinciaux de la zone de la Ceinture de verdure et les plans de conservation de la moraine d'Oak Ridges prévoient des politiques pour des tronçons de la voie navigable situés en périphérie des lacs Simcoe, Scugog et Rice. Le district de Muskoka a adopté des politiques sévères qui font un parallèle entre l'intensité du développement et la fragilité de chaque lac. La rive nord de la rivière Severn est assujettie à ces politiques.

Bien que certaines administrations aient adopté de nouvelles politiques, d'autres tardent à le faire. Et lorsque des politiques à jour existent, elles diffèrent considérablement. Il arrive même que les politiques fédérales soient incompatibles avec les politiques locales.

Ces politiques visent à encadrer les activités pouvant être pratiquées par les dizaines de milliers de propriétaires riverains. Peuvent-ils construire une remise à bateaux dans l'eau? Doivent-ils aménager une zone tampon entre la berge et la partie aménagée de leur propriété afin d'absorber les éléments nutritifs qui s'écoulent de leur pelouse et jardin? Peuvent-ils draguer les chenaux en enlevant les roches et les souches, et ainsi nuire à l'habitat du poisson? Devrait-on leur permettre d'ériger des murs en bordure des rives qui empêchent les déplacements de nombreuses espèces entre la terre et l'eau? Quelle densité de population est acceptable dans la zone riveraine?

Entre-temps, l'expansion urbaine se poursuit à un rythme très difficile à prévoir. Une étude de Parcs Canada menée en 2007 indique que plus de 46 000 nouvelles unités résidentielles sont prévues dans un rayon de cinq kilomètres de la voie navigable entre Trenton et Port Severn (la moitié d'entre elles font partie du nouveau quartier situé juste au sud du lac Simcoe)<sup>24</sup>. Ces nouveaux types de construction (condominiums, copropriétés et centres de

---

<sup>24</sup> Catalyst Environmental Group. Appendix I: Development within 5 km buffer of Trent-Severn Waterway, in *Threat Assessment for Species at Risk*, 2007, préparé pour la voie navigable Trent-Severn, Parcs Canada.

villégiature de grande taille) défient les politiques d'aménagement actuelles. Ce ne sont pas toutes les municipalités qui sont en mesure de relever tous ces défis. Et nous ne connaissons pas les effets cumulatifs des projets d'expansion prévus, et encore moins ceux des projets qui seront inévitablement lancés dans les décennies à venir.

Nous sommes d'avis que la gestion éclairée de l'aménagement et de l'utilisation des terres et de l'eau le long des berges est l'une des contributions les plus importantes que les gouvernements peuvent faire pour assurer l'avenir de la voie navigable. Des politiques uniformes et rigoureuses en matière de gestion des berges doivent traiter de la gestion des marges de recul, des zones tampon, du réseau d'eau résiduaire et des eaux d'orage. Ces outils doivent s'appuyer sur la modélisation, les indicateurs et la surveillance.

Nous pensons que la gestion écologiquement viable de l'aménagement le long des berges exige un fondement stratégique et une philosophie qui reconnaissent l'importance écologique considérable des berges. C'est pourquoi il faudrait organiser, le plus tôt possible, un forum à l'intention des planificateurs afin d'entreprendre un processus vers l'adoption d'une approche plus uniforme.

#### **RECOMMANDATION N° 10**

**Améliorer la protection de l'écologie des berges par l'organisation d'un forum à l'intention des planificateurs auquel participeraient Parcs Canada, Pêches et Océans Canada, le gouvernement provincial, les offices de protection de la nature et les municipalités afin d'étudier la possibilité de mettre en place une approche rigoureuse et uniforme de gestion de l'aménagement des berges dans l'ensemble des bassins hydrographiques.**

## **Gestion de l'eau**

Lorsqu'il est question de la voie navigable, les bateaux et les écluses sont les premières choses qui viennent à l'esprit de la majorité des gens. Il est toutefois évident pour nous que l'aspect le plus important de la voie navigable est la gestion du stockage et de l'écoulement de l'eau. La gestion de l'eau a façonné le développement, le caractère et l'économie du bassin hydrographique le plus vaste du sud de l'Ontario et continue de le faire grâce à un réseau de plus de 160 barrages fédéraux et autres ouvrages de régulation des eaux. Ce réseau, qui gère les niveaux et l'écoulement de l'eau dans plusieurs centaines de lacs, de rivières et de ruisseaux, dont la majeure partie des lacs Haliburton, s'étend sur un territoire de 18 000 kilomètres carrés.

