

La Commission : pourquoi et comment

INTRODUCTION ET CONTEXTE

Depuis 1833, le concept d'une voie navigable reliant le lac Ontario à la baie Georgienne tient à cœur la population du Centre de l'Ontario. La voie navigable Trent–Severn a été construite entre 1833 et 1920 dans le but de faciliter la navigation entre le lac Ontario et la baie Georgienne. Lieu historique national du Canada depuis 1929, la voie navigable est un ensemble complexe de 44 écluses, qui comprend un ber roulant et environ 160 barrages et ouvrages de régularisation des eaux. Quarante et un lacs-réservoirs situés dans les hautes-terres d'Haliburton permettent d'assurer des niveaux d'eau constants pour la navigation.

Après 180 ans, le temps est venu de remettre en question le mandat initial dans le but de répondre aux attentes et aux besoins des intervenants actuels. En tant que lieu historique national, la voie navigable doit aussi faire l'objet d'une gestion axée sur la protection et la mise en valeur des ressources culturelles d'importance nationale. Toutefois, les organismes gouvernementaux et les organisations environnementales s'attendent à ce que la gestion de la voie navigable favorise la protection des ressources naturelles, notamment des espèces en péril. Les propriétaires riverains espèrent, quant à eux, que les décisions relatives à la gestion de la voie navigable respectent leur mode de vie et leurs intérêts en matière d'activités récréatives. Les municipalités et les personnes vivant le long de la voie navigable souhaitent qu'elle leur assure un approvisionnement adéquat en eau de qualité. Enfin, les gouvernements, les associations d'entreprises et les commerçants s'attendent à ce que la voie navigable contribue à leur bien-être économique. Ce ne sont là que quelques exemples d'intérêts.

En raison de son âge, l'infrastructure se dégrade. La voie navigable est constituée de plus de 1 500 composantes dont la valeur de remplacement dépasse le milliard et demi de dollars. On estime que l'entretien de base et la recapitalisation de la voie navigable d'ici les 15 à 20 prochaines années pourraient nécessiter des centaines de millions de dollars.

Le cadre juridique, de réglementation et de gouvernance de la voie navigable ne semble pas bien adapté à ces nouveaux rôles. L'éventail des responsabilités dépasse largement le mandat de l'Agence Parcs Canada, qui assume la gestion de la voie navigable. C'est sans parler de l'incertitude entourant les responsabilités légales et juridiques de Parcs Canada par rapport à celles des provinces et des municipalités voisines, particulièrement en ce qui concerne les activités de gestion des terres. De plus, le *Règlement sur les canaux historiques* est désuet et à peine utilisable en tant qu'outil fondamental de gestion par Parcs Canada.

Le dernier plan de gestion de la voie navigable approuvé en 2000 doit faire l'objet d'un examen. Il faudra déterminer comment Parcs Canada gèrera la voie navigable dans l'avenir afin de concrétiser son mandat et comment la voie navigable peut contribuer à l'atteinte des attentes et des objectifs généraux des Canadiens. Reconnaisant ce défi, le député Bruce Stanton a présenté, le 12 mai 2006, la motion suivante à la Chambre des communes :

Que, de l'avis de la Chambre, le gouvernement devrait envisager le bien-fondé d'évaluer l'avenir de la voie navigable historique Trent–Severn, un des lieux historiques nationaux de Parcs Canada, et la possibilité qu'elle devienne : a) un bien récréatif principal; b) une destination de renommée internationale pour les plaisanciers; c) une plus grande source d'énergie hydro-électrique propre et renouvelable; d) un catalyseur permettant de développer et de relancer l'économie des municipalités situées le long de ses 386 km; e) un modèle de développement durable.

La Chambre a adopté cette motion à l'unanimité le 18 octobre 2006 et le ministre de l'Environnement en a approuvé le contenu.

