



Water Security for Canadians

Moderniser le leadership fédéral en matière d'eau douce

Version préliminaire du livre blanc | mai 2020

Le présent livre blanc a été préparé par l'initiative Water Security for Canadians,¹ un regroupement d'experts en politique et en sciences de l'eau qui tentent ensemble de trouver des solutions à la crise de l'eau qui guette le Canada. Ce document a été rédigé pour alimenter un dialogue continu sur l'engagement du gouvernement fédéral à créer une Agence canadienne de l'eau. Nous saluons cet engagement, mais nous croyons fortement que d'autres mesures doivent être prises pour moderniser le leadership fédéral en matière d'eau et protéger les sources d'eau douce du Canada.

Comme nous l'avons mentionné dans notre [document de réflexion 2019](#), « il n'est plus souhaitable, ni même possible, de maintenir le statu quo en matière de gestion et de gouvernance de l'eau au Canada » (traduction libre). Notre pays est aux prises avec de graves problèmes liés à l'eau qui s'intensifient rapidement en raison des changements climatiques. Le gouvernement fédéral doit faire preuve d'un leadership fort afin de gérer ces enjeux et d'assurer la sécurité de l'eau à long terme pour tous les Canadiens. Nous proposons une approche à deux volets pour moderniser le leadership fédéral en matière d'eau douce : une réforme institutionnelle et une réforme législative. La création d'une Agence canadienne de l'eau vigoureuse est une étape importante de la réforme institutionnelle. La réforme législative doit commencer par la refonte de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, la principale loi fédérale encadrant l'eau douce. Ces deux processus doivent être entrepris sans tarder pour préparer le pays en vue des enjeux liés à l'eau du XXI^e siècle, qui seront de plus en plus complexes.

Le présent document fournit des orientations pour aider le gouvernement fédéral à réaliser ces réformes institutionnelle et législative. La première partie résume les mesures recommandées et les grandes priorités pour orienter la création d'une Agence canadienne de l'eau efficace et procéder à la refonte de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*. La deuxième partie approfondit les justifications et les facteurs pris en considération dans nos recommandations. Le présent ouvrage est un document de travail. Il a été conçu pour alimenter les discussions et recueillir les commentaires de tous les intervenants dans le secteur de l'eau ainsi que pour préciser et renforcer notre vision commune d'un avenir avec des ressources en eau sûres pour tous les Canadiens.

¹ L'initiative Water Security for Canadians est un partenariat entre Global Water Futures, le Forum for Leadership on Water (FLOW), le Centre for Indigenous Environmental Resources, le projet POLIS sur la gouvernance écologique de l'Université de Victoria et l'Institut pour l'eau, l'environnement et la santé de l'Université des Nations Unies.

Ceci est un document vivant.

Ce livre blanc vise à susciter des discussions et à solliciter les réactions de l'ensemble de la communauté de l'eau, et à aider à affiner et à renforcer notre vision commune d'un avenir sûr pour tous les Canadiens en matière d'eau. Si vous avez des commentaires ou des suggestions, veuillez contacter Richard Farthing-Nichol à richard@flowcanada.org.



PARTIE I : MESURES RECOMMANDÉES ET GRANDES PRIORITÉS

MESURES RECOMMANDÉES

Afin de moderniser le leadership fédéral en matière d'eau douce et d'assurer la sécurité de l'eau du Canada, on recommande au gouvernement fédéral d'agir rapidement pour :

1. Créer l'Agence canadienne de l'eau

- 1.1 Entreprendre une **réorganisation interministérielle** afin de réunir les principaux organismes responsables de l'eau du gouvernement fédéral dans une seule Agence canadienne de l'eau. Celle-ci devrait être rattachée à deux organismes principaux d'Environnement et Changement climatique Canada : les Services hydrologiques nationaux (SHN) et la Direction des sciences et de la technologie de l'eau (DSTE). En plus des SHN et de la DSTE, un examen interministériel permettra de recenser les principales équipes responsables de l'eau d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, de Pêches et Océans Canada, de Ressources naturelles Canada et d'autres ministères fédéraux qui devraient être regroupées dans l'Agence.
- 1.2 Nommer un **dirigeant de l'Agence** dont la tâche consistera à élaborer une structure et un mandat appropriés grâce à un dialogue soutenu et nourri avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones.
- 1.3 Nommer un **chef de la sécurité de l'eau** responsable de diriger le développement scientifique, technique et de politiques au sein de l'Agence afin de créer un organisme fondé sur le savoir capable de mettre en place les grandes priorités ci-dessous. Le titulaire de ce poste devrait également être habilité à mener des enquêtes indépendantes pour prévoir les litiges sur les cours d'eau qui coulent près des frontières internes ou externes du Canada ou qui les traversent et en faciliter le règlement.
- 1.4 Tirer parti du savoir-faire et de la capacité **d'établissements et d'organismes de recherche sur l'eau** à l'extérieur du gouvernement pour mieux étayer le développement scientifique, de programmes et de politiques du gouvernement. Cet aspect devrait inclure la mise au point d'un programme de subvention de recherche administré par les trois organismes fédéraux afin d'appuyer les grandes priorités en matière de recherche et de créer des centres d'excellence scientifiques et techniques pour soutenir l'Agence.
- 1.5 Donner à l'Agence le mandat d'éclairer les **dépenses de relance liées à l'eau** en marge de la COVID-19 et des efforts de reprise respectueuse de l'environnement.

2. Procéder à la refonte de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*

- 2.1 Modifier la *Loi sur les ressources en eau du Canada* existante pour **aborder les enjeux actuels et futurs liés à l'eau**, y compris la résilience climatique, les droits relatifs à l'eau des

Autochtones et le rôle changeant des assureurs privés dans l'atténuation des risques d'inondation et la réduction des dommages.

