

L'OBSERVATEUR DES COURANTS

SURVEILLANCE DES POLITIQUES CANADIENNES SUR L'EAU

VOLUME 4 - AUTOMNE 2011



PHOTO : MARK S. ELLIOT SUR FLIKR

Message de la coprésidence

Avec cette édition spéciale de *l'Observateur des courants*, nous nous déplaçons vers le nord pour examiner de plus près l'approche innovatrice en matière de gestion de l'eau adoptée par les Territoires du Nord-Ouest et son intérêt potentiellement élevé pour les autres régions canadiennes.

Avec le soutien du projet Eau bleue RBC, le Forum du leadership sur l'eau (FLOW) a tenu un symposium à Yellowknife en janvier 2011 pour évaluer *Northern Voices*, *Northern Waters*, la Stratégie de gestion des eaux dans les Territoires du Nord-Ouest. Le but du symposium était d'examiner les principes de la Stratégie et de recueillir l'avis de spécialistes de divers domaines en matière de politiques et de gestion, regroupés au sein de FLOW, pour l'étape de la mise en œuvre.

La présente édition du bulletin propose des articles qui résument les leçons et les observations issues de ce forum. Le premier article offre un aperçu de la Stratégie et de son élaboration. Les quatre articles suivants examinent certains obstacles qui pourraient bloquer ou ralentir la mise en œuvre, tandis que les intendants de l'eau s'efforcent de réaliser les objectifs ambitieux de la Stratégie. Enfin, nous soulignons l'intérêt de FLOW pour la Stratégie et offrons une perspective sur son intérêt éventuel pour la réforme de la politique de l'eau au Canada.

La publication de la présente édition de *l'Observateur des courants* s'inscrit dans un vaste programme de sensibilisation sur l'importance d'améliorer la gestion et la gouvernance de l'eau partout au Canada. Dans le cadre de ce programme, FLOW entreprendra une tournée pancanadienne pour partager nos idées sur la manière d'appliquer à grande échelle les principes visionnaires de la Stratégie des T.N.-O. afin de protéger les ressources d'eau douce ailleurs au pays. Pour de plus amples renseignements sur ce programme, visitez www.flowcanada.org.

Vos tous dévoués à l'amélioration du plan d'action du Canada en matière d'eau douce, Bob Sandford et Norm Brandson

TABLE DES MATIÈRES

Northern Voices, Northern Waters : monter la barre en matière de politique des eaux au Canada.....	page 2
Les défis à venir : l'épreuve du feu (ou de la glace)	page 4
Gestion transfrontalière : les différents modèles canadiens.....	page 5
Le bassin du fleuve Mackenzie dans un climat en évolution « Si le climat est le requin, alors l'eau est ses dents. »	page 6
L'Entente-cadre sur les eaux du bassin du Mackenzie	page 8
Au nord du 60e parallèle : une stratégie territoriale comportant des implications à l'échelle nationale	page 10

NORTHERN VOICES, NORTHERN WATERS : MONTER LA BARRE EN MATIÈRE DE POLITIQUE DES EAUX AU CANADA

Par Nancy Goucher

En mai 2010, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO), en collaboration avec Affaires indiennes et du Nord Canada (qu'on appelle aujourd'hui Affaires autochtones et Développement du Nord Canada ou AANDC) a publié *Northern Voices, Northern Waters* : la stratégie de gérance des eaux dans les Territoires du Nord-Ouest. Elle vise à protéger les écosystèmes aquatiques, à garantir des sources d'eau sûres et fiables aux résidents des T.N.-O. et à conserver les mœurs traditionnelles du Nord.

On a considéré tous ceux qui jouent un rôle dans la gérance de l'eau dans les T.N.-O. comme des partenaires essentiels à l'élaboration de la Stratégie, y compris AANDC, le GTNO, les administrations autochtones et communautaires, les conseils et organismes de réglementation, les organismes environnementaux, l'industrie, les institutions universitaires et, enfin, le grand public. Durant trois ans, ces partenaires ont collaboré à une vision dans le but de créer une stratégie commune des eaux. Ils ont établi des principes directeurs et fixé des objectifs, qui ont tracé un chemin visant à atteindre les résultats escomptés.

L'année suivante, le GTNO et AANDC ont publié *La gérance des eaux dans les T.N.-O. : Plan d'action 2011-2015*. Ce document a recensé les principaux partenaires dans le domaine des eaux, fait ressortir des éléments d'action spécifiques et établi des échéanciers pour la mise en œuvre de la Stratégie.

Le niveau de collaboration dans l'élaboration de la stratégie a été tout un exploit. Le processus du GTNO utilisé pour dégager un consensus avec un grand nombre d'intérêts divers, bien que plus compliqué, coûteux et fastidieux, peut contribuer à faciliter la mise en œuvre active et rapide de ses objectifs en matière de politiques des eaux. Un consensus, cela signifie aussi des compromis sur certaines questions très importantes, telles que la nécessité de créer des programmes de surveillance et de recherche

efficaces, une approche holistique axée sur les écosystèmes pour la gestion des eaux, et une entente sur les principes de gestion adaptative. Le codéveloppement de la Stratégie pourrait éventuellement mener à sa mise en œuvre partagée (qui pourrait même être requise) afin de catalyser les changements nécessaires dans les T.N.-O.

En janvier 2011, le GTNO et le gouvernement du Canada ont signé un accord de principe en vue de négocier le transfert des terres, des eaux et des ressources publiques. La Stratégie marque une étape importante dans le processus de dévolution. Elle démontre clairement que le GTNO est digne d'assumer les pouvoirs plus importants qui lui seront bientôt dévolus par le gouvernement fédéral. L'interaction continue des droits autochtones dans certaines régions des T.N.-O. complique la mise en œuvre de la Stratégie, d'autant que certaines revendications territoriales n'étaient toujours pas réglées au moment de la rédaction préliminaire de la Stratégie.

