

# L'évolution du rôle des secteurs des ressources naturelles dans la gouvernance de l'eau au Canada

## Document de travail

### Préparé pour

Atelier sur l'évolution du rôle des secteurs des ressources naturelles dans la gouvernance de l'eau au Canada

Le 1<sup>er</sup> février 2010

Toronto (Ontario)

### Préparé par

Water Policy and Governance Group

Université de Waterloo

## Introduction

La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) entreprend un programme de recherche de deux ans intitulé *La pérennité de l'eau et des secteurs des ressources naturelles du Canada*. Le programme étudiera la demande en eau des secteurs de l'agriculture, des forêts, des mines et de l'énergie et la dépendance de ceux-ci à l'égard de l'eau de même que les conséquences de cette demande pour la durabilité de notre économie et de nos écosystèmes. Dans le cadre de ce programme de recherche, la TRNEE collabore avec le Water Policy and Governance Group à la préparation d'un atelier d'exploration visant à explorer le paysage changeant de la gouvernance de l'eau au Canada dans l'optique des conséquences d'un tel phénomène pour les industries des secteurs des ressources naturelles. L'atelier cherchera à susciter un dialogue entre les secteurs des ressources naturelles sur les trois questions suivantes :

- Quels rôles les représentants des secteurs se voient-ils jouer dans les processus de gouvernance collaborative de l'eau?
- Quels défis et possibilités ces processus présentent-ils aux entreprises du secteur?
- Quelles expériences et leçons apprises dans le contexte de processus et à l'intérieur de secteurs et de régions particuliers peut-on appliquer ailleurs?

Le présent document de travail jette les bases communes d'un dialogue. L'atelier réunira des experts des secteurs des ressources naturelles des quatre coins du Canada qui œuvrent activement à la gouvernance collaborative de l'eau ainsi que des experts choisis du milieu gouvernemental, d'organisations non gouvernementales et du monde universitaire qui travaillent dans le domaine de la politique et de la gestion de l'eau. Les présentations de professionnels de l'industrie illustreront concrètement le type de préoccupations qu'aborde le présent document de travail. Ainsi, les participants à l'atelier apprendront de pairs tant de l'intérieur que de l'extérieur de leurs secteurs.

## Qu'est-ce que la gouvernance de l'eau?

Le terme « gouvernance de l'eau » n'a pas le même sens pour tous. L'une des définitions couramment citée, celle du Global Water Partnership, la décrit comme « l'éventail des systèmes politiques, sociaux, économiques et administratifs servant à mettre en valeur et à gérer les ressources en eau de même que la prestation des services d'approvisionnement en eau à différents niveaux de la société » [trad.]<sup>[10]</sup>. Bref, la gouvernance de l'eau désigne les mécanismes qu'utilisent les sociétés pour prendre des décisions touchant l'eau. Elle s'intéresse principalement à la façon dont les décisions sont prises, aux personnes et organisations qui y participent et à leurs rôles à ce chapitre<sup>[25]</sup>. Les divers processus de gouvernance contemporaine de l'eau comprennent les mécanismes réglementaires traditionnels, les processus collaboratifs et de cogestion et les processus axés sur le marché en plus de combinaisons et permutations de tous ceux-ci<sup>[4]</sup>.

## Comment la gouvernance de l'eau change-t-elle au Canada?

Au Canada, le pouvoir constitutionnel en matière d'eau appartient principalement aux provinces. La Constitution du Canada confère au gouvernement fédéral des responsabilités plus étroites mais très importantes. La gouvernance de l'eau se fait historiquement en mode descendant au Canada, les organismes gouvernementaux occupant l'avant-scène. Mais la gouvernance contemporaine de l'eau y est très différente. Bien que les responsabilités constitutionnelles des administrations fédérale et provinciales n'aient pas changé, l'on privilégie de plus en plus, chose nouvelle, la création de partenariats, de conseils multilatéraux et d'autres formes de gouvernance partagée ou collaborative. Les méthodes contemporaines de gouvernance de l'eau vont bien au-delà de la participation publique. C'est que les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux se partagent de plus en plus la responsabilité et le pouvoir des décisions touchant l'eau.

