

# **Vers une Stratégie nationale de l'eau au Canada**

## **Rapport final**

**Préparé pour  
l'Association canadienne des ressources hydriques**

**Rob de Loë, Ph. D.**

**Rob de Loë Consulting Services  
Guelph, Ontario**

**Le 13 mai 2008**

## Remerciements

J'ai une dette envers bien des gens. Les recherches et ébauches préliminaires ayant servi à étoffer les études de cas présentées dans le présent rapport ont été faites par des membres de l'équipe de consultation, dont Liana Moraru, Bryan Poirier, Becky Swainson et Sanderson A.M. Leitao. Lisa Arsenault a contribué à l'étude de cas du Québec par ses recherches et ses écrits et a fourni des rapports distincts à l'Association canadienne des ressources hydriques (ACRH) portant sur des expériences propres à la France et au Nouveau-Brunswick. Le Groupe de travail sur la stratégie nationale de l'eau de l'ACRH a fourni une orientation et des conseils précieux à tous les stades du projet. Je suis tout particulièrement reconnaissant aux membres du Comité de direction pour leur apport, de même qu'à M. Hugh Whiteley pour le leadership qu'il a exercé. Le Conseil d'administration national de l'ACRH a consacré beaucoup d'énergie au lancement de ce projet et à la clarification de la vision de l'ACRH à l'égard d'une Stratégie nationale de l'eau pour le Canada; le présent rapport a été imprégné de cette vision. Enfin, de nombreux spécialistes et chercheurs du domaine de la gestion de l'eau de partout au Canada ont formulé des suggestions et des éclairages extrêmement précieux ayant comblé certaines lacunes et ajouté de la valeur et du poids au document final.

Le présent document doit être cité de la manière suivante :

de Loë, R.C. 2008. *Vers une Stratégie nationale de l'eau pour le Canada*. Rapport final.  
Préparé pour l'Association canadienne des ressources hydriques. Guelph,  
Ontario : Rob de Loë Consulting Services.

# Sommaire

Des menaces considérables pèsent sur les ressources hydriques partout au Canada. Le changement climatique constitue un défi nouveau dans toutes les régions du pays, mais il existe aussi de nombreux problèmes à long terme ayant de graves retombées pour la société, l'environnement et l'économie du Canada.

Le Canada ne dispose pas à l'heure actuelle d'une stratégie nationale de l'eau prépondérante qui puisse faciliter des réponses plus efficaces aux menaces et aux défis actuels et naissants. Les avantages d'une telle stratégie sont nombreux. En voici quelques exemples :

- Réponses plus cohérentes et efficaces aux préoccupations de dimension nationale, notamment les exportations d'eau et le changement climatique
- Plus grande obligation de rendre compte du fait d'une plus vaste participation des parties intéressées à la gouvernance
- Protection de l'environnement accrue et plus solide fondation pour la productivité économique
- Plus forte capacité nationale face aux menaces et aux crises
- Meilleur positionnement permettant de faire face aux obligations et aux attentes internationales croissantes
- Plus grand soutien et acceptation des décisions en matière de gestion de l'eau de la part du public

L'Association canadienne des ressources hydriques (ACRH) est d'avis qu'une Stratégie nationale de l'eau (SNE) pour le Canada constitue un moyen efficace de composer avec les défis en matière de gestion de l'eau auxquels nous faisons face et qu'une telle stratégie est à notre portée. Deux principales raisons pour appuyer ce point de vue sont énoncées dans le présent rapport :

1. Le Canada a une longue histoire d'initiatives visant à coordonner et à intégrer les aspects de gestion de l'eau. On les retrouve au niveau du gouvernement fédéral, de chaque gouvernement provincial/territorial et entre gouvernements à des degrés divers. Parallèlement, un vif désir de collaboration et de coordination à l'échelle nationale pour la gestion de l'eau anime actuellement diverses organisations non gouvernementales.
2. Aux quatre coins du monde, il existe de nombreux exemples de compétences territoriales

et pays qui ont déjà élaboré, ou sont en voie de le faire, des cadres, stratégies ou politiques de l'eau ayant une portée très vaste, créés pour permettre de s'attaquer au genre de défis avec lesquels le Canada est confronté. Le présent rapport examine les cas de la Nouvelle-Zélande, de l'Australie, du Brésil et de l'Union européenne. Les expériences qu'ont connues ces pays et l'Union européenne offrent des leçons et des exemples dont peuvent s'inspirer les Canadiens pour élaborer une SNE.

L'ACRH a commandé la présente étude afin d'explorer diverses options et avenues pour l'élaboration et la mise en œuvre d'une Stratégie nationale de l'eau pour le Canada. Le rapport décrit la vision de l'ACRH et propose une approche en vue de l'élaboration d'une stratégie. La démarche recommandée part du principe qu'une vaste participation de la part de tous les intervenants – à l'intérieur comme à l'extérieur des gouvernements – est nécessaire à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une SNE judicieuse. Par conséquent, la forme et le contenu exacts d'une SNE ne peuvent être précisés à l'avance. Ils doivent plutôt être révélés au fur et à mesure que le processus se déroule.

Le processus décrit dans le présent rapport commence par la formation d'une équipe de leadership, composée de gens qui peuvent mettre à l'avant-plan les besoins, les préoccupations et les intérêts des divers groupes d'intervenants nommés dans le présent rapport. L'engagement actif de participants autochtones à ce stade précoce est critique. De même, la participation active des représentants officiels des gouvernements fédéral et provinciaux (même à titre non officiel) s'avère nécessaire étant donné leurs responsabilités constitutionnelles en ce qui concerne l'eau.

Les étapes suivantes du processus sont conçues afin de créer une large base de soutien, de préciser les objectifs d'une SNE et d'établir à l'issue du processus une fondation solide sur laquelle pourront s'appuyer les gouvernements (fédéral et provinciaux/territoriaux) pour adopter et mettre en œuvre une SNE en vertu de leurs propres lois et politiques.

# Table des matières

<b>Remerciements</b> .....	<b>ii</b>
<b>Sommaire</b> .....	<b>iii</b>
<b>Table des matières</b> .....	<b>iv</b>
<b>Liste des tableaux</b> .....	<b>vi</b>
<b>1. Introduction</b> .....	<b>1</b>
1.1. La gestion de l'eau au Canada .....	2
1.2. Pourquoi une Stratégie nationale de l'eau pour le Canada?.....	3
<b>2. Fondements d'une Stratégie nationale de l'eau pour le Canada</b> .....	<b>5</b>
2.1. Initiatives gouvernementales.....	5
Gouvernement fédéral.....	5
Gouvernements provinciaux/territoriaux .....	7
Initiatives intergouvernementales à l'échelle du Canada .....	7
2.2. Initiatives non gouvernementales .....	9
Groupes de défense des intérêts des Premières nations .....	9
Groupes d'intervention des administrations municipales.....	9
Groupes de défense de l'eau et de l'environnement .....	10
Fondations et organismes d'établissement de réseaux .....	10
Groupes de défense de l'industrie et de l'agriculture.....	10
2.3. Sommaire .....	11
<b>3. Études de cas</b> .....	<b>13</b>
3.1. Provinces canadiennes .....	13
Stratégie « Eau pour la vie » de l'Alberta .....	13
Politique nationale de l'eau du Québec .....	14
3.2. Juridictions internationales.....	15
Programme d'action pour un approvisionnement durable en eau de la Nouvelle-Zélande .....	15
Initiative nationale pour l'eau et Plan national sur la sécurité de l'alimentation en eau de l'Australie .....	16
Politique nationale des ressources en eau du Brésil.....	17
Directive cadre sur l'eau de l'Union européenne.....	18
3.3. Sommaire .....	20

<b>4. Vers une Stratégie nationale de l'eau pour le Canada (SNE)</b> .....	<b>22</b>
<b>4.1. Sommaire des principales préoccupations et des hypothèses sous-jacentes</b> .....	<b>22</b>
<b>4.2. Allons de l'avant</b> .....	<b>23</b>
1. Équipe de leadership.....	25
2. Stratégie de communication.....	25
3. Document de discussion .....	26
4. Diffusion du document de discussion.....	26
5. Faire le point .....	27
6. Ateliers d'établissement d'un consensus .....	27
7. Élaboration de la stratégie.....	28
<b>4.3. Sommaire</b> .....	<b>28</b>
<b>5. Références citées</b> .....	<b>31</b>

## Liste des tableaux

Tableau 1 : Qui intervient dans la gestion de l'eau au Canada? .....	1
Tableau 2 : Gestion de l'eau au Canada.....	2
Tableau 3 : Problèmes relatifs à l'eau au Canada .....	3
Tableau 4 : <i>Plan d'action pour l'assainissement de l'eau</i> de 2007 du gouvernement fédéral.....	6
Tableau 5 : Perspectives et motivations des intervenants.....	23
Tableau 6 : La vision de l'ACRH pour une SNE.....	24
Tableau :7 Clarification des avantages et des coûts pour les intervenants individuels .....	27

# 1. Introduction

Le Canada ne possède pas de stratégie globale de l'eau pouvant faciliter une gestion plus solide et plus efficace de l'eau. Les avantages d'une telle stratégie sont bien connus et ont été cernés par de nombreux groupes, dont la Chambre de Commerce du Canada, le Conference Board du Canada, le Conseil des Canadiens, Pollution Probe, le Gordon Water Group, les Ami(e)s de la Terre et l'Association canadienne des ressources hydriques. Plusieurs provinces canadiennes et un territoire ont pu constater les avantages des politiques de l'eau coordonnées et ont élaboré, ou sont en train de le faire, leurs propres stratégies d'ensemble. Le gouvernement fédéral affiche aussi un intérêt renouvelé pour l'eau comme en témoigne son Plan d'action pour l'assainissement de l'eau. Par conséquent, le moment est très bien choisi pour créer une Stratégie nationale de l'eau (SNE) pour le Canada.

En juin 2007, le conseil d'administration de l'Association canadienne des ressources hydriques (ACRH) a mis sur pied le *Groupe de travail sur la Stratégie nationale de l'eau de l'ACRH*. L'objectif du Groupe de travail est de définir et de promouvoir les processus nécessaires à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une SNE pour le Canada.

Le présent rapport, commandé par le Groupe de travail sur la SNE de l'ACRH, analyse les options et les occasions d'élaboration et de mise en œuvre d'une SNE pour le Canada :

- La raison d'être d'une SNE pour le Canada est énoncée à la section 1.1.
- Les initiatives passées et actuelles au Canada pouvant servir de fondement à une SNE sont décrites à la section 2.
- Des exemples canadiens et étrangers de stratégies et de politiques globales de l'eau sont traités à la section 3.
- Des recommandations de processus permettant d'élaborer une SNE sont formulées à la section 4.

Le public visé par le présent rapport consiste en un vaste groupe diversifié de gens qui partagent un intérêt et une responsabilité envers une politique de l'eau au Canada (tableau 1).

Tableau 1 : Qui intervient dans la gestion de l'eau au Canada?

- Les politiciens relevant des gouvernements fédéral ou provinciaux/territoriaux et des administrations locales, les planificateurs, les autorités de réglementation, les responsables des politiques, les scientifiques et les agents d'exécution de la loi ont tous un rôle clé à jouer dans la gestion de l'eau.
- Les organisations ayant des responsabilités définies sur le plan juridique en matière de gestion de l'eau comprennent les services publics, les offices de protection de la nature en Ontario, les districts d'irrigation en Colombie-Britannique, en Alberta et en Saskatchewan, les districts de conservation au Manitoba, les districts d'amélioration en Colombie-Britannique et les offices des eaux dans les territoires.
- Des milliers de cabinets d'experts-conseils, de sociétés de conseils dans le domaine de l'eau et de l'énergie, d'industries de la fabrication, d'agriculteurs et autres entreprises commerciales participent à certains aspects de la gestion de l'eau.
- Une foule d'organisations non gouvernementales (ONG) interviennent dans la gestion de l'eau au Canada, par exemple les groupes communautaires, les ONG environnementales, les associations d'industries et les groupes de conservation. Certaines sont de petits organismes bénévoles, d'autres mènent leurs activités à l'échelle mondiale. Elles contribuent aux politiques et aux pressions politiques, prennent part à la gouvernance et jouent un rôle clé dans la surveillance et la collecte de données.
- Les droits issus de traités et les droits historiques des Autochtones du Canada leur confèrent un rang spécial en matière de gestion de l'eau au Canada. Les accords de revendications territoriales globales des Autochtones comme l'Accord définitif du Nunavut et l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Labrador sont en train de refaçonner le rôle des Autochtones dans le domaine de la gestion de l'eau dans les régions où ces accords sont entrés en vigueur.
- Les chercheurs universitaires sont des intervenants même s'ils « ne gèrent pas » l'eau eux-mêmes.
- Enfin, les membres du public sont d'importants acteurs car tous les Canadiens utilisent l'eau et influent sur l'eau (de manière directe ou indirecte) et parce que les citoyens sont touchés par les décisions liées à l'eau prises par autrui.

## 1.1. La gestion de l'eau au Canada

La portée de la gestion de l'eau au Canada est énorme (tableau 2). Certaines activités, par exemple le développement du secteur de l'approvisionnement en eau et la fourniture de l'eau pour l'usage domestique, industriel et agricole, font partie du portrait de la gestion de l'eau depuis des siècles. D'autres, comme l'assainissement des plans d'eau contaminés et la préservation des flux écologiques, constituent des préoccupations plus récentes.

Les activités énumérées au tableau 2 ont lieu au Canada de l'échelle locale à l'échelle régionale. Certaines d'entre elles se déroulent partout dans le pays de façon permanente (p. ex. l'approvisionnement en eau potable et l'évacuation des eaux usées) et d'autres sont concentrées dans quelques zones et n'ont lieu qu'à certaines époques de l'année (p. ex. l'irrigation agricole). L'importance

### Tableau 2 : Gestion de l'eau au Canada

Les activités contemporaines de gestion de l'eau au Canada englobent ce qui suit :

- Exploitation de systèmes d'épuration et de distribution de l'eau potable
- Collecte, traitement et évacuation des eaux usées
- Élaboration et exécution de programmes d'efficacité et de conservation de l'eau
- Protection des sources d'eau de la contamination
- Création de plans de gestion de bassins hydrographiques afin d'orienter l'aménagement du territoire et de promouvoir l'utilisation durable de l'eau
- Assainissement des masses d'eau de surface et des masses d'eau souterraine contaminées
- Collecte de données à des fins de recherche, de contrôle, de planification et d'application
- Affectation des réserves d'eau limitées au moyen de l'octroi de permis
- Protection et restauration de l'habitat du poisson
- Prospection et mise en valeur des ressources en eaux souterraines
- Construction et exploitation de barrages et autres infrastructures pour la maîtrise des crues, la navigation, l'irrigation et l'approvisionnement en eau potable
- Irrigation des cultures et abreuvement du bétail
- Production d'énergie hydroélectrique
- Adaptation des débits d'eau aux besoins écologiques
- Construction de digues et de levées alluviales pour protéger des inondations les zones aménagées

relative de ces activités à des endroits bien précis du Canada est tributaire de l'énorme variabilité du climat et des ressources en eau; des tendances distinctives du peuplement et du développement économique de ses régions; des institutions qui existent dans chaque province et territoire et des menaces, défis et problèmes particuliers qu'on y retrouve ou qui sont prévus (tableau 3).

L'ampleur des problèmes cernés au tableau 3 varie d'un endroit à l'autre au Canada. Toutefois, des études récentes d'Environnement Canada <sup>[29; 30]</sup> révèlent que toutes les régions du Canada font actuellement face à des menaces considérables qui pèsent sur l'eau et que ces menaces s'aggraveront fort probablement dans les années à venir.

Dans une perspective historique, la gestion de l'eau au Canada a été le domaine presque exclusif des gouvernements et de l'industrie, et les gens qui y participaient étaient en général des spécialistes techniques. Le champ d'application de la gestion de l'eau ayant changé au fil des ans pour tenir compte des nouveaux problèmes et préoccupations, le type de parties intéressées a évolué lui aussi. Étant donné leurs responsabilités constitutionnelles, les gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux sont – et demeureront toujours – des acteurs critiques. Néanmoins, au cours des quatre dernières décennies environ, l'éventail des gens et des organisations qui participent à la gestion de l'eau s'est considérablement élargi et va bien au-delà des représentants du gouvernement. Les membres du public s'attendent maintenant à prendre part au processus décisionnel. Parallèlement, les acteurs concernés (à l'intérieur comme à l'extérieur de l'appareil gouvernemental) proviennent d'horizons de plus en plus diversifiés <sup>[27]</sup>.

En somme, la gestion de l'eau au Canada de nos jours suppose une longue liste, qui ne cesse de s'allonger, d'activités visant à composer avec les besoins critiques et les problèmes de plus en plus graves. Les intéressés ont un bagage et des intérêts très diversifiés. Aussi, le rôle qu'ils jouent en matière de gestion de l'eau diffère grandement lorsque des comparaisons sont établies avec les décennies antérieures.

### Tableau 3 : Problèmes relatifs à l'eau au Canada

Des problèmes comme ceux énumérées ci-dessous ont été recensés à vaste échelle un peu partout au Canada au cours des dernières décennies.

- Contamination des nappes d'eau de surface et des aquifères
- Eau potable insalubre et épuration des eaux usées laissant à désirer
- Utilisation excessive et mésusage des réserves d'eau
- Liens médiocres entre la gestion de l'eau de surface et la gestion de l'eau souterraine
- Pénuries attribuables à l'utilisation excessive et aux sécheresses
- Bas niveaux des lacs et des rivières qui compromettent la navigation
- Perte d'habitat et dommages causés aux écosystèmes
- Espèces envahissantes qui menacent les espèces indigènes
- Normes incohérentes de qualité de l'eau, d'utilisation de l'eau et de collecte de données
- Lacunes dans les connaissances entourant les ressources en eaux de surface et souterraines, les modèles et les tendances d'utilisation de l'eau et les sources de vulnérabilité
- Obligation de rendre compte laissant à désirer ou participation variable ou insuffisante des parties intéressées
- Défaut de coordination entre pays et compétences territoriales
- Lacunes dans la mise en oeuvre ou l'application des politiques, des lois ou des règlements existants
- Manque de capacité (technique, financière, sociale) et manque de leadership
- Différends et inefficacité qui compromettent la productivité économique
- Crainte de demandes insatiables d'eau de la part des États-Unis
- Capacité limitée de faire face aux obligations internationales croissantes
- Incidences du changement climatique sur le cycle hydrologique

#### 1.2. Pourquoi une Stratégie nationale de l'eau pour le Canada?

Dans un pays aussi vaste et diversifié que le Canada, il n'y a pas lieu de s'attendre à ce que les approches de la gestion de l'eau soient les mêmes partout. Différents problèmes appellent parfois différentes solutions. En outre, pour des raisons d'histoire, de politique, de culture et de capacité, ce qui vaut pour une région du pays peut s'avérer tout à fait inapproprié dans une autre. Néanmoins, on reconnaît depuis un certain temps déjà qu'une coordination, une uniformité et un accent accrus s'imposent pour

renforcer la gestion de l'eau au Canada. Par exemple, le Comité d'enquête sur la politique fédérale relative aux eaux de 1985 peut être considéré comme une tentative visant à circonscrire les activités de gestion de l'eau du gouvernement fédéral<sup>[67]</sup>.