- 2.2 Inclure dans la nouvelle Loi des dispositions visant à **améliorer la planification des bassins versants transfrontaliers** en augmentant les possibilités de partenariats et d'ententes de collaboration entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones.
- 2.3 Entreprendre un **processus de corédaction législative avec les Premières Nations** fondé sur le consentement, ancré dans des relations de nation à nation et conforme à la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones (DNUDPA).
- 2.4 **Consacrer l'Agence canadienne de l'eau** et ses éléments justificatifs, y compris le poste de chef de la sécurité de l'eau, dans la nouvelle *Loi sur les ressources en eau du Canada*. Inclure des dispositions donnant à l'Agence le mandat de produire régulièrement des rapports publics sur les enjeux les plus préoccupants et de veiller à la transparence des principaux renseignements sur l'état des cours d'eau canadiens.
- 2.5 Favoriser la réalisation d'un **examen complet des politiques et des lois fédérales sur l'eau** par le Comité permanent de l'environnement et du développement durable afin de se pencher sur les lacunes dans les politiques, les lois et les règlements sur l'eau autres que la *Loi sur les ressources en eau du Canada*.

GRANDES PRIORITÉS

En appliquant les mesures ci-dessus, le gouvernement fédéral sera mieux à même d'entreprendre les actions suivantes :

1. **Créer et mobiliser les connaissances requises pour prédire les possibilités et les problèmes liés à l'eau et prendre les mesures nécessaires** en fournissant des méthodes centralisées et uniformisées de collecte et de diffusion de renseignements sur l'eau, de prédictions liées à l'eau, y compris les prévisions d'inondations et de sécheresse, les problèmes de qualité de l'eau, les proliférations d'algues nuisibles, l'approvisionnement en eau et son utilisation futurs ainsi que l'offre de services d'aide à la prise de décisions.
2. **Renforcer la gestion des cours d'eau transfrontaliers et le fédéralisme coopératif** en accordant la priorité aux bassins fluviaux sains et intacts et en engageant la capacité nécessaire pour prévoir les litiges sur l'eau, les éviter, les résoudre et mener les enquêtes pertinentes, en offrant des orientations et un leadership nationaux sur les stratégies d'adaptation des ressources en eau aux changements climatiques, y compris la réduction des dommages causés par les inondations, et en proposant des orientations sur l'application des meilleures pratiques internationales dans les méthodes canadiennes de gestion de l'eau.
3. **Renforcer la réconciliation avec les peuples autochtones** en veillant à ce que les lois et les politiques fédérales sur l'eau soient conformes avec la Déclaration des Nations Unies sur les droits

des peuples autochtones, en établissant une relation de nation à nation fondée sur les distinctions avec les gouvernements autochtones et en adoptant une approche de corédaction axée sur le consentement pour la refonte de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*.

- 4. Améliorer la planification collaborative des bassins fluviaux** en établissant des partenariats durables avec les provinces, les territoires et les gouvernements autochtones pour la prise de décisions et la gestion de l'eau. Les objectifs, dont les suivants, doivent être clairs : augmentation de la résilience en cas de phénomènes extrêmes, recensement des priorités pour la restauration de bassins versants et mise en place de régimes d'écoulement efficaces dans toutes les régions.



PARTIE II : JUSTIFICATIONS ET FACTEURS PRIS EN CONSIDÉRATION

1. CONTEXTE DE LA POLITIQUE CANADIENNE DE L'EAU

Il y a cinquante ans, en raison des préoccupations croissantes relatives à la pollution, des organismes environnementaux ont été créés au niveau fédéral et dans toutes les provinces. Une panoplie de lois et de programmes environnementaux ont également été mis en place. Au niveau fédéral, mentionnons notamment la *Loi sur les ressources en eau du Canada* ainsi que des dizaines d'ententes fédérales-provinciales dans des domaines comme la planification des bassins fluviaux, la réduction des dommages causés par les inondations et la gestion des eaux frontalières. Les changements comprenaient également des modifications à la *Loi sur les pêches* pour faciliter l'établissement de règlements sur la pollution de l'eau par secteur, l'adoption de la *Loi sur les contaminants de l'environnement* (précurseur de l'actuelle *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*) et le lancement de processus d'évaluation environnementale. Au niveau provincial, plusieurs lois ont été adoptées pour encadrer, entre autres, l'allocation des ressources en eau et la gestion de la qualité de l'eau.

Il y a trente ans, les inquiétudes quant à la viabilité financière et conceptuelle de bon nombre de nos méthodes de gestion de l'eau ont entraîné un examen majeur de nos politiques sur l'eau alors en place. Le premier volet était l'Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, suivie du dépôt au Parlement en 1987 de la [Politique fédérale relative aux eaux](#). La plupart des provinces ont fait de même et adopté des énoncés de politique similaires. Bon nombre de ces énoncés ont réduit le coût de gouvernance et la totalité d'entre eux, du moins en principe, a fait progresser la notion de durabilité. Parmi les autres changements de politiques, mentionnons les suivants : déconseiller la construction de nouveaux quartiers dans les zones présentant un risque élevé d'inondation, gérer la demande en eau en appliquant des prix plus réalistes et gérer les produits chimiques pendant toute la durée de leur cycle de vie.

Aujourd'hui, en 2020, nous avons atteint un nouveau point d'inflexion. Il est désormais évident que les changements climatiques ont, et continueront d'avoir, des répercussions écologiques, économiques et sociales beaucoup plus élevées que prévu. Parallèlement, il est également clair que ces effets négatifs peuvent être amoindris, dans une certaine mesure, grâce à l'application en temps opportun de mesures d'adaptation et d'atténuation efficaces. Entre-temps, le Canada a officiellement adopté des déclarations internationales fondées sur les droits qui ont des implications importantes pour l'eau douce. Mentionnons notamment la [résolution adoptée en 2010 par les Nations Unies](#) déclarant que l'eau est un des droits fondamentaux de l'homme ainsi que la [Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones](#) (DNUDPA), adoptée en 2007.

Le gouvernement fédéral a réagi à cette nouvelle réalité liée à l'eau en [demandant au Comité permanent de l'environnement et du développement durable](#) de passer en revue les lois et les politiques fédérales sur l'eau et en [donnant au ministre de l'Environnement et du Changement climatique le mandat](#) de créer une Agence canadienne de l'eau.

