

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

Répercussions et possibilités
Rapport de l'atelier



Water
Policy and
Governance
Group



National Round Table
on the Environment
and the Economy

Table ronde nationale
sur l'environnement
et l'économie

Mai 2010

Avant-propos

Ce rapport résume les constatations de l'atelier intitulé *L'évolution du rôle des secteurs des ressources naturelles dans la gouvernance de l'eau au Canada*, qui s'est déroulé le 1er février 2010 à Toronto, Ontario. L'atelier est le fruit d'un partenariat entre la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) et le Water Policy and Governance Group (WPGG).

L'équipe du WPGG était formée, entre autres, par Rob de Loë (directeur) Georgia Simms et Becky Swainson (associées en recherche), et Alicia Vacing (adjointe à la recherche). Les membres de l'équipe de la TRNEE incluaient René Drolet (directeur, Politiques et recherche), Jill Baker (conseillère principale en politiques), Katherine Balpataky (associée en recherche) et Denise Edwards (adjointe administrative).

Le présent document a été rédigé par Becky Swainson, avec le soutien de Georgia Simms et de Rob de Loë, et la contribution des membres de l'équipe de la TRNEE.

Le Water Policy and Governance Group : qui sommes-nous?

Le Water Policy and Governance Group (www.wpgg.ca) est un collectif de recherche multiuniversitaire. Nous nous concentrons principalement, mais pas exclusivement, sur la gouvernance et sur les politiques en matière d'eau au Canada. Les thèmes principaux de nos programmes de recherche comprennent la sécurité de l'approvisionnement en eau, la protection des sources d'eau, l'attribution de l'eau et l'adaptation aux changements climatiques. Nous menons des recherches stratégiques pertinentes qui contribuent à offrir des solutions aux problèmes énoncés.

Notre succès est fondé sur notre réseau de chercheurs et de partenaires partout au Canada et dans le monde. La formation de nos diplômés est au cœur de notre mission. Nous atteignons nos objectifs en grande partie grâce à l'excellence de nos étudiants diplômés, nos détenteurs de bourses de perfectionnement postdoctoral et nos associés en recherche.

Le présent rapport a été préparé dans le cadre du projet *Gouvernance pour la protection des sources d'eau au Canada* du Réseau canadien de l'eau. Des exemplaires du rapport sont disponibles dans le site Web du projet (www.governanceforwater.ca) et de la TRNEE (www.nrtee-trnee.ca).

Rob de Loë, Ph. D.
Université de Waterloo
Waterloo (Ontario)

Les organismes suivants ont appuyé le WPGG dans leur participation à l'atelier :



CANADIAN WATER NETWORK
RÉSEAU CANADIEN DE L'EAU

Le Réseau canadien de l'eau



La Fondation Walter and Duncan Gordon



L'Université de Waterloo

Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie : Qui sommes nous?

Découlant du fameux rapport Brundtland, *Notre avenir à tous*, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE ou Table ronde) est devenue un modèle lorsqu'il s'agit de réunir des intérêts variés et en concurrence les uns avec les autres pour créer des idées consensuelles et apporter des suggestions viables en matière de développement durable.

La TRNEE vise à assurer la durabilité de la prospérité du Canada sans emprunter des ressources des générations futures ni compromettre leur capacité à vivre de façon sécuritaire.

La TRNEE est dans une position particulière, car elle est une agence consultative en matière de politique qui conseille le gouvernement fédéral dans les solutions de développement durable. Nous sensibilisons la population et le gouvernement du Canada aux défis que pose le développement durable. Nous sommes pour le changement positif et cherchons à faire la promotion de solutions politiques crédibles et impartiales qui favorisent tous les Canadiens.

Nous nous acquittons de cette mission en produisant des rapports approfondis et étayés sur les enjeux prioritaires et en offrant des conseils aux gouvernements sur la meilleure façon de concilier et d'intégrer les défis souvent opposés de la prospérité économique et de la conservation de l'environnement.

La TRNEE regroupe des citoyens de grande réputation affichant un leadership de premier plan en développement durable qui travaillent dans les entreprises, les universités, qui sont des environnementalistes, des spécialistes de la main-d'œuvre, des politiques publiques et de la vie communautaire, de partout au Canada. Nos membres sont nommés par le gouvernement fédéral pour un mandat de trois ans. Ils se réunissent en table ronde, qui offre une tribune pour la discussion et qui encourage des échanges libres d'idées menant à un consensus. C'est de cette façon que nous rapprochons les différentes positions qui sont habituellement opposées.

Nous consultons également des organismes possédant de l'expertise, des industries et des individus pour nous aider à réaliser nos travaux au nom des Canadiens. Ces partenaires aident à mousser notre créativité, mettent au défi nos opinions et nous donnent l'élan dont nous avons besoin pour réussir.

La *Loi sur la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie* souligne la nature indépendante de la Table ronde et de ses travaux. La TRNEE fait rapport, pour le moment, au gouvernement du Canada et au Parlement par la voix du ministre de l'Environnement.

La TRNEE tient un secrétariat, qui commande et analyse les recherches demandées par ses membres dans le cadre de leurs travaux. Le secrétariat fournit un soutien tant sur le plan de l'administration que sur ceux de la publicité et des communications à la TRNEE.