La dynamique créée par le Comité d'enquête sur la politique fédérale relative aux eaux a rehaussé le profil de la gestion de l'eau au Canada et s'est traduite par la *Politique fédérale relative aux eaux* qui a été très bien accueillie (traitée à la section 2). Toutefois, ce mouvement n'a pas donné lieu à une politique *nationale* de l'eau. En fait, le mouvement qui avait pris naissance dans les années 1980 s'est essoufflé au cours des années 1990, époque à laquelle la gestion de l'eau a cessé de faire partie des préoccupations majeures des gouvernements dans l'ensemble du Canada<sup>[10; 12]</sup>.

Il y a eu un regain d'intérêt à l'égard d'une politique de l'eau au Canada depuis 2000. Parmi les raisons à cela, notons les incidents de contamination fortement publicisés à Walkerton, en Ontario (en 2000) et à North Battleford, en Saskatchewan (en 2001); les graves sécheresses et pénuries d'eau dans les prairies; les préoccupations entourant les exportations d'eau et la sécurité des ressources en eau du Canada en vertu de l'ALENA; toute l'attention portée aux impacts prévus du changement climatique par les médias et au sein de la communauté scientifique et, enfin, la reconnaissance croissante du rôle du Canada en tant que membre de la collectivité mondiale de l'eau.

Ces préoccupations ont donné lieu à des appels renouvelés de diverses sources en faveur du renforcement de la gestion de l'eau au moyen de l'adoption d'une perspective nationale.

- Des organismes tels que l'Association canadienne des ressources hydriques<sup>[81]</sup>, Pollution Probe<sup>[69]</sup>, le Gordon Water Group<sup>[62]</sup>, le Conseil des Canadiens<sup>[22Aucune date]</sup> et les Ami(e)s de la Terre<sup>[33]</sup> ont tous lancé un appel en faveur d'une perspective nationale à l'égard d'une politique de l'eau permettant de mieux relever les défis auxquels fait face le Canada.
- Ces efforts organisés ont tous trouvé écho auprès d'orateurs et de conférenciers à diverses conférences et à divers événements nationaux, entre autres la conférence « L'eau douce, source d'avenir » du Projet de recherche sur les politiques (Ottawa, 2006) et le Cinquième forum biennal international Rosenberg sur les politiques de l'eau (Banff, 2006), ainsi qu'auprès des auteurs d'*Eau Canada*<sup>[9]</sup>, ouvrage publié récemment à propos de la gestion de l'eau au Canada.

Une politique, une stratégie ou un cadre national de l'eau, font valoir ses défenseurs, permettrait au Canada de s'attaquer aux défis actuels et futurs en matière de gestion de l'eau beaucoup plus efficacement qu'il ne l'a fait jusqu'ici. Voici certains des avantages suggérés d'une Stratégie nationale de l'eau pour le Canada :

- Gestion de l'eau à la fois plus efficiente et plus efficace grâce à des responsabilités clarifiées
- Plus grande obligation de rendre compte du fait d'une plus vaste participation des parties intéressées à la gouvernance de l'eau
- Moins grande fragmentation institutionnelle et lacunes moins nombreuses en ce qui a trait aux lois et aux politiques
- Plus grande cohérence dans les réponses aux préoccupations de dimension nationale, p. ex. le changement climatique et l'exportation de l'eau
- Protection de l'environnement accrue et plus solide fondation pour la productivité économique grâce à une plus grande uniformité des règlements, des normes et des pratiques
- Prise de décisions plus efficace qui transcende les limites de compétence

- Plus forte capacité dans toutes les régions du pays de réagir aux menaces et aux crises
- Plus grande intégration au sein du secteur de la gestion de l'eau et entre les secteurs de l'eau et d'autres secteurs
- Potentiel accru d'innovation stratégique grâce à la coordination et à la collaboration nationales
- Meilleur positionnement pour faire face aux attentes et aux obligations internationales croissantes
- Plus forts soutien et acceptation de la part du public face aux décisions qui répondent à des objectifs clairement articulés et fondés sur un consensus faisant appel à des outils réputés être les plus efficaces

Dans le cas où une SNE serait créée, le Canada se trouverait à emboîter le pas à divers pays, notamment la Nouvelle-Zélande, l'Australie, l'Afrique du Sud, le Brésil, ainsi qu'à l'Union européenne. Ces pays et l'Union européenne ont mis au point des cadres stratégiques d'ensemble pour mieux relever les défis liés à l'eau auxquels ils font face et se positionner afin de répondre plus efficacement aux occasions et aux défis mondiaux. Leur expérience porte à croire qu'il devrait être à tout le moins *possible* pour les Canadiens d'apporter une perspective nationale aux politiques et pratiques de gestion de l'eau.

## 2. Fondements d'une Stratégie nationale de l'eau

Tout processus d'élaboration d'une SNE pour le Canada peut et doit reposer sur les nombreuses initiatives passées et actuelles visant à coordonner et à intégrer certains aspects de la gestion de l'eau. La présente section décrit certains exemples d'initiatives du genre, qui relèvent principalement du secteur de l'eau. Elle ne consiste pas en un inventaire complet ni en une évaluation de l'efficacité ou du succès des initiatives traitées. La présente section vise plutôt à démontrer, à l'aide de certains exemples concrets, que la collaboration et la coordination font partie du tissu de la gestion de l'eau au Canada. Elle a pour objectifs secondaires d'insister sur le fait que la gouvernance de l'eau au Canada ne relève pas du domaine exclusif des gouvernements; de mettre en relief l'énorme éventail de préoccupations se rapportant à l'eau et d'attirer l'attention sur des facteurs ayant amené ou motivé des parties à créer ces initiatives.

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont des responsabilités définies constitutionnellement vis-à-vis de l'eau au Canada. Les initiatives de ces gouvernements sont donc abordées en tout premier lieu (section 2.1). Sont aussi fournis des exemples de tentatives de coordination et d'intégration *au sein* de chaque ordre de gouvernement, le tout étant suivi d'une discussion portant sur des initiatives *intergouvernementales* à l'échelle du Canada.

Certains projets relevant du vaste éventail d'organisations représentant les environmentalistes, les agents de protection de la nature, les industries, les administrations municipales, les Autochtones et autres parties engagées dans la gestion de l'eau sont analysés à la section 2.2. Comme nous l'avons fait remarquer à la section 1, les Autochtones du Canada possèdent d'importants droits reconnus par la loi qui leur confèrent un rôle particulier en matière de gestion de l'eau au Canada. Par conséquent, il est de moins en moins approprié de songer à eux comme étant des « intervenants » se situant au même rang que d'autres genres d'utilisateurs de l'eau. Toutefois, étant donné que les initiatives *nationales* des Autochtones sont surtout entamées par des organisations de défense des droits comme l'Assemblée des Premières nations, un exemple pertinent est traité à la section 2.2.

### 2.1. Initiatives gouvernementales

#### Gouvernement fédéral

La *Loi constitutionnelle* confère au gouvernement fédéral un ensemble précis de responsabilités relatives à l'eau en ce qui concerne les poissons et leur habitat, la navigation, les Autochtones, les débits transfrontaliers, les relations internationales, le commerce, l'agriculture (partagée avec les provinces) et les terres fédérales. Par conséquent, la portée des activités du gouvernement fédéral dans le secteur de l'eau est vaste. Le *Comité d'enquête sur la politique fédérale relative aux eaux* de 1985<sup>[67]</sup> cataloguait la portée et la profondeur des activités fédérales. Beaucoup de choses ont changé depuis lors en fait de politiques et de programmes, mais le gouvernement fédéral continue d'être un acteur critique dans la gestion de l'eau au Canada, en assumant des responsabilités clés en matière de leadership.

Reconnaissant le besoin de faire le ménage dans ce dossier, le gouvernement fédéral a tenté de coordonner politiques et actions entre ses divers ministères et organismes fédéraux investis de responsabilités liées à l'eau. Voici trois exemples d'activités d'élaboration de politiques sur l'eau à l'échelle du gouvernement fédéral, deux de ces initiatives étant actuelles et l'autre plus ancienne :

- Après l'accueil chaleureux réservé au *Comité d'enquête sur la politique fédérale relative aux eaux* de 1985, le gouvernement fédéral a publié en 1987 sa *Politique fédérale relative aux eaux*<sup>[28]</sup>. La *Politique fédérale relative aux eaux* a été largement reconnue comme étant un document d'avant-garde venant clarifier la politique globale du gouvernement fédéral relativement à l'eau; ses stratégies se rapportant à des préoccupations comme les tarifs de l'eau, le leadership scientifique et la planification intégrée, ainsi que ses politiques liées à des enjeux comme les transferts d'eau entre bassins, le changement climatique, l'eau potable et les milieux humides. Fait important, la politique reconnaissait explicitement la relation du Canada avec le réseau hydrographique mondial, de même que ses obligations internationales et les avantages d'une perspective mondiale. Malheureusement, la politique n'a jamais été mise en œuvre intégralement et sa pertinence aujourd'hui est limitée<sup>[62]</sup>.

- Deux comités interministériels ont été formés dernièrement, l'un au niveau du sous-ministre adjoint, et un comité parallèle au niveau du directeur général. L'objectif global de la création de ces comités est d'accroître la coordination interministérielle en ce qui concerne la politique et la gestion de l'eau parmi les ministères fédéraux grâce au partage de l'information et à la collaboration systématique.
- Malgré sa portée étroite et l'accent mis sur des actions précises plutôt que sur des politiques plus vastes, le *Plan d'action pour l'assainissement de l'eau* adopté par le gouvernement dans son budget de 2007 (tableau 4), constitue un autre exemple d'attention renouvelée accordée au dossier de l'eau par le gouvernement fédéral.

Il existe aussi de nombreux exemples d'initiatives fédérales axées sur des préoccupations et des secteurs précis. Le premier exemple traité ici illustre la réaction du gouvernement dans un contexte de responsabilités constitutionnelles, tandis que le deuxième exemple décrit une quête de coordination à l'échelle du gouvernement davantage pour des raisons pratiques que constitutionnelles.

- Environnement Canada et Agriculture et Agroalimentaire Canada collaborent à l'Initiative sur les normes agro-environnementales nationales (INAN) au titre du Cadre stratégique pour l'agriculture. L'objectif consiste à concevoir des normes liées aux pesticides, à la qualité de l'eau, à la conservation de l'eau, à la qualité de l'air et à la biodiversité; ces normes facultatives seront ciblées pour divers secteurs, dont l'agriculture, et leur but est de permettre aux producteurs agricoles d'améliorer entre autres les pratiques de conservation de l'eau dans l'optique de la variabilité régionale et sectorielle de l'utilisation de l'eau, de la sensibilité écologique et de la disponibilité de l'eau. L'agriculture constitue une responsabilité fédérale/provinciale partagée en vertu de la *Loi constitutionnelle*. Par conséquent, l'adoption de normes issues de l'INAN se fera principalement par le biais des gouvernements provinciaux.
- L'approvisionnement en eau potable saine et salubre relève principalement de la responsabilité des gouvernements provinciaux/territoriaux et des administrations municipales dans la plupart des régions du Canada. Néanmoins, de nombreux organismes gouvernementaux fédéraux jouent un rôle dans l'approvisionnement en eau potable. Le Programme fédéral de conformité à la réglementation sur l'eau potable est une initiative

#### Tableau 4 : *Plan d'action pour l'assainissement de l'eau de 2007 du gouvernement fédéral*

Dans son discours du Trône du 16 octobre 2007, le gouvernement du Canada a annoncé qu'« une nouvelle stratégie sur l'eau sera mise en œuvre pour contribuer à la dépollution de nos principaux lacs et océans, et favoriser l'accès à de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations. » Le budget lui-même cernait les éléments suivants de la stratégie :

- 11 millions sur deux ans pour accélérer la décontamination des sédiments dans huit secteurs du bassin des Grands Lacs recensés aux termes de l'Accord Canada-États-Unis relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs;
- 5 millions sur deux ans allant à la Commission mixte internationale pour qu'elle réalise avec les États-Unis une étude sur le débit de l'eau sortant du lac Supérieur;
- 12 millions sur deux ans pour appuyer la dépollution du lac Simcoe;
- 7 millions sur deux ans pour appuyer la dépollution du lac Winnipeg;
- 19 millions sur deux ans pour aider à dépolluer et à protéger les océans, notamment en intensifiant la prévention, la surveillance et l'observation des mesures de protection contre la pollution le long des côtes canadiennes;
- 39 millions sur deux ans à investir dans des programmes de recherche en sciences halieutiques afin d'améliorer la gestion des pêches et la conservation des ressources;
- 324 millions à verser à la Garde côtière canadienne pour l'achat, les opérations et l'entretien de six nouveaux grands navires, soit quatre patrouilleurs semi-hauturiers et deux navires hauturiers de sciences halieutiques;
- l'adoption de nouvelles normes visant à garantir que tous les résidents des Premières nations ont accès à de l'eau potable;
- l'amélioration de l'infrastructure des systèmes d'aqueduc et de traitement des eaux usées, y compris les installations d'épuration et les réseaux d'égout et d'alimentation en eau, grâce au plan d'infrastructure à long terme détaillé du gouvernement.

Ces activités témoignent des préférences actuelles du gouvernement fédéral en faveur d'actions concrètes plutôt qu'en faveur de politiques générales. Pour clarifier la distinction, la formule « Plan d'action pour l'assainissement de l'eau » a commencé à être employée au sein du gouvernement fédéral au lieu de « Stratégie nationale sur l'eau », formule employée dans le discours du Trône.

de Santé Canada qui vise à coordonner les activités des 14 ministères et organismes fédéraux environ qui ont un rôle à jouer dans l'approvisionnement en eau potable <sup>[40]</sup>, notamment Affaires indiennes et du Nord Canada (qui a des responsabilités constitutionnelles précises pour la sécurité de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations), le ministère de la Défense nationale, Parcs Canada, la Garde côtière, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et de nombreux autres organismes fédéraux qui exploitent une infrastructure de traitement de l'eau au Canada et partout dans le monde.

### Gouvernements provinciaux/territoriaux

En vertu de la *Loi constitutionnelle* du Canada, les provinces sont l'ordre de gouvernement principalement responsable de l'eau grâce à la compétence qu'elles exercent sur les terres publiques, les institutions municipales, les activités et ouvrages locaux, les ressources non renouvelables, les droits de propriété ainsi que les droits de la personne et l'énergie et leur compétence partagée en matière d'agriculture. Par conséquent, les gouvernements provinciaux ont élaboré un large éventail de lois, de politiques et de programmes relatifs à l'eau. Dans toutes les provinces, la portée des activités liées à l'eau est vaste. Chaque gouvernement provincial a mis au point ses propres systèmes d'affectation des ressources hydriques, qui régissent les fournisseurs d'eau potable, qui guident l'aménagement du territoire, qui contrôlent les rejets de polluants dans l'environnement et d'autres activités critiques se rapportant à la gestion de l'eau <sup>[26]</sup>.

Tout comme le gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux et territoriaux font face à un défi, celui d'avoir de nombreux organismes et organisations responsables de différentes lois, d'où un besoin pressant de coordination intergouvernementale. En guise de réponse, bon nombre d'entre eux ont élaboré des stratégies globales ou y travaillent. À titre d'exemple, la *stratégie de l'eau potable* de la Nouvelle-Écosse (*Drinking Water Strategy*), la *Long Term Safe Drinking Water Strategy* de la Saskatchewan, la *Stratégie manitobaine de gestion de l'eau*, la *stratégie Eau pour la vie* de l'Alberta et la *Politique nationale de l'eau* du Québec, pour ne nommer que celles-là. Les deux derniers exemples sont considérés comme étant, sur le plan conceptuel à tout le moins, une stratégie et une politique complètes et bien conçues.

Par conséquent, elles sont analysées plus en profondeur à la section 3.

La gestion de l'eau dans les territoires relève de la responsabilité du gouvernement fédéral en vertu de la *Loi constitutionnelle*. Toutefois, les gouvernements territoriaux commencent à assumer de plus en plus de nouveaux pouvoirs et responsabilités, et créent des lois, des politiques et des programmes relatifs à l'eau. Parallèlement, dans chacun des territoires, des offices indépendants jouent un rôle clé dans la gestion de l'eau, par exemple l'Office des eaux du territoire du Yukon; l'Office des eaux du Nunavut et l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest; de même que quatre offices créés au titre de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* (l'Office gwich'in des terres et des eaux, l'Office des terres et des eaux de la vallée du Mackenzie, l'Office des terres et des eaux du Wek'eezhii et l'Office des terres et des eaux du Sahtu).

### Initiatives intergouvernementales à l'échelle du Canada

Même si la *Loi constitutionnelle* précise des sphères de responsabilités fédérales distinctes par opposition aux responsabilités provinciales pour l'eau, la réalité de la gestion de l'eau au Canada veut qu'il y ait partage ou chevauchement de responsabilités entre les gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux dans de nombreux domaines. Même dans des domaines où la responsabilité repose *d'un point de vue technique* entre les mains d'un ordre de gouvernement ou d'un autre, dans la pratique il existe en général des motifs impérieux de collaboration et de coordination.

