

## **MODÈLES DE GOUVERNANCE POUR LES BASSINS HYDROGRAPHIQUES AU CANADA**

---

Les contributions du Canada aux Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et aux cibles en matière d'eau et d'assainissement du SMDD se servent de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) comme approche fondamentale des problèmes de l'eau. En ce qui a trait à la GIRE, la compétence et l'expérience du Canada en matière de gouvernance, particulièrement pour les eaux transfrontalières, peuvent fournir à d'autres pays des modèles pouvant être adaptés, en tout ou en partie, pour tenir compte de leurs contextes sociaux, économiques et politiques.

Le Canada est l'intendant de 7 % des réserves renouvelables d'eau douce du monde et il possède la plus longue ligne côtière du monde et 25 % des terres humides de la planète. L'eau constitue plus de la moitié de la frontière de 6 400 kilomètres entre le Canada et les États-Unis. Environ 60 % de l'eau douce du Canada s'écoule vers l'océan Arctique et la baie d'Hudson, tandis que 85 % de la population vit dans le sud. La quantité de précipitations varie selon les régions, les secteurs côtiers de l'Atlantique et du Pacifique recevant en moyenne entre 1 100 et 1400 millimètres de précipitations par an. Les régions méridionales des provinces des Prairies reçoivent moins de 400 millimètres par an. Elles connaissent des sécheresses périodiques ainsi que de graves inondations. Dans d'autres parties du pays, d'importantes inondations ont touché des dizaines de milliers de personnes.

Notre expérience nous a enseigné qu'il n'existe aucun modèle de gouvernance valable pour toutes les régions. Des caractéristiques semblables sont cependant essentielles pour obtenir un modèle de gouvernance fondé sur la GIRE. En raison de la géographie physique très diverse du Canada, les ententes de gouvernance qui ont été élaborées pour résoudre les problèmes d'eau sont tout aussi diverses.

Quinze collectivités publiques au Canada ont une certaine responsabilité en matière de gestion de l'eau. Les frontières géographiques et constitutionnelles qui les séparent ne se prêtent pas facilement à une approche de la gestion des ressources en eau basée sur les bassins hydrographiques. La gestion des eaux transfrontalières devient un problème clé dans le contexte de la GIRE et le Canada possède une longue expérience des problèmes des eaux transfrontalières : à l'intérieur du pays, bilatéralement avec les États-Unis et ailleurs à l'étranger avec son Programme d'aide publique au développement (APD). La gouvernance de l'eau au Canada est partagée par les gouvernements fédéral et provinciaux-territoriaux, les provinces, les territoires et les municipalités étant les principaux gestionnaires de l'eau.

La GIRE constitue un changement fondamental de la gestion de l'environnement. Un large consensus s'est fait jour voulant qu'une gestion concertée, centrée sur les problèmes et adaptée soit l'ensemble de processus préféré pour la gestion de l'eau face aux nouveaux problèmes (p. ex., demande sociétale croissante de transparence et de responsabilité, conflits sur la diminution des ressources par habitant, rendement décroissant des modèles de gestion traditionnels).

La gouvernance de l'eau au Canada continue d'évoluer : à l'intérieur du pays, à la frontière canado-américaine et dans le monde. En voici trois exemples : le Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME), la Commission mixte internationale (CMI) et la Commission des eaux des provinces des Prairies (CEPP). Chaque accord de gouvernance tient compte des processus de la GIRE et répond aussi aux besoins d'une région particulière. Certains modèles profitent d'une longue existence et sont solidement implantés, alors que d'autres ont été élaborés plus récemment pour répondre à des problèmes nouveaux. Tous ont de solides cadres stratégiques et juridiques et se caractérisent par un degré élevé de collaboration et de prise de décisions sur la base de consensus.

- **Conseil canadien des ministres de l'environnement (CCME)**

De nombreuses collectivités publiques s'occupant des problèmes de l'eau, la collaboration a été un ingrédient essentiel pour assurer la coordination des initiatives et la consultation des collectivités. Le CCME est un mécanisme formel visant à faciliter la collaboration face à des problèmes environnementaux régionaux et nationaux. Au cours de sa longue histoire (antérieure à la création de beaucoup de ministères de l'Environnement dans les provinces et territoires canadiens), le CCME a dirigé des initiatives d'intérêt commun telles que l'adoption d'une approche « de la source au robinet » qui, à l'aide de barrières multiples, veut maximiser la protection des sources d'eau potable.

Le CCME coordonne aussi l'élaboration des Recommandations pour la qualité des eaux au Canada (en cours) et constitue un forum où les ministres de l'Environnement peuvent échanger des idées, établir des orientations stratégiques et évaluer les résultats de leurs initiatives. C'est peut-être le meilleur exemple de modèle favorisant avec succès la collaboration. Le CCME doit rendre compte, car ses membres représentent les citoyens canadiens qui les ont élus, et il doit sa transparence à son habitude de diffuser l'information après ses réunions. Le président du CCME change tous les ans, ce qui permet à toutes les collectivités publiques de diriger ses travaux à différents moments. Les décisions étant prises au consensus, le CCME favorise une participation équitable en permettant à chaque collectivité d'avoir son mot à dire dans ses débats, tout en respectant l'autorité de chacune.