2. ENJEUX LIÉS À L'EAU AU XXI^E SIÈCLE

Les engagements récents du gouvernement fédéral démontrent qu'il reconnaît de façon implicite les enjeux uniques du secteur de l'eau au XXI^e siècle. La section ci-dessous présente l'ampleur et la complexité de ces enjeux.

A. Changements climatiques

Tout d'abord, les Canadiens sont de plus en plus préoccupés par le niveau de protection de la qualité de l'eau et de l'intégrité des écosystèmes ainsi que par la protection des collectivités contre les inondations, les sécheresses, les dommages aux infrastructures et les pannes d'électricité. Nous sommes de plus en plus conscients des [effets directs](#) d'un réchauffement du climat sur ces phénomènes : modification des précipitations (quantité, moment et fréquence), fonte rapide des glaciers et des champs de glace, dégel du pergélisol dans le Nord ainsi que changement des schémas saisonniers relativement au manteau neigeux et au ruissellement de la fonte des neiges.

Ces tendances ont une incidence sur pratiquement tous les aspects de la gestion de l'eau : réduction de l'eau disponible pour l'hydroélectricité et l'irrigation en Colombie-Britannique et dans les Prairies, transformation des écosystèmes à la base des activités de pêche commerciale dans la région des Grands Lacs, interruption de l'approvisionnement en électricité sur la côte est, soulèvement des routes et des infrastructures essentielles dans le Nord, etc. Notre pays est mal préparé pour faire face à ces changements et aux répercussions majeures qu'ils ont déjà sur notre économie.

B. Phénomènes météorologiques extrêmes

Les dommages causés par les inondations et les sécheresses augmentent de façon exponentielle, tout comme les coûts de rétablissement. Les paiements fédéraux d'aide aux sinistrés, principalement des fonds d'aide en cas d'inondation versés aux provinces, [ont augmenté](#), passant de 54 millions de dollars par année entre 1970 et 1994 à 410 millions de dollars par année entre 2005 et 2014, soit une hausse de 660 % en dollars de 2010. La [sécheresse qui s'est abattue en 2001-2002](#) sur le pays a entraîné une réduction de l'activité économique de 6 milliards de dollars, une perte de 41 000 emplois et une baisse de 13 milliards de dollars de la valeur des cultures. Le Canada a connu d'autres sécheresses régionales tous les ans, sauf en 2005 et en 2013, ce qui a entraîné des coûts importants liés à l'expédition, à la production agricole, à la perte forestière et aux dommages causés par les feux incontrôlés.

En 2019, dans les Prairies, des épisodes de pluie intense sur plusieurs jours combinés à des périodes de sécheresse extrême pendant l'été ont causé les [pires conditions de récolte saisonnière depuis 1980](#). Au cours de la dernière décennie, l'eutrophisation et les proliférations d'algues toxiques dans la région des Grands Lacs sont devenues un problème récurrent. Si elles ne sont pas maîtrisées, [on estime](#) que ces proliférations coûteront 5,3 milliards de dollars sur 30 ans en baisse de revenus liés au loisir, au tourisme et à la pêche commerciale et qu'elles entraîneront une hausse du coût de traitement de l'eau potable. L'eutrophisation est un problème grave dans de nombreux autres bassins versants : à ce jour, [des dizaines de millions de dollars](#) ont été investis dans des efforts de restauration du seul lac Winnipeg. Les coûts associés aux inondations, aux sécheresses et aux épisodes de dégradation de la qualité de

l'eau continuent de croître, alors que le Canada demeure le seul pays du G7 à ne pas disposer d'un [système national de prévision des crues](#).

C. Droits relatifs à l'eau des Autochtones

Les décisions en matière de gestion et de gouvernance de l'eau doivent respecter les objectifs des Autochtones et leur droit à l'autodétermination ainsi que leurs rôles et leurs droits inhérents, ancestraux et relatifs à l'eau conférés par traités. Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a adopté la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones, s'est engagé à la codifier, a appliqué une [approche de nation à nation](#) fondée sur les distinctions et, avec les [appels à l'action 45 à 49 de la Commission de réconciliation et vérité du Canada](#), a neutralisé l'influence des doctrines utilisées pour justifier la souveraineté des Européens sur les peuples et les terres (et les cours d'eau) autochtones. Cependant, le gouvernement fédéral peine toujours à institutionnaliser et à concrétiser ces engagements. Bon nombre de communautés autochtones sont toujours aux prises avec des enjeux uniques et urgents liés à la qualité de l'eau. Généralement, les peuples autochtones ne sont pas inclus comme partenaires égaux dans les questions de gouvernance de l'eau, ce qui entraîne une escalade des conflits sur l'eau entre l'État et les gouvernements autochtones (qui mettent souvent en cause des promoteurs de projets, des organismes environnementaux et d'autres groupes d'intérêt). Ces conflits ont des répercussions énormes sur le bien-être des communautés autochtones et entraînent des impasses qui ont des conséquences sur le développement économique et la santé des écosystèmes d'eau douce.

D. Eaux transfrontalières

Environ 80 % des Canadiens vivent dans des bassins fluviaux que nous partageons avec nos voisins du Sud, dont les ressources en eau sont elles aussi de plus en plus menacées. Cette réalité met à l'épreuve les limites des cadres institutionnels et bilatéraux sur la gestion et le partage de l'eau, ainsi que la capacité et la détermination de nos institutions à gérer les problèmes internationaux liés à l'eau, y compris l'eutrophisation du lac Winnipeg, le partage de l'eau dans les bassins des rivières St. Mary et Milk, la renégociation du traité du fleuve Columbia et la notion difficile à accepter de l'exportation en vrac de l'eau du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent vers les bassins des États-Unis qui manquent d'eau.

E. Fragmentation interne

Un autre problème général qui limite la capacité du gouvernement fédéral à assumer pleinement ses responsabilités en matière d'eau est l'absence de vision et d'orientations claires. Un [groupe d'experts](#) nationaux et internationaux convoqué par les Services hydrologiques nationaux à la fin de 2017 a bien cerné ce problème en suggérant que la fragmentation interne était un « obstacle majeur à la gestion des problèmes nationaux liés à l'eau » (traduction libre).