VISION DU PROJET

Dans le cadre de ce projet, divers intervenants seront consultés afin de :

- mettre en évidence et quantifier les valeurs et les avantages de la voie navigable pour les Canadiens.
- comprendre les besoins et les attentes du public et des intervenants en ce qui concerne le mandat et le rendement de la voie navigable.
- élaborer une vision commune de l'avenir de la voie navigable.
- examiner les enjeux, les problèmes et les possibilités liés aux secteurs de compétence, les mécanismes de gouvernance alternatifs et la façon de financer la voie navigable dans l'avenir.
- déterminer la façon d'exécuter les trois volets du mandat de Parcs Canada, à savoir la protection des ressources naturelles et culturelles, la promotion de l'éducation populaire et de la compréhension et l'offre d'expériences mémorables au visiteur.

PRINCIPAUX ENJEUX LIÉS À LA VOIE NAVIGABLE

- *Dégradation de l'infrastructure* – L'infrastructure de la voie navigable se dégrade après des années de sous-financement et d'entretien inadéquat. La dernière évaluation de l'état de l'infrastructure remonte à plus de huit ans, et le manque actuel de ressources empêche la conduite d'une nouvelle évaluation. De nombreuses composantes ne sont pas conformes aux codes et normes comme les directives canadiennes sur la sécurité des barrages. Si rien n'est fait, la dégradation entraînera vraisemblablement des fermetures prolongées de la voie navigable. Cette situation causera des problèmes sur le plan de la sécurité publique et des responsabilités légales en plus d'avoir une incidence importante sur l'économie des communautés et des commerces situés le long de la voie navigable.
- *Compréhension et protection des ressources d'importance historique* – Si l'on exclut l'écluse-ascenseur de Peterborough et le tronçon Talbot, l'importance historique nationale de la voie navigable est quelque peu incertaine. La valeur de ce canal historique national entièrement fonctionnel s'étend aussi à de

nombreuses composantes contemporaines qui garantissent son fonctionnement selon sa conception d'origine, mais qui n'ont pas d'importance historique nationale d'après les critères habituels. En 1994-1995, afin de dresser l'inventaire des ressources culturelles, on a évalué l'importance historique nationale de nombreuses composantes, sans toutefois examiner celle d'autres ressources comme les paysages culturels. Ces critères n'ont pas non plus donné lieu à un cadre permettant de déterminer si la voie navigable était un corridor d'importance historique ou culturelle.

- *Éducation populaire et compréhension* – Dans le cadre de l'évaluation de l'intégrité commémorative de la voie navigable réalisée par Parcs Canada en 2004, on a constaté des lacunes importantes dans la façon d'exécuter les volets éducation populaire et compréhension de son mandat. Très peu d'activités d'interprétation sont offertes sur place et il n'existe, à toute fin pratique, aucune initiative de diffusion externe dans la communauté, en dépit des nombreux récits importants rattachés à l'histoire de l'Ontario au XIX^e siècle. Le patrimoine naturel et l'histoire des Autochtones sont étroitement liés à la voie navigable, mais ces aspects ne sont pas mis en lumière la plupart du temps. Parcs Canada doit s'interroger sur la façon d'élargir l'attrait et la signification de la voie navigable pour les visiteurs afin que l'apprentissage fasse partie intégrante de leur expérience.
- *Affectation des ressources en eau* – Au cours du XIX^e et au début du XX^e siècle, la voie navigable était un ensemble de canaux, de rivières et de lacs naturels servant à la navigation commerciale, à l'exploitation hydroélectrique et au déplacement des billes de bois au printemps. Quarante et un lacs-réservoirs situés dans les hautes-terres d'Haliburton assuraient un approvisionnement suffisant en eau. Or, l'étalement urbain le long de la voie navigable et autour des lacs-réservoirs suscitent de nouvelles demandes et attentes à l'égard de l'affectation des ressources en eau, demandes et attentes qu'il est impossible de satisfaire dans les conditions actuelles. L'augmentation de la production hydroélectrique et le maintien des habitats naturels et de l'approvisionnement en eau potable suscitent aussi un vif intérêt.
- *Protection des ressources naturelles* – La voie navigable Trent–Severn comporte 3 400 hectares de terres situées le long de la voie navigable et aux postes d'éclusement et plus de 76 000 hectares de lits de lacs et de rivières, administrés par le gouvernement fédéral.¹ Ce territoire comprend environ 210 milieux humides classifiés à l'échelle provinciale, 35 espèces en péril ainsi que les habitats principaux de nombreuses autres espèces de plantes et d'animaux.