Les initiatives décrites dans la présente sous-section sont des exemples de collaboration et de coordination fédérales et provinciales/territoriales pour la gestion de l'eau ou de l'environnement. L'accent est mis sur les projets menés à l'échelle du Canada. Par conséquent, les exemples bien connus de coopération fédérale-provinciale comme *l'Accord Canada-Ontario sur l'écosystème du bassin des Grands Lacs* et *l'Accord cadre sur la répartition des eaux des Prairies* (qui comprend le Canada, l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba) ne sont pas traités ici simplement parce que leur portée est régionale plutôt que nationale. Les genres d'initiatives dont il est question dans la présente sous-section sont particulièrement importants du point de vue du présent rapport car elles soutiennent l'affirmation voulant que la collaboration et la coordination aient

longtemps fait partie du tissu de la gestion de l'eau au Canada.

La coordination efficace des politiques entre les gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux exige une interaction continue. Le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME) offre un forum visant à permettre l'interaction régulière entre les ministres de l'Environnement canadiens. Le CCME assure la promotion de la coopération et de la coordination des questions intergouvernementales et sert de forum aux membres afin qu'ils élaborent des lignes directrices, des normes et des stratégies nationales. Il n'a aucunement l'autorité d'adopter ou de faire appliquer des lois. Par conséquent, chaque compétence territoriale choisit d'adopter ou non les propositions du CCME. Entre autres exemples de travaux se rapportant à l'eau, mentionnons un plan d'action national visant à encourager l'efficacité de l'utilisation de l'eau au niveau municipal; des lignes directrices pour l'application de l'approche à barrières multiples en matière de protection de l'eau potable à la source; les Recommandations canadiennes pour la qualité de l'environnement, ayant tenu lieu de mises à jour des Recommandations pour la qualité des eaux du Canada de 1987; et, de manière moins directe, l'Accord pancanadien sur l'harmonisation environnementale, qui fixe comme objectif la coordination entre les gouvernements.

Un aspect controversé pratique, souvent à caractère non politique, de la coopération et de la coordination intergouvernementales réside dans l'élaboration des normes. L'élaboration de normes au niveau national s'est avérée bénéfique car elle favorise une utilisation plus efficace des ressources et une plus grande uniformité dans l'ensemble du pays <sup>[25]</sup>. Les recommandations pour la qualité des eaux du CCME en sont un exemple. En voici quelques autres :

- Les *Recommandations pour la qualité de l'eau potable au Canada* sont établies par le Comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable et sont publiées par Santé Canada depuis 1968. La plupart des provinces du Canada se sont inspirées des recommandations pour concevoir leurs propres normes juridiques pour la qualité de l'eau potable. Certaines provinces ont entièrement intégré ou presque les normes à leurs règlements (p. ex. l'Alberta, la Nouvelle-Écosse et le Québec), tandis que d'autres provinces comme l'Ontario se sont inspirées fortement de ces normes, ou les ont adaptées, pour leurs règlements en matière d'eau potable.

- Les normes fixées à l'égard des appareils sanitaires au Canada ont été élaborées au niveau national et sont adoptées par les gouvernements provinciaux et territoriaux. La Commission canadienne des codes du bâtiment et de prévention des incendies a élaboré six des codes du bâtiment modèles nationaux pour le Canada, y compris le Code national de la plomberie. Les six codes, qui sont liés aux codes détaillés publiés par des organisations comme l'Association canadienne de normalisation, ont été adoptés par la plupart des provinces et territoires, avec ou sans modifications <sup>[63]</sup>.

Il y a aussi coopération et collaboration intergouvernementales dans la mise en œuvre des activités de gestion de l'eau sur le terrain. Deux exemples peuvent en témoigner, l'un en agriculture et l'autre en gestion de la plaine inondable :

- Le Programme national d'approvisionnement en eau (PNAE) est une initiative du Cadre stratégique pour l'agriculture (CSA) d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, d'une valeur de 60 millions de dollars répartis sur quatre ans. Il a pour objectif d'aider les producteurs et collectivités agricoles du Canada à réduire le risque de pénuries d'eau futures en augmentant la fiabilité des réserves d'eau. Les particuliers, les groupes, les collectivités, les entreprises, les établissements d'enseignement et les organismes provinciaux peuvent demander de l'aide pour la réalisation de projets d'approvisionnement en eau individuels ou d'initiatives stratégiques. Le PNAE est un bel exemple de collaboration et de coopération intergouvernementales car il implique une série d'accords individuels entre le gouvernement fédéral et tous les gouvernements provinciaux/territoriaux, sauf le Nouveau-Brunswick et les Territoires du Nord-Ouest.
- Le Programme fédéral-provincial de réduction des dommages causés par les inondations (PRDI) a été lancé le 1<sup>er</sup> avril 1975 en réponse à des dommages croissants causés par les inondations en dépit de dépenses considérables engagées pour des ouvrages de prévention des crues. L'objectif du PRDI était de réduire les dommages causés par les inondations en cartographiant les régions sujettes aux inondations pour en détourner les projets de développement et ainsi prévenir les risques d'inondation. Pour atteindre cet objectif, les gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux (à l'exception de l'Île-du-Prince-Édouard et du Yukon) ont conclu des accords à durée limitée. Dans tous les cas sauf les

Territoires du Nord-Ouest, où le gouvernement fédéral a assumé tous les coûts, les coûts de la cartographie et de la désignation cartographique ont été partagés dans une proportion de 50/50. Dans chaque province et territoire participant, les activités de programme ont été supervisées par un Comité de direction composé de deux membres nommés par le gouvernement fédéral et deux membres nommés par les provinces ou les territoires. Le programme, qui a pris fin lorsque le dernier accord est arrivé à échéance en 2000, a été largement reconnu comme un exemple de coopération fédérale-provinciale-territoriale à la fois réussie et économique au chapitre de la gestion de l'eau <sup>[23]</sup>.

## 2.2. Initiatives non gouvernementales

En raison de leurs responsabilités constitutionnelles, les gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux doivent jouer un rôle de leadership dans la création et la mise en œuvre d'une Stratégie nationale de l'eau. Toutefois, comme nous l'avons noté à la section 1, la gestion de l'eau au Canada a depuis longtemps cessé d'être le domaine exclusif des gouvernements. De nombreux intervenants, aux échelles locale, régionale, nationale et internationale, jouent un rôle clé. Par conséquent, une stratégie de l'eau inclusive, véritablement *nationale*, ne découlera que des efforts concertés des gens qui appartiennent à des organisations à l'intérieur et à l'extérieur des gouvernements et qui croient à la valeur d'une coopération à la grandeur du Canada afin de coordonner, de collaborer et de partager la gouvernance et la gestion de l'eau.

La présente section comporte certains exemples d'initiatives de portée nationale ou pancanadienne. Les exemples choisis montrent bien qu'il existe un appétit au sein des organisations à l'extérieur des gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux à l'égard d'une coordination et d'une collaboration nationales en matière de gestion de l'eau.

Fait important, l'accent mis sur les initiatives des organisations qui opèrent à l'échelle nationale n'implique pas que ces organisations ont plus d'importance que les organisations qui œuvrent aux échelles régionale ou locale. Des exemples nationaux n'ont été retenus que par souci de brièveté.

## Groupes de défense des intérêts des Premières nations

Les citoyens des Premières nations du Canada font face à des défis de taille en matière d'approvisionnement en eau potable saine et salubre et de traitement et d'évacuation appropriés des eaux usées <sup>[77]</sup>. La nature dispersée et souvent isolée des 630 collectivités et plus où résident bon nombre des citoyens des Premières nations fait de la coordination et de la collaboration face aux problèmes pancanadiens un important défi. L'Assemblée des Premières nations (APN) est une organisation nationale qui défend les intérêts des citoyens des Premières nations. Dans le contexte de l'eau potable, l'APN s'est engagée à collaborer avec le gouvernement fédéral pour mettre en œuvre le *Plan d'action pour la gestion de l'eau potable dans les collectivités des Premières nations* qui a été annoncé par le gouvernement fédéral le 21 mars 2006. L'objectif de l'APN est d'obtenir un engagement concret de la part des Premières nations envers le Plan de diverses façons qui soutiennent le développement de la gouvernance des Premières nations dans les domaines de la protection de l'eau à la source et du traitement et de la distribution de l'eau potable.

## Groupes d'intervention des administrations municipales

La Fédération canadienne des municipalités (FCM) est une organisation qui représente les administrations municipales du Canada. Ses 1 600 membres environ englobent les plus grandes villes du Canada, de petites collectivités urbaines et rurales et 18 associations municipales provinciales/territoriales. En tant que voix nationale des municipalités, la FCM a élaboré des politiques, des stratégies et des principes relatifs à l'eau <sup>[31]</sup>. Les *principes* se rapportent à l'aménagement des collectivités durables, à la gestion de l'écosystème, à la prévention de la pollution, à la comptabilisation du coût complet, au principe du pollueur-payeur, aux partenariats et à la mesure et à la déclaration. Les *politiques* relatives à l'eau qui misent sur ces principes ont trait à la salubrité de l'eau potable; à la conservation des eaux; aux eaux usées et aux exportations massives d'eau, aux dérivations et aux transferts d'eau entre bassins. Pour chaque secteur de politique, la FCM a cerné des *stratégies* précises. Par exemple, dans le contexte de la salubrité de l'eau potable, sept stratégies sont cernées, entre autres veiller à ce que les administrations municipales soient engagées et

consultées dans l'élaboration et la mise en œuvre du *Plan d'action pour l'assainissement de l'eau* du gouvernement fédéral et encourager le gouvernement fédéral à jouer un rôle de premier plan dans le renforcement et l'harmonisation des objectifs de qualité de l'eau partout au Canada.

### **Groupes de défense de l'eau et de l'environnement**

L'Association canadienne des ressources hydriques (ACRH) préconise la gestion efficace de l'eau au Canada depuis la fin des années 1940<sup>[61]</sup>. De nombreuses initiatives de l'ACRH contribuent à une perspective nationale axée sur la gestion de l'eau au Canada. Citons à titre d'exemple la création et la défense de principes de gestion durable de l'eau<sup>[17]</sup>; la collaboration avec la Société royale du Canada pour la publication d'un rapport d'évaluation du rôle fédéral dans la gestion de l'eau au Canada<sup>[12]</sup>; la tenue d'un congrès national annuel qui réunit des spécialistes, des chercheurs et autres intervenants afin d'aborder la gestion de l'eau et, bien entendu, le Groupe de travail de l'ACRH sur la Stratégie nationale de l'eau.

Pollution Probe est une organisation non gouvernementale environnementale d'envergure nationale qui mène des recherches, encourage la compréhension par l'éducation et revendique des solutions pratiques à des problèmes environnementaux critiques au moyen de la défense des intérêts. L'eau constitue un accent majeur de l'organisation. En 2006, Pollution Probe a organisé une série de cinq ateliers aux quatre coins du Canada qui rassemblaient des centaines de participants issus de tous les secteurs relevant de la gestion de l'eau. Le rapport final produit à partir de la série d'ateliers<sup>[69]</sup> réclame de nouvelles approches de la gestion de l'eau au Canada et préconise une vision et une stratégie nationales. Étant donné que le rapport reflète l'engagement de presque tous les intervenants nommés au tableau 1, le rapport de Pollution Probe envoie un signal puissant quant à l'intérêt que manifeste le Canada tout entier à l'égard d'une approche nationale solide de la gestion de l'eau.

De nombreux groupes environnementalistes s'inquiètent de la gestion de l'eau au Canada et militent en faveur de changements d'orientation. Par exemple, Sierra Legal Defence Fund (maintenant EcoJustice) se préoccupe de longue date des problèmes liés à l'eau au Canada. Sierra Legal Defence Fund a publié deux rapports sur la situation de l'eau potable au Canada<sup>[18; 19]</sup>. Les Ami(e)s de la Terre ont mené deux études qui encouragent de nouvelles approches stratégiques entourant l'eau au

Canada, axées sur le thème « L'eau : une approche douce »<sup>[33]</sup>.

### **Fondations et organismes d'établissement de réseaux**

La Fondation Walter and Duncan Gordon a soutenu de nombreux chercheurs et organisations qui s'intéressent à la gestion de l'eau douce au Canada. Citons à titre d'exemples le projet POLIS sur la gouvernance écologique, qui a étudié et préconisé différentes approches de la gestion de l'eau au Canada<sup>[11]</sup>; le Gordon Water Group, qui a publié récemment un appel au renouvellement du leadership fédéral en matière de gestion de l'eau au Canada<sup>[62]</sup> et le Guelph Water Management Group, qui a mené dernièrement une étude pancanadienne sur l'affectation des ressources en eau et sur la sécurité de l'eau à l'aide de fonds octroyés par la Fondation<sup>[26]</sup>. Le tout dernier venu dans cette catégorie est la Banque Royale du Canada, qui a lancé en 2007 le projet Eau Bleue de 50 millions de dollars afin de soutenir des initiatives de conservation et de protection des ressources en eau douce au Canada et partout dans le monde<sup>[72]</sup>.

Le Réseau canadien de l'eau/Canadian Water Network (RCE/CWN) est un réseau de centres d'excellence formé en 2001 et financé par le gouvernement fédéral afin de cerner et d'aborder les problèmes critiques auxquels fait face le Canada dans le domaine de l'eau et de l'approvisionnement en eau. L'élaboration d'une vision nationale du rôle du Canada dans la gestion et l'utilisation efficaces des ressources en eau constitue un objectif explicite du réseau. Pour atteindre cet objectif, le RCE conçoit et soutient un large éventail de projets multidisciplinaires auxquels participent des chercheurs et des partenaires du gouvernement, de l'industrie et d'organismes non gouvernementaux. Il organise également des conférences annuelles et autres rencontres qui rassemblent des intervenants clés qui s'intéressent au dossier de l'eau.

### **Groupes de défense de l'industrie et de l'agriculture**

L'Association canadienne des eaux potables et usées (ACEPU) représente des professionnels engagés dans le traitement et la distribution de l'eau, et dans la collecte et l'épuration des eaux usées. À l'heure actuelle, ses efforts d'élaboration des politiques sont axés sur les enjeux propres à l'industrie, p. ex. les partenariats public-privé (PPP); l'utilisation, l'efficacité et la conservation de l'eau; les lignes directrices sur l'eau potable et la préparation aux situations d'urgence. Cependant, le secteur de l'eau et des eaux usées a un rôle évident à jouer dans tout

processus d'élaboration d'une SNE pour le Canada. Par conséquent, il est normal de s'attendre à ce que ce secteur joue un rôle élargi par le biais d'une organisation comme l'ACEPU.

Les activités de l'industrie primaire et de l'industrie de la fabrication ont des retombées majeures pour la quantité et la qualité de l'eau au Canada. Ces industries sont des acteurs dans la gestion de l'eau en raison des incidences de leurs activités sur l'eau et du fait que les décisions prises par les gouvernements et autres parties intéressées au sujet de l'eau influent sur leurs activités. C'est pourquoi les organisations qui représentent les entreprises du secteur industriel ont l'habitude d'élaborer des directives sur l'eau. Par exemple, l'Association minière du Canada (AMC) consiste en un organisme-cadre qui représente les compagnies minières. L'AMC a élaboré une série de politiques et de principes liés à l'« exploitation minière durable »<sup>[52]</sup>. Ils ont pour but de façonner les pratiques des sociétés minières, par exemple au moyen de la création de normes environnementales et de pratiques exemplaires. Du même coup, ils mettent en lumière des occasions pour l'industrie de participer à un processus d'élaboration d'une Stratégie nationale de l'eau.

L'eau est essentielle à la production agricole et les activités agricoles se répercutent à la fois sur la qualité de l'eau et sa quantité<sup>[24]</sup>. Par conséquent, le secteur agricole au Canada est un acteur important en matière de gestion de l'eau au Canada. Les organisations qui représentent ce secteur ont conçu un certain nombre de politiques et de programmes pertinents. Par exemple, la Fédération canadienne de l'agriculture (FCA), créée en 1935 afin d'offrir une voix unifiée aux agriculteurs canadiens, est un organisme ombrelle national qui représente les organisations agricoles provinciales ainsi que les groupements de producteurs spécialisés à l'échelle nationale. La FCA a élaboré une série d'énoncés de politique en matière d'environnement, dont un qui porte sur l'eau et qui précise les intérêts du secteur ainsi que les rôles que la FCA entrevoit pour les gouvernements dans le domaine de la gestion de l'eau<sup>[16]</sup>. Un rôle de leadership national à l'égard des principales questions est jugé prioritaire.

### 2.3. Sommaire

Le principal objectif de la présente section consistait à démontrer, à l'aide de certains exemples, que la collaboration et la coordination font partie du tissu de la gestion de l'eau au Canada. Le degré suivant

lequel les projets traités ici ont été efficaces ou couronnés de succès n'est pas en cause. Ce que la présente section fait ressortir concrètement, en réalité, c'est qu'il existe déjà une fondation, sous forme d'actions, sur laquelle nous pouvons étayer une Stratégie nationale de l'eau. Cependant, il ne sera pas facile de s'appuyer sur cette base pour bâtir une stratégie.

- La fragmentation juridictionnelle constitue une caractéristique inévitable de la gouvernance de l'eau au Canada. Par conséquent, la collaboration et la coordination entre les gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux constituent une condition préalable à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une Stratégie nationale de l'eau pour le Canada.
- Dans chaque province/territoire et au sein du gouvernement fédéral, il existe une fragmentation encore plus poussée de l'autorité et des responsabilités. Comme en font foi les exemples de la section 2.1, des efforts sont actuellement déployés dans chaque compétence territoriale afin de régler ce problème. Néanmoins, la division des responsabilités de la gestion de l'eau parmi de nombreux ministères et organismes au sein de chaque ordre de gouvernement continuera d'être une réalité à laquelle n'échappera pas la gestion de l'eau au Canada.
- De nouveaux modèles de gouvernance de l'eau créés et utilisés au Canada contribuent à répartir la responsabilité et l'autorité encore davantage en ce qui concerne divers aspects clés de la gestion de l'eau. Par exemple, dans bien des provinces, les responsabilités sont en train de passer des mains des organismes gouvernementaux à celles de groupes d'intervenants organisés à l'échelle locale.
- Le nombre et la diversité des intervenants qui relèvent de la gestion de l'eau de nos jours présentent à la fois un défi et une occasion. Parmi les intervenants, les intérêts dans le dossier de l'eau varient grandement et ne sont pas nécessairement compatibles. Cela s'applique à la fois aux parties intéressées gouvernementales et non gouvernementales. De ce fait, un défi de taille que posera l'élaboration d'une Stratégie nationale de l'eau consistera à trouver un moyen de réconcilier et d'équilibrer ces intérêts divergents. Compte tenu de la façon dont les tribunaux sont en train de remodeler en profondeur les relations entre les Autochtones et les gouvernements au Canada, il s'avérera tout particulièrement important, pour l'élaboration

d'une Stratégie nationale de l'eau, d'aborder les questions liées aux droits relatifs à l'eau dont jouissent les Autochtones.