Dans *Northern Voices, Northern Waters*, on articule la responsabilité morale et politique du GTNO en matière de ressources en eau dans les territoires. C'est cet engagement pour une vision à long terme de protection des ressources en eau qui constitue vraiment une amélioration de la politique des eaux canadienne. **F**



Téléchargez *Northern Voices, Northern Waters* : la stratégie de gérance des eaux dans les Territoires du Nord-Ouest : Plan d'action 2011-2015 au www.enr.gov.nt.ca.

« Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest détient une responsabilité à la fois morale et politique de protéger les eaux du Nord. »

LE MINISTRE MICHAEL MILTENBERGER,
VICE-PREMIER MINISTRE DES TERRITOIRES DU NORD-OUEST.

La stratégie *Northern Voices, Northern Waters* en un mot

- **La vision** : « Les eaux des Territoires du Nord-Ouest resteront propres, abondantes et productives pour tous les temps. »
- **L'objectif clé** : « Les eaux qui coulent à l'intérieur ou sur l'ensemble des T.N.-O. sont restées sensiblement inchangées pour ce qui est de la qualité, de la quantité et des taux d'écoulement. »
- **Le respect de tous les moyens de savoir** : « Les décisions en matière de gestion et de gérance des eaux sont fondées sur les connaissances scientifiques, traditionnelles, locales et occidentales actuelles. »
- **La gestion adaptative** : « Les décisions de gérance évoluent à mesure que les connaissances évoluent. »
- **Le principe de précaution** : « Quand il y a des risques de dommages graves ou irréversibles aux écosystèmes aquatiques, l'absence de certitude n'est pas prétextée pour retarder les mesures efficaces pouvant détourner la menace éventuelle. »



PHOTO : MEANDERWEB SUR FLIKR

LES DÉFIS À VENIR : L'ÉPREUVE DU FEU (OU DE LA GLACE)



PHOTO : R.W. SANDFORD, L'EAU, SOURCE DE VIE, DÉCENNIE INTERNATIONALE D'ACTION DE L'ONU, CANADA

Dans le Nord, les routes de glace constituent des liens essentiels pour les résidents. Voyager le long de ces routes comporte son lot d'obstacles redoutables : de furieuses tempêtes, des conditions de glace changeantes et des retards imprévisibles. Toutefois, les habitants du Nord sont forts et déterminés. Ils travaillent de concert à affronter de tels problèmes et font preuve d'ingéniosité et de détermination. Une ténacité et un acharnement de la sorte s'avéreront nécessaires pour surmonter les défis liés à la mise en œuvre de la Stratégie de gestion des eaux des Territoires du Nord-Ouest [*Northern Voices, Northern Waters*].

Par Bob Sandford and Ralph Pentland

Il serait instructif de tenir compte du sort de la Politique fédérale relative aux eaux de 1987 dans le cadre de l'étude des défis auxquels pourraient être confrontés ceux qui mettront en œuvre cette stratégie. Dans le document de base de FLOW [Forum du leadership sur l'eau], l'Observateur des courants, nous avons constaté que certains des quelque cent engagements pris dans la politique de 1987 n'ont jamais été réalisés de manière significative. En rétrospective, cela ne devrait pas être étonnant si on prend en considération les profonds bouleversements socioéconomiques survenus au cours de la décennie suivant la publication de ce document.

Tout d'abord, la mondialisation et le programme de compétitivité se traduisaient par une privatisation, une perte de contrôle gouvernementale et un dérèglement généralisés dans bon nombre d'enjeux clés d'intérêt public. En deuxième lieu, il y a eu une diminution spectaculaire de la capacité politique et scientifique au gouvernement au moment où le Canada avait du mal à faire face à sa crise de déficit budgétaire. Troisièmement, la crise constitutionnelle de la moitié des années 1990 a amplifié la tendance trop timide du gouvernement fédéral à accommoder les priorités des provinces,

même lorsqu'il s'agissait clairement de responsabilités fédérales. Une évolution rapide des risques pour la sécurité de l'eau s'opérait au moment où l'on présentait de nouveaux polluants chimiques, des changements climatiques ébranlaient les approches traditionnelles de gestion de l'eau, et une utilisation accrue dans tous les secteurs conjuguée à une concurrence croissante pour des ressources en eau de moins en moins abondantes affectait certaines régions de l'Ouest canadien et plusieurs bassins hydrographiques partagés entre le Canada et les États-Unis. On pourrait s'attendre à ce que des circonstances contextuelles aussi imprévisibles que complexes viennent entraver la mise en œuvre de la Stratégie :

1. **Les défis intergouvernementaux** : Le succès dépendra fortement de la conclusion d'accords de soutien bilatéraux avec les voisins installés en amont. Il sera particulièrement difficile de conclure des accords fondés sur le principe internationalement accepté de garantie de l'intégrité des écosystèmes alors que les demandes en ressources énergétiques éclipsent de plus en plus les considérations d'équité et de durabilité. Les défis intergouvernementaux sont susceptibles d'être exacerbés si on saisit mal, dans le sud du Canada, le fait que les connaissances traditionnelles constituent un fondement légitime

pour la compréhension et la prise de décisions puisque cela touche à l'expérience des lieux ainsi qu'aux besoins et aux attentes des habitants du Nord.