Dans les secteurs des ressources naturelles, l'interaction entre les organismes de réglementation gouvernementaux et l'industrie est depuis longtemps une pierre angulaire des processus décisionnels. Mais de plus en plus d'acteurs participent à la gouvernance de l'eau en raison de la complexité croissante de la gestion de la ressource et de la multiplication des possibilités de conflits que suscitent l'accès à l'eau et l'utilisation de celle-ci. Les municipalités, les groupes de conservation des bassins versants, les entreprises, les citoyens, les organisations non gouvernementales, les Premières nations et une foule d'autres acteurs jouent des rôles clés dans la gouvernance contemporaine de l'eau. Fait important à noter, les peuples autochtones du Canada (les Premières nations, les Inuits et les Métis) jouent des rôles distincts. Les droits ancestraux sont uniques en ce qu'ils se fondent sur la loi constitutionnelle, les revendications territoriales et les ententes et traités d'autonomie gouvernementale de même que l'affirmation continue des droits des peuples autochtones par la Cour suprême du Canada. Cela signifie que les peuples autochtones occupent dans la gouvernance de l'eau une position fondamentalement différente de celle des intervenants classiques (comme l'industrie ou les ONG). Il est donc devenu primordial d'accommoder les peuples autochtones au chapitre de la gouvernance de l'eau<sup>[3]</sup>.

Dans la pratique, la gouvernance collaborative de l'eau peut prendre des formes multiples. Par exemple, un certain nombre de provinces canadiennes ont choisi de déléguer des responsabilités de planification

et de décision relatives à l'eau aux autorités locales, habituellement à l'échelle du bassin hydrographique. Cette tendance s'observe surtout en Alberta, en Ontario et au Québec, mais elle a cours à des degrés divers partout au pays<sup>[12]</sup>. Voici quelques exemples d'ententes collaboratives de gouvernance contemporaine de l'eau dans les provinces et les territoires du Canada : les conseils de planification et consultatifs des bassins versants en vertu de la stratégie *Water for Life* de l'Alberta; les comités de protection des sources mis sur pied en application de la *Loi sur l'eau saine* de l'Ontario; les groupes de conservation des bassins versants créés sous le régime de la politique de l'eau du Québec; et l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest. Ces processus et ces initiatives de gouvernance de l'eau privilégient le *partage* des rôles et des responsabilités et la prise de décisions concertées.

### Quels sont certains des défis fondamentaux de la collaboration?

Il y a de nombreux avantages à recourir à la gouvernance collaborative de l'eau pour l'atteinte de buts environnementaux et économiques et d'objectifs plus vastes sur le plan social<sup>[17]</sup>. Les mécanismes de collaboration tels que les partenariats et les conseils multilatéraux peuvent avoir des effets bénéfiques sur la qualité et la quantité des ressources en eau tout en permettant d'améliorer le partage des connaissances, l'apprentissage, l'établissement de relations et les capacités de résolution créative des problèmes chez les intervenants<sup>[1][14][20]</sup>. De plus, le passage à la gouvernance collaborative peut déboucher sur un accroissement de la participation au processus décisionnel et de la transparence de celui-ci. Ajoutons également à cela que le fait de rallier davantage les participants augmente les chances de réussite du plan.

Malgré leurs nombreux avantages potentiels, les approches collaboratives de gouvernance de l'eau peuvent aussi déboucher sur une foule de défis de taille. La nature de ces défis et les types de solutions qui fonctionnent d'un secteur et d'un endroit à l'autre seront l'un des grands points de mire de l'atelier. Les défis et possibilités d'importance s'articulent généralement autour des trois questions suivantes.

#### *1) Comment bien répartir les rôles et responsabilités des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux à divers niveaux compte tenu de la variabilité des capacités existantes.*

- Les enjeux relatifs à l'eau s'observent à tous les niveaux (de l'échelle locale à l'échelle nationale). Il peut être difficile et complexe de coordonner les rôles et responsabilités entre les systèmes politiques et les multiples acteurs (p. ex. le secteur public, les propriétaires fonciers, les entreprises et les citoyens)<sup>[5][9]</sup>.
- L'augmentation des attentes à l'endroit des acteurs locaux et non gouvernementaux et de leurs responsabilités peut susciter de l'incertitude en ce qui a trait à la reddition de comptes<sup>[13]</sup>.
- Ne pas arrimer les responsabilités à des mécanismes appropriés de soutien, d'orientation et d'évaluation peut se traduire par une mauvaise gestion des ressources tant hydriques qu'humaines<sup>[10]</sup>.
- L'inégalité des moyens des organisations locales peut conduire les initiatives de gouvernance collaborative de l'eau tout droit à l'échec<sup>[6][8][15][21][22]</sup>.