- Enfin, il est de mise de répéter que les préoccupations et problèmes actuels et prévus entourant l'eau au Canada (tableau 3) sont graves et tout aussi variés que les ressources en eau elles-mêmes. Dans le même ordre d'idées, la nature de la gestion de l'eau dans chaque province et territoire et les types d'intervenants concernés varient énormément eux aussi. Le respect de cette diversité constituera un autre défi de taille dans la démarche vers l'adoption d'une Stratégie nationale de l'eau. Les solutions toutes faites ou généralisées ne sont ni appropriées ni souhaitables.

Malgré ces défis énormes, il existe de bonnes raisons de croire que l'élaboration d'une Stratégie nationale de l'eau est faisable. En voici deux :

1. Dans la présente section, de nombreux exemples témoignent d'une soif de coordination et de collaboration en matière de gestion de l'eau au Canada. Ces exemples comprenaient la tentative du gouvernement fédéral de coordination de ses propres activités de gestion de l'eau par l'entremise des comités interministériels sur la politique de l'eau qu'il a mis sur pied; les tentatives des provinces d'élaboration de politiques ou de cadres globaux et propices à la facilitation dans le but d'orienter et de renforcer la gestion de l'eau à l'intérieur de leurs frontières (dont deux sont traitées plus en détail dans la prochaine section); les diverses initiatives d'organisations non gouvernementales destinées à encourager l'élaboration de politiques fédérales

et/ou nationales sur l'eau (p. ex. par Pollution Probe, le Gordon Water Group et l'ACRH); et les efforts déployés par des organisations nationales représentant les Autochtones et divers intérêts municipaux, industriels, agricoles et autres afin de clarifier leurs intérêts, de créer des occasions de participation à la gouvernance et de revendiquer un leadership de la part des gouvernements.

2. Ont aussi été présentés des exemples concrets de collaboration nationale réussie entre intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux à l'égard de responsabilités à partager comme la gestion de la plaine inondable; les normes agro-environnementales et les normes de qualité de l'eau, l'eau potable et les appareils de plomberie. Certaines de ces initiatives remontent à des décennies. Par exemple, la première version de la *Recommandation pour la qualité de l'eau potable au Canada* a été publiée en 1968 et le Programme de réduction des dommages dus aux inondations a été lancé en 1975. Le fait d'obtenir des accords auprès d'intervenants multiples à l'égard de normes techniques que les compétences territoriales adopteront de façon individuelle est manifestement moins compliqué d'un point de vue politique que de faire en sorte que toutes ces compétences territoriales s'entendent sur une vision globale pour la gestion de l'eau au Canada. Néanmoins, des exemples comme ceux-là sont la preuve qu'au Canada il existe une capacité de collaboration et de coordination, de travail entre limites de compétence, de même qu'une volonté de mettre de côté les intérêts purement locaux (politiques de clocher).

### 3. Études de cas

La présente section renferme des études de cas de compétences territoriales qui ont élaboré, ou qui sont en voie de le faire, des politiques, stratégies ou cadres globaux. Ces cas ont été choisis parce qu'ils révèlent des caractéristiques importantes de politiques, de stratégies ou de cadres globaux axés sur l'eau et dont le Canada peut tirer des leçons pertinentes.

Ces études de cas ne consistent pas en des évaluations des succès ou des échecs de l'élaboration et de la mise en œuvre de politiques dans chaque compétence territoriale. L'objectif de ces études de cas consiste plutôt à jeter un éclairage sur les formes que peuvent prendre les politiques, stratégies ou cadres globaux et facilitants relativement à l'eau; sur les motivations et les catalyseurs; sur les processus employés afin d'élaborer la politique, la stratégie ou le cadre global; sur les intervenants concernés et sur les défis à relever au chapitre de la mise en œuvre. Il s'agit en fait de points de repère qui permettent de mieux saisir les recommandations de la section 4.

#### 3.1. Provinces canadiennes

Plusieurs provinces et territoires canadiens ont élaboré des politiques ou stratégies visant à accroître l'efficacité de la gestion de l'eau à l'intérieur de leurs limites territoriales. Les deux cas traités ici, l'Alberta et le Québec, sont relativement complets et bien étoffés.

##### Stratégie « Eau pour la vie » de l'Alberta

La gestion de l'eau en Alberta trouve son fondement juridique dans la *Water Act*. Cette loi attribue la responsabilité de la conservation et de la gestion des eaux de surface et souterraines au ministre de l'Environnement et établit le système d'affectation de l'eau de la province. En Alberta, tous les droits d'utilisation de l'eau sont dévolus à la Couronne et le droit est conféré suivant le principe « premier en date, premier en titre » (« First in time, First in right ») [68].

Tout au long des années 1990, le rythme du développement industriel, agricole et municipal en Alberta a été tel que des portions d'un grand nombre de rivières (en particulier dans les régions au sud de la province) ont été entièrement affectées [46]. Les débits annuels décroissants dans certaines grandes rivières du sud de l'Alberta sont alors devenus une préoccupation majeure [70], des pressions sont

exercées sur les ressources en eaux souterraines et en eaux de surface dans des régions où le développement énergétique est intensif [74] et de graves préoccupations ont été soulevées à l'égard des effets défavorables du changement climatique sur les ressources hydriques [15; 73]. Les années consécutives de sécheresse en 2000-2001, ayant entraîné de graves pénuries d'eau dans les bassins du sud de la province [1; 4; 76], font ressortir le genre de problèmes à prévoir dans les années à venir.

*La stratégie de l'Alberta pour la durabilité « Eau pour la vie »* [3] est l'approche du gouvernement provincial face aux défis actuels et futurs rattachés à la gestion de l'eau dans la province de l'Alberta. Ce plan stratégique non contraignant décrit la vision de l'Alberta en ce qui concerne la gestion de l'eau, axée autour de trois principaux objectifs : eau potable saine et salubre; réserves d'eau de qualité et fiables pour une économie durable et écosystèmes aquatiques sains. La stratégie établit les cibles de mise en œuvre à court, à moyen et à long terme qui s'étalent sur une période de dix ans. Pour atteindre ces cibles, *De l'eau pour la vie* met l'accent sur trois types d'action : recherche et acquisition de données et de connaissances; adoption de mesures de conservation des eaux et création de partenariats. Trois types de partenariats à intervenants multiples ont été créés au titre de la stratégie : le Conseil consultatif provincial sur les ressources en eau, aussi connu sous le nom de l'Alberta Water Council (AWC); la Planification des bassins hydrographiques et conseils consultatifs/Watershed Planning and Advisory Councils (WPAC) et les Groupes d'intendance du bassin hydrographique/Watershed Stewardship Groups (WSG).

Le programme *Eau pour la vie* a été créé en tant que processus consultatif regroupant des intervenants clés. Le processus comportait trois principaux volets : génération d'idées; sensibilisation et consultation du public et forum ministériel sur l'eau [5]. Le stade de la création d'idées s'est déroulé en mars et avril 2002. Une consultation publique de suivi a eu lieu dans toute la province au moyen de 15 ateliers communautaires. Les préoccupations du public ont également été recueillies au cours de ce processus à l'aide de 1 000 sondages menés au téléphone et de 2 100 cahiers de consultation de style questionnaire. Un forum du ministre sur l'eau a eu lieu en juin 2002 et a rassemblé 117 participants représentant divers intérêts relatifs à l'eau, qui avaient répondu à

l'invitation du groupe de travail pangouvernemental. En petits groupes de travail et dans des séances plénières ouvertes, les participants ont entrepris de revoir les suggestions et commentaires recueillis au cours des deux premiers stades du processus et de discuter des prochaines étapes et des priorités naissantes <sup>[2]</sup>. Après examen des résultats des trois rondes de consultation, un groupe de travail interministériel a compilé les données et a rédigé la version préliminaire d'une stratégie sur l'eau, qui a été publiée à des fins de discussion en mars 2003. La stratégie finale *Eau pour la vie* a été publiée en novembre 2003 <sup>[3]</sup>.

La mise en œuvre de la stratégie *Eau pour la vie* se poursuit. Les défis majeurs que pose la mise en œuvre ont trait à la capacité des intervenants de prendre part aux divers partenariats, à la confusion qui règne quant aux rôles et responsabilités au sein de la nouvelle structure de gouvernance de l'Alberta et à l'intégration de l'intendance des eaux à l'aménagement du territoire <sup>[6]</sup>. Dans une évaluation récente, l'Alberta Water Council a noté les excellents progrès réalisés en vue d'assurer la salubrité et la sécurité de l'eau potable, les progrès plus lents que prévus entourant les écosystèmes aquatiques sains et le manque d'innovation dans les efforts visant à maintenir des réserves d'eau fiables et de qualité dans l'optique d'une économie durable <sup>[6]</sup>.

## Politique nationale de l'eau du Québec

La responsabilité de la gestion de l'eau au sein du gouvernement du Québec est divisée entre 12 ministères provinciaux. Cependant, des douzaines d'associations locales et régionales, de groupes et de conseils dans les 17 régions administratives du Québec participent aussi à la gestion des ressources en eau. La coordination des activités de ces diverses organisations a longtemps été perçue comme étant une priorité <sup>[32]</sup>. Divers défis et menaces pendant les années 1990 ont fait ressortir le besoin d'une approche plus intégrée de la politique de l'eau, notamment les inondations majeures de la rivière Saguenay en 1996; les préoccupations entourant la croissance de l'industrie d'embouteillage d'eau et ses retombées pour les ressources en eaux souterraines; les projets d'exportation massive d'eau; la pollution de l'eau de source agricole, industrielle et municipale et les différends opposant les utilisateurs. Des demandes grandissantes de la part du public qui souhaite jouer un rôle plus important dans la gestion de l'eau ont aussi ajouté de la pression en faveur de l'adoption d'une nouvelle approche de gestion de l'eau <sup>[14; 35; 36]</sup>.

En réponse à ces défis, le gouvernement a lancé la Politique nationale de l'eau au Québec en novembre 2002 <sup>[36]</sup>. Le but global de la Politique, adoptée par l'Assemblée nationale le 26 novembre 2002 <sup>[38]</sup> est de protéger la qualité de l'eau et sa quantité dans la province. Elle vise en outre à promouvoir une approche participative par des mesures incitatives qui encouragent les citoyens à participer davantage à la gestion de l'eau <sup>[13; 36; 50]</sup>. La Politique nationale de l'eau englobe des principes généraux tels que le principe de l'utilisateur-payeur et le principe du pollueur-payeur, ainsi que 57 engagements, chacun étant associé à des mesures précises et à des résultats attendus. Ces engagements sont organisés autour d'« orientations » générales : réforme de la gouvernance de l'eau; implantation de la gestion intégrée du fleuve Saint-Laurent; protection de la qualité de l'eau et des écosystèmes aquatiques; poursuite de l'assainissement de l'eau et amélioration de la gestion des services de l'eau et promotion des activités récréotouristiques liées à l'eau <sup>[37]</sup>.

La Politique nationale de l'eau du Québec a été créée suivant une démarche consultative au cours d'un processus de cinq ans auquel ont pris part des intervenants clés du gouvernement et de l'extérieur du gouvernement. Le processus a commencé par un symposium sur la gestion de l'eau au Québec. Des experts nationaux et de l'étranger se sont rencontrés pour aborder les problèmes de gestion de l'eau pendant cet événement organisé par l'Institut national de la recherche scientifique (INRS-Eau) <sup>[36; 43]</sup>. Les actes du symposium ont servi de fondement à une série de consultations publiques dans les 17 régions du Québec sous la supervision du Bureau d'audiences publiques sur l'environnement (BAPE) <sup>[36]</sup>. Au cours de ce processus, des représentants de ministères provinciaux clés ont accompagné des membres de la Commission afin de fournir des éclaircissements ou de répondre aux questions <sup>[35]</sup>. Les organisations et particuliers représentant les groupes agricoles et environnementalistes ont participé le plus activement <sup>[35]</sup>. En 2000, un rapport final produit à partir de ces consultations a été présenté par la Commission Beauchamp (aussi appelée la Commission sur la gestion de l'eau) dans lequel des recommandations ont été formulées à l'égard des principaux problèmes analysés et débattus au cours du processus <sup>[36]</sup>. Le rapport de la Commission a fourni un cadre de référence pour la gestion de l'eau <sup>[32; 36; 38]</sup>. Le cadre a servi pendant les séances de consultations interministérielles auprès des représentants de douze ministères composant le Comité interministériel <sup>[35]</sup>. Les ministres étaient responsables de la détermination des « engagements » précis et des

mesures qu'ils adopteraient. Au cours de ce processus, le gouvernement fédéral a été consulté à l'égard de la gestion intégrée du Saint-Laurent <sup>[35]</sup>.

La mise en œuvre de la Politique nationale de l'eau repose sur les actions des 12 ministères provinciaux qui ont pris un engagement envers des mesures précises et sur la création de 33 organismes responsables de bassins hydrographiques établis dans des bassins prioritaires. Ces organismes poursuivent leurs activités aux échelles locale et régionale et collaborent avec les intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux concernés afin de créer et de mettre en œuvre des plans directeurs de gestion de l'eau et de conclure des contrats portant sur les bassins hydrographiques <sup>[36; 53]</sup>. Les organismes de bassin disposent de ressources financières limitées et n'ont pas de pouvoirs légaux. Toutefois, ils offrent une tribune aux citoyens, aux groupes locaux et aux représentants du gouvernement pour aborder les objectifs communs et chercher à les atteindre <sup>[7; 48; 71]</sup>. Au niveau provincial, certains changements législatifs ont déjà été apportés en réponse à la Politique nationale de l'eau <sup>[38]</sup>. Cependant, la mise en œuvre des principes de l'utilisateur-payeur et du pollueur-payeur se révèle être particulièrement difficile <sup>[47]</sup>. Fait important, un modèle d'évaluation a été conçu par le gouvernement précisément afin d'évaluer les progrès entourant chacun des engagements et actions des différents ministères, conformément à ce que stipule la Politique nationale de l'eau du Québec <sup>[35]</sup>.

### 3.2. Juridictions internationales

Si le Canada élabore une Stratégie nationale de l'eau, il emboîtera alors le pas à plusieurs pays et compétences territoriales partout dans le monde à l'avoir déjà fait. Il existe des occasions d'apprendre des expériences de ces autres pays, mais l'économie, la politique, la géographie, l'histoire et la culture du Canada sont uniques. Par conséquent, bien que l'on puisse tirer des leçons des autres coins du monde, les Canadiens devront tout de même trouver une solution maison, adaptée sur mesure pour le Canada.

Quatre études de cas sont présentées dans la présente section.

- La Nouvelle-Zélande est un exemple de pays où l'on retrouve un seul niveau de gouvernement (national).
- L'Australie et le Brésil sont des exemples de fédérations; tout comme le Canada, ces pays ont

un gouvernement fédéral et des gouvernements (États) sous-nationaux.

- L'Union européenne est une institution transnationale unique dont les pays membres ont renoncé à une certaine partie de leur souveraineté pour adhérer à un cadre commun.

#### **Programme d'action pour un approvisionnement durable en eau de la Nouvelle-Zélande**

La Nouvelle-Zélande dispose d'un gouvernement national, mais ne compte pas de provinces, d'États ou de territoires. La *Resource Management Act* (RMA), c'est-à-dire la Loi sur la gestion des ressources, est la principale loi qui régit l'eau. En vertu de cette loi, le droit d'utiliser l'eau est dévolu à la Couronne, qui délègue les responsabilités en matière de gestion de l'eau au niveau régional. De ce fait, la RMA établit le cadre juridique de gestion de l'eau du pays et offre un éventail d'instruments de politique <sup>[54]</sup>. Le gouvernement central de la Nouvelle-Zélande fixe les priorités nationales tandis que les Conseils régionaux, qui représentent le palier supérieur de l'administration locale, sont principalement responsables de la gestion de l'eau à l'intérieur de leurs limites <sup>[60]</sup>.

Le gouvernement central a lancé le *Programme d'action pour un approvisionnement durable en eau* (PAADE) en 2003 en tant que l'un des quatre secteurs prioritaires au titre du *Programme d'action pour le développement durable* <sup>[56]</sup>. Le PAADE consiste en une proposition à long terme visant à établir un cadre national de gestion de l'eau pour l'avenir. La protection du bien-être social, culturel, environnemental et économique de la Nouvelle-Zélande constitue un objectif clé <sup>[54]</sup>. Au moyen de partenariats avec les administrations locales, l'industrie, les usagers de l'eau, les Maoris et les collectivités, le PAADE renforcera l'orientation nationale entourant la gestion de l'eau douce; cernera les plans d'eau naturels exceptionnels d'un point de vue national de même que les bassins hydrographiques vulnérables et à risque et facilitera la création d'outils législatifs et d'outils de pratiques exemplaires pour les conseils régionaux <sup>[60]</sup>. Le PAADE est géré conjointement par le ministère de l'Environnement et par le ministère de l'Agriculture et des Forêts. En vertu du PAADE, la responsabilité première de la gestion de l'eau demeurera au niveau régional.

Le PAADE a été créé en réponse à un certain nombre de facteurs, notamment les stress liés à l'eau, dont les conditions de sécheresse le long de la côte est, la

réduction des précipitations, la concurrence croissante, le déclin des ressources en eau, les intérêts et les utilisations antagonistes ainsi que la dégradation de certains plans d'eau <sup>[51]</sup>. Tout aussi importante était la reconnaissance au sein du gouvernement central que l'approche *ad hoc* de la gestion de l'eau de la Nouvelle-Zélande ne donnait pas de très bons résultats. Un cadre national cohérent s'avérait nécessaire afin d'offrir un leadership et une orientation plus solides et pour faciliter une approche de partenariat avec l'industrie et d'autres intervenants <sup>[51; 54; 58; 66]</sup>.