- **Commission des eaux des provinces des Prairies (CEPP)**

La CEPP est composée de deux représentants du gouvernement fédéral et d'un représentant de chacune des provinces de l'Alberta, de la Saskatchewan et du Manitoba. Les décisions y sont prises sur la base de consensus, sauf pour de grandes décisions exigeant l'unanimité. En prenant l'Accord cadre sur la répartition (1969) comme point de départ, la CEPP s'est concentrée au début sur la quantité d'eau coulant vers l'est du versant oriental des Rocheuses jusqu'au Manitoba. En vertu du même Accord, l'Alberta a droit à 50 % de l'eau d'un cours d'eau interprovincial avant son arrivée en Saskatchewan; la Saskatchewan a droit à 50 % de l'eau qui provient de l'Alberta et à 50 % des eaux dans les limites de la province. Le Manitoba reçoit le reste. Cette formule se fonde sur l'écoulement pendant une période de 12 mois observé dans tous les cours d'eau coulant vers l'est. En 1992, les responsabilités de la CEPP ont été étendues pour porter aussi sur la qualité de l'eau.

- **Commission mixte internationale (CMI)**

La CMI tient ses pouvoirs du Traité des eaux limitrophes (1909) entre le Canada et les États-Unis et supervise de nombreuses commissions bilatérales connexes. Le réseau hydrographique des Grands Lacs et du Saint-Laurent et de grands cours d'eau tels que le fleuve Columbia et les rivières Yukon, Saint-Jean et Rouge figurent parmi les voies navigables et les nappes aquifères qui franchissent ou constituent la frontière canado-américaine.

Dans la plupart des cas, les problèmes des eaux transfrontalières sont abordés et résolus à la faveur de la coopération bilatérale, souvent à l'aide de mécanismes existants avec la participation des gouvernements fédéral, provinciaux ou étatiques des deux pays. La CMI a régulièrement résolu des problèmes avec ses six commissaires (trois Canadiens et trois Américains) et joue plusieurs rôles en vertu du Traité des eaux limitrophes. Selon les affaires qui lui sont confiées, elle peut s'acquitter de fonctions judiciaires, d'enquête, administratives et arbitrales. Dans le passé, plusieurs affaires sont entrées dans les trois premières catégories, mais la CMI n'a jamais été appelée à jouer un rôle pour la quatrième fonction.

La protection de l'eau à la source fait partie intégrante de la GIRE et englobe les terres humides et les écosystèmes aquatiques, outre les lacs et les rivières. Le Canada encourage au pays l'attention accrue portée aux problèmes de l'eau douce et aux initiatives visant à protéger la diversité biologique. Par exemple, Environnement Canada travaille avec un vaste éventail de gouvernements et de communautés d'intérêts à la recherche de solutions exhaustives aux problèmes environnementaux, économiques et sociaux dans six initiatives écosystémiques – le Plan d'action du bassin de Georgia, l'Initiative des écosystèmes du Nord, l'Initiative des écosystèmes boréaux de l'Ouest, le Plan d'action des Grands Lacs, le Plan d'action Saint-Laurent et le Plan d'assainissement du littoral atlantique.

On est également en train de mettre en œuvre les principes de la GIRE de diverses autres manières au Canada, par exemple le Conseil du bassin du Fraser, en Colombie-Britannique, le Conseil du bassin du Mackenzie, les offices de protection de la nature, en Ontario, et la Politique fédérale relative aux eaux. Toutefois, il y a lieu de travailler à mieux étoffer la manière de mettre en œuvre la GIRE pour associer plus étroitement la gestion de l'eau et la gestion des terres et pour atteindre un plus grand degré d'efficacité grâce à une gestion de la demande et à des stratégies de tarification.

Les engagements du Canada s'étendent au-delà de ses frontières. L'accès à une alimentation en eau et à un assainissement des eaux adéquats est essentiel à l'Aide publique au développement (APD) et à l'Aide publique (AP) du Canada. L'APD et l'AP du Canada ont appuyé de nombreux projets et initiatives visant à aborder les problèmes des pays en développement et des économies en transition, de leurs citoyens et de leurs groupes prioritaires, par exemple les femmes et les pauvres. Beaucoup de ces actions ont lieu dans des régions où les réserves d'eau limitées et les installations d'assainissement constituent d'importants problèmes de développement. Grâce à l'Agence canadienne de développement international (ACDI), l'aide au développement du Canada porte sur la consolidation des institutions et le renforcement des capacités pour dispenser des services adéquats relativement à l'eau. Les investissements de l'ACDI dans le secteur de l'eau incluent aussi des projets et des programmes de protection des ressources en eau pour la santé humaine et à l'appui des fonctions écologiques, de l'eau et de l'assainissement, de l'aménagement des cours d'eau, de la gestion et de l'élimination des déchets, des ressources en eau pour l'agriculture et de la prévention des inondations ou de la lutte contre les crues.