National Round Table
on the Environment
and the Economy

Table ronde nationale
sur l'environnement
et l'économie

Sommaire

Le 1^{er} février 2010 à Toronto (Ontario), la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) et le Water Policy and Governance Group (WPGG) ont réuni 38 experts de partout au Canada afin d'échanger sur le rôle des secteurs des ressources naturelles (énergie, mines, forêts et agriculture) dans les processus de gouvernance de l'eau. Des experts provenant des secteurs des ressources naturelles et ayant contribué activement à la gouvernance collaborative de l'eau, ainsi que d'autres experts sélectionnés au sein d'organismes gouvernementaux, non gouvernementaux et du milieu universitaire œuvrant dans le domaine de la gestion de l'eau ont participé à l'atelier.

L'importance de la gouvernance de l'eau pour les entreprises canadiennes œuvrant dans les secteurs des ressources naturelles représente l'un des thèmes principaux émanant de l'atelier. L'approvisionnement adéquat en eau de bonne qualité est essentiel aux activités des entreprises du secteur. Parallèlement, les entreprises œuvrant dans le secteur influencent la qualité et la disponibilité de l'eau pour les autres secteurs de la société et pour l'environnement. La reconnaissance de ces relations essentielles et l'influence qu'elles exercent sur la façon dont les entreprises du secteur des ressources naturelles entrevoient leurs rôles dans les processus de gouvernance de l'eau ont été des thèmes clés dans le cadre de l'atelier.

L'atelier a aussi démontré que la nature changeante de la gouvernance de l'eau au Canada a plusieurs répercussions sur les secteurs des ressources naturelles et pose de nombreux défis interreliés. Les présentations et les discussions ont révélé l'importance particulière des préoccupations suivantes pour les entreprises canadiennes œuvrant dans le secteur des ressources naturelles : la certitude d'une capacité adéquate, la définition des rôles et des responsabilités, la garantie d'une représentation et d'une participation des Autochtones, l'intégration des facteurs environnementaux et économiques, le partage des connaissances entre les participants à la gouvernance, et la gestion du changement et des incertitudes.

Quant aux possibilités de relever ces défis, les participants ont précisé la nécessité de démontrer les avantages qu'offre une collaboration. De plus, ils ont souligné la nécessité d'offrir des mesures incitatives adaptées au contexte pour la participation de l'industrie dans les processus de gouvernance de l'eau. Les entreprises souhaitent mieux comprendre les attentes, les rôles et les responsabilités dans la gouvernance de l'eau. Certains participants croient qu'une orientation plus marquée de la part du gouvernement fédéral en matière de gouvernance de l'eau est essentielle pour dissiper la confusion et l'incertitude. Les secteurs des ressources naturelles ne sont pas monolithiques, et les défis de la gouvernance de l'eau varient largement d'une région à l'autre. De ce fait, les participants ont aussi accentué le besoin d'offrir des solutions appropriées selon le contexte dans lequel elles sont mises en œuvre.

Les points de vue et les idées partagés dans le cadre de cet atelier servent à alimenter les recherches visant à améliorer les processus de gouvernance de l'eau au Canada et seront utilisés par la TRNEE pour formuler des recommandations et définir des principes afin de guider les processus de gouvernance de l'eau actuels ou à venir au Canada.

Table des matières

1. Introduction	8
2. Rôle de l'industrie dans la gouvernance de l'eau	10
2.1. Avantages de la gouvernance collaborative de l'eau	10
2.2. Rôle de l'industrie dans la gouvernance de l'eau	11
Agriculture	11
Mines	12
Forêts	12
2.3. Résumé	13
3. Défis	14
3.1. Défis particuliers à certains secteurs et certaines régions	14
3.2. Défis et préoccupations intersectoriels	15
Ressources et capacité	15
Rôles et responsabilités	16
Assurer une représentation et un engagement significatifs	17
Assurer la responsabilisation et la légitimité	18
Intégration	19
Gestion du changement et de l'incertitude	20
3.3. Résumé	20
4. Possibilités	21
4.1. Démontrer les avantages et offrir des mesures incitatives	21
4.2. Clarifier les attentes des rôles et des responsabilités	22
4.3. Orientation fédérale en matière de gouvernance de l'eau	22
4.4. Éviter les solutions uniformisées	23
5. Conclusions	24
6. Annexe	26
6.1. Liste des participants	26
6.2. Ordre du jour de l'atelier	29

1. Introduction

La Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (TRNEE) mène un programme de recherche des politiques d'une durée de deux ans sur *la pérennité de l'eau et des secteurs des ressources naturelles du Canada*. Le programme examine les demandes et la dépendance des secteurs de l'agriculture, des forêts, des mines et de l'énergie à l'égard de l'eau, et les répercussions des demandes en eau de ces secteurs sur la viabilité de notre économie et de nos écosystèmes. Dans le cadre de la recherche, la TRNEE, en collaboration avec le Water Policy and Governance Group (WPGG), a organisé un atelier visant à explorer le paysage changeant de la gouvernance de l'eau au Canada, en se concentrant sur les répercussions pour les industries dans les secteurs des ressources naturelles.