2. **Les enjeux institutionnels** : Le succès éventuel de la Stratégie dépend de la réussite des négociations concernant les accords de revendications territoriales en cours avec les gouvernements autochtones et de la complétion des accords de transmission avec les organismes fédéraux conférant l'autorité nécessaire au GTNO [gouvernement des Territoires du Nord-Ouest] et à ses partenaires de cogestion relativement à l'utilisation des eaux. Il dépend également de l'efficacité du travail réalisé de concert avec les offices locaux des territoires et des eaux en vue d'assurer une mise en œuvre uniforme et valable des objectifs de la Stratégie par l'entremise de décisions d'aménagement sur le terrain.
3. **Le défi de soutenir un engagement communautaire significatif** : Un engagement réussi auprès de collectivités locales lors de la mise en œuvre sera fondamental pour s'approprier pleinement la gestion des eaux sur l'ensemble du territoire. Cependant, il sera difficile pour le GTNO de mobiliser les citoyens de façon constructive en ce qui a trait aux décisions concernant les eaux puisque cela a peu d'influence sur les importants enjeux nationaux, comme l'atténuation des changements climatiques, la gestion des produits chimiques et l'exploitation des ressources dans des collectivités voisines. En ce qui concerne les enjeux sous le contrôle direct du gouvernement, il sera compliqué de réconcilier les objectifs de prospérité, d'égalité et de durabilité qui s'avèrent souvent contradictoires.
4. **L'assurance environnementale contre la protection de l'environnement** : La gestion durable des ressources en eau nécessite une approche équilibrée de la croissance économique ainsi que de la protection de la collectivité et de la santé écologique. Éventuellement, l'atteinte des objectifs de la Stratégie exigera une exploitation restreinte de même qu'une approche différente par rapport à la croissance. Le rythme et l'échelle de l'exploitation potentielle, de même que le cumul des répercussions, deviendront certainement des enjeux continus, mais ces défis assumés par le GTNO ne seront amplifiés que par l'absence de connaissances scientifiques adéquates visant à déterminer des seuils acceptables.

Bien que le chemin à parcourir soit jonché d'obstacles, un certain nombre d'approches novatrices en matière de gestion des eaux exprimées dans cette stratégie viennent aplanir les difficultés du parcours :

- Les valeurs autochtones font partie intégrante du processus de décision. De telles valeurs soulignent la continuité, la perpétuité et les obligations fiduciaires (tous des concepts modernes de gestion des eaux reconnus à l'échelle internationale);
- Un niveau plutôt élevé de soutien communautaire dû au vaste engagement de la collectivité lors de la mise en œuvre de la Stratégie;
- Une reconnaissance officielle de la nécessité d'adopter des principes de base en matière de gestion adaptative comme de garantir des essais, une évaluation et une révision en continu à mesure que la mise en œuvre progresse.

Ces éléments contribuent à poser de solides assises en matière de politiques qui s'avéreront précieuses puisque les habitants du Nord poursuivront invariablement leur travail glissant d'assainissement des eaux abondantes et protégées. **F**

GESTION TRANSFRONTALIÈRE : LES DIFFÉRENTS MODÈLES CANADIENS

Par Marc Hudon and Norm Brandson

Tel que mentionné dans l'article adjacent, la mise en œuvre réussie de la stratégie *Northern Voices, Northern Waters* passe par l'instauration de relations fructueuses avec les différentes compétences qui se partagent les eaux du bassin du fleuve Mackenzie : la Colombie-Britannique, l'Alberta et, dans une moindre mesure, la Saskatchewan. Bon nombre des décisions qui affecteront la qualité et la quantité de l'eau disponible dans les T.N.-O. échappent au contrôle du GTNO [gouvernement des Territoires du Nord-Ouest]. Cela illustre bien le dilemme entre l'amont et l'aval d'un cours d'eau lorsque la région située en amont tire profit du développement, alors que les coûts environnementaux incombent aux régions sises en aval.

Tandis que l'Entente-cadre sur les eaux transfrontalières du bassin du Mackenzie a été conclue justement pour régler ce genre de problème, elle n'a pas encore produit d'accord intergouvernemental juridiquement contraignant. Cet article examine deux modèles notoires de gestion intergouvernementale de l'eau mis en œuvre ailleurs au Canada et souligne comment certaines leçons tirées de ces exemples pourraient s'appliquer au bassin du fleuve Mackenzie.

Le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent draine 1,34 million de kilomètres carrés de terre partagés entre deux provinces canadiennes et huit États des États-Unis. Plus de 40 millions de personnes vivent dans le bassin, qui abrite la quatrième économie en importance au monde. La gestion des questions transfrontalières et intergouvernementales ayant trait à l'eau dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent pourrait inspirer le modèle futur qui s'appliquera dans la région du Mackenzie.

Premièrement, la Commission mixte internationale (CMI), créée en vertu du Traité des eaux limitrophes signé en 1909 entre le Canada et les États-Unis, fut instrumentale et donna le rythme nécessaire pour la protection et la restauration des ressources hydrographiques, tout en parvenant à accommoder une économie florissante. Les enquêtes de la CMI ont servi de toile de fond aux négociations bilatérales de l'Accord de 1972 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs ainsi qu'aux négociations entre les États et les provinces ayant produit plusieurs accords sur les détournements et la consommation en 2005. Les conseils chargés du

SUITE À LA PAGE 7

L'évolution rapide du climat rend encore plus urgente la mise en œuvre d'un plan intégré pour le réseau fluvial du Mackenzie, comme celui prévu par *Northern Voices*, *Northern Water*. Le climat évolue très rapidement dans les régions nordiques – dans la partie du bassin située dans les T.N.-O., les températures hivernales et printanières ont augmenté de 3 °C à Yellowknife et de 3,5 °C à Inuvik au cours des quarante dernières années jusqu'en 2007. Les températures connaîtront une nouvelle hausse de 4 °C ou 5 °C d'ici 2050. Ces hausses de température sont extrêmement rapides; elles affectent la résilience des bassins hydrographiques et des écosystèmes des T.N.-O.