Bien que certains indicateurs de la qualité environnementale donnent à penser que les conditions s'améliorent ou demeurent stables le long de la voie navigable, des habitats riverains et des milieux humides continuent de disparaître, principalement en raison de l'aménagement des berges. L'ampleur et la nature de ces aménagements de même que les impacts de la gestion de l'eau sur les ressources naturelles représentent les principaux problèmes auxquels se greffent la question des champs de compétence et l'information disponible. Parcs Canada gère le débit de l'eau dans deux grands bassins versants et délivre des

¹ 132 500 hectares si l'on inclut les lacs Simcoe et Couchiching.

permis pour les travaux réalisés dans la voie navigable. D'autres niveaux de gouvernement ont des pouvoirs en ce qui concerne l'aménagement des berges, la qualité de l'eau, la gestion de l'habitat, la gestion de la pêche ou la protection des sources d'eau potable. C'est pourquoi les ressources naturelles ne sont pas toujours prises en compte au moment de la prise de décisions, et c'est ce qui explique aussi la qualité inégale de l'environnement naturel le long de la voie navigable. Les effets à long terme d'autres enjeux comme le réchauffement climatique méritent aussi notre attention.

- *Fluctuations du nombre et du type de visiteurs* – Depuis 1988, le nombre d'éclusage a diminué de moitié en dépit du fait que la navigation de plaisance semble connaître un gain de popularité. Pendant la même période, on a noté une augmentation de l'utilisation des terres de la voie navigable à des fins récréatives. Les statistiques sur les visiteurs ne mettent pas en valeur la contribution de la voie navigable aux activités économiques et récréatives de l'Ontario puisqu'elles sont axées principalement sur l'éclusage. La diminution de l'éclusage a aussi une incidence négative sur la viabilité financière à long terme de la voie navigable.

Le point de vue selon lequel les plaisanciers sont les seuls utilisateurs ou les utilisateurs les plus importants de la voie navigable est dépassé. La fréquentation de la partie terrestre dépasse la fréquentation de la partie marine. Les habitudes des visiteurs de la partie terrestre changent aussi. Les résidents locaux et les touristes continuent de visiter ponctuellement les postes d'éclusage dans le but d'observer le fonctionnement des écluses et les bateaux, mais on constate aussi une augmentation importante de l'utilisation des aires de pique-nique et de la pratique de la pêche et d'autres activités familiales. Une proportion importante de ces nouveaux visiteurs sont issus de communautés ethnoculturelles de la région du Grand Toronto, d'où l'importance grandissante de la voie navigable - en tant que premier « chaînon » du réseau de lacs et de rivières inter-reliés dans la région élargie du Golden Horseshoe - pour une population urbaine en croissance rapide à la recherche d'activités récréatives en plein air.

L'accroissement de la fréquentation de la partie terrestre par les visiteurs pourrait être à l'origine de nouvelles sources de revenus pour la voie navigable. Cette tendance n'est pas sans soulever de questions sur le rôle social de la voie navigable qui doit améliorer l'accès aux parcs et aux berges dans une région où l'accès est presque exclusivement limité aux plus de 100 000 propriétaires fonciers qui résident le long de la voie navigable. D'un autre côté, ces propriétaires riverains peuvent être sollicités pour assurer les volets fréquentation, éducation et intendance de la voie navigable.