Selon ce groupe, la fragmentation nuit non seulement à l'efficacité des programmes fédéraux liés à l'eau, mais aussi aux relations avec les autres ordres de gouvernement et à la capacité du gouvernement fédéral d'offrir un leadership national, à un moment où un tel leadership est absolument essentiel.

Finalement, le groupe a indiqué être gravement préoccupé par la fragmentation des programmes fédéraux sur la quantité et la qualité de l'eau. Cette fragmentation des programmes « entraîne une perte de synergies potentiellement importantes, tant au niveau de l'efficacité du programme que de la compréhension de la relation entre la quantité et la qualité de l'eau », qui est « de plus en plus importante dans un climat changeant » (traductions libres).

F. Leadership mondial

À l'échelle mondiale, certains scénarios crédibles suggèrent que dans un avenir pas si lointain, la planète sera ravagée par les changements climatiques, des pénuries d'eau et la dégradation de l'environnement, ce qui entraînera une grande instabilité des marchés et une hausse des risques de conflits généralisés. Le Canada devra vraisemblablement gérer des millions de réfugiés environnementaux. Dans ce contexte, la gestion de la sécurité de l'eau à une échelle mondiale peut être un élément essentiel pour un avenir équitable, prospère et durable, un résultat que le Canada a clairement intérêt à favoriser.

3. POSSIBILITÉS DE MODERNISER LE LEADERSHIP FÉDÉRAL EN MATIÈRE D'EAU DOUCE

A. L'Agence canadienne de l'eau

Une nouvelle **Agence canadienne de l'eau** constitue une occasion incroyable de gérer les enjeux complexes et pressants qui menacent la sécurité des cours d'eau canadiens au XXI^e siècle. Une telle Agence serait presque assurément perçue comme une initiative positive par la plupart des Canadiens. Selon les [données d'un sondage](#), les Canadiens considèrent que l'eau douce est notre ressource naturelle la plus précieuse, et une majorité de Canadiens estime qu'un approvisionnement abondant en eau douce est très important pour notre économie nationale. Sept Canadiens sur dix croient que les changements climatiques ont une incidence négative sur l'approvisionnement en eau douce du Canada et la qualité de cette eau. La plupart d'entre eux sont d'avis que les enjeux liés à l'eau et les besoins en infrastructure, comme la protection des sources d'eau potable, l'amélioration des réseaux d'alimentation en eau et d'assainissement ainsi que la réduction de la consommation d'eau, sont de plus en plus urgents. Une Agence qui consacrerait beaucoup de temps et d'argent à gérer des enjeux importants pour les Canadiens, en particulier les changements climatiques, serait vue comme une preuve de leadership.

La perception générale est qu'il y a une diminution de la capacité en personnel au niveau fédéral. En effet, durant l'Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux menée au milieu des années 1980, environ 3 400 employés fédéraux travaillaient sur des programmes relatifs à l'eau douce. Un examen rapide suggère que cette capacité est aujourd'hui réduite de moitié. De plus, l'eau n'est pas la priorité pour la majorité de ces postes.

La création d'une nouvelle Agence canadienne de l'eau devrait tout d'abord **rassembler les forces existantes fragmentées et réparties dans divers ministères fédéraux**. Cette reconstitution serait possible avec un leadership reconnu, une vision et des orientations claires ainsi qu'une meilleure coordination interministérielle. Deux organismes principaux d'Environnement et Changement climatique Canada peuvent servir de base à la nouvelle Agence : les Services hydrologiques nationaux

(SHN) et certaines équipes de la Direction des sciences et de la technologie de l'eau (DSTE). Les SHN comptent environ 350 employés et gèrent 2 100 postes de mesure de la quantité d'eau partout au Canada, en partenariat avec l'ensemble des provinces et des territoires, en plus d'appuyer la plupart des conseils des eaux transfrontalières. La DSTE compte environ 450 employés à plus de 20 endroits partout au Canada. Bon nombre d'entre eux se consacrent aux recherches et aux observations sur l'eau. Ces deux grands organismes, dont les travaux portent principalement sur l'eau, peuvent constituer le noyau de la nouvelle Agence, tandis que d'autres équipes responsables de l'eau d'Agriculture et Agroalimentaire Canada, de Ressources naturelles Canada et de Pêches et Océans Canada pourront se greffer par suite d'un examen interministériel.

L'Agence canadienne de l'eau doit également être dotée d'une **solide équipe de direction**. Le directeur ou la directrice de l'Agence aura comme tâche immédiate d'élaborer le mandat et la structure de l'Agence ainsi que d'établir son statut d'organisme axé sur la collaboration qui travaillera étroitement avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones. L'Agence devrait également nommer un chef de la sécurité de l'eau. Ses fonctions se rapprocheraient de celles de l'administrateur en chef de la santé publique du Canada. Le chef de la sécurité de l'eau devrait diriger le développement scientifique, technique et de politiques de l'Agence. Il devrait être habilité à mener des enquêtes indépendantes afin de prendre les mesures nécessaires pour gérer les problèmes liés aux eaux transfrontalières qui pourraient survenir.

En plus du gouvernement fédéral, d'autres secteurs emploient également des **éléments très compétents en recherche et en surveillance de l'eau**, notamment les établissements d'enseignement, les gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones, les organismes non gouvernementaux et les réseaux relatifs à l'eau. Il est possible de consulter ces personnes pour mieux étayer les décisions scientifiques et l'élaboration de politiques et de programmes du gouvernement². Les projets de recherche sur l'eau actuellement financés par le gouvernement fédéral sont de durée limitée et ne sont pas renouvelables. Il est urgent d'assurer des recherches et un développement liés à l'eau à long terme au niveau national en rétablissant les programmes de subvention des recherches sur l'eau financés par les trois organismes fédéraux. L'Agence canadienne de l'eau peut utiliser son rôle rassembleur pour élaborer des mécanismes nationaux visant à transformer et à traduire les résultats de recherches en politiques et en programmes significatifs. L'Agence peut aussi jouer un rôle de liaison et de communication pour faciliter la mobilisation des connaissances entre les étapes de recherche et de mise en œuvre.