Le 1^{er} février 2010, la TRNEE et le WPGG ont réuni 38 experts de partout au Canada afin de participer à un atelier d'une journée à Toronto. Des experts provenant des secteurs des ressources naturelles ayant contribué activement à la gouvernance collaborative de l'eau, ainsi que d'autres experts sélectionnés au sein d'organismes gouvernementaux, non gouvernementaux et du milieu universitaire œuvrant dans le domaine des politiques et de la gestion de l'eau ont participé à l'atelier (voir l'annexe, section 6.1, pour la liste des participants). L'objectif de l'atelier était de favoriser le dialogue entre les divers secteurs afin d'étudier les enjeux principaux quant au rôle du secteur des ressources naturelles (énergie, mines, forêts et agriculture) dans les processus de gouvernance de l'eau.

Le présent rapport résume les principaux éléments des présentations et des discussions qui ont eu lieu au cours de l'atelier. Il s'agit essentiellement des informations et des points de vue soulevés lors des présentations de quatre experts, ainsi que des périodes de questions, des séances plénières et des exercices de remue-méninges auxquels les participants ont pris part. L'ordre du jour détaillé de l'atelier se trouve à la section 6.2 de l'annexe.

Voici quelques-uns des principaux thèmes de l'atelier :

- La façon dont les représentants du secteur des ressources naturelles du Canada entrevoient leurs rôles dans le cadre des processus collaboratifs de gouvernance de l'eau,
- La nature des défis que présentent ces processus pour les entreprises du secteur,
- Les occasions et les leçons acquises pour relever les défis principaux identifiés durant l'atelier.

Les présentations et les discussions avec les professionnels de l'industrie durant l'atelier ont attiré l'attention sur les divers défis interreliés qui préoccupent particulièrement les entreprises des secteurs des ressources naturelles au Canada. Ceux-ci portaient principalement sur ce qui suit : garantir une capacité adéquate, clarifier les rôles et les responsabilités, aborder les défis associés à la garantie de représentation et de participation des Autochtones, intégrer les facteurs environnementaux et économiques, partager les connaissances entre les participants à la gouvernance et gérer le changement et les incertitudes.

Les discussions de l'atelier ont permis d'identifier diverses façons d'aborder les défis. Des solutions ont été proposées relativement aux besoins et aux attentes de l'industrie dans leur participation aux processus de gouvernance de l'eau et aux actions que le gouvernement peut mettre de l'avant pour rendre la participation de l'industrie pertinente. Les participants ont également indiqué qu'il était important d'énumérer les avantages de la collaboration des entreprises de l'industrie et qu'il était capital d'offrir des mesures incitatives adaptées au contexte afin que l'industrie puisse participer aux processus de gouvernance de l'eau. Les représentants de l'industrie ont aussi précisé l'importance de mieux cerner les attentes, les rôles et les responsabilités dans la gouvernance de l'eau. Certains participants ont suggéré qu'une meilleure orientation de la part du gouvernement fédéral dans la gouvernance de l'eau permettrait de réduire les incertitudes ressenties par rapport aux processus de gouvernance de l'eau, particulièrement en ce qui concerne les enjeux transfrontaliers. Enfin, malgré l'existence de certaines communautés dans l'ensemble des secteurs et des régions, les participants ont précisé l'importance de considérer minutieusement le contexte lors de l'élaboration de solutions.

La suite du rapport s'organise de la façon suivante :

- La section 2 examine brièvement les rôles de l'industrie dans les processus contemporains de gouvernance de l'eau au Canada.
- La section 3 résume les principaux défis auxquels l'industrie est confrontée relativement à la participation aux processus collaboratifs de gouvernance de l'eau.
- La section 4 détermine les possibilités de l'industrie, du gouvernement et des autres acteurs pour améliorer la gouvernance de l'eau au Canada.
- La section 5 résume les conclusions et les recommandations.
- La section 6 (annexe) présente les informations générales (liste des participants et ordre du jour de l'atelier).

2. Rôle de l'industrie dans la gouvernance de l'eau

Les secteurs des ressources naturelles sont des éléments clés dans le paysage de l'eau au Canada. Il est donc essentiel de comprendre les intérêts et les perspectives de ce secteur afin de pouvoir établir des processus collaboratifs efficaces. L'importance de la gouvernance de l'eau pour les secteurs des ressources naturelles du Canada est un thème clé soulevé lors de l'atelier, surtout en tenant compte de la dépendance de ces secteurs à l'égard de l'eau et des répercussions de ces secteurs sur l'eau. La reconnaissance de ces liens essentiels et la façon dont le contexte façonne la perception du rôle de l'industrie dans ces processus ont été au cœur des discussions tout au long de l'atelier.

2.1. Avantages de la gouvernance collaborative de l'eau

Les participants ont élaboré une longue liste d'avantages découlant d'une approche collaborative dans la gouvernance des ressources hydriques. En voici quelques-unes :

- Le partage des ressources, des informations et des connaissances
- L'obtention de compromis pratiques et réalistes
- De meilleures décisions mieux informées
- Une plus grande crédibilité, légitimité et transparence dans le processus
- L'assurance d'un engagement conjoint et d'une responsabilité conjointe
- La création de relations et d'une confiance mutuelle entre les intervenants
- Le soutien du public à l'égard des résultats
- L'élaboration de solutions basées sur la région, qui peuvent être plus viables
- Un meilleur soutien pour un financement continu et additionnel
- L'augmentation des capacités
- L'économie d'argent en acceptant une solution, au lieu de s'engager dans des combats dispendieux
- Création d'un contexte qui permet la délibération et la résolution des problèmes
- Une plus grande sensibilisation aux différentes perspectives

Évidemment, les participants sont conscients que des obstacles devront être surmontés pour atteindre ces objectifs.