L'élaboration du PAADE a eu lieu une fois ce projet défini en 2003 comme étant une mesure prioritaire au titre du *Programme d'action pour le développement durable*. Pour donner le ton à la consultation publique, le gouvernement a publié le 14 décembre 2004 un document de travail intitulé *Freshwater for a Sustainable Future: Issues and Options* (Eau douce pour un avenir viable : Problèmes et options) <sup>[58]</sup>. Ce document avait pour but de caractériser le système de gestion de l'eau douce de la Nouvelle-Zélande, de cerner les problèmes majeurs, de proposer des options pour faire face à ces problèmes et de décrire les prochaines étapes. En tant que tel, il a jeté les bases pour des consultations publiques qui se sont déroulées en 2005. Cinquante rencontres publiques ont eu lieu en février et en mars 2005; pour bien souligner l'importance des Autochtones de la Nouvelle-Zélande, 17 de ces rencontres consistaient en des assemblées maories (hui). Le gouvernement a prêté l'oreille à des centaines de groupes et de particuliers et a reçu 292 présentations d'un vaste éventail de particuliers et d'organisations <sup>[59]</sup>. Des rencontres de suivi ont été tenues dans l'ensemble du pays entre mai et novembre 2006 pour présenter, promouvoir et solliciter un soutien en faveur du PAADE. Parmi d'autres initiatives de communication, mentionnons une campagne nationale de sensibilisation à l'eau et une tournée ayant pour nom « Parlons environnement » (Talk Environment Roadshow) dans 17 régions.

La mise en œuvre du PAADE se poursuit. Le 31 août 2007, le cabinet a approuvé l'élaboration d'un énoncé de politique nationale sur l'eau douce. Le 31 décembre 2007, le cabinet a approuvé la création de deux normes environnementales nationales, l'une qui rendra obligatoire la mesure de prélèvements d'eau considérables et l'autre visant à s'assurer que des méthodes appropriées sont employées afin de protéger la santé de l'écosystème aquatique dans la prise de décisions touchant l'affectation des ressources en eau <sup>[57]</sup>. Au cours des deux prochaines

années, le gouvernement compte créer des options stratégiques détaillées pour des énoncés de politique nationaux, des normes environnementales nationales et d'autres instruments et outils améliorés de prise de décisions à l'échelle locale <sup>[55]</sup>.

### Initiative nationale pour l'eau et Plan national sur la sécurité de l'alimentation en eau de l'Australie

En vertu de la constitution de l'Australie, les États et les territoires sont principalement responsables de la gestion des ressources naturelles, y compris l'eau <sup>[78]</sup>. Par conséquent, chaque État et territoire a créé ses propres lois et politiques pour la gestion de l'eau. Le gouvernement du Commonwealth d'Australie offre un soutien pour l'adoption par l'État de stratégies nationales à l'aide de politiques et de principes nationaux et grâce à des institutions et au financement <sup>[39]</sup>. Dans les domaines clés, les deux ordres de gouvernement collaborent. Par exemple, la gestion coopérative du bassin Murray-Darling suit son cours depuis 1915. Ce bassin critique est partagé par les États de l'Australie-Méridionale, du Queensland, de Nouvelle-Galles du Sud et de Victoria et par le Territoire de la capitale de l'Australie (TCA). Les quatre États, le TCA et le gouvernement du Commonwealth collaborent à la gestion des ressources en eau de ce bassin conformément à l'accord sur le bassin Murray-Darling signé en 1992.

Une réforme considérable de la politique de l'eau à l'échelle nationale a eu lieu en Australie, en commençant par le cadre de réforme appelé *Water Reform Framework* (WRF) de 1994 du Conseil des gouvernements australiens (COAG), suivi par l'*Initiative nationale pour l'eau* (NWI) de 2004 et du *Plan national sur la sécurité de l'alimentation en eau* (NPWS) de 2007.

- Le WRF de 1994 a été élaboré principalement en réponse aux préoccupations croissantes sur le plan environnemental quant à l'état de nombreux réseaux fluviaux de l'Australie et au sentiment que l'industrie de l'eau avait besoin d'une restructuration <sup>[8; 78]</sup>. À ce titre, ce cadre de réforme a été lié aux processus plus larges de réforme microéconomique entrepris au début des années 1990; ceux-ci avaient pour objectif d'améliorer le rendement de l'économie de l'Australie <sup>[78]</sup>.
- Peu après le tournant du siècle, l'Australie a commencé à être victime de sécheresses pluriannuelles. La sécheresse et ses retombées sur les écosystèmes, les collectivités et l'économie de

L'Australie, combinées au rythme lent de la mise en œuvre du *Water Reform Framework* de 1994, ont stimulé la création de la NWI de 2004<sup>[64]</sup>. Mis à part le fait qu'elle venait rafraîchir le processus de réforme de la politique de l'eau, la NWI visait à donner naissance à un marché ainsi qu'à un système de réglementation et de planification, compatibles à l'échelle nationale, en matière de gestion des ressources en eaux de surface et souterraines pour l'usage rural et urbain, dont l'objectif était d'optimiser les résultats économiques, sociaux et environnementaux<sup>[21]</sup>.

- Le NPWS a été lancé en 2007 tout particulièrement afin de répondre à la crise de plus en plus profonde du bassin Murray-Darling. Cette initiative de 10 milliards de dollars a pour but d'accélérer la mise en œuvre de la NWI, d'établir une nouvelle façon de régir le bassin Murray-Darling, de composer avec le problème de l'affectation excédentaire des ressources en eau et d'assurer la durabilité de l'industrie de l'irrigation en milieu rural. Des éléments clés du NPWS seront adoptés par le biais de la *Water Act* (Loi sur l'eau) du Commonwealth, promulguée le 17 août 2007 et dont l'entrée en vigueur était prévue pour le début 2008. La *Water Act* crée un nouvel organisme autonome, l'autorité de gestion du bassin Murray-Darling.

Ces initiatives de réforme de la politique de l'eau ont été élaborées selon le principe de la gouvernance descendante, les gouvernements assumant le rôle de leadership. Le Conseil des gouvernements australiens a été un forum particulièrement important pour la collaboration et la prise de décisions conjointes. Par exemple, les réformes de la politique de l'eau de 1994 ont été proposées dans le cadre des réformes de la politique nationale de la concurrence, qui avaient été recommandées au COAG par un comité d'enquête indépendant dirigé par M. Fred Hilmer (l'étude Hilmer)<sup>[78]</sup>. Elles ont ensuite fait l'objet d'un accord puis ont reçu l'aval des membres du Conseil des gouvernements australiens. De même, le Wentworth Group of Concerned Scientists<sup>[80]</sup> a exercé de l'influence dans le processus de création de la NWI de 2004. Il y a eu participation du public et des consultations publiques surtout au cours des processus de réforme, par les États et les territoires, des institutions de gestion de l'eau afin de respecter les accords nationaux.

La Commission nationale de l'eau (NWC), organisme de droit public indépendant au sein du Portefeuille des ressources environnementales et des ressources en eau du gouvernement du

Commonwealth, a été créée précisément afin de mener une réforme nationale de l'eau, de mettre en œuvre la NWI et de conseiller le COAG et le gouvernement de l'Australie à propos des questions relatives à l'eau<sup>[64]</sup>. La Commission nationale de l'eau est également chargée d'aider les États à élaborer des plans de mise en œuvre de la NWI et d'évaluer les progrès réalisés par les États quant à l'atteinte des objectifs de la NWI, et ce, au moyen d'évaluations bisannuelles.

Il existe un large consensus en Australie sur le fait que la réforme entamée avec le *Water Reform Framework* du COAG en 1994 va dans la bonne direction et que des progrès sont accomplis<sup>[64]</sup>. Les degrés de sensibilisation et de participation des citoyens à la gouvernance de l'eau sont relativement élevés, la coopération et le dialogue intergouvernementaux se poursuivent avec efficacité (à quelques exceptions près) et des changements positifs dans les conditions environnementales ont été observés. Néanmoins, à la fois la NWI et le NPWS ont été créés en partie du fait que la réforme n'a pas progressé assez vite ou n'a pas connu suffisamment de succès. Les graves conditions de sécheresse qui persistent amènent les autorités à remettre en question les possibilités de succès de ces stratégies. En conséquence, certains analystes ont fait valoir que ces stratégies sont vouées à l'échec et ont réclamé encore une autre ronde de réformes complètes des politiques de l'eau<sup>[82]</sup>.

### Politique nationale des ressources en eau du Brésil

Le Brésil est organisé en République fédérative composée de 26 États, du District fédéral (où est située Brasilia, la capitale nationale) et du gouvernement fédéral. La Constitution de 1988 (*Constituição Federal*) est le cadre légal qui définit la relation entre l'Union (le gouvernement fédéral), les États et les municipalités. La responsabilité de l'eau est divisée entre l'Union et les États. Les fleuves et rivières qui baignent plus d'un État ou qui délimitent une frontière entre les États ou avec un autre pays appartiennent au domaine de l'Union. Les étendues d'eau qui baignent l'intérieur d'un État seulement relèvent du domaine de ce même État<sup>[75]</sup>.

La *Politique nationale des ressources en eau* (PNRE) du Brésil (*Política Nacional de Recursos Hídricos*) a été créée en vertu de la Loi fédérale n° 9433 du 8 janvier 1997. Elle a été élaborée en réponse à l'article 21/XIX de la constitution qui stipule que l'Union doit adopter un système national de gestion des ressources en eau et définir des critères pour l'autorisation de l'utilisation des eaux. Il est à noter que la PNRE ne

porte que sur les eaux de surface. La *Politique nationale des ressources en eau* (PNRE) comporte notamment les principes essentiels suivants <sup>[65]</sup> :

- L'eau est une richesse collective et une ressource naturelle limitée qui possède une valeur économique;
- La gestion des ressources en eau doit être participative et décentralisée et doit impliquer la participation du gouvernement, des usagers et de la société civile;
- La priorité doit être accordée à la consommation humaine et animale lorsqu'il y a pénurie d'eau;
- La gestion des ressources en eau doit toujours prévoir des usages multiples de l'eau;
- Le bassin (hydrographique) de la rivière ou du fleuve constitue le fondement de la mise en œuvre de la Politique nationale des ressources en eau et du Système national de gestion des ressources en eau;

La PNRE a été élaborée en réponse à un certain nombre de facteurs. Comptait parmi les facteurs importants la préoccupation du public entourant la contamination répétée des plans d'eau dans l'ensemble du pays, les sécheresses dans les régions semi-arides du nord-est du Brésil, les inondations dans le sud du Brésil et les différends touchant l'eau à la grandeur du pays <sup>[34]</sup>. L'élan en faveur de cette politique repose aussi en partie sur le concept du développement durable. Le fait que le Brésil ait été l'hôte de la conférence de Rio en 1992 a aussi constitué un important facteur de son degré général de sensibilisation à l'environnement <sup>[49]</sup>. Au sein du gouvernement fédéral, on se préoccupait du fait que les sources d'investissements étrangers pourraient être liées aux progrès réalisés par le Brésil au chapitre du développement durable.

Le processus de création de la PNRE a pris environ cinq ans. L'Union (fédérale) a joué le principal rôle de leader, les États fédérés jouant des rôles pouvant varier en fonction de leurs capacités. Par exemple, l'État de São Paulo, qui a réformé ses propres lois sur l'eau en 1991, a donné l'exemple national <sup>[34]</sup>. À l'opposé, certains États ne possédaient pas leurs propres lois sur la gestion de l'eau au moment de la création de la politique. De nombreuses audiences publiques tenues d'un bout à l'autre du pays ont offert un forum aux membres du public et aux groupes d'intervenants, lequel forum leur a permis d'exprimer leurs préoccupations et d'articuler leur position. Les représentants du Congrès brésilien, responsables de la création de la loi, ont pris part à ces rencontres <sup>[34]</sup>, leur participation à ces réunions

leur a fait prendre conscience des préoccupations du public. La PNRE a été approuvée par les deux Chambres du Congrès national du Brésil puis sanctionnée en 1997 par le président de la République.

Après l'adoption de la PNRE, les États et le District fédéral ont pris des mesures afin de rendre leurs lois compatibles avec la loi fédérale ou afin de créer des lois appropriées en l'absence de lois. Plusieurs nouveaux organismes ont été créés, dont le Conseil national des ressources en eau (1997), l'Agence nationale de l'eau (2001) et une foule de comités et d'organismes de bassin. Le Conseil national des ressources en eau est un organisme particulièrement important. Il établit les lignes directrices et les politiques; approuve la constitution des comités du bassin; arbitre les différends pouvant survenir entre les conseils des ressources en eau des États et entre les comités des bassins; approuve la mise en œuvre de la PNRE et est responsable de l'approbation du contrôle et du suivi de la PNRE. Il approuve en outre les critères généraux d'attribution des droits relatifs à l'eau au sein du domaine fédéral ainsi que les redevances pour utilisation de l'eau. Le Système national de gestion des ressources en eau consiste en une structure cadre pour l'intégration des divers organismes nationaux, d'États et de bassin.

La mise en œuvre de la PNRE a représenté un énorme défi. Parmi les mesures de succès on retrouve entre autres l'adoption des nouveaux concepts de gouvernance de l'eau au Brésil, le fait que des États qui ne possédaient pas leurs propres lois, ainsi que des organisations de gestion de l'eau, ont créé ces lois et, enfin, une prise de conscience par le public des problèmes liés à l'eau beaucoup plus élevée qu'au cours des décennies précédentes. Dans le même ordre d'idées, la coordination et la coopération intergouvernementales sont vigoureuses et de nombreux organismes non gouvernementaux, au-delà des intérêts traditionnels comme ceux de l'industrie de l'énergie hydroélectrique, jouent maintenant un rôle clé par l'entremise de forums comme le Conseil national des ressources en eau. Il existe des preuves comme quoi la qualité de l'eau s'est améliorée, mais les progrès ont été lents dans de nombreuses régions du pays.

### Directive cadre sur l'eau de l'Union européenne

L'Union européenne (UE) a été créée le 1<sup>er</sup> novembre 1993, au moment où le traité sur l'Union européenne (traité de Maastricht) est entré en vigueur. Cette union d'États européens indépendants (au nombre de 27 à l'heure actuelle) puise ses origines dans la

Communauté économique européenne, créée en 1957 par la Belgique, la République fédérale d'Allemagne, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas.

La gestion de l'eau au sein des États membres de l'UE est actuellement assujettie à la Directive cadre sur l'eau (DCE), créée en 2000 en vertu de la Directive 2000/60/EC. La DCE succède à une série de directives européennes sur l'eau précédentes, créées entre 1975 et 1996. Ces directives sont liées à des préoccupations individuelles entourant par exemple l'eau potable, les substances dangereuses, les baignades, les eaux souterraines, la gestion des eaux usées en milieu urbain, les nitrates et les pesticides. La DCE, qui remplace les divers règlements par une loi unifiée, fixe un cadre général de gestion de l'eau. Des normes, des cibles et des exigences précises pour le contrôle et la déclaration sont précisées dans les « directives filles »<sup>[79]</sup>. La mise en œuvre de la DCE se fait par l'entremise des États membres qui modifient leurs propres lois, règlements et processus.

La DCE comporte des principes et des objectifs. Les principes se rapportent à des thèmes tels que le développement durable, la responsabilité environnementale et communautaire, l'intégration de l'environnement et d'autres secteurs de politique, le principe de précaution, la prévention à la source et le principe du pollueur-payeur. Voici certains des cibles et objectifs clés que doivent atteindre les États membres au titre de la DCE :

- Atteinte d'un « bon état général » (chimique, écologique, hydromorphologique et quantitatif) pour toutes les eaux (de surface, souterraines et zones protégées) d'ici 2015. Les objectifs et les dates limites sont fournis pour l'atteinte d'un « bon état ».
- Gestion intégrée de l'eau fondée sur les bassins de rivières et de fleuves. La DCE exige que les plans de gestion des bassins de rivières pour chaque bassin identifié par les États membres soient terminés d'ici décembre 2009, examinés d'ici 2015 et mis à jour tous les six ans par après.
- Élaboration d'une tarification de l'eau en tant que stimulant pour une utilisation efficiente de l'eau d'ici 2010.
- Participation active de tous les intervenants (c.-à-d. les citoyens, les entreprises, les agriculteurs et autres intervenants, les ONG environnementales, les collectivités locales et les usagers de l'eau) aux activités de gestion de l'eau, plus précisément la production, l'examen et la

mise à jour des plans et des activités de gestion des bassins de rivières ou de fleuves.

- Rationalisation des lois et des règlements.
- Prévention de la pollution à la source pour l'agriculture, les activités industrielles, les zones urbaines, etc.
- Détermination des eaux souterraines et des substances d'intérêt prioritaire en tant qu'aspects exigeant des lois plus précises.

Plusieurs facteurs ont contribué à l'élan en faveur de la création de la DCE. Au milieu des années 1990, il a été reconnu que la fragmentation ayant été causée par les nombreuses directives distinctes entravait la gestion efficace de l'eau dans les États membres. Cette préoccupation, ajoutée à de graves crues hivernales dans le nord de l'Europe et aux sécheresses dans le sud de l'Europe en 1995, a été l'élément moteur de la création de la DCE<sup>[79]</sup>. Voici quelques-unes des étapes majeures du processus ayant mené à la création de la DCE<sup>[42; 44; 79]</sup>.

- Une conférence de deux jours organisée par la Commission européenne a eu lieu à Bruxelles en mai 1996. Cette conférence a réuni 250 délégués représentant des États membres, des autorités régionales et locales, des organismes d'exécution, des fournisseurs d'eau, l'industrie, le secteur agricole, les consommateurs et les environnementalistes. L'un des aboutissements majeurs de cette conférence a été que les délégués se sont entendus pour dire qu'une stratégie intégrée s'imposait.
- En février 1997, la Commission européenne a publié sa première proposition pour une directive cadre.
- Des négociations détaillées ont été menées entre 1997 et 2000.
- En 1999, le Conseil « Environnement » de l'Union européenne, composé des ministres de l'Environnement des gouvernements des États membres, a approuvé à l'unanimité une proposition de politique de l'eau.
- La DCE elle-même a été adoptée le 23 octobre 2000 pas une codécision entre le Parlement européen et le Conseil européen.