À l'origine, cet imposant réseau de gestion de l'eau était destiné au déplacement des billes de bois. Au début du Xe siècle, celui-ci est devenu un réseau de réservoirs à partir desquels l'eau était prélevé pour assurer le maintien du niveau d'eau nécessaire à la navigation. Depuis, son rôle a évolué et a pris de l'ampleur. Il représente une source fiable d'eau potable pour les collectivités et les résidences du centre de l'Ontario, en plus de permettre la pratique d'activités aquatiques en plein air et de maintenir l'eau à un niveau qui prévient les inondations. Il offre diverses possibilités économiques, notamment l'approvisionnement en eau de 18 centrales hydroélectriques.

Certains propriétaires de chalets et de commerces soutiennent qu'ils « ne tirent aucun avantage de la voie navigable » [*traduction*]. Ces personnes ont sans doute oublié que de nombreux lacs et rivières seraient beaucoup moins vastes et ne pourraient servir à la navigation ou à d'autres fins sans la contribution des barrages et des ouvrages de régulation de l'eau dont la voie navigable est pourvue. À certains endroits, la laisse des hautes eaux en mai ou en juin pourrait se trouver à des centaines de mètres du rivage en août.

**Plus ça change, plus c'est pareil...**

*Entre 1840 et 1870, les querelles sur les privilèges liés à l'eau le long du réseau qui correspond aujourd'hui à la voie navigable Trent-Severn font couler beaucoup d'encre. Les exploitants de moulins et de bateaux à vapeur de même que les ouvriers forestiers forcent les gouvernements à gérer l'eau afin de répondre à leurs besoins particuliers. Pendant ces années, des plaintes sont constamment formulées au gouvernement sur la gestion des niveaux d'eau. Les directeurs de la voie navigable de l'époque sont souvent mêlés à des conflits sur les droits liés à l'eau et n'ont aucune politique gouvernementale sur laquelle appuyer leur décision. Certains de ces problèmes sont attribuables aux faibles niveaux d'eau enregistrés dans un grand nombre de barrages gérés par des exploitants de moulins locaux qui prélèvent autant d'eau qu'ils le désirent.*

Comme nous l'indiquions précédemment, Parcs Canada gère le stockage et l'écoulement de l'eau dans l'ensemble du réseau, tandis que la Province délivre des permis de prélèvement d'eau aux municipalités, aux carrières et à d'autres utilisateurs.

Nos consultations et études ont fait ressortir les problèmes d'efficacité du réseau. L'infrastructure de la voie navigable est vieille et comporte de nombreuses fuites. Son bon fonctionnement dépend en grande partie du lent déplacement des batardeaux qui assurent le maintien des niveaux et de l'écoulement de l'eau. Le réseau s'appuie sur un modèle de gestion conçu pour la navigation qui oblige le personnel surchargé à répondre tant bien que mal aux besoins actuels, souvent contradictoires.

Les résidents situés aux abords des lacs réservoirs souhaitent que les décisions prises à leur endroit soient plus équitables et moins arbitraires comparativement à celles touchant les résidents riverains du réseau principal. Les citoyens et les gestionnaires de ressources naturelles exigent que les besoins en habitat du poisson et de la faune soient officiellement pris en compte. Les fabricants d'électricité réclament une diminution du « gaspillage » de l'eau qui pourrait servir à la production d'électricité. Par-dessus tout, les personnes qui s'intéressent à la gestion de l'eau veulent des améliorations importantes aux communications et souhaitent participer dans une certaine mesure au processus décisionnel.

La majorité des gens à qui nous avons parlé sont conscients que le réseau n'a jamais été conçu pour répondre aux besoins d'aujourd'hui. Ils reconnaissent aussi que les ressources humaines et financières nécessaires à son exploitation et à son entretien sont largement insuffisantes.