Il y a également beaucoup d'occasions de mieux **gérer le chevauchement des compétences et favoriser la coopération entre les gouvernements**. Depuis plus d'un siècle, la Division des relevés hydrologiques du Canada, qui fait maintenant partie des Services hydrologiques nationaux, est le pilier de la coopération fédérale-provinciale sur la quantité d'eau. De nombreuses ententes sur la gestion des cours d'eau transfrontaliers ont été négociées il y a plusieurs décennies, et certaines d'entre elles sont

² Deux rapports récents peuvent servir de point de départ pour recenser les programmes, les organismes et les réseaux qui sont des chefs de file en matière de recherches sur l'eau au Canada : [Canada in the Global Water World](#) et [Water Futures for the World We Want](#).

toujours en vigueur. L'Agence canadienne de l'eau pourrait contribuer à la signature d'ententes nouvelles ou plus modernes sur des sujets tels que la prévision des crues et des sécheresses, la réduction des dommages causés par les inondations, l'adaptation aux changements climatiques en agriculture et les accords de cogouvernance avec les gouvernements autochtones. Les ministères fédéraux qui tentent de régler seuls des problèmes touchant la pêche, la navigation, l'agriculture et la gestion des produits chimiques, sans un fédéralisme coopératif efficace et sans inclure les Premières Nations comme partenaires égaux, n'atteindront manifestement pas de résultats satisfaisants ou durables.

Des avancées récentes ont créé de nouvelles occasions de **réduire les répercussions socio-économiques des inondations chroniques dues aux changements climatiques**. Citons par exemple les nouvelles technologies de cartographie, les modèles améliorés de prévision des crues et l'intérêt nouveau des assureurs privés. L'Agence canadienne de l'eau pourrait coordonner des politiques et des ententes intergouvernementales actuellement éparses sur la cartographie, la planification et la prévision des risques d'inondation qui contribueraient grandement au ralentissement de la croissance des dommages futurs causés par les inondations et des souffrances connexes des Canadiens. De plus, de meilleures approches de gestion des risques, une utilisation plus complète des incitatifs et des freins financiers et une relation solide et bien définie entre le secteur public et les assureurs privés, y compris les normes pertinentes, doivent être élaborées rapidement.

En ce qui a trait aux **droits relatifs à l'eau des Autochtones**, les accords modernes sur les revendications territoriales comprennent tous des dispositions définissant le partage des compétences et des responsabilités en matière d'eau. Cependant, dans les secteurs visés par d'anciens traités ou qui ne sont visés par aucun traité, ancien ou moderne, l'existence et la portée des compétences et des droits relatifs à l'eau sont souvent source de discorde. Comme nous l'avons souligné ci-dessus, le gouvernement fédéral a pris des engagements ambitieux au cours des dernières années envers le respect de l'autodétermination des Autochtones et l'adoption d'une approche de nation à nation fondée sur les distinctions. Malgré ces engagements, il reste beaucoup de travail à faire pour atteindre une réconciliation franche avec les nations, les communautés et les peuples autochtones. Une Agence canadienne de l'eau axée sur la collaboration avec les Premières Nations (p. ex., représentants autochtones, ententes de collaboration, plans et prises de décisions, élaboration de programmes conjoints et partenariats entre les connaissances traditionnelles et la science occidentale) serait un pas important vers la concrétisation de ces engagements.

Sur le plan des **relations Canada – États-Unis**, une Agence canadienne de l'eau pourrait favoriser l'atteinte de plusieurs résultats constructifs. Premièrement, avec l'aide de l'Agence canadienne de l'eau, le gouvernement canadien pourrait davantage mettre à profit et appuyer la Commission mixte internationale. Deuxièmement, une Agence canadienne de l'eau efficace donnerait au gouvernement fédéral la capacité de première ligne d'analyser toutes les propositions sur l'eau des États-Unis qui pourraient avoir une incidence sur le Canada et d'en accroître la transparence pour veiller à ce que nous soyons en bonne position pour répondre à ces propositions en négociant efficacement. Troisièmement, l'Agence canadienne de l'eau permettrait au Canada de collaborer avec les Américains et leurs dirigeants afin de démontrer qu'il serait dans leurs intérêts à long terme de promouvoir une utilisation

efficace de l'eau et d'autres solutions locales. Finalement, le gouvernement fédéral aurait la volonté interne nécessaire pour gérer nos propres cours d'eau de façon exemplaire afin de devenir un modèle à imiter.

Nous avons également la possibilité d'être des **chefs de file mondiaux**. Dans une certaine mesure, le Canada contribue déjà par sa participation aux Nations Unies et à d'autres organismes internationaux comme le Conseil InterAction et les agences de développement, ainsi qu'avec des secteurs du génie et des services-conseils en matière d'eau plutôt actifs. Nous pourrions également prendre part à des consortiums internationaux pour promouvoir des options stratégiques dans certains pays ou certaines régions et partager les connaissances de nos nombreux centres d'excellence. À cet égard, l'Institut pour l'eau, l'environnement et la santé de l'Université des Nations Unies à Hamilton, en Ontario, a publié un [rapport](#) qui répertorie et décrit ces capacités uniques du Canada. La création d'une Agence canadienne de l'eau ayant une vision claire et des liens étroits avec la panoplie de recherches, de compétences et de technologies vendables dans le secteur canadien de l'eau pourrait accroître grandement l'efficacité de nos contributions.

B. Refonte de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*

Bien qu'une nouvelle Agence canadienne de l'eau offre un potentiel formidable, il ne s'agit pas d'une panacée pour tous les problèmes liés à l'eau du Canada. Des modifications législatives sont nécessaires pour transformer de façon profonde et durable le régime d'eau douce fédéral. La plus importante est une **refonte exhaustive de la *Loi sur les ressources en eau du Canada***. Il s'agit de la principale loi fédérale canadienne sur l'eau douce, mais elle n'a pas été modernisée depuis son adoption en 1970 et n'a pas reçu de financement permettant d'appliquer efficacement ses dispositions depuis le début des années 1990. La refonte de la Loi devrait être réalisée parallèlement à la création de l'Agence canadienne de l'eau.