La Commission européenne a encouragé un processus de consultation ouverte en rédigeant la version préliminaire de la DCE. Cependant, certains analystes font valoir qu'en réalité le processus favorisait les gouvernements et les groupes représentant l'industrie de même que les intérêts environnementaux suffisamment puissants pour

pouvoir se permettre de maintenir des bureaux et des effectifs à Bruxelles, capitale de l'Union européenne [45].

La Commission européenne est principalement responsable de veiller à la mise en œuvre de la DCE. Pour faciliter la mise en œuvre de la DCE, une Stratégie commune de mise en œuvre (CIS) a été créée en mai 2001. La CIS met l'accent sur le partage de l'information; la gestion de l'information et des données; la création de documents d'orientation portant sur des questions techniques; l'application, les essais et la validation de données d'orientation dans des bassins pilotes de rivières ou de fleuves et l'élaboration d'un système européen de gestion des données [41]. Des experts des pays de l'UE, des parties intéressées et des organisations non gouvernementales participent tous au processus de la Stratégie commune de mise en œuvre.

Les progrès entourant l'atteinte des objectifs précisés dans la DCE ont été incohérents. Par exemple, le processus de création de la législation nationale pour la mise en œuvre de la DCE était censé avoir été mené à bien au plus tard le 22 décembre 2003 par 15 des États membres. Toutefois, peu de ces pays ont atteint les objectifs fixés et la qualité des lois auxquelles ils ont donné lieu a été jugée piètre [20]. Par conséquent, la Commission a porté onze causes devant les tribunaux pour non observation de la loi. Dans cinq de ces causes, la Cour européenne de justice a statué contre les États membres car ils avaient omis de communiquer si la DCE avait été incluse ou non dans leur législation nationale. La participation du public soulève également des préoccupations. En effet, bien qu'elle constitue une exigence clé de la DCE, la participation du public n'est pas définie de manière institutionnelle dans les phases de prise de décisions et de mise en œuvre et les rôles des différents acteurs politiques ne sont pas définis non plus (p. ex. les organisations professionnelles, les ONG, etc.) [44]. Certains critiques ont fait valoir que ceux qui ne participent pas ont tendance à être les promoteurs qui disposent de beaucoup de moyens, les groupes d'intérêts avertis et les secteurs de l'industrie ayant le plus d'influence [42].

### 3.3. Sommaire

La comparaison entre les six études de cas analysées dans la présente section révèle une variation énorme entre les différents types de politiques, de stratégies et de cadres globaux et facilitants relatifs à l'eau; les

motivations et les catalyseurs; les intervenants concernés; les processus employés pour l'élaboration de politiques, de stratégies et de cadres globaux et les défis rattachés à la mise en œuvre. La brève synthèse de la présente sous-section offre divers points de repère et sources d'inspiration pour l'élaboration d'une Stratégie nationale de l'eau pour le Canada.

- À un certain degré, les six politiques, stratégies et cadres comportaient des principes communs généraux se rapportant à des thèmes comme la durabilité, la subsidiarité, le principe de l'utilisateur-payeur, les bassins hydrographiques en tant qu'unités organisées, la participation des intervenants, les instruments économiques et l'intégration de l'eau à d'autres secteurs. Au-delà de ces éléments, il existait de vastes écarts dans la mesure suivant laquelle les politiques, stratégies ou cadres liaient les parties concernées; dans le degré de spécificité des objectifs et cibles s'étendant au-delà des principes généraux; dans le recours à des étalons et à des cibles pour surveiller la mise en œuvre; dans les exigences liées aux modifications des autres lois, règlements et politiques et dans le besoin de nouvelles organisations qui se verraient confier des responsabilités précises de mise en œuvre.
- Dans tous les pays ou compétences territoriales étudiés, il est possible de cerner des facteurs clés ayant motivé les divers participants. Les menaces tangibles pesant sur les ressources en eau ou sur les activités économiques et les collectivités dépendantes de ces ressources constituaient un facteur universel. Parmi les autres facteurs communs, notons les préoccupations à l'égard d'une gestion ou d'un processus décisionnel fragmenté ou inefficace en raison de la multitude d'organisations concernées; la reconnaissance des avantages partagés découlant de la collaboration et de la coordination et les pressions exercées par les intervenants clés et le public afin que les gouvernements passent à l'action. Pour ce qui est de l'Australie, la réforme de la politique de l'eau a été associée à un programme plus vaste de réforme microéconomique, tandis qu'en Nouvelle-Zélande, elle a fait l'objet d'un regroupement avec d'autres réformes visant à atteindre le développement durable. Dans l'Union européenne, la réforme de la politique de l'eau représentait une suite logique de l'intégration économique et sociale à l'échelle de l'Europe qui avait été entreprise des décennies plus tôt.
- Un large éventail d'intervenants au-delà des gouvernements ont pris part à chaque étude de cas

examinée, ce qui reflète un changement global dans la nature de la gouvernance de l'eau. Là où la responsabilité juridique de l'eau était partagée entre les différents gouvernements ou ordres de gouvernement (p. ex. l'Union européenne, le Brésil, l'Australie), tous jouaient un rôle clé. De même, dans tous les cas il a été reconnu que lorsque différents organismes gouvernementaux au sein d'un palier de gouvernement partagent cette responsabilité, tous les organismes doivent être engagés dans le processus. Les intervenants non gouvernementaux ayant un intérêt direct dans l'eau étaient en général profondément engagés dans le processus d'élaboration de stratégies, de politiques et de cadres globaux sur l'eau. Dans certains pays ou compétences territoriales, certains groupes d'intervenants donnaient l'impression qu'ils exerçaient une influence considérable (voire disproportionnée), par exemple l'Union européenne et l'Australie. Dans d'autres, on a tenté de s'assurer que tous les intervenants désireux de participer seraient en mesure de le faire, et ce, d'une manière relativement égale. Les consultations auprès du grand public ont été très poussées dans certains cas (p. ex. en Alberta, en Nouvelle-Zélande et au Brésil) et très limitées dans d'autres (p. ex. en Australie et au sein de l'Union européenne). Fait à souligner, dans chacun des cas examinés, l'engagement des politiciens constituait une condition préalable car l'élaboration et la mise en œuvre de politiques ou stratégies globales impliquaient des compromis politiques par rapport aux objectifs divergents.

- Les processus et mécanismes employés pour la création de politiques, de stratégies et de cadres globaux étaient aussi diversifiés que les endroits où ils étaient utilisés. Néanmoins, dans les six cas examinés, les processus et mécanismes bien précis employés peuvent être décrits comme étant « normalisés », p. ex. création et diffusion de documents de discussion et de travail et de versions préliminaires de politiques à commenter; demandes de présentations auprès des membres du public et des parties intéressées; sondages et assemblées publiques en vue de recueillir des idées et les préoccupations du public et réunions et ateliers intergouvernementaux et interministériels afin de cerner les enjeux et les priorités. Le résultat souhaité a fortement influé

sur les processus et les mécanismes employés. Par exemple, dans le cas de l'Australie et de l'Union européenne, l'objectif consistait à créer des accords intergouvernementaux liant les parties. Par conséquent, la négociation de gouvernement à gouvernement était un mécanisme clé. À l'opposé, le gouvernement de la Nouvelle-Zélande n'avait pas d'aboutissement final à l'esprit lorsqu'il a entamé le processus d'élaboration du *Programme d'action pour un approvisionnement durable en eau*; d'où le recours à un processus ouvert.

- Dans tous les pays ou compétences territoriales, la mise en œuvre s'est faite de différentes manières, selon la nature de la politique, de la stratégie ou du cadre. Tous, à l'exception de la Nouvelle-Zélande (qui en est aux premiers stades de la mise en œuvre de sa stratégie) ont créé de nouveaux organismes chargés de veiller à la mise en œuvre ou de la faciliter. Comme nous l'avons noté, certains ont créé de nouvelles lois et de nouveaux règlements spécifiquement pour enchâsser la politique, la stratégie ou le cadre global (p. ex. le Brésil et l'Union européenne), tandis que d'autres s'en remettent aux accords intergouvernementaux qui ont valeur juridique (p. ex. l'Australie) ou aux accords n'ayant pas force obligatoire (p. ex. l'Alberta, le Québec et la Nouvelle-Zélande).
- Enfin, le suivi et l'évaluation des progrès constituent un défi commun dans tous les pays et compétences territoriales examinés. Ces activités sont essentielles à la conformité des résultats obtenus avec les objectifs des politiques ou des stratégies.

Les expériences pouvant être dégagées des six études de cas offrent de nombreux enseignements pour le Canada. Cependant, il faut savoir tirer des leçons précises des expériences d'autrui tout en exerçant une certaine prudence. De plus, il n'y a sûrement aucun intérêt à tenter de reproduire de toute pièce une stratégie créée ailleurs, ni à tenter de copier un processus employé dans un autre pays ou compétence territoriale. Au contraire, les Canadiens devront concevoir une stratégie nationale de l'eau qui leur sera propre, à l'aide de processus et de mécanismes tout à fait adaptés à l'histoire, à la géographie, à la société et à l'économie distinctives du Canada. C'est l'objectif poursuivi dans la prochaine section.

## 4. Vers une Stratégie nationale de l'eau pour le Canada (SNE)

La présente section présente une démarche axée sur l'élaboration d'une SNE pour le Canada. La section 4.1 attire l'attention sur des préoccupations précises à prendre en considération. La section 4.2 propose des étapes majeures et des activités réalisables afin de créer une Stratégie nationale de l'eau pour le Canada.

### 4.1. Sommaire des principales préoccupations et des hypothèses sous-jacentes

Tous les pays et compétences territoriales traités à la section 3.2 qui ont élaboré des stratégies, des politiques ou des cadres globaux sur l'eau, propices à la facilitation, l'ont fait en tenant compte de leurs circonstances distinctives, notamment sur les plans historique, juridique, économique et environnemental. Il serait donc de mise qu'une Stratégie nationale de l'eau pour le Canada tienne compte aussi du caractère distinctif du Canada. Les sections précédentes ont porté sur un éventail de considérations pertinentes. Les préoccupations énumérées ici définissent la nature des défis auxquels font face les parties intéressées à élaborer une Stratégie nationale de l'eau pour le Canada.

- Comme nous l'avons noté précédemment, la fragmentation juridictionnelle est très prononcée au Canada. En effet, la responsabilité de l'eau est divisée entre le gouvernement fédéral et les provinces et les territoires. En outre, au sein du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux, la responsabilité de l'eau est divisée encore davantage entre une foule d'organismes et de conseils. Il importe de noter que cette situation est courante partout dans le monde et qu'elle ne doit pas être perçue comme un enjeu propre au Canada seulement; cette situation est tout aussi répandue, sinon plus, au sein de l'Union européenne, au Brésil et en Australie. En outre, la responsabilité partagée de l'eau est inévitable (et même souhaitable à certains égards). Par conséquent, l'abolition de la responsabilité partagée pour l'eau ne doit pas devenir un objectif d'une Stratégie nationale de l'eau pour le Canada.
- Comme c'est le cas pour la plupart des compétences territoriales partout dans le monde, y compris celles examinées à la section 3.2, la

compréhension des ressources en eau et de leurs utilisations au Canada est inégale. Des données insuffisantes ou inappropriées minent la capacité d'élaborer de bonnes politiques et de prendre des décisions judicieuses. Cependant, la limitation des données ne doit pas servir d'excuse à l'inaction. Au contraire, les limitations de données constituent une autre importante raison justifiant la création d'une Stratégie nationale de l'eau pour le Canada.

- Le rôle de l'eau dans l'économie du Canada et son importance pour la prospérité économique future du Canada ne sont pas suffisamment bien compris à l'extérieur des régions et des secteurs habitués à faire face à des pénuries d'eau et à une piètre qualité de l'eau. Un « mythe d'abondance » tenace contribue à ce problème. À l'opposé, dans des pays comme l'Australie, le lien entre l'eau et l'économie saute aux yeux depuis des décennies.
- De nombreux organismes, groupes et collectivités jouent un rôle critique dans la gestion de l'eau au Canada (tableau 5). Les raisons de *ne pas* s'atteler à l'élaboration d'une Stratégie nationale de l'eau sembleront d'emblée apparentes pour bon nombre de ces gens et organisations, tandis que les raisons de le faire pourront être plus difficiles à appréhender. Tout comme la fragmentation institutionnelle, cette circonstance existe pourtant dans *toutes* les compétences territoriales. Le défi pour les Canadiens est de composer avec ces différences de façon appropriée et de cerner les raisons pour lesquelles la collaboration au titre d'une SNE est bénéfique à toutes les parties.
- L'interdépendance entre les provinces et les territoires, en raison des ressources en eau partagées – une fondation commune pour la collaboration et la résolution conjointe des problèmes dans d'autres endroits – est régionale plutôt que nationale au Canada. Par exemple, l'Ontario et le Québec partagent le bassin des Grands Lacs et l'Alberta, la Saskatchewan et le Manitoba partagent le bassin Saskatchewan-Nelson. Cependant, aucun bassin canadien n'unit la majorité des provinces et territoires comme c'est le cas pour le célèbre bassin Murray-Darling, qui unit les États australiens, ou pour le Rhin, qui unit les pays de l'Europe.

- Les tendances d'utilisation de l'eau diffèrent beaucoup entre les provinces et les territoires. Par conséquent, il peut s'avérer difficile de reconnaître les causes communes. L'irrigation, par exemple, revêt une importance extrême dans de nombreux États de l'Australie, tandis qu'au Canada l'irrigation est fortement concentrée en Alberta, qui possède les deux tiers des terres irriguées du pays.
- Enfin, une « idée fracassante » et unificatrice à propos de l'eau demande encore à éclore au Canada. Il s'agit là d'un élément clé dans les études de cas de l'étranger examinées à la section 3.2. Par exemple, en Australie, la réforme de la politique de l'eau a été formulée dans l'optique du besoin d'une réforme microéconomique; au Brésil, après la conférence de Rio en 1992, le développement durable est devenu une priorité nationale; dans l'Union européenne, la réforme de la politique de l'eau a été associée au projet plus vaste d'intégration européenne. Fait important à noter, les idées majeures qui ont stimulé une réforme de la politique de l'eau ailleurs dans le monde ont précisé le problème à aborder et les avantages rattachés à l'élaboration d'une stratégie, d'une politique ou d'un cadre global.

L'approche recommandée décrite dans la prochaine section tient compte de ces considérations.

## 4.2. Allons de l'avant

Pour connaître du succès, une Stratégie nationale de l'eau pour le Canada doit être à la fois globale, unificatrice et habilitante. La section 3 a décrit certaines des façons d'élaborer une stratégie, une politique ou un cadre global sur l'eau. L'approche recommandée ici tient compte des particularités distinctes du Canada en matière de gestion de l'eau, comme nous l'avons expliqué ci-dessus, ainsi que du vaste objectif ou de la vision très large de l'ACRH à l'égard d'une stratégie nationale de l'eau (tableau 6). Elle repose sur plusieurs postulats clés :

- Les arguments en faveur d'une Stratégie nationale de l'eau pour le Canada ne vont pas de soi. Par conséquent, les nombreux intervenants concernés, qu'ils relèvent ou non du gouvernement, devront discerner les avantages individuels aussi bien que collectifs d'une telle stratégie. *Ce ne sera pas en misant sur la pression morale ni sur notre bonne nature que*

### Tableau 5 : Perspectives et motivations des intervenants

La participation de tous les intervenants est nécessaire pour s'assurer qu'une stratégie *nationale* de l'eau inclusive puisse être créée.

- Le leadership du gouvernement fédéral est essentiel car il possède des responsabilités nationales définies sur le plan constitutionnel. À moins que le gouvernement fédéral ne s'engage à participer à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une Stratégie nationale de l'eau, les chances de succès sont peu probables.
- Les provinces et les territoires doivent faire preuve de leadership car ils possèdent la majeure partie de l'autorité, définie sur le plan constitutionnel, de gestion de l'eau dans leur territoire. Sans leur participation et leur appui, une SNE ne pourra être créée.
- Les membres des Premières nations ne sont pas simplement des intervenants. Il est essentiel qu'ils soient engagés dans le processus de diverses manières qui tiennent compte de leurs droits légaux actuels et évolutifs. Étant donné la nature dispersée et la multitude d'intérêts au sein des collectivités des Premières nations, les groupes de défense des intérêts des Premières nations tant nationaux que provinciaux/territoriaux doivent être des participants importants.
- Les administrations municipales et autres organisations possédant des responsabilités de gestion de l'eau œuvrent « le plus près du terrain » et sont donc bien placées pour comprendre les réalités locales; leur participation, à tout le moins par l'entremise des groupes de coordination régionaux et nationaux, s'avère essentielle.
- Les usagers de l'eau (industriels, commerciaux, agricoles, récréatifs, etc.) ont un intérêt légitime dans la gestion de l'eau et sont partie prenante dans la définition des solutions à apporter aux problèmes. Les intérêts des usagers de l'eau doivent à tout le moins être représentés par les groupes de défense des droits aux échelles nationale et provinciale/territoriale.
- Les groupes de la société civile, les fondations et les réseaux de recherche sont des participants clés en raison des intérêts qu'ils représentent et des ressources qu'ils apportent au processus.
- Enfin, les points de vue et perspectives des Canadiens doivent être recueillis avec soin et respect et pris en compte dans le processus qui consiste à façonner une Stratégie nationale de l'eau qui reflète véritablement les plus grands idéaux et les meilleures visions de tous les Canadiens et Canadiennes.

*nous en arriverons à produire une Stratégie nationale de l'eau pour le Canada.*

- Les ressources en eau du Canada sont diversifiées, tout comme les problèmes et les défis auxquels fait face le pays tout entier ainsi que les intervenants concernés. Une stratégie nationale de l'eau doit respecter cette diversité.
- Le gouvernement fédéral aussi bien que les gouvernements provinciaux/territoriaux doivent exercer un leadership. Cependant, les gouvernements à eux seuls ne peuvent élaborer une stratégie nationale de l'eau digne de ce nom. La participation et le soutien actifs de la part des Autochtones, de l'industrie, des groupes de la société civile, des administrations municipales et des autres intervenants sont essentiels.
- La forme ultime d'une stratégie nationale de l'eau ne peut être déterminée dès le départ. Au contraire, la forme appropriée de cette stratégie s'imposera d'elle-même au fur et à mesure du déroulement du processus.