- *Mandat, lois et compétences* – Les questions juridiques et les titres de propriété soulèvent de nombreux problèmes. Aucun canal n'est investi d'un mandat aux termes d'une loi fédérale. Les règlements connexes sont désuets et ne sont pas appliqués, la plupart du temps. Aucune loi ne définit les limites de la voie navigable. On doit aussi établir à qui appartient la voie navigable et qui en assume la responsabilité même si de nombreuses activités offertes depuis toujours par Parcs Canada semblent relever de la province. Dans d'autres régions de l'Ontario, ces mêmes activités sont déléguées aux municipalités et aux autorités chargées de la conservation. On constate aussi qu'un certain

nombre de processus administratifs en matière de réglementation existent en double dans certaines sphères de compétence. Cela crée des chevauchements et des incohérences qui nuisent à l'atteinte des objectifs et à la prestation des services aux citoyens.

ÉNONCÉ DU PROBLÈME

La voie navigable Trent–Severn est un couloir de navigation qui revêt une importance à l'échelle nationale, notamment sur les plans historique, culturel, écologique et récréatif, et qui pourrait être exploitée plus largement et de façon plus efficace qu'elle ne l'est actuellement, et ce, pour le bénéfice de la population canadienne. Si le contexte économique et social de l'exploitation de la voie navigable a changé considérablement, son mandat et les outils utilisés pour sa gestion sont demeurés les mêmes.

Le mandat initial de la voie navigable était de fournir une voie de navigation. Étant donné qu'il s'agit d'un lieu historique national, la protection et la mise en valeur des ressources culturelles d'importance nationale qu'on y trouve s'imposent également. Au-delà de ces objectifs, la voie navigable moderne doit aussi, de façon durable, contribuer à l'économie axée sur les activités récréatives et le mode de vie, à l'accès au plan d'eau pour les activités nautiques, à la production d'énergie verte et à la protection des ressources naturelles et des sources d'eau vitales pour les collectivités. Il faut en outre que la voie navigable appuie l'établissement d'une économie durable dans les collectivités et qu'elle envoie un message convaincant en ce qui a trait à l'évolution du Centre de l'Ontario et de la technologie associée aux canaux.

Il reste à déterminer comment ces objectifs peuvent être atteints et qui devra s'en charger.

DÉTAILS DU PROJET

Première partie – Examen par le groupe d'experts des possibilités et du mandat futurs

Le ministre a nommé un groupe d'experts indépendants chargé de consulter le public et les intervenants clés sur les attentes et le mandat futurs en matière de gestion de la voie navigable Trent–Severn. Le groupe examinera les résultats des consultations et les études connexes (voir la deuxième partie) et formulera des recommandations au ministre. Le mandat du groupe sera axé sur les sujets suivants :

Établir une vision pour la voie navigable

- a. Quelles sont les valeurs essentielles de la voie navigable et comment ces valeurs contribuent-elles à la qualité de vie des Canadiens et des citoyens de l'Ontario?
- b. À la lumière de ces valeurs, quelle devrait être la vision de la voie navigable dans l'avenir?

Veiller à la gestion de l'eau

- c. Les décisions prises actuellement à l'égard de la gestion de l'eau reflètent-elles les attentes et les besoins des intervenants actuels?
- d. Existe-t-il d'autres modèles décisionnels qui tiennent davantage compte des besoins et des attentes à l'égard de la gestion de l'eau?

- e. Quels changements faudrait-il apporter aux infrastructures, aux technologies et à la dotation pour améliorer la gestion de l'eau et affecter plus efficacement les ressources en eau aux divers utilisateurs?

Coordonner les compétences des diverses instances et établir les exigences législatives

- f. Quels outils et changements doivent être mis en place pour s'assurer que les organismes et les niveaux de gouvernement travaillent ensemble à l'atteinte des objectifs communs, tout en limitant le chevauchement des activités de réglementation liées à la voie navigable et à son corridor contigu?