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

La notion de « gouvernance de l'eau » désigne les façons dont les sociétés prennent des décisions et agissent à propos de sujets qui ont une influence sur l'eau. La façon de prendre les décisions, les personnes et les organismes concernés dans les processus décisionnels et les rôles de chacun sont tous des facteurs très importants. Les processus contemporains de gouvernance de l'eau sont multiples et comprennent des approches de réglementation traditionnelles, des processus collaboratifs et de cogestion, le potentiel du marché – ainsi que toutes les combinaisons et les permutations de ce qui précède.

Les approches collaboratives impliquant le partage des responsabilités liées à la prise de décision et à la mise en œuvre sont de plus en plus importantes dans le contexte de l'eau. Les principaux acteurs dans ces processus sont, entre autres, les organismes gouvernementaux (fédéraux ou provinciaux), les municipalités, les organisations de conservation des bassins versants, les entreprises, les citoyens, les organismes non gouvernementaux et les Premières nations.

R.C. de Loë, D. Armitage, R. Plummer, S. Davidson et L. Moraru. 2009. *From Government to Governance: A State-of-the-Art Review of Environmental Governance*. Préparé pour le ministère de l'Environnement de l'Alberta. Guelph, ON : Rob de Loë, Consulting Services.

2.2. Rôle de l'industrie dans la gouvernance de l'eau

Dans le cadre de l'atelier, les représentants de l'industrie ont abordé les divers rôles qu'ils envisagent pour leur propre secteur dans les processus de gouvernance de l'eau. Bien que tous les secteurs admettent qu'ils ont un rôle à jouer, la nature de leur rôle varie en raison des différences contextuelles des activités propres à chaque secteur. Des exemples tirés des secteurs de *l'agriculture, des mines et des forêts* présentent des similitudes et des différences entre les secteurs.

Agriculture

Les représentants du secteur de l'agriculture considèrent que les producteurs primaires sont « en première ligne » dans la gestion des terres et de l'eau au Canada. Ce secteur dépend directement de l'eau et comporte un grand nombre d'exploitants privés occupant une grande portion de notre territoire. Les participants de ce secteur considèrent que les agriculteurs ont un rôle distinct à jouer dans les processus de gouvernance de l'eau. Cependant, ils ont mentionné que les agriculteurs préfèrent une gestion qui n'est pas régie par des outils réglementaires classiques.

Avec 12 millions d'acres de terres agricoles en Ontario, par exemple, le secteur agricole reconnaît que le gouvernement ne peut pas simplement se fier à des directives ou des techniques de contrôle descendantes pour réglementer les activités ayant une influence sur les terres et les ressources en eau. Par conséquent, les fermiers et le secteur agricole doivent s'engager comme partenaire principal dans le processus décisionnel et dans la mise en œuvre des processus de gouvernance de l'eau. Par exemple, le secteur agricole est fortement impliqué dans le processus de protection des sources d'eau de l'Ontario en vertu de la *Loi sur l'eau saine*, un aspect qui a été discuté lors de l'atelier. Les représentants du secteur jouent un rôle actif au sein des comités de protection des sources organisés localement, lesquels ont reçu le mandat de préparer des plans de protection des sources d'eau pour guider la mise en œuvre de la protection des sources d'eau dans la province.

En Alberta, un endroit où l'approvisionnement en eau se fait rare dans le sud de la province, l'irrigation est l'une des principales utilisations de l'eau. Dans cette région, l'industrie doit jouer un rôle important dans les processus de gouvernance de l'eau, conformément à la stratégie *Water for Life* de la province en raison de la grande dépendance à l'égard de l'eau de ce secteur. Les décisions prises par les comités de planification des bassins versants en collaboration avec les comités consultatifs ont le pouvoir d'influer sur les décisions liées à l'attribution de l'eau. Ainsi, les fermiers de l'Alberta participent activement aux processus collaboratifs de gouvernance dans leur province.

Mines

Le secteur des mines des Territoires du Nord-Ouest s'intègre à un réseau complexe de mécanismes de réglementations et de gouvernance des ressources des terres et de l'eau. L'entreprise Diavik Diamond Mines inc. (membre du groupe d'entreprises Rio Tinto) est située sur une île du lac de Gras dans les T.-N.-O., et ses activités sont réglementées par un grand nombre d'agences et de conseils œuvrant à divers niveaux. Pour cette entreprise, la participation aux processus de gouvernance de l'eau fait partie intégrante de ses affaires. Par exemple, les activités de Diavik dépendent d'une licence d'utilisation d'eau émise par l'Office des terres et des eaux du Wek'èzhii, un groupe de cogestion reconnu légalement composé de quatre membres nommés par le gouvernement fédéral et le gouvernement Tlicheo.