LE BASSIN DU FLEUVE MACKENZIE DANS UN « SI LE CLIMAT EST LE R L'EAU EST S



PHOTO : FREE SOFTWARE FOUNDATION

Par Jim Bruce

LA BAISSÉ DES DÉBITS

Les tendances observées dans les débits et le niveau des rivières et des lacs au cours des 30 à 40 dernières années sont sans doute de bons indicateurs des tendances qui marqueront les 40 prochaines années. Sur le bras principal du fleuve Mackenzie, les débits, alimentés essentiellement par les principaux tributaires s'écoulant des régions montagneuses sises à l'ouest, principalement les rivières Liard et de la Paix, sont plus forts en été. Les débits de la rivière de la Paix sont en partie ralentis par le stockage dans le réservoir du lac Williston, en Colombie-Britannique. Les barges qui alimentent les collectivités nordiques en été doivent pouvoir compter sur des débits et des niveaux d'eau élevés. Néanmoins, c'est également pendant cette saison – de juin à novembre – que les débits du fleuve Mackenzie enregistrent une tendance à la baisse depuis trente ans.

LA GLACE

Les embâcles glaciaires sont importants pour les écosystèmes aquatiques, puisqu'ils retiennent l'eau dans les bancs peu profonds. Ce phénomène permet de régénérer la végétation indigène riveraine, mais, parfois, il accélère

également l'érosion des berges et l'envasement des cours d'eau. Les inondations attribuables aux embâcles glaciaires pourraient être plus fréquentes à l'avenir à cause de l'augmentation du nombre de cycles gel-dégel.

LA QUALITÉ DE L'EAU

La qualité des eaux de surface et souterraines situées dans le bassin du fleuve Mackenzie, y compris dans le delta du Mackenzie, subira les incidences négatives des changements climatiques et de l'altération des débits fluviaux. Les incidences nuisibles pour la qualité de l'eau peuvent se produire de manière épisodique, soit à cause de pluies torrentielles à petite échelle, mais plus fréquentes, dont les eaux de ruissellement entraînent les polluants des terres agricoles vers les cours d'eau. Les pluies torrentielles, qui par le passé sont demeurées stables ou ont été plus abondantes seulement une fois tous les vingt ans, devraient doubler de fréquence pour se produire à tous les 10 ou 15 ans au cours des quarante prochaines années.

Sur la rivière Athabasca, les hydrologues ont relevé une baisse des débits à Fort McMurray pour chaque mois de l'année², ce qui est très préoccupant pour la qualité de l'eau, surtout pendant la période de décrue associée aux mois de l'hiver. Les contaminants rejetés dans l'environnement par les exploitations industrielles, y compris les sables bitumineux, ne sont pas suffisamment dilués et, dans un avenir proche, les débits pourraient ne pas suffire à soutenir les collectivités et les écosystèmes situés en aval sur le réseau hydrographique Athabasca-Mackenzie.

Un certain nombre de composés toxiques et persistants ont fait leur apparition dans les écosystèmes aquatiques du bassin du fleuve Mackenzie. La majorité des toxines proviennent de la pollution de l'air. Le professeur David W. Schindler et ses collègues de l'Université de l'Alberta ont démontré que les émissions atmosphériques produites par l'exploitation des sables bitumineux dans

N CLIMAT EN ÉVOLUTION EQUIN, ALORS ES DENTS. »¹

le bassin versant de l'Athabasca étaient en grande partie responsables de la contamination des eaux du bassin du fleuve Mackenzie. Les contaminants émis sont transportés par le vent puis déposés sur la neige, le sol et les aiguilles des épineux avant d'être transportés dans les rivières et les lacs par les eaux de ruissellement.

LE PERGÉLISOL

La glace contenue dans le sol, appelée pergélisol, se réchauffe rapidement. Bien que ce phénomène touche surtout le sud des T.N.-O., il affecte de plus en plus la vallée du Mackenzie. Lorsque les couches de glace fondent, les sols s'affaissent et déchargent des sédiments dans les rivières en favorisant le drainage des étangs et des lacs perchés. Le cours des tributaires et les écoulements souterrains peuvent être altérés, ce qui perturbe les frayères. Sans compter que le réchauffement du pergélisol peut causer de graves dommages aux installations de drainage, routes, bâtiments et pipelines.

LE DELTA ET LE NIVEAU DE LA MER

Le delta du Mackenzie est de plus en plus touché par les ondes de tempêtes de la mer de Beaufort et l'intrusion d'eau salée en vertu de trois facteurs : la diminution de la glace de rivage, l'augmentation accélérée du niveau de la mer et la fréquence accrue de violentes tempêtes hivernales. Les écosystèmes situés dans cette aire productive seront de plus en plus perturbés, et l'infrastructure et les bâtiments situés dans les basses terres seront plus souvent inondés.

CONCLUSION

De profonds changements attribuables au réchauffement climatique sont en cours dans le bassin du fleuve Mackenzie. Les activités de développement en amont en Colombie-Britannique et en Alberta exacerbent les incidences négatives. Le succès des mesures qui seront prises pour assurer une meilleure gestion du fleuve Mackenzie dans les Territoires du Nord-Ouest dépend de la pleine coopération des compétences situées en amont. Les accords encadrant des actions communes devront tenir compte des incidences régionales croissantes des changements climatiques et de la nécessité de mettre en œuvre des mesures de gestion adaptative. **E**

¹ Paul Dickinson, DGE – Carbon Disclosure Project, R.-U.