Le gouvernement fédéral devrait diriger la refonte de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, en collaboration avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones. Un **processus de corédaction législative avec les Premières Nations**, fondé sur le contenu et sur des relations de nation à nation, favorisera particulièrement le respect de la DNUDPA ainsi que des droits relatifs à l'eau et à l'autodétermination des Autochtones. Selon cette approche, les Autochtones et le gouvernement sont les coauteurs de la loi proposée, mais le processus législatif parlementaire subséquent demeure le même (c.-à-d. une fois que le gouvernement présente le projet de loi à la Chambre des communes). Cette méthode fondée sur la réconciliation et qui honore le consentement peut contribuer à éviter les conflits sur l'eau, à concevoir de meilleurs lois et règlements, à préciser les relations de gouvernance et à jeter les bases d'une collaboration à long terme entre les institutions.

Une refonte de la *Loi sur les ressources en eau du Canada* permettrait au gouvernement fédéral de jouer un **rôle de leader en matière de gouvernance de l'eau dans un avenir façonné par les changements climatiques**. Pour ce faire, il est nécessaire d'élargir la Loi actuelle, principalement axée sur la qualité de l'eau et les ressources en eau, pour inclure tous les aspects de la quantité et de la qualité de l'eau dans les bassins fluviaux. Il faudra notamment rédiger des dispositions qui reconnaissent explicitement la

nécessité de gérer l'eau de façon à remplir les engagements du Canada en matière de changements climatiques, à préserver l'intégrité écologique et à servir les intérêts des générations actuelles et futures de Canadiens. Par exemple, cette Loi devrait permettre au gouvernement fédéral de collaborer avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones pour intervenir de façon proactive au niveau des bassins fluviaux afin d'assurer la santé des cours d'eau plutôt que d'attendre qu'un problème grave survienne.

Un des aspects de notre avenir façonné par les changements climatiques dont devrait tenir compte une refonte de la *Loi sur les ressources en eau du Canada* est le rôle changeant des assureurs privés dans **l'atténuation des risques d'inondation et la diminution des dommages**. L'augmentation de la fréquence et de la gravité des inondations et le rôle croissant des compagnies d'assurance privées dans ce domaine créent un besoin urgent de légiférer quant aux approches, aux normes et aux règles pour régir le milieu de l'assurance en cas d'inondation. Dans ses réflexions pour trouver une solution efficace à ce nouveau problème, le Canada peut s'inspirer des régimes réglementant les assurances en cas d'inondations aux États-Unis et en Europe.

La *Loi sur les ressources en eau du Canada* doit également faire l'objet d'une refonte pour refléter les avancées extraordinaires en matière de **droits relatifs à l'eau des Autochtones** depuis 1970. Les nombreuses dispositions de la Loi qui permettent aux gouvernements fédéral et provinciaux de collaborer en matière de gouvernance ne traitent pratiquement pas de la participation des territoires, et pas du tout de la participation des gouvernements autochtones. Les gouvernements territoriaux et les Premières Nations devraient être reconnus comme des partenaires égaux partout dans la Loi. Cette dernière devrait également reconnaître explicitement l'engagement du gouvernement fédéral à appliquer la Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones.

Finalement, une nouvelle version de la *Loi sur les ressources en eau du Canada* est un outil important pour **codifier l'Agence canadienne de l'eau**, y compris son rôle, ses fonctions et sa structure. La Loi devrait aussi codifier les différents éléments à l'appui de l'Agence, notamment le rôle de chef de la sécurité de l'eau, afin de garantir la viabilité et l'efficacité de l'Agence à long terme. La Loi devrait inclure des dispositions donnant à l'Agence le mandat de produire régulièrement des rapports publics sur les enjeux les plus préoccupants et de veiller à la transparence des principaux renseignements sur l'état des cours d'eau canadiens.

4. AUTRES FACTEURS PRIS EN CONSIDÉRATION

A. Facteurs politiques

L'accélération et l'apparition des problèmes liés à l'eau ont une incidence majeure sur la sécurité des Canadiens en cas de phénomènes extrêmes. Elles minent également la confiance des Canadiens en la capacité du gouvernement à protéger leur demeure et leurs biens des inondations et des incendies ainsi qu'à fournir une quantité suffisante de nourriture en période de sécheresse, de l'eau potable et des cours d'eau propres pour la pêche et la baignade. Ces enjeux sont de plus en plus évidents au niveau politique. Au cours de l'élection fédérale de 2019, on trouvait l'engagement suivant dans la [plateforme du Parti libéral](#) :

« Pour mieux préparer le Canada à protéger et à gérer ses réserves d'eau douce face à un climat changeant, nous établirons l'Agence canadienne de l'eau. Cette agence travaillera avec les provinces et les territoires, les communautés autochtones, les autorités locales des scientifiques et d'autres parties prenantes pour trouver les meilleurs moyens de garantir que notre eau demeure propre et saine et que cette ressource est bien gérée. »

Après l'élection de 2019, les [lettres de mandat ministériel](#) demandaient au ministre de l'Environnement et du Changement climatique de créer une nouvelle Agence canadienne de l'eau avec l'appui de la ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire. Le [secrétaire parlementaire](#) de la ministre du Développement économique et des Langues officielles et du ministre de l'Environnement et du Changement climatique a reçu le mandat de les aider avec cette priorité.

L'engagement du gouvernement envers une nouvelle Agence canadienne de l'eau reconnaît qu'une collaboration entre les autorités compétentes est nécessaire. Bien que la plupart des décisions sur la gestion de l'eau soient prises localement, par des gouvernements provinciaux, territoriaux, autochtones et municipaux, la majorité de nos bassins fluviaux et lacustres sont transfrontaliers, c'est-à-dire que de nombreux gouvernements provinciaux, territoriaux, locaux et autochtones, et souvent même les États-Unis, participent à leur gestion.

Tel que nous l'avons mentionné ci-dessus, la modernisation du leadership fédéral en matière d'eau douce ne devrait pas se limiter à la création de l'Agence canadienne de l'eau. La refonte de la *Loi sur les ressources en eau du Canada* est un processus complémentaire essentiel qui garantira que les mesures prises pour accroître le leadership fédéral en matière d'eau demeureront en place après le mandat du gouvernement actuel.