La concurrence relative à l'eau a suscité des conflits et des débats dans l'ensemble des bassins hydrographiques. Aujourd'hui, cependant, la possibilité réelle d'une diminution des réserves d'eau conjuguée à une augmentation des besoins change le débat. Il n'est plus question de comparer les « besoins des résidents situés à proximité de la voie navigable à ceux des habitants de la région d'Haliburton. ». L'époque où nous comparions « nos besoins » à ceux « des autres » est révolue. La question qui oriente et doit orienter notre débat est plutôt celle de savoir « comment la gestion de l'eau peut le mieux contribuer à la viabilité de l'ensemble des bassins hydrographiques. »

Devant de tels défis, nous pensons que l'Agence Parcs Canada ne peut assumer la responsabilité de la gestion de l'eau puisqu'elle n'a ni le mandat, ni les instruments législatifs et stratégiques, ni les ressources et l'expertise pour mener à bien cette tâche. De plus, en dépit de ses responsabilités en matière de navigation, Parcs Canada devrait être perçu comme un utilisateur de l'eau parmi tant d'autres.

## Gestion actuelle de l'eau des bassins hydrographiques de la Trent et de la Severn

Les bassins hydrographiques de la Trent et de la Severn comprennent un réseau d'environ 160 barrages servant à gérer les niveaux d'eau dans la voie navigable Trent-Severn. La majeure partie de ce réseau vieillissant date du XIXe siècle.

En termes simples, l'eau contenue dans le bassin hydrographique de la Trent est emmagasinée vers la fin de l'hiver et au printemps dans les lacs Haliburton et les lacs Kawartha (nord), communément appelés les « lacs réservoirs ». Tout au long du processus d'évaporation qui a lieu pendant l'été, les niveaux d'eau des lacs et des rivières diminuent progressivement le long du chenal de navigation de la voie navigable. Toutefois, en pratique, ce processus est très complexe.

L'ingénieur qui assume la gestion de l'eau de la voie navigable à Parcs Canada a accès à des données sur les niveaux et les débits de l'eau, notamment à des lectures manuelles prises aux postes d'éclusement et aux barrages. Au cours des dernières années, un programme a été mis en place dans le but de convertir un nombre restreint de jauges manuelles en stations automatisées dans lesquelles sont effectués des enregistrements à chaque jour et parfois à chaque heure. Les décisions d'emmagasiner ou d'écouler l'eau tiennent compte d'un éventail de priorités comme la sécurité publique, les besoins de navigation, les mesures d'atténuation en cas d'inondation, les réserves d'eau des collectivités, la qualité de l'eau, la protection des ressources naturelles, la production d'énergie verte et l'eau nécessaire pour la pratique des activités récréatives.

C'est par l'ajout ou l'enlèvement de batardeaux d'une hauteur d'un pied que l'on ajuste les niveaux et débits dans l'ensemble de la région d'Haliburton, bien que des poutres en acier de six pouces puissent être utilisées lorsque des ajustements plus précis sont nécessaires. Le long du réseau principal, de nombreux barrages sont équipés d'appareils de levage hydraulique des batardeaux, dont un certain nombre sont entièrement mécanisés. Les décisions prises à l'égard des ajustements s'appliquent habituellement à un certain nombre de barrages successifs afin de prévenir l'inondation des sections comprises entre les barrages.

Le cycle annuel des opérations du bassin hydrographique de la Trent est fondé sur les enregistrements des niveaux et débits de l'eau et du climat au cours des 100 dernières années. Les légères fluctuations que connaît le cycle dépendent de la partie du réseau qui est en cause. Par exemple, dans les lacs réservoirs, le niveau d'eau est abaissé à l'automne pour permettre aux lacs de recevoir les eaux de ruissellement printanières, et ainsi éviter leur débordement. Vers la fin de l'hiver et au printemps, l'eau contenue dans ces lacs atteint son niveau maximum.

Pendant l'été, le niveau des lacs est abaissé progressivement afin de maintenir les niveaux d'eau nécessaires à la navigation dans la voie navigable. Il s'agit en fait du principe des vases communicants. En fonction de la hauteur du niveau d'eau à la sortie du barrage, cette pratique peut abaisser verticalement le niveau d'eau de quelques pieds jusqu'à douze pieds. Pendant une année normale, 50 % de la capacité de stockage des lacs réservoirs est nécessaire pour maintenir les lacs Kawartha à un niveau opérationnel normal.