² WOO, M.K. et R. Thorne, 2003. Streamflow in the Mackenzie Basin, Canada. *Arctic* 56, 328-340.

bassin du fleuve Mackenzie et de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs ont joué un rôle essentiellement similaire à celui de la CMI. Il y a lieu de noter que l'intégrité de l'écosystème était un principe important lors des négociations entourant les accords des Grands Lacs, et cela demeure l'un des principes directeurs dans les efforts déployés pour améliorer les accords intergouvernementaux dans le bassin du Mackenzie.

Bien que les accords sur les Grands Lacs soient loin d'être parfaits et qu'ils continuent d'évoluer, ils prouvent que l'appui continu des gouvernements, la coopération intergouvernementale, la participation du public et des principes scientifiques éprouvés permettent de faire des progrès considérables. L'expérience de l'accord des Grands Lacs a prouvé que c'était possible et constitue un modèle d'apprentissage fort utile pour le bassin du fleuve Mackenzie.

La Régie des eaux des provinces des Prairies

Les accords de la Régie des eaux des provinces des Prairies offrent un autre exemple fort utile, notamment puisque trois des quatre membres de la Régie – l'Alberta, la Saskatchewan et le Canada – sont également signataires de l'Accord-cadre du Mackenzie (le Manitoba est le quatrième membre). Les accords de la Commission, dont un premier signé en 1948 pour encadrer la répartition de l'eau en fonction de chaque projet, ont évolué sur plusieurs décennies. L'Accord-cadre sur la répartition, qui portait sur des accords de répartition précis entre les provinces, fut signé en 1969. Les annexes portant sur la qualité de l'eau et les eaux souterraines furent ajoutées en 1992.

Ce qui est particulièrement intéressant avec les accords de la Régie est que les compétences situées en amont ont accepté plusieurs mesures qui sont profitables au Manitoba, et ce, au risque de réduire les possibilités de développement en Alberta et en Saskatchewan. Par exemple, les objectifs liés à la répartition des débits et à la qualité de l'eau aux frontières provinciales aux termes de l'Accord-cadre et des annexes pourraient limiter la croissance des compétences situées en amont.

Le succès de la Régie tient donc à l'engagement pris par les membres envers les principes de bonne gestion des eaux – plutôt qu'à une politique de développement – à l'appui technique et financier du gouvernement fédéral et à la volonté du gouvernement fédéral d'assumer un rôle de médiateur, de facilitateur ou de rassembleur pour régler les questions qui surgissent au fil du temps.

Bien que les accords transfrontaliers des Grands Lacs et des Prairies offrent d'importantes leçons et établissent des précédents intéressants, il ne faut pas exclure la possibilité que les négociations entourant le bassin du fleuve Mackenzie puissent déboucher sur des solutions innovatrices qui permettraient d'améliorer la situation dans le sud du Canada.

L'ENTENTE- CADRE SUR LES EAUX DU BASSIN DU MACKENZIE

PHOTO : R.W. SANDFORD, L'EAU, SOURCE DE VIE, DÉCENNIE INTERNATIONALE D'ACTION DE L'ONU, CANADA

Par Tony Maas

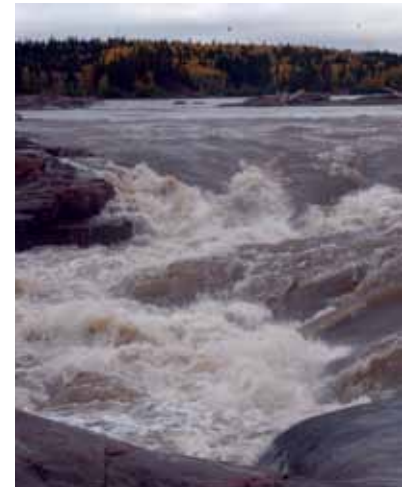
Le fleuve Mackenzie compte parmi les plus importants réseaux fluviaux au monde; il est douzième au niveau de la superficie de drainage et onzième en module d'écoulement. C'est un cours d'eau circumpolaire stratégique et le plus grand cours d'eau nord-américain à déverser ses eaux vers le nord. Le bassin abrite trois grands lacs, deux deltas d'eau douce majeurs et le dixième plus grand delta marin au monde, et ses effets géochimiques sur la mer de Beaufort sont très importants.

Ces faits ont été établis dès les premières pages du rapport produit en 1981 par le Comité du bassin du fleuve Mackenzie. La toute première recommandation de ce comité fut de « conclure, à une date rapprochée, une entente afin d'encadrer la gestion transfrontalière des eaux, notamment le débit minimum, la régulation du débit et la qualité de l'eau aux endroits où le bassin du Mackenzie relève de plusieurs compétences administratives. »

Le bassin du fleuve Mackenzie est l'un des derniers endroits au monde où il est encore possible de concevoir une stratégie de protection – plutôt que de restauration – des ressources et des écosystèmes d'eau douce réellement intégrée à l'échelle d'un grand bassin hydrographique. Bien que la taille et les débits du fleuve Mackenzie rivalisent avec ceux des plus grands cours d'eau au monde, il n'en est pas moins unique puisque, pour la majeure partie, il est encore à l'état naturel. Le bassin hydrographique couvre 1,8 million de kilomètres carrés et draine un cinquième de la masse terrestre du Canada. En dépit de sa taille remarquable, à peine 400 000 personnes habitent le bassin (397 000 en 2001), dont 9 % dans les T.N.-O.

La gestion du bassin hydrographique relève de cinq compétences provinciales et territoriales : la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest. Les ressources terrestres et hydriques du Yukon et des T.N.-O. relèvent essentiellement du gouvernement fédéral qui, à ce titre, est chargé d'assurer le maintien de bonnes relations transfrontalières.