Quant à l'évolution des rôles et des responsabilités, les activités de Diavik ont été sujettes à une répartition grandissante de l'autorité parmi une multitude d'intervenants, dont des organismes de réglementation, des communautés et des groupes Autochtones. Par exemple, au lieu de laisser l'industrie interagir seul avec les organismes de réglementation, on s'attend de plus en plus à ce que les entreprises parviennent à résoudre leurs problèmes avant qu'ils soient portés devant le Conseil. Cette méthode implique un travail conjoint avec les communautés et les intervenants dans le but de trouver des solutions et d'aborder les préoccupations. À cet égard, l'objectif est de faire de l'industrie un participant actif dans les réseaux de gouvernance.

L'exemple des mines des T.-N.-O. était important, car il a démontré comment les « nouvelles » initiatives de gouvernance de l'eau (précisément les modes de gouvernance participative et collaborative) peuvent s'intégrer aux cadres réglementaires classiques. Cela souligne que l'innovation en gouvernance ne nécessite pas obligatoirement le renouvellement complet des mécanismes déjà établis, comme les lois et les politiques.

Forêts

Les expériences dans le secteur de la foresterie ont réellement reflété l'étendue des activités des entreprises. Les processus collaboratifs de gouvernance de l'eau s'organisent habituellement autour des bassins versants. Cependant, les entreprises forestières se soucient plutôt des parcelles de récolte, lesquelles concordent rarement avec les limites des bassins versants. Par conséquent, la pertinence directe des processus de gouvernance en fonction des bassins versants est souvent limitée dans les activités forestières.

L'un des représentants du secteur a indiqué qu'en général, l'industrie forestière perçoit les avantages d'une participation aux processus collaboratifs de gouvernance de l'eau comme étant limitée et floue. Ce secteur réagit fortement aux signaux provenant du gouvernement et des mécanismes de réglementation. Selon les participants, on a l'impression, dans l'industrie, que la gouvernance de l'eau n'occupe pas une place prioritaire au sein du gouvernement, ainsi, le secteur forestier ne ressent pas le besoin d'en faire une priorité. Par conséquent, plusieurs entreprises ne voient pas ce qui pourrait les motiver à participer activement au-delà des exigences législatives en vigueur. Malgré le fait que bon nombre d'entreprises novatrices du secteur aient démontré, par des projets pilotes, qu'elles reconnaissaient l'importance de l'utilisation et de la conservation de l'eau, il est possible de faire mieux dans l'ensemble de ce secteur.

2.3. Résumé

Tout au long de l'atelier, un message a manifestement fait surface : la gouvernance de l'eau est importante pour l'industrie et l'industrie est importante pour la gouvernance de l'eau. Comme l'ont démontré les exemples ci-dessus, la disponibilité, l'utilisation et la gouvernance de l'eau sont des préoccupations communes dans l'ensemble des secteurs des ressources naturelles. Dans tous les secteurs, la gouvernance implique de plus en plus d'intervenants dans les processus décisionnels. La mesure dans laquelle les entreprises des secteurs des ressources naturelles se considèrent comme des participants – de façon active ou réticente – varie fortement. Malgré tout, l'atelier a souligné l'importance de l'engagement des entreprises du secteur dans les processus collaboratifs de la gouvernance de l'eau. Ces processus génèrent des décisions et des actions qui influent sur l'accès à l'eau et la capacité de l'industrie à utiliser l'eau. Cela se répercute inévitablement sur les secteurs des ressources naturelles, et on s'attend maintenant à ce qu'elles participent aux processus décisionnels. Alors que l'industrie a l'occasion de jouer un rôle plus important qu'auparavant dans la prise de décisions, l'évolution des rôles et des attentes crée également des défis communs. Ceux-ci sont étudiés dans la prochaine section du rapport.

3. Défis

Les présentations et les discussions ont permis d'identifier les défis auxquels est confrontée l'industrie et les entreprises des secteurs des ressources naturelles quant aux processus collaboratifs de gouvernance de l'eau. Bien que certains défis particuliers soient liés à des secteurs et des contextes précis, la plupart des défis sont communs à l'ensemble des secteurs et des régions du Canada. La présente section propose un survol des défis particuliers, pour ensuite identifier et aborder certains des obstacles communs et intersectoriels soulevés par les participants à l'atelier.

3.1. Défis particuliers à certains secteurs et certaines régions

Plusieurs défis clés ont été identifiés selon les différents secteurs industriels ou les régions. Par exemple, les représentants du secteur des forêts ont soulevé le manque de motivation quant à leur participation aux processus collaboratifs qui peut s'avérer coûteuse et chronophage. Il s'agit d'une industrie grandement influencée par les pressions du marché et surtout par les demandes d'attestation d'une tierce partie, telles la FSC et la CSA. Or, l'amélioration de la gouvernance de l'eau n'occupe pas actuellement une place importante dans « l'approbation publique » pour exercer leurs activités. Sans une pression externe considérable de la part du gouvernement ou des systèmes de certification (deux puissants incitatifs au changement dans l'industrie), afin de les amener à s'engager dans les processus de gouvernance de l'eau, les participants ont laissé entendre que peu de chose motivait les entreprises à augmenter leurs coûts en échange de ce qui leur apparaît comme de maigres avantages. Les participants à l'atelier ont constaté que ces enjeux étaient similaires dans l'est et dans l'ouest du Canada.