De janvier au 15 mars, soit avant l'écoulement printanier, on abaisse les niveaux d'eau des lacs Kawartha jusqu'à leur seuil inférieur. Pendant l'été, on s'occupe surtout de maintenir les niveaux d'eau dans les chenaux de navigation en prélevant le moins d'eau possible des lacs réservoirs.

De plus, on doit maintenir un débit suffisant pour assurer la qualité de l'eau.

L'eau du bassin hydrographique de la Severn suit un autre mode de gestion en raison de la taille du lac Simcoe. En effet, l'eau dans cette région est gérée au moyen d'une technique appliquée depuis 1918. De façon générale, on augmente le débit de l'eau lorsque le niveau du lac dépasse la valeur normale ou on abaisse le débit lorsque le niveau est inférieur à la valeur normale. On gère aussi le niveau d'eau du lac Simcoe afin de réduire le débordement printanier le long de la rivière Severn.

Bien qu'il existe une prescription juridique selon laquelle un tirant d'eau de six pieds doit être maintenu, le fait de gérer l'eau de manière à donner une priorité - réelle ou perçue - à la navigation par rapport à tous les autres besoins n'est guère sensé au XXI<sup>e</sup> siècle.

Certes, la gestion de l'eau est une question complexe et importante. L'environnement et l'économie en dépendent, tout comme la qualité de vie de centaines de milliers de personnes. Plusieurs améliorations à la gestion de l'eau doivent être apportées afin, d'une part, de réduire les menaces potentielles à l'environnement, à la santé publique, à la propriété privée et aux possibilités économiques et, d'autre part, d'atténuer les frustrations du public. Voici quelques-unes des améliorations proposées :

- Surveillance automatisée des niveaux et débits;
- Élaboration d'un nouveau modèle de gestion et de distribution;
- Participation accrue des intervenants et meilleure communication avec ceux-ci, ce qui comprend la diffusion de l'information en temps réel aux citoyens;
- Établissement d'un centre de gestion automatisé des bassins hydrographiques;
- Modernisation des barrages pour permettre une gestion plus rigoureuse et à distance;
- Élaboration d'une stratégie de conservation de l'eau, comprenant un régime de tarification de l'eau.

Nous avons analysé les modèles d'autres bassins hydrographiques, et nous recommandons la mise sur pied d'un organisme indépendant de gestion de l'eau semblable à la Lake of the Woods Control Board. Cette commission, de même que la Commission de planification de la régularisation de la rivière des Outaouais, ont été établies grâce à des ententes fédérales-provinciales impliquant deux provinces. Par conséquent, l'établissement d'un tel organisme pour la voie navigable Trent-Severn devrait poser peu de problèmes.

Grâce à cet organisme, le gouvernement fédéral pourrait continuer de financer les ouvrages de régulation des eaux et d'en assumer la propriété; les recettes pourraient servir à couvrir les coûts des opérations. Selon nous, il est absolument nécessaire que les personnes qui assument la gestion de l'entrée de l'eau dans le réseau veillent aussi à sa sortie. C'est pourquoi cet organisme serait responsable de la délivrance des permis de prélèvement d'eau conformément à l'affirmation de « droits dans les eaux » susmentionnée. Enfin, puisque nous sommes d'avis que Parcs Canada doit être indépendant de cet organisme, nous recommandons que ce dernier rende compte à un autre ministre que celui dont relève l'Agence Parcs Canada – il pourrait s'agir par exemple du ministre fédéral des Ressources naturelles.

À l'annexe C, nous décrivons les principes qui devraient guider les opérations de l'Agence, et nous formulons des suggestions à l'égard de la gouvernance, de l'expertise requise, des niveaux de dotation et du financement.