Un leadership fédéral sur ces réformes législatives et institutionnelles ne serait pas uniquement bénéfique pour la sécurité de l'eau. Il pourrait également contribuer grandement à l'atteinte d'objectifs politiques plus vastes, y compris les réactions aux changements climatiques, la sécurité d'emploi en agriculture et dans d'autres secteurs industriels, la réconciliation avec les peuples autochtones et la consolidation du fédéralisme coopératif avec les gouvernements provinciaux, territoriaux et autochtones.

B. Facteurs sociaux

Les Canadiens reconnaissent que l'eau douce joue un rôle dans presque tous les aspects de leur vie et indiquent régulièrement que le besoin de protéger et de préserver cette ressource est une priorité absolue. Les nombreux services écosystémiques offerts par l'eau douce sont notamment l'approvisionnement en eau pour les usages domestique, agricole et industriel, l'épuration, un habitat pour les poissons et la faune, la production d'énergie et de produits manufacturés, des possibilités de loisir et de tourisme et de la nourriture pour les communautés autochtones et rurales.

La pandémie de COVID-19 qui sévit actuellement nous rappelle une fois de plus l'importance de la science et du savoir-faire, la nécessité d'investir intelligemment pour le bien public, le rôle majeur que les gouvernements peuvent et doivent jouer dans nos vies et l'importance capitale de la coopération et

du soutien mutuel en période d'adversité. Même si les échelles de temps sont bien différentes, ces leçons s'appliquent également aux changements climatiques et aux autres menaces qui guettent notre eau et nos ressources renouvelables.

Des crises liées à l'eau, comme des phénomènes météorologiques extrêmes, des inondations importantes et des sécheresses prolongées, doivent être traitées avec les mêmes niveaux d'urgence, de préparation et d'intervention que ceux consacrés à la pandémie actuelle de COVID-19 sous la direction solide et fondée sur la science de l'Agence de la santé publique du Canada. Une Agence canadienne de l'eau appuyée par une refonte de la *Loi sur les ressources en eau du Canada* peut être à l'avant-garde de la recherche, des prévisions, de la coordination et de la gestion des cours d'eau du Canada dans la foulée des changements climatiques majeurs qui compromettent déjà la santé publique partout dans le monde. Un leadership efficace, des orientations convenues entre les parties et une coopération élargie dans la société sont plus importants que jamais.

C. Facteurs politiques et légaux

La priorité devrait être accordée à la refonte de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, mais beaucoup d'autres aspects des lois et politiques fédérales sur l'eau sont aussi désuets et ont besoin d'être renouvelés. La Politique fédérale relative aux eaux de 1987 n'est plus à jour en ce qui a trait à l'adaptation aux changements climatiques et au rôle croissant des assureurs privés dans l'atténuation des risques d'inondation et la réduction des dommages. Elle préconise une approche extrêmement dépassée en matière de droits relatifs à l'eau, de responsabilités et de rôles de gouvernance des Autochtones. D'autres lois et règlements sur l'eau comportent aussi des lacunes importantes : le règlement sur les substances toxiques est inadéquat en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, tandis que la *Loi sur la salubrité de l'eau potable des Premières Nations* ne tient pas compte de la protection de l'eau de source à l'extérieur des réserves. On s'attend à ce que ces lacunes dans les lois et règlements, et d'autres encore, soient relevées lors de l'examen exhaustif des lois et des politiques fédérales sur l'eau qui sera effectué par le Comité permanent de l'environnement et du développement durable au cours de la prochaine année.

Certaines personnes pourraient avancer qu'il faudrait attendre la conclusion de ces examens avant de créer l'Agence canadienne de l'eau. Une telle approche n'est pas nécessaire ni souhaitable. Il est plutôt impératif de créer l'Agence rapidement pendant que la fenêtre politique pour le faire est ouverte. L'Agence jouera ensuite un rôle actif pour recenser et combler les lacunes dans les lois et les politiques fédérales sur l'eau.

D. Facteurs financiers

La création de l'Agence canadienne de l'eau s'appuiera principalement sur les forces existantes (c.-à-d. les employés, les ressources et les programmes fédéraux déjà en place). Cependant, des ressources spécialisées seront nécessaires pour assurer la solidité et la viabilité de l'Agence au fil du temps, tout comme pour la refonte de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*. D'autres travaux seront nécessaires pour estimer les coûts à long terme. Quel que soit le coût de l'inaction, il est assurément beaucoup plus élevé.

À moyen terme, il pourrait être utile d'envisager le rétablissement du fonds de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*. Avant les années 1990, ce fonds prévoyait environ 20 millions de dollars par année pour la négociation et l'exécution d'ententes intergouvernementales dans des domaines prioritaires convenus par le conseil des ministres. De nombreuses ententes, dont certaines sont toujours en vigueur aujourd'hui, traitaient de sujets comme la planification et la mise en place de bassins fluviaux, la réduction des dommages causés par les inondations et la gestion intergouvernementale des eaux. De manière générale, ces ententes ont été des façons constructives de promouvoir et de favoriser le fédéralisme coopératif.

On prévoit que de nouveaux fonds de relance fédéraux seront nécessaires pour se remettre du ralentissement économique inévitable qui suivra la crise de la COVID-19. Des fonds de relance bien conçus qui cibleraient les priorités liées à l'eau, surtout des approches en matière d'infrastructure naturelle pour atténuer les changements climatiques et s'y adapter tout en permettant aux Canadiens de retourner au travail, seraient considérés par la plupart des Canadiens comme un investissement très constructif dans le futur à long terme de notre pays. L'Agence canadienne de l'eau est la bonne institution pour gérer ces dépenses coordonnées.