Assurer la viabilité des communautés

- g. Comment les communautés peuvent-elles tirer profit sur les plans économique, environnemental et social de la proximité de la voie navigable, tout en protégeant ses valeurs naturelles et culturelles?
- b. Quels programmes les gouvernements doivent-ils mettre en place pour contribuer à l'atteinte de cet objectif?

Protéger et mettre en valeur le patrimoine culturel du Canada

- h. Que doit faire Parcs Canada pour atteindre ses objectifs de protection de l'intégrité commémorative et de mise en valeur le long de la voie navigable?
- i. Comment les diverses ressources culturelles en bordure de la voie navigable – qu'elles soient fédérales, privées ou publiques – peuvent-elles être protégées et mises en valeur dans le cadre d'un seul récit sur la voie navigable?

Assurer l'avenir de l'environnement naturel en bordure de la voie navigable

- j. Que peut-on faire pour enrayer la disparition des habitats riverains?
- k. Comment les sphères de compétences peuvent-elles unir leurs efforts et collaborer plus efficacement dans le but de protéger et de rétablir les milieux naturels?
- l. De quelle façon doit-on gérer la voie navigable dans le but d'appuyer sa contribution au grand écosystème régional?

Offrir des expériences améliorées et mémorables au visiteur

- m. Quelles expériences la voie navigable doit-elle offrir au visiteur?
- n. Dans quelle mesure les intérêts des utilisateurs de la partie terrestre sont-ils mieux servis, compte tenu du mandat de Parcs Canada à l'égard de la voie navigable?
- o. Quel rôle la voie navigable doit-elle jouer afin de répondre à la demande d'espaces verts et d'aires récréatives près d'un centre urbain situé dans la région élargie du Golden Horseshoe, en pleine croissance?

Établir des cadres de financement

- p. Compte tenu du fait que la voie navigable contribue de diverses façons aux intérêts du Canada et de l'Ontario, y a-t-il d'autres modèles de financement ou sources de revenus pour assurer sa viabilité financière à long terme?

- q. Quels critères doivent guider l'établissement des priorités d'investissement futur dans la voie navigable?

Deuxième partie – Études connexes

Mise à jour de l'évaluation de l'état des composantes, y compris des besoins futurs en matière d'entretien et en capitaux

L'inventaire et l'évaluation de l'état des composantes les plus récents ont été réalisés en 1999-2000. Puisqu'il s'agissait d'une évaluation générale, des centaines de composantes mineures n'ont pas été prises en compte. En raison de la dégradation de l'infrastructure par vieillissement et des lacunes en matière d'entretien, les résultats peuvent être incomplets ou périmés. Les coûts ont augmenté considérablement depuis la fin de cette évaluation.

La réalisation d'un inventaire complet et la rédaction d'un rapport sur l'état des composantes prendraient de une à deux années et coûteraient près d'un million de dollars. Une évaluation moins détaillée sera effectuée sur une période de six mois afin d'avoir une meilleure idée de l'état des composantes et des travaux de recapitalisation, de réparation et d'entretien requis à long terme.

Examen des compétences juridiques

L'étude vise à examiner un éventail d'options liées aux titres de propriété et aux questions juridiques afin d'établir une vision à long terme pour la voie navigable et d'améliorer la coordination de la gestion globale des terres et de l'eau.

Évaluation du potentiel des communautés viables

Dans le cadre d'une étude menée par Parcs Canada en 1999, on a estimé les retombées économiques de la voie navigable à plus de 100 millions de dollars annuellement provenant des dépenses directes engagées par Parcs Canada, les plaisanciers et les visiteurs des postes d'éclusage. Selon une étude récente, la valeur économique des activités marines sur le lac Simcoe s'élèverait à 200 millions de dollars annuellement. Si l'on exclut les dépenses des touristes, il y a eu peu d'études sur les retombées économiques et sur ce que les communautés retirent de l'économie d'agrément caractéristique des nouveaux quartiers et de l'industrie qui est née de la proximité de l'eau et sur l'importance de cette dernière dans le choix d'un mode de vie. En réalité, personne ne connaît les retombées économiques totales des activités liées directement ou indirectement à la voie navigable.