Alors que toutes les régions présentent des contextes particuliers qui influenceront sur les processus de gouvernance de l'eau, dans certaines régions, l'industrie est confrontée à des défis particuliers. Par exemple, plusieurs discussions étaient axées sur le Nord canadien (Yukon, T.-N.-O. et Nunavut) et sur la nature des défis à relever dans cette région. Le secteur des mines des T.-N.-O. a soulevé la complexité extraordinaire des institutions, des règlements et de la gouvernance dans leur administration, là où il y a une plus grande répartition des responsabilités de gouvernance entre les divers intervenants qu'ailleurs au Canada. Par conséquent, on a indiqué que la prise de décisions s'avère un processus très complexe et concerne plusieurs relations formelles et informelles. On peut donc constater que les processus en place peuvent être inefficaces pour toutes les parties, y compris les entreprises minières, les communautés et les organismes de réglementation. Le manque de ressources financières et humaines pour prendre en charge certaines des responsabilités a été identifié comme un défi dans presque tous les contextes, mais ces préoccupations représentent un obstacle particulièrement important dans le Nord.

Le contexte unique de l'eau dans le sud de l'Alberta a également été abordé. Cette région accorde une importance sans précédent (au Canada) à l'approvisionnement en eau, car son économie agricole dépend largement de l'irrigation et les ressources hydriques sont très limitées. Par exemple, on a dû limiter l'allocation de l'eau de certains bassins vu le manque d'eau dans la région. Les participants à l'atelier ont laissé entendre qu'il est difficile pour le secteur agricole d'œuvrer dans un tel contexte et que les défis risquent d'augmenter avec la pression pour atteindre les objectifs environnementaux.

3.2. Défis et préoccupations intersectoriels

La plupart du temps, les défis soulevés au cours de l'atelier s'appliquaient communément à toutes les instances et à tous les secteurs de l'industrie. Les défis abordés dans la présente section sont importants pour les représentants de la plupart des secteurs, sinon de tous les secteurs, et sont apparus comme des thèmes communs tout au long de l'atelier.

Ressources et capacité

Les ressources et la capacité d'agir représentent l'un des défis communs identifiés par les représentants de tous les secteurs. La capacité est multidimensionnelle. Sur le plan de la gouvernance de l'eau, il est très important de s'assurer que toutes les parties (l'industrie, ainsi que les autres intervenants) possèdent la capacité de participer entièrement aux processus de gouvernance. Les participants ont souligné l'importance particulière des ressources financières et humaines, des connaissances et de l'expérience. De plus, ils ont laissé entendre que le manque de capacité est à la base de la plupart des difficultés liées aux processus de gouvernance de l'eau, ce qui fait du développement des capacités un élément essentiel au succès de la gouvernance.

Les représentants de l'industrie ont souligné qu'une participation aux processus décisionnels demandait beaucoup de temps et d'argent. On oblige souvent les entreprises à siéger à plusieurs comités et à participer à une série de processus collaboratifs, ce qui est une préoccupation majeure, surtout pour les petites entreprises qui ont peu de ressources humaines pour remplir ces rôles. Par exemple, il est possible qu'une petite entreprise forestière n'ait qu'une ou deux personnes dont le travail consiste à participer à des rencontres et à des processus. L'épuisement professionnel inquiète ces entreprises. La perspective de devoir participer à d'autres processus collaboratifs signifie que les ressources déjà limitées devront être étirées davantage, ce qui empêche ces entreprises de participer de façon significative.

Certains participants pensent que même si les entreprises ont le temps, l'argent et les ressources humaines nécessaires pour s'engager dans des processus collaboratifs de gouvernance, les gouvernements et les communautés manquent souvent de ressources adéquates pour participer efficacement. Par exemple, certains ont souligné la situation des comités des terres et de l'eau des T.-N.-O., qui sont relativement petits et qui doivent se tourner vers d'autres groupes pour parvenir à acquérir des connaissances scientifiques et de base, et résumer l'information pour la prise de décision. La faiblesse des ressources et de la capacité est ressentie vivement dans le Nord, mais des défis similaires font aussi surface dans la plupart des autres régions.

Dans le cadre des processus de gouvernance, les participants ont noté que l'accroissement des capacités est un élément essentiel souvent négligé. Les participants ont identifié plusieurs priorités visant à accroître les capacités. Notamment, accroître les habiletés de négociation et de facilitation, développer et partager les connaissances, et créer des outils et des ressources d'orientation pour les processus collaboratifs de prise de décisions. Dans le cas des comités de protection des sources de l'Ontario, les efforts d'accroissement de la capacité (en offrant des formations professionnelles au président) seraient essentiels au succès du processus.

Rôles et responsabilités

Les enjeux liés à l'eau sont ressentis à tous les niveaux, tant à l'échelle nationale que régionale, et concernent une foule d'acteurs provenant des gouvernements, de l'industrie et des entreprises, des groupes intéressés, des propriétaires de terres privés et des citoyens. Les participants à l'atelier ont insisté sur le fait qu'il peut être extrêmement difficile de bien coordonner les rôles et les responsabilités des multiples acteurs impliqués dans le processus.