E. Facteurs intergouvernementaux

Au Canada, les lois et règlements sur l'eau sont principalement caractérisés par leur chevauchement et leur fragmentation. La compétence provinciale permettant de légiférer sur les questions liées à l'eau découle principalement de l'autorité des provinces en matière de biens, de droits civils et de questions de nature locale et privée. Les territoires et les Premières Nations ont plusieurs sources de compétences en matière d'eau, notamment les accords de transmission, les droits inhérents, ancestraux et conférés par traité ainsi que les accords de revendication territoriale et les ententes sur l'autonomie gouvernementale avec le Canada. Le gouvernement fédéral a aussi d'importantes responsabilités, y compris concernant les eaux sur les terres fédérales et intérieures, les habitats et la pêche en mer, les « Indiens et les terres réservées aux Indiens » (y compris les eaux qui coulent sur ou sous des terres de réserve fédérales), le droit criminel et les autres pouvoirs de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada. À de nombreux égards, les rouages de la fédération canadienne sont davantage influencés par ce qu'on appelle la « constitution politique » que par le document lui-même.

En raison de ce chevauchement courant des responsabilités et du fait que les cours d'eau traversent souvent plusieurs régions, la gestion de l'eau au Canada a tendance à être plus efficace lorsque tous les ordres de gouvernement participent à un « fédéralisme coopératif ». Le fédéralisme coopératif est un principe clé :

- Il suppose que les lois des différents ordres de gouvernement sont conçues pour coexister;
- Il facilite l'intégration des régimes législatifs pour éviter de restreindre inutilement les actions des autres ordres de gouvernement;
- Il tient compte du chevauchement des compétences et favorise la coopération entre les gouvernements.

On présume que le fédéralisme coopératif sera un des principes directeurs d'une nouvelle Agence canadienne de l'eau et d'une refonte de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*.

En plus des obligations juridiques, il est manifestement urgent pour tous les gouvernements de travailler ensemble pour se préparer en vue d'un avenir toujours plus incertain des ressources en eau et de protéger les communautés, les économies, les cultures et les écosystèmes des pires conséquences des changements climatiques. La différence est qu'on accepte de plus en plus que le fédéralisme coopératif ne met plus en cause uniquement les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, mais qu'il doit aussi inclure les gouvernements autochtones comme partenaires à part entière. Le gouvernement fédéral peut démontrer son engagement envers cette nouvelle approche partagée en collaborant avec les Autochtones dès le début pour concevoir le mandat de l'Agence canadienne de l'eau. La corédaction de la nouvelle *Loi sur les ressources en eau du Canada* est un autre moyen d'en arriver à une réconciliation durable et complète.

Une tendance très constructive des dernières années a été de favoriser une gouvernance partagée des eaux des bassins fluviaux. En voici des exemples notables : les comités internationaux sur les bassins versants de la Commission mixte internationale, le comité sur le bassin de la rivière Mackenzie et les ententes bilatérales de gestion des eaux associées, la Régie des eaux des provinces des Prairies, les plans de durabilité des ressources en eau de la Colombie-Britannique, les conseils consultatifs de l'Alberta sur la planification et les bassins versants, les offices de protection de la nature et les comités de protection des sources d'eau de l'Ontario, les organismes de bassin versant du Québec et les organismes œuvrant à l'échelle des rivières et des bassins versants ayant des fonctions et des activités similaires en Saskatchewan, au Manitoba, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard.

Les institutions de gouvernance partagée varient grandement et ont des niveaux d'efficacité différents, mais elles ont en commun certaines caractéristiques comme les suivantes :

- Délégation par les gouvernements de certaines fonctions de gouvernance (ou affectation de fonds) à un conseil, à un comité ou à un organisme de bassin versant;
- Changement de la responsabilité décisionnelle, qui est souvent, mais pas toujours, ramenée au niveau des bassins fluviaux ou versants;
- Meilleure participation d'une grande variété d'intervenants, surtout des gouvernements autochtones;
- Processus décisionnels axés sur la collaboration et, souvent, sur le consensus et l'établissement de liens de confiance;
- Intégration de différents types de connaissances dans les processus décisionnels, y compris les sciences, les connaissances ancestrales et la surveillance par les communautés.

F. Facteurs interministériels

Le groupe d'experts des SHN mentionné ci-dessus a souligné que le programme élargi en matière d'eau semble maintenant abordé de façon ponctuelle, tandis que par le passé, le programme de l'eau fédéral était coordonné par un comité interministériel indépendant sur l'eau et des comités consultatifs fédéraux-provinciaux, comme le suggère la *Loi sur les ressources en eau du Canada*. Le groupe a ensuite

suggéré que de tels mécanismes seraient difficiles à reproduire aujourd’hui au sein d’Environnement et Changement climatique Canada en raison de la fragmentation interne et de l’absence de politiques sur l’eau cohérentes.

L’établissement d’une nouvelle Agence canadienne de l’eau au mandat clair est une excellente occasion de combler ces lacunes perçues. L’Agence peut le faire en réunissant à un seul endroit la capacité fédérale en matière d’eau actuellement répartie dans plusieurs ministères. L’Agence devrait également créer des relations de travail solides et, dans certains cas, des programmes conjoints sur les priorités clés en collaboration avec plusieurs autres ministères tels que Statistique Canada, à propos des données sur l’utilisation de l’eau, et Relations Couronne-Autochtones et Affaires du Nord Canada sur les relations des Autochtones avec l’eau.

G. L’avenir du dialogue national

Au cours de la prochaine année, les organismes partenaires de l’initiative Water Security for Canadians organiseront de nombreux forums scientifiques, webinaires sur les politiques et ateliers sur les problèmes liés à l’eau ou au climat et sur la nécessité de moderniser le leadership fédéral en matière d’eau douce en créant l’Agence canadienne de l’eau et en procédant à la refonte de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, ou participeront à de telles activités. Nous continuerons, comme nous l’avons toujours fait, à étudier les meilleures pratiques et les modèles internationaux et à en rendre compte. L’initiative Water Security for Canadians, en collaboration avec les autres membres du secteur de l’eau, demeure déterminée à contribuer de façon constructive au leadership national sur l’utilisation judicieuse et la protection des ressources en eau douce essentielles du Canada.



Water Security for Canadians

Un partenariat entre



POLIS Project on Ecological Governance
watersustainabilityproject



UNITED NATIONS
UNIVERSITY
UNU-INWEH
Institute for Water,
Environment and Health