#### *2) Comment formuler de bons ensembles d'outils réglementaires et de programmes à participation volontaire pour atteindre un équilibre entre les intérêts concurrents.*

- La gouvernance de l'eau fera toujours appel à une combinaison d'approches réglementaires et à participation volontaire<sup>[4]</sup>. Mais il peut être difficile d'en déterminer le bon assortiment, quel que soit le contexte. Par exemple, la fonction des approches à participation volontaire n'est pas toujours claire pour les gestionnaires des ressources en eau.
- Le fait que certains gouvernements puissent adopter des approches à participation volontaire parce qu'ils n'ont plus les ressources nécessaires pour appliquer les règlements environnementaux est particulièrement préoccupant<sup>[7][23]</sup>. D'aucuns s'interrogent également sur l'efficacité des accords non contraignants et des mesures à participation volontaire<sup>[11]</sup>.

### *3) Comment intégrer les nouveaux mandats de gouvernance de l'eau aux cadres institutionnels, souvent denses, qui existent.*

- L'expérience démontre qu'il peut être difficile et compliqué d'intégrer la gestion de l'eau à des activités telles que la planification de l'utilisation des terres et la gestion des déchets<sup>[16][18]</sup>.
- On se montre parfois réfractaire aux approches collaboratives, intégratives, flexibles et adaptables parce qu'elles peuvent déranger les rapports de force existants<sup>[19][24]</sup>.
- Dans la pratique, l'intégration à travers différents régimes de planification et de gestion peut nécessiter l'établissement de nouvelles normes d'interaction et de conduite des affaires (protocole de communication, ententes de partenariat, partage de l'information, interaction des intervenants, représentation au sein des comités, mandats, etc.)<sup>[2]</sup>.

## **Que faut-il pour relever ces défis?**

En réunissant un groupe de gens d'horizons divers riches d'une expérience précieuse dans tous les secteurs des ressources naturelles, cet atelier cherche à faciliter le partage des connaissances et des points de vue sur les tendances et les défis de l'heure en matière de gouvernance de l'eau. Les participants se fonderont sur ce dialogue pour contribuer à l'élaboration de solutions innovantes pour s'attaquer à ces défis et pour relever d'autres défis de gouvernance de l'eau auxquels font face les entreprises et les organisations des secteurs des ressources naturelles. Les observations et les idées émanant de cet atelier seront utilisées par la TRNEE pour formuler des recommandations stratégiques et pour élaborer une série de principes qui serviront à éclairer les processus actuels et futurs de gouvernance collaborative de l'eau au Canada. En retour, les participants à l'atelier deviendront plus conscients des défis qu'ils ont en commun et des solutions qui s'avèrent efficaces.