Dans le cadre du soutien du Canada au Plan d'action du G8 sur l'eau (juin 2003), le Canada a annoncé qu'il investirait 33,7 millions de dollars au cours des cinq prochaines années pour aider des pays en développement à donner à leurs citoyens un meilleur accès à une eau potable sûre et à des services d'assainissement de base en Afrique, en Asie et dans les Amériques, ainsi qu'à la faveur d'initiatives multilatérales. Cette somme s'ajoute aux 50 millions de dollars que le Canada a engagés pour des activités liées à l'eau par le truchement du Fonds canadien pour

l'Afrique, dans le cadre de la réponse du Canada au Plan d'action du G8 pour l'Afrique. Le Fonds canadien pour l'Afrique a versé 15 millions de dollars au Fonds en fiducie de l'ONU-Habitat pour l'eau et l'assainissement; 10 millions de dollars au Partenariat mondial pour l'eau pour financer l'élaboration de plans de GIRE dans certains pays africains; 20 millions de dollars pour aider le Mécanisme pour l'eau en Afrique (African Water Facility) et 5 millions de dollars à la Banque africaine de développement pour le renforcement des capacités dans les activités liées à l'eau.

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) possède un solide programme sur l'eau et la gouvernance. Il soutient des recherches qui contribuent à accroître la connaissance de la gestion de l'eau et améliore l'accès à l'information nécessaire pour prendre des décisions éclairées pour tous les intervenants, particulièrement les groupes marginalisés. Par exemple, le CRDI a travaillé avec une équipe de recherche de l'Équateur à définir un ensemble de solutions potentielles pour résoudre des conflits liés à l'eau dans le nord des Andes et avec des chercheurs de l'Inde et du Népal à définir les besoins en matière de gestion de l'eau de communautés locales, ainsi que des solutions de recharge pour les grands barrages afin de les alimenter en eau.

Les sites Web suivants donnent d'autres renseignements sur des modèles de gouvernance et des programmes à fondement scientifique :

## Sites Web fédéraux

Recommandations pour la qualité des eaux au Canada [www.ec.gc.ca/cegg-rcqe/English/Cegg/Water/default.cfm](http://www.ec.gc.ca/cegg-rcqe/English/Cegg/Water/default.cfm)  
Agence canadienne de développement international [www.acdi-cida.gc.ca/index.htm](http://www.acdi-cida.gc.ca/index.htm)  
Centre de recherches pour le développement international [www.idrc.ca](http://www.idrc.ca)  
Initiatives axées sur l'écosystème [www.ec.gc.ca/ecosyst/](http://www.ec.gc.ca/ecosyst/)  
Environnement Canada [http://www.ec.gc.ca/water/f\\_main.html](http://www.ec.gc.ca/water/f_main.html)  
Institut national de recherche sur les eaux <http://www.nwri.ca>  
Soutenir l'environnement et les ressources pour les Canadiens  
<http://www.environmentandresources.gc.ca>  
Eaux canadiennes [http://www.dfo-mpo.gc.ca/canwaters-eauxcan/oceans/index\\_f.asp](http://www.dfo-mpo.gc.ca/canwaters-eauxcan/oceans/index_f.asp)  
Santé Canada <http://www.hc-sc.gc.ca/waterquality>  
Programme d'action national pour la protection du milieu marin contre la pollution d'origine terrestre <http://www.npa-pan.ca>

## Sites Web provinciaux

Alberta <http://www.gov.ab.ca/env/water/index.cfm>  
Colombie-Britannique <http://www.gov.bc.ca/wlap/>  
Manitoba <http://www.gov.mb.ca/conservation/watres/index.html>  
Nouveau-Brunswick <http://www.gnb.ca/0009/0003-e.asp>  
Terre-Neuve et Labrador [http://www.gov.nf.ca/env/Env/water\\_resources.asp](http://www.gov.nf.ca/env/Env/water_resources.asp)  
Territoires du Nord-Ouest <http://www.pws.gov.nt.ca/waterandsanitation/index.htm>  
Nouvelle-Écosse <http://www.gov.ns.ca/enla/water/>  
Nunavut <http://www.gov.nu.ca/sd.htm>  
Ontario <http://www.ene.gov.on.ca/water.htm>  
Île-du-Prince-Édouard  
[http://www.gov.pe.ca/infopei/Government/GovInfo/Environment\\_and\\_Land/](http://www.gov.pe.ca/infopei/Government/GovInfo/Environment_and_Land/)  
Québec <http://www.menv.gouv.qc.ca/ministere/inter.htm>  
Saskatchewan <http://www.se.gov.sk.ca/environment/protection/water/water.asp>  
Yukon <http://www.environmentyukon.gov.yk.ca/epa/waterqual.shtml>

## Autres sites Web

Conseil canadien des ministres de l'environnement [www.ccme.ca](http://www.ccme.ca)  
Commission mixte internationale [www.ijc.org/](http://www.ijc.org/)  
Commission des eaux des provinces des Prairies [www.pnr-rpn.ec.gc.ca/water/fa01/index.en.html](http://www.pnr-rpn.ec.gc.ca/water/fa01/index.en.html)  
Conseil du bassin du Mackenzie [www.mrb.ca](http://www.mrb.ca)