Comprendre les différents rôles et responsabilités au sein de la planification, des conseils et de la mise en œuvre dans les processus collaboratifs de gouvernance représente un défi. Les participants ont fait remarquer que les fréquents changements de mandats peuvent semer la confusion quant aux rôles et responsabilités des comités. Un des principaux défis soulevés concerne la tension provoquée par la transition entre l'étape de conseil et celle de la mise en œuvre. Dans le cas de la protection des sources d'eau de l'Ontario, par exemple, plusieurs questions se posent sur ce qui se passera lorsque les comités de protection des sources auront élaboré leurs plans. On a précisé que d'assurer la responsabilisation de la mise en œuvre présente un défi majeur et que les rôles que devront jouer les comités de protection des sources après l'étape de planification demeurent flous.

Dans un même ordre d'idées, les participants de l'Alberta ont mentionné qu'ils étaient incertains des rôles et responsabilités des Comités consultatifs d'aménagement de l'eau (WPAC). Ils savent que ces organismes jouent un rôle consultatif officiel, mais ne savent comment les conseils et les recommandations promulgués par les WPAC sont pris en considération par le gouvernement de l'Alberta dans la prise de décisions. Par exemple, un participant a relaté qu'un des WPAC a alloué beaucoup de temps et d'efforts au développement d'un plan sur la quantité d'eau. Ce plan a été déposé au ministère de l'Environnement de l'Alberta, qui en a utilisé quelques parties et ignoré d'autres. Les membres du WPAC n'ont pas su pourquoi certaines parties ont été utilisées et d'autres non, ce qui a provoqué de la frustration et de l'incertitude quant à leur mandat.

Dans un environnement de grande complexité institutionnelle, Diavik, aux T.-N.-O., a eu du mal à comprendre son rôle dans les processus collaboratifs de gouvernance, et les attentes des autres parties. Il a été possible d'améliorer la compréhension en clarifiant les rôles et responsabilités et en publiant des directives explicites et formelles sur la collaboration. Les participants ont convenu que c'est une condition préalable pour améliorer l'efficacité de la collaboration.

Un autre défi lié aux rôles et responsabilités porte sur la justice et l'équité dans les processus collaboratifs, car les capacités et les attentes diffèrent selon les participants. Les processus collaboratifs partent souvent du principe que les participants sont des partenaires égaux dans la prise de décisions. Cependant, c'est rarement le cas, car les capacités, le pouvoir, les obligations et les responsabilités des partenaires diffèrent grandement. Il s'agit d'une préoccupation particulièrement importante dans les cas où de grandes entreprises possédant un personnel d'expérience et professionnel collaborent avec des membres de communautés petites ou isolées qui ne détiennent pas les mêmes compétences.

Assurer une représentation et un engagement significatifs

Les participants ont soulevé l'importance de la représentation des intervenants et des détenteurs de droits dans les processus de gouvernance de l'eau. Notamment en ce qui concerne les parties de l'industrie, les participants ont indiqué que la représentation dans les divers secteurs n'est pas toujours adéquate, surtout si on tient compte de la nature variée des secteurs des ressources naturelles. Par exemple, lorsqu'un processus comprend un représentant du secteur des mines, on ne peut pas garantir que cette personne puisse représenter les divers intérêts de l'ensemble du secteur. Les participants ont notamment mentionné que les intérêts et les préoccupations des gens et des entreprises concernés dans l'exploration minière peuvent être très différents de ceux des entreprises minières. Pourtant, ces différences ne sont pas toujours prises en considération lorsqu'il est question d'assurer une représentation et un engagement significatifs dans les processus collaboratifs de gouvernance.

La participation active des Autochtones dans les processus de gouvernance de l'eau est un thème qui s'est démarqué. Tous les secteurs des ressources naturelles des différentes régions du pays considèrent cette question importante. L'un des points importants, c'est que les Autochtones du Canada (Premières nations, Inuit et Métis) jouent un rôle caractéristique en tant que détenteurs de droits. Autrement dit, ils ne sont pas de simples « intervenants ». Les droits des Autochtones sont uniques, car ils sont fondés sur la loi constitutionnelle, les revendications territoriales, les ententes et traités sur l'autonomie gouvernementale, et l'affirmation continue des droits des Autochtones par la Cour suprême du Canada. Cela signifie que les Autochtones occupent une place qui diffère fondamentalement de celle des intervenants habituels (telles l'industrie et les ONG) dans la gouvernance de l'eau. L'accommodation et l'implication adéquate des Autochtones dans les processus de gouvernance de l'eau présentent donc un défi clé dans l'ensemble des secteurs des ressources naturelles.

Les représentants de l'industrie ont soulevé le défi de concilier la vision « occidentale » de la science et de l'environnement avec la vision holistique caractéristique des peuples autochtones. Les participants ont souligné l'importance d'aborder ce défi, et la nécessité d'avoir une pensée plus holistique afin d'intégrer les perspectives autochtones et les connaissances traditionnelles dans les processus de gouvernance. On reconnaît que les processus de gouvernance souvent élaborés dans le but d'établir des relations entre des partenaires ne sont pas fidèles aux traditions et aux perspectives des Autochtones. Ainsi, nous devons aborder de façon particulière cette réalité afin de concevoir des processus qui facilitent la création de relations significatives avec les partenaires autochtones. Par exemple, dès le début du processus, le Comité du bassin Fraser a fait des efforts pour que le Conseil soit composé d'un quart de représentants des Premières nations afin d'intégrer les perspectives des Premières nations à la constitution du Comité et aux principes opérationnels.