Aux fins de cette évaluation, on présupera que la valeur économique de la voie navigable est très élevée et on mettra l'accent sur la capacité des communautés de tirer profit des avantages économiques liés à la voie navigable et l'aide des gouvernements.

Élaboration de solutions en vue de la gestion future de l'eau

La gestion de l'eau est l'un des enjeux les plus complexes auquel fait face la voie navigable. Le réseau de lacs-réservoirs, de barrages et autres éléments d'infrastructure est géré par Parcs Canada dont le mandat principal est de permettre une navigation de

transit – fondement d’une série de décrets fédéraux et provinciaux émis en 1905. Cependant, l’infrastructure et les modèles de gestion actuels ne répondent pas aux besoins et aux attentes d’aujourd’hui.

Une étude sera commandée dans le but de réunir des renseignements sur l’histoire et le contexte des régimes de gestion de l’eau de la voie navigable, notamment sur les compétences législatives. L’étude permettra de chiffrer les investissements opérationnels dans la gestion de l’eau et de dresser un inventaire de l’infrastructure et du matériel connexes. On y examinera aussi l’expérience d’autres compétences qui vivent des situations semblables en matière de gestion de l’eau et qui ont mis en place des cadres alternatifs de gouvernance et de gestion.

Cette étude recommandera aussi d’autres modes de gestion de l’eau de la voie navigable Trent–Severn qui serviront mieux les intérêts des nombreux intervenants actuels et futurs et favoriseront leur participation.

Examen des modèles de gestion d’autres canaux/voies navigables

Certains canaux ou voies navigables feront l’objet d’un examen, portant entre autres sur les mandats, les cadres de gouvernance, les cadres de financement, etc.

État du milieu naturel de la voie navigable

En 2005, Parcs Canada a passé en revue la documentation et d’autres sources d’information dans le but d’obtenir une vue d’ensemble de l’état actuel du milieu de la voie navigable. Dans le cadre de cette étude, le groupe d’experts analysera les résultats de cet examen et sollicitera des commentaires sur les enjeux actuels et futurs et les solutions en matière de gestion.

Autres études en fonction des besoins

D’autres questions devant faire l’objet d’une étude pourront être soulevées à mesure que le groupe d’experts progressera dans son examen.

GESTION DU PROJET

- Le groupe d’experts exécutera son travail sur une période maximale d’un an, par le biais d’un processus de consultation détaillé. Chaque membre sera appelé à travailler de 30 à 35 jours pendant la période d’examen.
- Le ministre nommera les membres du groupe, en tenant compte des intérêts des parties autres que Parcs Canada.
- Idéalement, les membres du groupe seront des leaders respectés de leur communauté d’intérêts qui connaissent bien la voie navigable, qui comprennent la complexité de la gouvernance dans le secteur public et qui ont une bonne vue d’ensemble de la question.
- Le groupe recevra le soutien d’un secrétariat, notamment des personnes suivantes :
 - conseiller principal de Parcs Canada auprès du groupe d’experts/chef du secrétariat

- planificateur de la voie navigable
 - spécialiste en consultation/animateur
 - agent de soutien administratif et des marchés
- Il s'agira d'un groupe indépendant qui fera rapport au ministre au plus tard le 31 décembre 2007. La participation de Parcs Canada à ce processus consistera en des présentations faites dans le cadre des consultations.
- Le groupe d'experts consultera les intervenants, au moyen des méthodes suivantes :
 - ligne téléphonique sans frais, courriel, site Web
 - réunions avec les intervenants représentant des groupes d'intérêts précis
 - réunions de consultation publique tenues le long de la voie navigable et à Toronto.