La devise écologique nous rappelle que nous vivons tous en aval. Pour ceux et celles qui habitent la portion du bassin du fleuve Mackenzie située dans les Territoires du Nord-Ouest, cette devise



revêt une importance particulière, notamment en raison des risques existants et potentiels de l'exploitation des sables bitumineux et du développement hydroélectrique sur les tributaires situés en amont. Les réserves d'énergie fossile du bassin sont parmi les plus importantes au monde et les sables bitumineux du nord de l'Alberta recèlent la quasi-totalité des dépôts exploitables. Le taux d'accélération de l'exploitation des sables bitumineux n'a cessé de s'accroître – environ 7,5 % par année au cours des dix dernières années.

Il existe également deux grandes centrales énergétiques sur la rivière de la Paix : G.M. Shrum et Peace Canyon. L'exploitation de ces projets énergétiques et leurs barrages ont perturbé les débits saisonniers de la rivière de la Paix, en dépit de quelques mesures d'atténuation timides, ainsi que l'intégrité écologique du delta des rivières de la Paix et Athabasca. La Colombie-Britannique propose d'ériger un troisième barrage sur la rivière au Site C, ce qui risque de perturber davantage les débits en aval.

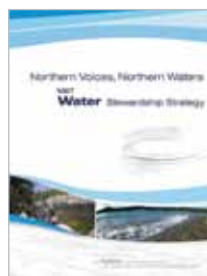
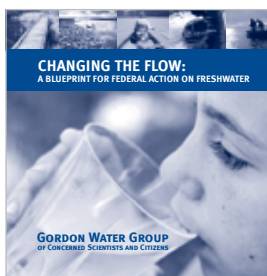
La nécessité de conclure des ententes transfrontalières efficaces devient de plus en plus évidente avec l'accélération du développement sur les tributaires du fleuve Mackenzie étant donné les risques accrus pour la qualité de vie en aval. À l'issue de négociations qui se sont échelonnées sur près d'un quart de siècle, l'Entente-cadre fut signée en 1997. L'Entente a créé un ensemble de principes qui permettent d'assurer la gestion durable du bassin du Mackenzie en protégeant son intégrité écologique et les écosystèmes aquatiques dans l'intérêt des générations présentes et futures. C'est le seul mécanisme disponible qui permet aux compétences situées en aval, comme les T.N.-O., de s'asseoir à la table des négociations avec leurs voisins situés en amont. L'Entente-cadre manque toutefois de mordant et repose sur des ententes bilatérales juridiquement contraignantes pour assurer son efficacité. À ce jour, une seule entente bilatérale a été signée, soit entre le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest, et il s'agit de la moins importante.

Les négociations portant sur une entente bilatérale entre l'Alberta et les T.N.-O. commencent à peine. Plusieurs éléments de la stratégie Northern Voices, Northern Waters devraient être utiles dans ces négociations, y compris :

- La reconnaissance des répercussions des changements climatiques en cours et la nécessité de prévoir des principes de gestion adaptative pour tenir compte des conditions changeantes;
- L'emphase placée sur le principe d'« intégrité écologique » (déjà enchâssé dans l'Entente-cadre);
- Des ententes transfrontalières qui reconnaissent l'importance de protéger l'intégrité écologique de la totalité du bassin du fleuve Mackenzie;
- La nécessité d'améliorer le suivi et les connaissances scientifiques, y compris le développement axé sur le savoir traditionnel;
- L'importance de respecter les responsabilités et les droits constitutionnels, y compris ceux des peuples autochtones;
- Le rôle clé que doit jouer le public par le biais de consultations, aussi bien pendant le processus de négociation que dans les décisions subséquentes liées à la gestion transfrontalière.

Toutes les Canadiennes et tous les Canadiens ont intérêt à ce que l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest prennent les bonnes décisions. Les ententes bilatérales portant sur le bassin du fleuve Mackenzie offrent de vraies possibilités pour intégrer les meilleures expériences canadiennes et internationales et en faire un exemple de gestion des eaux transfrontalières de classe mondiale. **F**

AU NORD DU 60E RALLÉLE : UNE STRATÉGIE TERRITORIALE COMPORTANT DES IMPLICATIONS À L'ÉCHELLE NATIONALE



Par Oliver M. Brandes

Le Forum du leadership sur l'eau (FLOW) a été créé dans le but d'identifier des solutions potentielles en matière de gestion durable des eaux ainsi que des options de gouvernance novatrices dans l'ensemble du Canada. Ce travail a débuté avec un examen détaillé des engagements actuels

du fédéral en ce qui a trait aux eaux et de la Stratégie fédérale relative à l'eau, très faiblement mise en œuvre dans les vingt-cinq dernières années. Nous soulignons le fondement d'une approche modernisée dans *Au courant : plan d'action fédéral pour l'eau douce* divisée en sept secteurs prioritaires en matière de mesures relatives à la gestion des eaux. Depuis, FLOW travaille à élaborer la manière de mettre en pratique ces principes. Dans la stratégie de gestion des eaux des Territoires du Nord-Ouest (*Northern Voices, Northern Waters*), la possibilité d'explorer certains de ces concepts de manière concrète est offerte; elle fournit également des pistes uniques et des idées pour l'amélioration de la gestion et de la gouvernance des eaux au Canada.