#### **RECOMMANDATION N° 11**

**Améliorer la gestion de l'eau par la création et le financement approprié d'un organisme indépendant de gestion de l'eau, relevant du ministre fédéral des Ressources naturelles, qui assumerait la responsabilité de la gestion du stockage, de l'écoulement, de la distribution et de l'utilisation de l'eau des bassins hydrographiques de la Trent et de la Severn.**

Nous avons la conviction qu'une culture de conservation et une approche intégrée de gestion de l'eau qui englobe l'eau souterraine et de surface sont les principes fondamentaux sur lesquels doivent s'appuyer cet organisme et l'ensemble des personnes vivant à proximité des bassins hydrographiques pour assurer la gestion de l'eau. Les citoyens, les entreprises et les industries doivent aussi participer à la prise de décisions, à la communication rapide de l'information, à l'établissement des connaissances et à l'éducation sur l'eau et sa gestion.

La promotion d'une éthique en matière de conservation dans l'ensemble de la région patrimoniale doit faire partie du mandat de l'organisme de gestion de l'eau. À ce propos, nous sommes séduits par la « méthode douce » (« soft path approach »).

Nous croyons aussi que la tarification de l'eau peut devenir un puissant outil de conservation. Depuis des décennies, les experts soutiennent que le prix de l'eau au Canada est trop peu élevé. Les Canadiens, qui sont de grands consommateurs d'eau, se classent au deuxième rang après les États-Unis pour ce qui est de la consommation d'eau par habitant. Nous savons aussi que l'abondance de l'eau est un mythe : 60 % de l'eau au Canada s'écoule vers l'Arctique et est située loin des grands centres urbains du Sud du Canada.

#### **La méthode douce**

*De nombreuses personnes considèrent l'eau comme une ressource inépuisable. Or, ces dernières années, les gens sont de plus en plus conscients que cette ressource est limitée, et des mesures de conservation visant à gérer la demande ont été instaurées. La « méthode douce » consiste à gérer l'eau une étape à la fois par l'adaptation de l'utilisation humaine de l'eau afin d'assurer la viabilité écologique à long terme des bassins hydrographiques. L'eau est alors considérée comme un service plutôt qu'une matière première. Cette méthode nous amène à nous poser les questions suivantes : « Pourquoi l'utiliser? Pourquoi le faire de cette façon? Pourquoi utiliser une eau de cette qualité? ». Non seulement cette méthode préconise l'utilisation et la distribution de l'eau de façon efficace, équitable et viable, mais elle fait participer les collectivités locales aux prises de décisions sur l'eau. Ce faisant, la « méthode douce » favorise la viabilité sociale, économique et écologique à long terme. [Traduction]*

Voir Brooks, David B., « Reversing the Flow », *Alternatives Journal* 33:4, 2007, p. 9.

Certaines provinces commencent à tenir compte des avertissements des experts. Les prix reflètent de plus en plus la valeur de l'eau, le nombre d'utilisateurs qui sont assujettis à des régimes de tarification est en hausse et les seuils d'extraction à partir desquels est appliquée la tarification sont en baisse. L'Ontario imposera des redevances pour l'eau en 2009. Le Québec envisage d'embôîter le pas à l'Ontario et d'imposer des redevances pour l'eau souterraine utilisée à des fins commerciale et industrielle.

De nombreux résidents ne connaissent pas la quantité d'eau qu'ils consomment puisqu'ils ne disposent d'aucun compteur. Nous croyons que les utilisateurs de l'eau souterraine et de surface devraient en être conscients et que le prix de l'eau devrait être fixé de façon à favoriser sa conservation. Le concept de « responsabilisation » réitère l'importance d'amener les consommateurs à assumer leurs responsabilités dans l'exercice de leur droit de consommer.

Par conséquent, nous recommandons que l'organisme de gestion de l'eau travaille, en consultation avec la province, à l'établissement d'un régime harmonisé de tarification de l'eau et que les recettes qui en découlent servent à appuyer ses opérations et favorisent une éthique de conservation de l'eau dans l'ensemble des bassins hydrographiques.

**RECOMMANDATION N° 12**

**Assurer la pérennité des réserves d'eau de l'ensemble de la région patrimoniale Trent-Severn par l'adoption des mesures suivantes :**

- a) Promouvoir une approche intégrée de gestion de l'eau.
- b) Favoriser une éthique rigoureuse de conservation de l'eau dans le cadre du mandat officiel de l'organisme de gestion de l'eau.
- c) Mettre en oeuvre un régime harmonisé de tarification de l'eau au Canada et en Ontario qui permettrait de compenser les coûts de gestion de l'eau et qui favoriserait la conservation de l'eau.