Les activités et les éléments majeurs qui suivent sont proposés en tant que moyen d'entreprendre le processus d'élaboration d'une Stratégie nationale de l'eau adaptée aux circonstances du Canada, respectueuse de la vision de l'ACRH et conforme aux postulats notés précédemment :

1. Créer une équipe de leadership
2. Préparer une stratégie de communication
3. Rédiger un document de travail
4. Faire circuler le document de travail
5. Faire le point
6. Mener des ateliers d'établissement d'un consensus
7. Entreprendre l'élaboration de la stratégie

Il est important de noter que le processus proposé est distinctif, comparativement aux exemples traités à la section 3, car il n'est pas lancé ni dicté par les gouvernements. Sa facture tient plutôt de l'initiative locale, dont le but est de préparer le terrain et de mettre en place les conditions propices au leadership officiel qui sera exercé par les gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux.

Idéalement, les étapes 1 à 6 seront exécutées dans un délai d'un an. Cette courte période (compte tenu du défi) est nécessaire pour que le mouvement ne s'essouffle pas.

## Tableau 6 : La vision de l'ACRH pour une SNE pour le Canada

Dans le cadre du processus de rédaction du présent rapport, le Groupe de travail de l'ACRH sur la Stratégie nationale de l'eau a facilité une séance de remue-méninges de concert avec le conseil d'administration de l'ACRH le 2 février 2008. Par ce processus, il a été résolu que l'ACRH appuiera une Stratégie nationale de l'eau comportant les caractéristiques générales suivantes :

- Une SNE pour le Canada doit être élaborée et mise en œuvre au moyen de la participation de tous les intervenants. Le gouvernement fédéral doit être un participant actif et à part entière, tout comme doivent l'être les provinces et les territoires. Cependant, le manque initial de participation de la part de certaines provinces ou de certains territoires ne doit pas faire obstacle à la mise en marche du processus. Les Autochtones doivent assumer des rôles de leadership.
- Des objectifs et principes communs sanctionnés par tous les participants doivent être au cœur d'une SNE pour le Canada. Leur portée doit être très vaste et ils doivent être suffisamment précis pour orienter les politiques et les actions des participants.
- Pour les aspects où une action nationale urgente s'impose, la Stratégie nationale de l'eau doit contenir des engagements précis envers l'action de la part des participants qui œuvrent dans leur propre champ de compétence. Ces engagements doivent comporter des cibles et des échéanciers détaillés.
- Une SNE doit pouvoir évoluer en fonction des nouveaux renseignements, défis et occasions qui se présentent ou qui surviennent, et au fur et à mesure que les objectifs sont atteints. Cependant, les objectifs et les principes fondamentaux doivent avoir un caractère plus persistant que les cibles et les engagements précis envers l'action. Un examen complet des progrès entourant la mise en œuvre doit avoir lieu à intervalles prédéterminés.
- De nouvelles structures de gouvernance ne sont pas nécessaires. Les parties qui donnent leur aval à la SNE pour le Canada doivent prendre des mesures afin de coordonner leurs actions au fur et à mesure des besoins liés à sa mise en œuvre.
- Pour faciliter l'élaboration d'une SNE pour le Canada, il est important que des experts en gestion de l'eau soient disponibles auprès des participants pour les aider à définir l'étendue des aspects couverts, à formuler les objectifs, les principes et les actions et aussi pour leur fournir des conseils quant aux options d'action concrète.
- L'ACRH souhaite partager avec d'autres groupes intéressés le rôle de facilitateur et de leader dans la démarche d'élaboration d'une SNE pour le Canada.

## 1. Équipe de leadership

Un groupe cadre de gens engagés est nécessaire pour piloter le « Projet de stratégie nationale de l'eau pour le Canada » dans les premiers stades. Voici quelques-unes des principales tâches initiales dévolues à l'équipe de leadership :

- Préciser les objectifs du processus d'élaboration de la Stratégie nationale de l'eau
- Confirmer les stades du processus
- S'entendre sur le calendrier et sur les éléments livrables de projet (résultats attendus)
- Dresser un budget pour les divers stades
- Obtenir les ressources financières voulues pour soutenir chaque stade du processus
- Établir un secrétariat
- Élaborer une stratégie de communication

L'ACRH a lancé le processus et a exprimé le désir d'être un participant clé (tableau 6). En outre, l'ACRH jouit de suffisamment de crédibilité pour pouvoir solliciter des partenaires et déterminer les éventuels participants pour une équipe de leadership. La formation d'une équipe initiale à l'instigation de l'ACRH (et des partenaires consentants) constitue une priorité.

L'équipe de leadership doit en définitive compter des membres qui puissent représenter les besoins, les préoccupations et les intérêts des divers groupes nommés dans le présent rapport, y compris les gouvernements. La participation active des Autochtones à ce stade précoce est cruciale. De même, la participation active des représentants officiels des gouvernements fédéral et provinciaux (même à titre non officiel) est nécessaire en raison de leurs responsabilités constitutionnelles à l'égard de l'eau. Enfin, l'équipe de leadership doit comprendre d'anciens dirigeants politiques du palier fédéral ou provincial qui imposent le respect dans les hautes sphères gouvernementales.

L'équipe de leadership ne doit pas être dominée par un intervenant en particulier et le processus que l'équipe lancera ne doit pas être perçu comme une initiative des gouvernements. Du même coup, les membres de l'équipe de leadership doivent chercher à participer en tant que citoyens préoccupés si la participation à titre de représentants de leur organisation n'est pas permise (de la même manière que les membres du conseil d'administration de l'ACRH n'agissent pas pour le compte de leur employeur).

Un secrétariat est nécessaire au bon fonctionnement de l'équipe de leadership. Au tout début, une organisation membre de l'équipe pourrait fournir le personnel et les locaux nécessaires à la création du secrétariat; l'ACRH serait peut-être intéressée à jouer ce rôle. Cependant, il faut bien comprendre que l'organisation qui fournira le personnel et l'espace nécessaires à la mise sur pied d'un secrétariat n'aura pas une plus grande voix au chapitre que les autres membres de l'équipe de leadership.

Enfin, un financement est essentiel pour soutenir les travaux de l'équipe de leadership. La participation de certains membres pourrait être subventionnée par l'employeur. Cependant, des fonds seront nécessaires au financement des frais de déplacement et autres frais engagés par les gens dont l'organisation n'est pas en mesure d'offrir un tel soutien. L'obtention de fonds correspondant à deux ans de travaux auprès de gouvernements, de fondations ou de partenaires de l'industrie solidaires constitue un volet essentiel de cette première étape, de même qu'une solide marque d'intérêt et d'engagement.

## 2. Stratégie de communication

L'élaboration d'une stratégie de communication doit constituer une priorité absolue pour l'équipe de leadership. Le principal objectif de la stratégie consiste à aborder les questions suivantes :

- Qu'est-ce que le projet de stratégie nationale de l'eau pour le Canada?
- Pourquoi est-il important?
- Quelles sont les parties concernées?
- Où les gens intéressés peuvent-ils obtenir de plus amples renseignements?
- Comment les gens que le projet intéresse peuvent-ils y prendre part?

Un site Web bilingue et conçu avec professionnalisme pour appuyer le projet doit constituer un volet fondamental de la stratégie de communication. En outre, sa conception et sa publication doivent se faire aussitôt que possible après la confirmation de la stratégie.

Le site Web doit avoir son propre nom de domaine au lieu de faire partie du domaine d'une organisation, p. ex. :

[www.CanadianNWS-SNECanada.ca](http://www.CanadianNWS-SNECanada.ca)

Le site Web doit être géré par le secrétariat de l'équipe de leadership et des ressources suffisantes

doivent y être affectées afin qu'il demeure toujours à jour.

### 3. Document de discussion

Dans les compétences territoriales où ont été élaborés des politiques, stratégies ou cadres sur l'eau à la fois globaux et propices à la facilitation, des documents de discussion ou des documents de travail ont été rédigés comme outils de soutien aux délibérations et aux négociations ultérieures. Ces documents ont pris la forme tantôt de manifestes (dans le cas de l'Australie), tantôt de documents d'information relativement neutres (dans le cas de la Nouvelle-Zélande).

Une fois que le site Web sera prêt, l'équipe de leadership devra publier un document de discussion portant sur les thèmes clés qui suivent :

- Qu'est-ce qu'une Stratégie nationale de l'eau (SNE) pour le Canada?
- Quelles sont les raisons impérieuses d'une SNE?
- Qui devrait prendre part à sa préparation?
- À quels avantages liés à une SNE peut-on s'attendre (pour le Canada et pour les organisations et les groupes individuels)?
- En termes généraux, quels sont les principaux éléments d'une SNE souhaitable?
- Quelles sont les prochaines étapes importantes?

La préparation pour le document de discussion doit commencer peu après la formation de l'équipe de leadership. Le document doit être prêt au plus tard un mois après la publication du site Web lui-même. La publication du site Web doit être retardée au besoin afin de respecter ce calendrier.

Le document de discussion doit être conçu et rédigé avec professionnalisme, bien qu'il ne doit pas donner l'impression qu'il s'agit d'un produit « final » qui présente des décisions sans appel. Qui plus est, le document de discussion ne doit pas consister en un manifeste. L'équipe de leadership aura sa perspective, de la même manière que l'ACRH poursuivait sa vision d'une SNE en cours de rédaction du présent rapport (tableau 6). Néanmoins, le document de discussion a pour but de soulever des questions et de faciliter la discussion, plutôt que de défendre la position de l'équipe de leadership.

Il est à noter que le document de discussion doit cerner les raisons impérieuses pour lesquelles une SNE pour le Canada est souhaitable dans un sens *collectif*; la section 1.1 en a fourni de nombreux

exemples. Cependant, en dernière analyse, une Stratégie nationale de l'eau ne verra le jour au Canada que si les divers intervenants, y compris ceux qui appartiennent au gouvernement ou qui sont de l'extérieur, y voient là des avantages dans l'optique de leurs *propres* intérêts. Si le soutien en faveur d'une SNE de la part des organisations et des groupes d'intervenants clés est tiède à ce stade, le document de discussion devra alors renforcer et encourager leur participation.

L'équipe de leadership doit comprendre des gens de divers groupes d'intervenants. Par conséquent, le document de discussion peut suggérer quels pourraient être les avantages pour les divers groupes d'intervenants, mais il ne doit pas chercher à cerner ces avantages à leur place. Le document doit plutôt comporter une préface qui invite le lecteur à songer aux nombreux bienfaits de la création d'une Stratégie nationale de l'eau pour le Canada et, qui plus est, aux bienfaits qu'une telle stratégie pourrait entraîner pour le lecteur, l'organisation, le secteur ou la collectivité (tableau 7).

### 4. Diffusion du document de discussion

Le document de discussion doit être largement diffusé auprès des organisations qui ont un intérêt dans la gestion de l'eau au Canada et publié sur le site Web « CanadianNWS-SNECanada ». De plus, afin que le processus soit ouvert à tous, il importe d'en faire la publicité de manière appropriée auprès du grand public.

Les membres de l'équipe de leadership ont la responsabilité partagée de promouvoir et de diffuser le document de discussion par l'entremise de leurs réseaux et auprès du grand public. Par exemple, les sections provinciales de l'ACRH seront bien placées pour faire la promotion du document de discussion et du projet SNE pour le Canada au moyen de forums publics et d'autres événements locaux.

Une fois que le document de discussion aura été publié, le site Web devrait comporter une rubrique ou une fonction permettant au public de soumettre des commentaires généraux. L'équipe de leadership ne doit pas solliciter de positions fermes à l'égard du document de discussion à ce stade du processus. Cela doit être énoncé clairement dans la section des commentaires et suggestions du site Web. Les commentaires recueillis par l'entremise du site Web doivent être colligés par le secrétariat et rendus

accessibles au premier atelier de création d'un consensus.

Pour que la dynamique du projet ne perde pas de son élan, il devra y avoir une période bien définie pour cette étape. En partant du principe que le document de discussion a fait l'objet d'une vaste campagne efficace de promotion et de diffusion, une période de commentaires/de réflexion de 2 à 3 mois devrait suffire.

## 5. Faire le point

Après la fin de la période de commentaires/de réflexion, l'équipe de leadership devra faire le point. Plusieurs conditions préalables doivent être présentes pour que le processus puisse aller de l'avant :

- L'équipe de leadership doit en arriver à la conclusion que l'intérêt soulevé au sein de la collectivité de la gestion de l'eau par le document de discussion et aussi par le site Web justifie la poursuite de la démarche.
- Des fonds doivent être engagés afin de soutenir une participation élevée des intervenants à un ou plusieurs ateliers (étape 6). L'objectif doit porter sur les sommes nécessaires pour entreprendre une enquête publique modeste qui implique des audiences à l'échelle du pays.
- L'équipe de leadership doit obtenir un signal clair de la part du gouvernement fédéral et également d'une majorité des gouvernements provinciaux/territoriaux (de préférence de l'ensemble du Canada) comme quoi ils participeront activement aux étapes suivantes.
- Un signal clair doit aussi être obtenu des leaders autochtones quant à leur volonté de participer.

Il serait sans doute possible de poursuivre le processus malgré un intérêt limité au sein de la grande collectivité de la gestion de l'eau ou malgré un soutien financier faible. Cependant, il ne servirait pas à grand chose de poursuivre le processus sans l'appui des gouvernements et des Autochtones.

## 6. Ateliers d'établissement d'un consensus

En partant du principe qu'il existe un intérêt général suffisant, que des fonds sont disponibles et que les gouvernements et les Autochtones ont manifesté leur volonté de participer, la prochaine étape consistera alors à tenir un ou des ateliers d'établissement d'un consensus. En supposant que les étapes antérieures aient été exécutées selon le

### Tableau 7 : Clarification des avantages et des coûts pour les intervenants individuels

Les avantages pour les intervenants gouvernementaux et non gouvernementaux *pris individuellement* de la création d'une SNE pour le Canada doivent être manifestes. Idéalement, ils feront plus que compenser les coûts de la participation à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une Stratégie nationale de l'eau. Par conséquent, un stade critique de tout processus de création et de mise en œuvre d'une SNE doit consister en la clarification et en l'évaluation des avantages et des coûts prévus pour chaque intervenant. Voici des exemples du genre de questions pouvant être posées par les différents intervenants :

- Les entreprises canadiennes seront-elles en mesure de livrer une concurrence plus efficace sur les marchés nationaux et étrangers s'il existe une Stratégie nationale de l'eau? Économiseront-elles de l'argent et verront-elles leurs profits s'accroître?
- Les collectivités des Premières nations et autres collectivités autochtones seront-elles dans une meilleure position pour offrir une eau saine et salubre à leurs résidents grâce à une SNE pour le Canada? Leurs droits relatifs à l'eau seront-ils clarifiés? Leur rôle en matière de gouvernance de l'eau au Canada s'en trouvera-t-il renforcé?
- Les gouvernements fédéral et provinciaux ou territoriaux seront-ils en mesure de collaborer plus efficacement à l'intérieur du cadre d'une Stratégie nationale de l'eau pour le Canada? Cette stratégie précisera-t-elle leurs responsabilités individuelles et partagées? Leur permettra-t-elle d'accomplir leur mandat de manière plus efficace?
- La capacité du Canada à jouer un rôle de leadership dans le dossier de l'eau sur la scène mondiale, et à respecter ses obligations et ses engagements internationaux, s'en trouvera-t-elle accrue?
- Une SNE pour le Canada renforcera-t-elle la capacité des municipalités à offrir une eau saine et salubre de manière plus efficace et efficiente et à moderniser l'infrastructure vieillissante? Aidera-t-elle à intégrer les activités d'aménagement des terres et de gestion de l'eau de façon plus efficace?
- Est-ce que les autres organisations locales investies de responsabilités de gestion de l'eau (p. ex. les districts d'irrigation, les districts et les offices de protection de la nature et les offices des eaux) seront en mesure d'accomplir leur travail plus efficacement grâce à l'existence d'une Stratégie nationale de l'eau pour le Canada?

calendrier indiqué, ces ateliers pourraient commencer dès que six mois se seront écoulés après la publication du site Web CanadianNWS-SNECanada.

L'équipe de leadership organisera les ateliers. La participation se fera sur invitation seulement, bien que tout groupe désireux de participer devrait pouvoir obtenir une invitation. En dressant une liste d'invités, l'équipe de leadership doit se donner pour objectif de trouver des particuliers qui ont la capacité de défendre les intérêts des organisations, des collectivités ou des secteurs clés qu'ils représentent. Un manque de ressources ne doit pas constituer un obstacle à la participation.

Les invitations doivent préciser très clairement que la participation à l'atelier d'établissement d'un consensus ne signifie pas que l'organisme, le groupe ou la collectivité donne son aval au document de discussion ou au projet de SNE pour le Canada. Cette condition essentielle s'impose pour faciliter une participation vaste et relativement ouverte à l'atelier ou aux ateliers.

Le principal objectif du ou des ateliers doit consister à obtenir un accord général – *sans nécessairement amener les organismes, organisations ou collectivités à prendre des engagements à ce stade* – à l'égard de ce qui suit :

- Les buts d'une SNE pour le Canada.
- Le type de SNE qui est réalisable.
- Les avantages *collectifs* prévus.
- Les objectifs et les principes pouvant être inclus dans une SNE.
- Les secteurs ou domaines précis pour lesquels une action nationale urgente s'impose.

Un consensus sur ces points offrirait une base aux participants pour leur permettre d'obtenir l'engagement de l'organisme, de l'organisation ou de la collectivité qu'ils représentent dans le but de poursuivre le processus. Si cet engagement existe, il est alors possible de passer à l'étape 7.

## 7. Élaboration de la stratégie

La toute dernière tâche de l'équipe de leadership sera de faciliter une transition vers un groupe d'élaboration de la stratégie. Ce groupe doit inclure des gens habilités à négocier et à prendre des décisions au nom des organismes, des organisations ou des collectivités qu'ils représentent. En raison de leurs responsabilités constitutionnelles à l'égard de l'eau, un engagement à négocier devra être obtenu

auprès du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux/territoriaux. Idéalement, les Autochtones joueront un rôle officiel dans les négociations et les délibérations. Enfin, les autres intervenants doivent continuer de jouer un rôle clé qui reflète leur engagement au cours des stades antérieurs du processus et leur importance en matière de gouvernance de l'eau.