PRIORITÉ 1 : RENFORCEMENT DES MÉCANISMES NATIONAUX DE PROTECTION DE L'EAU DOUCE

La modernisation de notre façon de gouverner l'eau douce est un point de départ crucial pour l'amélioration de la gestion des eaux au Canada, ce qu'on reconnaît clairement dans *Au courant*, où on souligne également la nécessité de renforcer les mécanismes nationaux de protection de l'eau douce. Le GTNO a aussi reconnu la nature essentielle de ce principe et a mis l'accent sur l'élaboration d'un processus de décision amélioré et la capacité interne de réaliser la réforme politique de l'eau au sein du gouvernement territorial. Ainsi, le GTNO a révisé diverses structures de gouvernance, car elles sont liées à la gestion des eaux et au lien terre-eau dans le bassin du fleuve Mackenzie et au-delà.

Le GTNO intègre actuellement les principes de base de la Stratégie qui ont trait à l'intégrité écologique, à la prise de décision partagée et au respect des droits conférés aux peuples autochtones dans un certain nombre de programmes et de politiques qui affectent ou influencent l'intendance de l'eau, dont les cadres de qualité de l'eau potable, l'hydro-électricité et les plans de transport, la Stratégie pancanadienne sur la gestion des effluents d'eaux usées municipales, et les stratégies pour les aires protégées, la pêche et les émissions de gaz à effet de serre.



**RETOUR
SUR**
AU COURANT...

PRIORITÉ 4 : **PROTECTION DES ÉCOSYSTÈMES** **AQUATIQUES ET DES DROITS DES** **AUTOCHTONES SUR LES EAUX**

Au courant insiste sur la nécessité d'élaborer des politiques de protection des écosystèmes aquatiques. De même, le GTNO démontre son engagement envers les écosystèmes aquatiques en intégrant les principes acceptés à l'échelle internationale en matière de priorisation de l'intégrité écologique et l'une approche écosystémique de la gouvernance de l'eau présente dans la Stratégie. Les mécanismes spécifiques de soutien comprennent la comptabilité de la durabilité (un outil qui peut être utilisé pour comprendre la façon dont les valeurs dignes d'intérêt varient au fil du temps), la surveillance soutenue, la recherche continue, des vérifications régulières et des évaluations du processus et des répercussions sur le fonctionnement des écosystèmes.

La gestion adaptative est également considérée dans la Stratégie comme faisant partie intégrante du renforcement de la résilience. Elle se caractérise par une véritable intention de miser sur l'autoréflexion et intègre une approche d'« apprentissage sur le tas » qui est essentielle dans un monde de plus en plus incertain. Une telle approche est fondamentale au renforcement de la résilience, la pierre angulaire de la gestion et de la gouvernance modernes des eaux.

Cette stratégie est également un véritable exemple de la façon de protéger les droits sur l'eau des Autochtones. Les accords de règlement des revendications territoriales exigent que les gouvernements autochtones des Territoires du Nord-Ouest disposent du droit légal d'être consultés pour des décisions concernant la gestion des eaux sur leurs terres. Par conséquent, le GTNO a dû développer un nouveau processus de co-gouvernance au moyen duquel les gouvernements autochtones, et souvent par ricochet les autres membres de la collectivité, ont été respectés en tant que véritables partenaires dans l'élaboration de la Stratégie. Il n'y a eu aucun besoin de « consulter les parties prenantes », comme cela se fait habituellement dans l'élaboration des politiques, car, dans le cas présent, toute la collectivité a aidé à corédiger la politique. Dans les T.N. O., les droits des Autochtones ne sont pas seulement consentis du bout des lèvres; ils sont en fait plutôt protégés et même mis en œuvre par la Stratégie.

PRIORITÉ 7 : **DÉVELOPPEMENT DE COMPÉTENCES** **EN SCIENCES DE L'EAU DE CALIBRE** **INTERNATIONAL**

Dans *Au courant*, on définit l'obtention d'une science de calibre international comme une priorité en matière de gestion des eaux. On reconnaît également dans la Stratégie que la compréhension de la capacité scientifique est essentielle à la prise de décisions éclairée. Un élément central de cette stratégie est qu'une science efficace et une recherche continue permettront au GTNO de suivre et de mesurer les changements entourant la qualité, la quantité, le module d'écoulement et les paramètres biologiques des eaux, et ce, dans le temps et dans l'espace. Cela leur permettra de cerner qui pourrait avoir causé les changements et de déterminer si des modifications doivent être apportées à la gestion des activités anthropiques. On y reconnaît aussi que nous vivons dans un monde qui n'est ni linéaire, ni sûr. Par conséquent, il est absolument fondamental d'exercer une surveillance continue et d'améliorer la compréhension afin de prendre des décisions éclairées et de prendre l'incertitude au sérieux.

L'obtention des données et des connaissances nécessaires à la compréhension des seuils de conservation de l'intégrité écologique constitue donc un grand défi pour le GTNO, dont le territoire est si vaste et si reculé. Une des approches visant à combler cette lacune est le recours aux connaissances écologiques traditionnelles en vue de faciliter la prise de décisions. Le GTNO a été la première compétence au Canada à reconnaître officiellement le rôle des savoirs traditionnels et à essayer d'en fixer l'application au sein d'un système de gouvernance plus important par le biais de sa Politique de savoirs traditionnels à la fin des années 1980. L'intégration des connaissances traditionnelles au fondement de la Stratégie renforce davantage la valeur accordée aux connaissances des Autochtones et à leur collaboration. Elle fait en sorte que les intérêts des Autochtones entrent en jeu au début et tout au long du processus pour éviter les conflits inutiles plus tard.