## Ouvrages de référence

- 1 Berkes, F. 2009. « Evolution of co-management: role of knowledge generation, bridging organizations and social learning ». *Journal of Environmental Management*, 90 (5), 1692-1702.
- 2 Brandes, O. M., Brooks, D. et M. M'Gonigle. 2006. « Moving water conservation to centre stage ». Dans *Eau Canada: The Future of Canada's Water*, publié sous la direction de K. Bakker, 281-300. Vancouver : University of British Columbia Press.
- 3 de Loë, R., Varghese, J., Ferreyra, C. et R. Kreutzwiser. 2007. *Water Allocation and Water Security in Canada: Initiating a Policy Dialogue for the 21st Century*. Guelph (Ontario) : Guelph Water Management Group, Université de Guelph.
- 4 de Loë, R. C., Armitage, D., Plummer, R., Davidson, S. et L. Moraru. 2009. *From Government to Governance: A State-of-the-Art Review of Environmental Governance*, numéro de sollicitation 2009/ES-001. Guelph (Ontario) : Rob de Loe Consulting Services.
- 5 de Loë, R. C. et R. D. Kreutzwiser. 2006. « Challenging the status quo: the evolution of water governance in Canada ». Dans *Eau Canada: The Future of Canada's Water*, publié sous la direction de K. Bakker, 85-103. Vancouver : University of British Columbia Press.
- 6 de Loë, R. C. et D. Lukovich. 2004. « Groundwater protection on Long Island, New York: a study in management capacity ». *Journal of Environmental Planning and Management*, 47 (4), 517-539.
- 7 Dorcey, A. H. J. et T. L. McDaniels. 2001. « Great expectations, mixed results: trends in citizen involvement in Canadian environmental governance ». Dans *Governing the Environment: Persistent Challenges, Uncertain Innovations*, publié sous la direction de E. A. Parson, 1, 247-302. Toronto (Ontario) : University of Toronto Press.
- 8 Ferreyra, C., de Loë, R. C. et R. D. Kreutzwiser. 2008. « Imagined communities, contested watersheds: challenges to integrated water resources management in agricultural areas ». *Journal of Rural Studies*, 24 (3), 304-321.
- 9 Fitzgibbon, J. E et R. Plummer. 2004. « Drinking water and source protection: a challenge for integration in watershed management ». Dans *Canadian Perspective on Integrated Water Resources Management*, publié sous la direction de D. A. Shrubsole, 84-103. Cambridge (Ontario) : Association canadienne des ressources hydriques.
- 10 Global Water Partnership. 2003. *Effective Water Governance: Learning From the Dialogues*. Stockholm, Suède : PNUD.
- 11 Gross, C. 2008. « A measure of fairness: An investigative framework to explore perceptions of fairness and justice in real-life social conflict ». *Human Ecology Review*, 15 (2), 130-140.
- 12 Hill, C., Furlong, K., Bakker, K. et A. Cohen. 2008. « Harmonization versus subsidiarity in water governance: a review of water governance and legislation in the Canadian provinces and territories ». *Revue canadienne des ressources hydriques*, 33 (4), 315-332.
- 13 Hruday, S. E. 2008. « Votre eau potable est-elle salubre? Tout dépend de l'endroit où vous vivez! ». *Journal de l'Association médicale canadienne*, 178 (8), 975.
- 14 Innes, J. E. et D. E. Booher. 2000. « *Collaborative Dialogue As a Policy Making Strategy, 2000-2005*. Berkeley (Californie) : Institute of Urban & Regional Development, University of California, Berkeley.

- 15 Ivey, J. L., de Loë, R., Kreutzwiser, R. et C. Ferreyra. 2006. « An institutional perspective on local capacity for source water protection ». *Geoforum*, 37 (6), 944-957.
- 16 Ivey, J. L., de Loë, R. C. et R.D. Kreutzwiser. 2006. « Planning for source water protection in Ontario ». *Applied Geography*, 26, 192-209.
- 17 Mandarano, L. A. 2008. « Evaluating collaborative environmental planning outputs and outcomes ». *Journal of Planning Education and Research*, 27 (4), 456-468.
- 18 Oelofse, S. H. 2008. « Protecting a vulnerable groundwater resource from the impacts of waste disposal: A South African waste governance perspective ». *International Journal of Water Resources Development*, 24 (3), 477-489.
- 19 Olsson, P., Folke, C. et T. Hahn. 2004. « Social-ecological transformation for ecosystem management: the development of adaptive co-management of a wetland landscape in southern Sweden ». *Ecology and Society*, 9 (4), en ligne.
- 20 Pahl-Wostl, C., Craps, M., Dewulf, A., Mostert, E. et T. Taillieu. 2007. « Social learning and water resources management ». *Ecology and Society*, 12 (2), en ligne.
- 21 Patrick, R., Kreutzwiser, R. et R. de Loë. 2008. « Factors facilitating and constraining source water protection in the Okanagan valley, British Columbia ». *Revue canadienne des ressources hydriques*, 33 (1), 39-54.
- 22 Plummer, R., Spiers, A., FitzGibbon, J. et J. Imhof. 2005. « The expanding institutional context for water resources management: the case of the Grand River watershed ». *Revue canadienne des ressources hydriques*, 30 (3), 227-244.
- 23 Segerson, K. et T. J. Miceli. 1998. « Voluntary environmental agreements: good or bad news for environmental protection? ». *Journal of Environmental Economics and Management*, 36, 109-130.
- 24 Swatuk, L. A. 2005. « Political challenges to implementing IWRM in Southern Africa ». *Physics and Chemistry of the Earth*, 30, 872-880.
- 25 WESA et Rob de Loe Consulting Services. 2009. « *An Integrated Water Resource Management Strategy for the Innisfil Creek Subwatershed* ». Préparé pour le Nottawasaga Valley Conservation Authority, Kitchener (Ontario) : WESA.