De nombreux stades ou étapes feront suite aux ateliers d'établissement d'un consensus. Il ne serait pas approprié (ni possible) de les décrire ici dans le détail. Néanmoins, en termes généraux, il faudra que le groupe d'élaboration de la stratégie se penche sur les différents genres de questions soulevées au tableau 6 (p. ex. l'équilibre entre les objectifs généraux permanents et les actions concrètes posées afin de s'attaquer à des priorités nationales urgentes; les mécanismes et le calendrier de mise en œuvre; les processus d'examen et de suivi de la mise en œuvre).

Fondamentalement, il sera nécessaire que les gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux enchâssent la Stratégie nationale de l'eau dans leurs propres lois et politiques. Comme en font foi les exemples présentés à la section 3.2, il s'agit là d'une exigence de base pour assurer une mise en œuvre judicieuse d'une SNE pour le Canada.

## 4.3. Sommaire

Les défis auxquels devront faire face les parties intéressées à élaborer et à mettre en œuvre une Stratégie nationale de l'eau pour le Canada sont indéniables. Cependant, le statu quo n'est pas souhaitable. Le Canada fait face à de graves menaces qui pèsent sur ses ressources en eau. Une SNE soigneusement conçue peut constituer un outil important pour composer avec ces menaces de façon systématique et efficace. D'autres pays et compétences territoriales partout dans le monde ont élaboré avec succès des politiques, des stratégies ou des cadres globaux et propices à la facilitation pour la gestion de l'eau. Par conséquent, il ne s'agit pas d'un défi insurmontable.

L'approche locale décrite dans le présent document se distingue des approches adoptées dans les autres pays et compétences territoriales cités en exemple dans le présent rapport. Au lieu qu'une stratégie nationale de l'eau pour le Canada soit lancée et dirigée par les gouvernements, nous proposons que

les fondements de cette stratégie reposent sur la collaboration et sur l'établissement d'un consensus. Cette approche a semble-t-il les plus grandes chances de succès compte tenu de la réalité de la gestion de l'eau au Canada.



## 5. Références citées

- 1 Alberta Environment. 2-28-2002. *Backgrounder: Questions and Answers*. Edmonton, Alberta: Alberta Environment.
- 2 Alberta Environment. 2002. *Water for Life: Minister's Forum on Water. Summary Report of Advice Received*. Edmonton, Alberta: Alberta Environment.
- 3 Alberta Environment. 2003. *Water for Life: Alberta's Strategy for Sustainability*. Edmonton, Alberta: Alberta Environment.
- 4 Alberta Environment. Water for life: Alberta's strategy for sustainability, backgrounder. Alberta Environment Water for Life Web Site . 2004.
- 5 Alberta Environment. 2004. Water for Life: Consultation. <http://www.waterforlife.gov.ab.ca/html/consultation.html#why>.
- 6 Alberta Wilderness Association, Bow RiverKeeper, Bragg Creek Environmental Coalition, Canadian Federation of University Women AB Council, CFUW Lethbridge, The Pembina Institute, Sierra Club of Canada, Prairie Chapter, Southern Alberta Group for the Environment, and Toxics Watch Society. 2007. *Recommendations for Renewal of Water for Life: Alberta's Strategy for Sustainability*. Canmore, Alberta: Bow RiverKeeper.
- 7 Arsenault, L. 2007. An Assessment of the Effectiveness of Two Watershed Councils in the Gaspé Peninsula, Quebec. Unpublished Master of Arts Thesis, University of Guelph, Department of Geography, Guelph, ON.
- 8 Arthington, A. H. and B. J. Pusey. 2003. Flow restoration and protection in Australian rivers. *River Research and Applications* 19): 377-395.
- 9 Bakker, K. 2006. *Eau Canada: The Future of Canadian Water Governance*, Vancouver: University of British Columbia Press.
- 10 Booth, L. and F. Quinn. 1995. Twenty-five years of the Canada Water Act. *Canadian Water Resources Journal* 20 ( 2): 65-90.
- 11 Brandes, O. M., Ferguson, K., M'Gonigle, M., and Sandborn, C. 2005. *At a Watershed: Ecological Governance and Sustainable Water Management in Canada*. Victoria: Urban Water Demand Management Project of the POLIS Project on Ecological Governance and the Environmental Law Centre, University of Victoria.
- 12 Bruce, J. and Mitchell, B. 1995. *Broadening Perspectives on Water Issues*. Incidental Report No. 1R95-1. Ottawa, ON: Royal Society of Canada.
- 13 Brun, A. and Lasserre, F. 2004. La mise en oeuvre difficile des politiques territoriales de l'eau au Québec (Canada): le cas des contrats de bassin. *Actes du colloque Les territoires de l'eau, 26 mars 2004*,
- 14 Brun, A. and F. Lasserre. 2006. Les politiques territoriales de l'eau au Québec (Canada) : des plans directeurs de l'eau à la mise en œuvre des contrats de bassin. *Revue Développement Durable et Territoires*. Dossier 6 : Les territoires de l'eau, 19 mai 2006. <http://developpementdurable.revues.org/document2762.html>.
- 15 Byrne, J., S. Kienzle, D. Johnson, G. Duke, V. Gannon, B. Selinger, and J. Thomas. 2006. Current and future water issues in the Oldman River Basin, Alberta, Canada. *Water Science and Technology* 53 ( 10): 327-334.
- 16 Canadian Federation of Agriculture. 2008. Environment Policy Statement. [http://www.cfa-fca.ca/pages/index.php?main\\_id=22](http://www.cfa-fca.ca/pages/index.php?main_id=22). Accessed January 24, 2008.
- 17 Canadian Water Resources Association. 1994. *Sustainability Principles for Water Management in Canada*.: Canadian Water Resources Association.
- 18 Christensen, R. 2006. *Waterproof 2: Canada's Drinking Water Report Card*. Toronto, Ontario: Sierra Legal Defence Fund.
- 19 Christensen, R. and Parfitt, B. 2001. *Waterproof: Canada's Drinking Water Report Card*. Toronto, Ontario: Sierra Legal Defence Fund.
- 20 Commission of the European Communities. 2007. *Towards Sustainable Water Management in the European Union. First Stage in the Implementation of the Water Framework Directive*. Brussels

- 21 Council of Australian Governments. 2004. Intergovernmental Agreement on a National Water Initiative.
- 22 Council of Canadians. Canada Needs a National Water Policy.
- 23 de Loë, R. 2000. Floodplain management in Canada: overview and prospects. *The Canadian Geographer* 44 ( 4): 355-368.
- 24 de Loë, R. 2005. *Assessment of Agricultural Water Use/Demand Across Canada*. Guelph: Rob de Loë Consulting Services.
- 25 de Loë, R., Papa, B., and Veldman, E. 2005. *Standards and Policies for Allocating Water Supplies: Implications for Agriculture*. Ottawa: Pollution Probe.
- 26 de Loë, R., Varghese, J., Ferreyra, C., and Kreutzwiser, R. 2007. *Water Allocation and Water Security in Canada: Initiating a Policy Dialogue for the 21st Century*. Guelph: Guelph Water Management Group, University of Guelph.
- 27 de Loë, R. C. and R. Kreutzwiser. 2006. Challenging the Status Quo: the Evolution of Water Governance in Canada. *Eau Canada: The Future of Canadian Water Governance*, ed. K. Bakker. Vancouver: University of British Columbia Press, 85-103.
- 28 Environment Canada. 1987. *Federal Water Policy*, Ottawa, ON: Environment Canada.
- 29 Environment Canada. 2001. *Threats to Sources of Drinking Water and Aquatic Ecosystem Health in Canada*. Burlington, Ontario: National Water Research Institute, Environment Canada.
- 30 Environment Canada. 2004. *Threats to Water Availability in Canada. NWRI scientific assessment report series no. 3 and ACSD science assessment series no. 1*. Burlington, Ontario: National Water Research Institute; Environment Canada.
- 31 Federation of Canadian Municipalities. 2007. *Policy Development Book*. Calgary: Federation of Canadian Municipalities.
- 32 Francoeur, L.-G. 2006. La Politique Nationale De L'Eau Du Québec De 2002: Une Œuvre Inachevée. *Politiques de l'eau: Grand principes et réalités locales*, ed. A. Brun and F. Lasserre. Québec: Les Presse de l'Université du Québec, 47-68.
- 33 Friends of the Earth. 2007. *Lexicon of Water Soft Path Knowledge*. Ottawa, Ontario: Friends of the Earth.
- 34 Garrido, R. J. S. 2007. Personal communication with Sanderson Leitao, December 4, 2007, regarding the history of the Brazilian NWRP.
- 35 Gentès, P. 2007. Biologist. Personal communication with L. Arsenault regarding "Direction des politiques de l'eau", December 5th, 2007.
- 36 Gouvernement du Québec. 2002. *L'Eau. La Vie. L'Avenir. Politique Nationale De L'Eau*. Québec: Gouvernement du Québec.
- 37 Gouvernement du Québec. 2002. *Water. Our Life. Our Future. Québec Water Policy: Highlights*. Québec: Gouvernement du Québec.
- 38 Gouvernement du Québec. 2007. *Bilan Synthèse 2003-2007 Sur La Mise En Œuvre De La Politique Nationale De L'Eau. Novembre 2007*. Québec: Gouvernement du Québec.
- 39 Government of Australia, Department of the Environment, Water, Heritage and the Arts. 2007. *Water Resources: Government Action*. <http://www.environment.gov.au/water/action/index.html>. Accessed December 4, 2007.
- 40 Health Canada. 2005. *Guidance for Providing Safe Drinking Water in Areas of Federal Jurisdiction. Version 1*. Ottawa: Interdepartmental Working Group on Drinking Water; Health Canada.
- 41 Henocque, Y. and B. Andral. 2003. The French approach to managing water resources in the mediterranean and the new European Water Framework Directive. *Marine Pollution Bulletin* 47): 155-161.
- 42 Howe, J. and I. White. 2002. The potential implications of the European Union Water Framework Directive on domestic planning systems: A UK case study. *European Planning Studies* 10 ( 8): 1027-1038.
- 43 INRS-Eau. 1998. Symposium sur la gestion de l'eau au Québec, Actes du Symposium, Volumes, I,II,III.
- 44 Kaika, M. 2003. The Water Framework Directive: A new directive for a changing social, political and economic European framework. *European Planning Studies* 11 ( 3): 299-316.

- 45 Kaika, M. and B. Page. 2003. The EU Water Framework Directive: part 2. Policy innovation and the shifting choreography of governance. *European Environment* 13 ( 6): 328-343.
- 46 Lalonde, K, Corbett, B, and Bradley, C. 2005. *Southern Alberta's Watersheds: An Overview*. Occasional Paper Number 5: Prairie Conservation Forum.
- 47 Lasserre, F. 2007. Université Laval, Département de géographie, Professor-Observatoire de Recherches Internationales sur l'eau (ORIE), Director. Personal communication with L. Arsenault, December 4th, 2007.
- 48 Leclerc, M. 2007. Professor/Civil Engineer. Personal communication with L. Arsenault, December 4th, 2007.
- 49 Leitao, S. A. M., Soares, C. R., Mangini, P. R., and Krul, R. 2006. Influência de novas abordagens socioambientais nas Políticas de Gestão de Recursos Hídricos do Brasil: o caso da Modernização Ecológica. I Simposio de Recursos Hídricos do Sul-Sudeste da Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH), 2006. Curitiba, PR, Brazil: Associação Brasileira de Recursos Hídricos (ABRH).
- 50 Luyet, V., A. Rousseau, R. Schlaepf, and J.-P. Villeneuve. 2005. Gouvernance Participative dans la gestion intégrée de l'eau par bassin versant au Québec: État des lieux et réflexions. *VECTEUR Environnement*): 37-49.
- 51 Martel, R. 2005. New Zealand's sustainable water programme of action. *OECD Workshop, Agriculture and Water: Sustainability, Markets and Policies*, 11-14-2005. New Zealand: Ministry of Agriculture and Forestry.
- 52 Mining Association of Canada. 2006. *Towards Sustainable Mining: Progress Report*. Ottawa: Mining Association of Canada.
- 53 Ministère de l'Environnement du Québec. 2004. *Gestion Intégrée De L'Eau Par Bassin Versant Au Québec: Cadre De Référence Pour Les Organismes De Bassin Versant. Suivi de la politique de l'eau et bassin versant*. ENV/2004/0009, QE/139. Québec: Ministère de l'Environnement du Québec.
- 54 Ministry for the Environment. 2006. *Proposed National Environmental Standard for Water Measuring Devices. Discussion Document*. Wellington, New Zealand: Ministry for the Environment.
- 55 Ministry for the Environment. 2006. *Statement of Intent 2006-09*. C.11 SOI (2006). Wellington, New Zealand: Ministry for the Environment.
- 56 Ministry for the Environment. 2007. *Environment New Zealand 2007*. Wellington, New Zealand: Ministry for the Environment.
- 57 Ministry for the Environment. 2007. *Statement of Intent 2007 - 2010*. Wellington, New Zealand: Ministry for the Environment.
- 58 Ministry for the Environment and Ministry of Agriculture and Forestry. 2004. *Freshwater for a Sustainable Future: Issues and Options. A Public Discussion Paper on the Management of New Zealand's Freshwater Resources*. Wellington, New Zealand: Ministry for the Environment.
- 59 Ministry for the Environment and Ministry of Agriculture and Forestry. 2005. *Reflections: A Summary of Your Views on the Sustainable Water Programme of Action*. Wellington, New Zealand: Ministry for the Environment.
- 60 Ministry for the Environment and Ministry of Agriculture and Forestry. 2006. *Freshwater for the Future. Under pressure: the state of freshwater in New Zealand*. Wellington, New Zealand: Ministry for the Environment.
- 61 Mitchell, B. and R. de Loë. 1997. *Reflections on Water: Canadian Water Resources Association, 1947-1997*, Cambridge, ON: Canadian Water Resources Association.
- 62 Morris, T. J., Boyd, D. R., Brandes, O. M., Bruce, J. P., Hudon, M., Lucas, B., Maas, T., Nowlan, L., Pentland, R., and Phare, M. 2007. *Changing the Flow: A Blueprint for Federal Action on Freshwater*.: The Gordon Water Group of Concerned Scientists and Citizens.
- 63 National Research Council. 2008. National Code Documents. [http://www.nationalcodes.ca/ncd\\_home\\_e.shtml](http://www.nationalcodes.ca/ncd_home_e.shtml). Accessed January 24, 2008.
- 64 National Water Commission. 2007. About the National Water Initiative. <http://svc044.wic032p.server-web.com/nwi/index.cfm>. Accessed December 3, 2007.

- 65 National Water Resources Council. 2007. Conselho Nacional de Recursos Hídricos. Available at <http://www.cnrh-srh.gov.br/> Accessed November 30, 2007.
- 66 Painter, B. and A. Memon. 2008. Enhancing the Potential for Integrated Water Management in New Zealand Through Adaptive Governance. *Adaptive and Integrated Water Management: Coping with Complexity and Uncertainty*, ed. C. Pahl-Wostl, P. Kabat, and J. Möltgen. Berlin: Springer, 227-247.
- 67 Pearse, P. H., Bertrand, F., and MacLaren, J. W. 1985. *Currents of Change: Final Report, Inquiry on Federal Water Policy*. Ottawa: Inquiry on Federal Water Policy.
- 68 Percy, D. R. 2004. The limits of western Canadian water allocation law. *Journal of Environmental Law and Practice* 14): 315-329.
- 69 Pollution Probe. 2007. *Towards a Vision and Strategy for Water Management in Canada. Final Report of the Water Policy in Canada: National Workshop Series*. Toronto, Ontario: Pollution Probe.
- 70 Rood, S. B., J Samuelson, J Weber, and K Wyrot. 2005. Twentieth-century decline in streamflows from the hydrological apex of North America. *Journal of Hydrology* 306): 215-233.
- 71 Rousseau, A. 2007. INRS-Eau, Professor. Personal communication with L. Arsenault, December 4th, 2007.
- 72 Royal Bank of Canada. 2008. RBC Blue Water Project. Available at <http://www.rbc.com/community/donations/blue-water.html>. Accessed March 3, 2008.
- 73 Sauchyn, D. 2007. Climate Change Impacts on Agriculture in the Prairies Region. *Farming in a Changing Climate: Agricultural Adaptation in Canada*, ed. E. Wall, B. Smit, and J. Wandel. Vancouver: UBC Press, 67-80.
- 74 Schindler, D. W., W. F. Donahue, and J. P. Thompson. 2007. Future Water Flows and Human Withdrawals in the Athabasca River. *Running out of Steam? Oil Sands Development and Water Use in the Athabasca River Watershed: Science and Market based Solutions*, ed. D. J. Davidson and A. Hurley, vol. Section 1. Toronto, ON: University of Toronto, Munk Centre for International Studies and University of Alberta, Environmental Research and Studies Centre, 1-39.
- 75 Setti, A., Lima, J., and Chaves, A. Pereira I. 2001. *Introdução Ao Gerenciamento De Recursos Hidricos*. Brasilia, Brazil: Agência Nacional de Energia Elétrica; Agência Nacional de Águas.
- 76 Stratton, E., de Loë, R., and Smithers, J. June 2004. Adaptive capacity to climate change in the water sector and the role of local involvement in the Oldman River basin, Alberta. *57th Canadian Water Resources Association Annual Congress, Water and Climate Change: Knowledge for Better Adaptation*, 6-16-2004. Canadian Water Resources Association.
- 77 Swain, H., Louttit, S., and Hrudehy, S. 2006. *Report of the Expert Panel on Safe Drinking Water for First Nations. Volume 1*. Ottawa: Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-Status Indians.
- 78 Tisdell, J., Ward, J., and Grudzinski, T. 2002. *The Development of Water Reform in Australia. Technical Report*. Griffith University: Cooperative Research Centre for Catchment Hydrology.
- 79 Watson, N. and J. Howe. 2006. Implementing the EU water framework directive: Experiences of participatory planning in the Ribble Basin, north west England. *Water International* 31 (4): 472-487.
- 80 Wentworth Group of Concerned Scientists. 7-31-2003. *Blueprint for a National Water Plan*. Sydney, NSW: WWF Australia.
- 81 Whiteley, H. 2007. Towards a National Water Strategy for Canada: CWRA's Contribution to the Process. *Water News*, 26(4): 1-5.
- 82 Young, M. and McColl, J. 2008. *A Future-Proofed Basin: a New Water Management Regime for the Murray-Darling Basin*. Adelaide, South Australia: University of Adelaide.