CONCLUSION

Northern Voices, Northern Waters démontre qu'il est possible d'entreprendre des réformes politiques fondamentales au niveau provincial ou territorial et d'incorporer des principes ambitieux en matière de bonne gestion de l'eau comme ceux présentés dans *l'Observateur des courants*. La Stratégie démontre qu'il est désormais impossible de prétendre que ce genre de réformes est irréalisable en raison des obstacles législatifs, juridiques, stratégiques ou politiques. Les gouvernements ne doivent pas se limiter à tourner autour des réformes, alors qu'ils sont en mesure de véritablement changer le cours de l'histoire. **F**

LES MEMBRES DE FLOW

Le Forum du leadership sur l'eau (FLOW) est un groupe indépendant composé de chercheurs, de spécialistes et de citoyens de partout au Canada. Ce forum vise à inciter le gouvernement à prendre des mesures pour protéger et gérer de façon responsable nos ressources en eau douce. Nous avons pour mandat de proposer des politiques efficaces, de suggérer des mesures à prendre et de faire un suivi des progrès réalisés vers une gestion durable de l'eau. Nous croyons que tous les ordres de gouvernement et l'ensemble de la société civile doivent travailler conjointement dans le cadre d'une stratégie pancanadienne pour faire face aux nombreuses menaces actuelles et futures qui mettent en péril les ressources en eau douce du pays.



Pour recevoir les prochaines éditions de *l'Observateur des courants* et obtenir des renseignements sur la tournée pancanadienne, visitez www.flowcanada.org.

David R. Boyd (POLIS Project on Ecological Governance, Université de Victoria)

David est l'un des plus éminents juristes spécialistes des questions d'environnement au Canada, boursier Trudeau, professeur auxiliaire à l'Université Simon Fraser et premier agrégé du POLIS Project on Ecological Governance de l'Université de Victoria.

Oliver M. Brandes (projet POLIS sur la gouvernance écologique, Université de Victoria)

Oliver est directeur adjoint du projet POLIS sur la gouvernance écologique de l'Université de Victoria, un projet axé sur la gouvernance des bassins hydrographiques ainsi que les réformes juridiques et institutionnelles nécessaires à une gestion plus durable de l'eau. Oliver fournit des conseils en matière de stratégie politique et de gouvernance aux gouvernements et aux organisations non gouvernementales. www.poliswaterproject.org

Norm Brandson (expert-conseil en matière de politique sur l'eau et les ressources)

Norm est ingénieur et conseiller dans le domaine des ressources et de l'environnement. Il a occupé la fonction de sous-ministre au ministère de l'Environnement et agi comme sous-ministre lors de la création des ministères de la Conservation et de la Gestion des ressources hydriques au Manitoba.

James P. Bruce (Soil & Water Conservation Society)

Jim est le représentant canadien de la politique pour la Soil and Water Conservation Society et expert-conseil en matière d'adaptation au changement climatique, de gestion de l'eau et d'atténuation des impacts des catastrophes naturelles. Il a d'abord été directeur du Centre

canadien des eaux intérieures avant d'occuper le poste de sous-ministre adjoint pour la Gestion de l'environnement et l'Environnement atmosphérique. www.swcs.org

Murray Clamen, Université McGill

Murray est professeur auxiliaire au programme de maîtrise en Gestion intégrée des ressources hydriques de l'Université McGill. Il a été secrétaire de la Section canadienne de la Commission mixte internationale pendant douze ans, où il administrait le secrétariat canadien et fournissait des conseils politiques aux commissaires nommés par la présidence et le premier ministre.

Marc Hudon, Nature Québec

Marc est le conseiller principal du programme Saint-Laurent et Grands Lacs à Nature Québec et le président du Comité de la Zone d'intervention prioritaire (ZIP) de la rivière Saguenay. Il est aussi président du Conseil consultatif régional d'intervention en cas de déversement d'hydrocarbures en milieu marin au Québec. www.naturequebec.org

Tony Maas, WWF-Canada

Tony est le directeur de la section sur les ressources hydriques de WWF-Canada. Ses travaux l'ont amené à parcourir le Canada et la planète pour inciter des leaders du monde des affaires, des décideurs, des politiciens et des citoyens ordinaires à s'engager pour la protection et l'intendance de l'eau. www.wwf.ca

Linda Nowlan, WWF-Canada

Linda est directrice de la Pacific Conservation pour WWF-Canada. À titre d'avocate spécialisée en droit de l'environnement, elle cumule plus de vingt ans d'expérience dans les secteurs privé,

public, intergouvernemental, non gouvernemental et caritatif.

Ralph Pentland (Canadian Water Issues Council et Rabbet Enterprises Inc.)

Ralph Pentland est président intérimaire du Canadian Water Issues Council et président de Rabbet Enterprises Inc., où il agit comme expert-conseil sur un large éventail de dossiers stratégiques liés à l'eau et à l'environnement. Il a été directeur de la planification et de la gestion des eaux au ministère de l'Environnement de 1978 à 1991.

Merrell-Ann Phare (Centre autochtone de ressources environnementales)

Merrell-Ann Phare est directrice exécutive et avocate-conseil du Centre autochtone de ressources environnementales. Elle est membre de nombreux comités consultatifs et organes de consultation, dont le Comité consultatif public mixte de la Commission de coopération environnementale de l'ALÉNA. www.cier.ca

Robert Sandford (décennie internationale d'action de l'ONU sous le thème : « L'eau, source de vie »)

Bob est le président EPCOR de l'Initiative de partenariat canadienne de la Décennie internationale d'action « L'eau, source de vie » des Nations Unies, une initiative nationale de partenariat axée sur la promotion de la qualité de l'eau à long terme et les questions d'accès à l'eau dans l'optique des changements climatiques. Bob est également directeur du Western Watersheds Climate Research Collaborative. www.thinkwater.ca | www.rwsandford.ca



Retourner à : Nancy Goucher
215, avenue Spadina, 4e étage
Toronto (ON) M5T 2C7



Révisé par Nancy Goucher
Merci à la Walter and Duncan Gordon
Foundation et au Projet Eau Bleu
RBC pour leur soutien.