Dans le contexte de la protection des sources en Ontario, la *Loi sur l'eau saine* intègre des représentants des Premières nations sur le Comité de protection des sources. Cependant, il a été difficile de pourvoir ces postes, car les membres des Premières nations hésitaient à participer à un processus provincial. Il a donc fallu près de deux ans avant de pourvoir tous les postes disponibles du *Thames-Sydenham and Region Source Protection Committee*. La représentation demeure une préoccupation. Il y a sept Premières nations dans la région de Thames-Sydenham,

mais seulement deux sièges alloués aux Premières nations sur le Comité. Il est difficile de savoir réellement à quel point les deux représentants peuvent s'exprimer au nom des autres Premières nations (bien que cet aspect préoccupe également tous les membres du Comité qui siègent pour un secteur en particulier).

En Alberta, les situations juridiques et les litiges à propos des droits issus des traités des Premières nations compliquent les négociations avec les membres des Premières nations et leur participation dans les processus de gouvernance. Dans certains cas, surtout dans la région d'Athabasca, les membres des Premières nations n'ont aucune envie de participer aux processus collaboratifs pour ces raisons. Plusieurs facteurs contextuels complexes compliquent les relations dans de telles conditions, ce qui limite les perspectives de coopération.

Les présentations et les discussions durant l'atelier ont bien démontré que les représentants de tous les secteurs des ressources naturelles reconnaissent et comprennent les défis pour assurer une représentation et une participation significatives des Autochtones dans les processus de gouvernance de l'eau. Cependant, on a aussi constaté qu'il est difficile d'établir un véritable accord avec les Autochtones, un aspect qui nécessitera un ajustement des approches de collaboration de la part des entreprises.

Assurer la responsabilisation et la légitimité

Les participants ont exprimé leurs préoccupations quant à la responsabilisation et la légitimité dans les processus collaboratifs de gouvernance. La répartition de l'autorité et du pouvoir décisionnel, caractéristique des processus collaboratifs de gouvernance, peut poser des défis considérables, car, lorsque la responsabilisation est partagée entre plusieurs acteurs, on peut difficilement garantir les résultats et les conséquences. Sans une approche claire de gouvernance descendante, qui est responsable de la mise en œuvre et de l'exécution des actions appropriées? Qui s'occupe de garantir que la mise en œuvre est adéquate et opportune? L'une des situations difficiles abordées durant l'atelier visait la responsabilisation dans la mise en œuvre du processus de planification de la protection des sources en Ontario. Par exemple, si un plan de protection des sources prévoit l'élimination d'une fosse septique, qui obligera les propriétaires à le faire? Sans une réglementation musclée pour la mise en œuvre et l'exécution, le comité de planification multipartite qui a pris les décisions ne pourra pas garantir l'application efficace du plan. De quelle façon ces défis peuvent-ils être surmontés?

La légitimité présente également un défi dans les processus collaboratifs de gouvernance. Dans les processus collaboratifs impliquant plusieurs intervenants, des questions de légitimité se posent sur la façon dont les acteurs deviennent impliqués dans le processus. Est-ce que les bons intervenants sont concernés? Est-ce que tous les participants sont perçus comme ayant une légitimité égale?

Intégration

Bon nombre de participants ont identifié l'intégration comme un défi commun à tous les secteurs des ressources naturelles de l'ensemble des régions. Les nouveaux mandats de gouvernance de l'eau doivent souvent s'intégrer à des milieux institutionnels déjà existants et souvent denses. L'expérience démontre que l'intégration de la gestion de l'eau à des activités telles l'aménagement du territoire et la gestion des déchets peut s'avérer complexe. L'intégration à différentes échelles et instances, et avec divers niveaux de responsabilité et de régimes de planification et de gestion, peut nécessiter la création de nouvelles normes pour les interactions et les affaires, ce qui rend le développement et la mise en œuvre plus difficile. Lors de l'atelier, on a constaté que les secteurs des ressources naturelles considèrent l'intégration comme un défi quant à la gouvernance collaborative de l'eau.

Le fait qu'un nombre incalculable de décisions ont un effet sur l'eau ou y sont liées, mais sans relever du domaine de l'eau, ajoute à la complexité de la gouvernance de l'eau. Par exemple, les politiques énergétiques, l'aménagement du territoire, les réglementations des déchets industriels et les stratégies de gestion ont tous des répercussions sur les ressources hydriques. Un manque d'intégration entre les initiatives qui se chevauchent ajoute à l'incertitude ressentie par l'industrie par rapport à ces processus.

Les représentants de l'Alberta se préoccupent de la complexité institutionnelle grandissante alors qu'ils continuent à élaborer de nouvelles ententes de gouvernance (notamment la superposition de l'aménagement du territoire, de la stratégie *Water for Life* et d'autres initiatives) qui impliquent la mise sur pied de conseils et de comités pour la prise de décisions sur l'utilisation des terres et de l'eau. À l'heure actuelle, il y a peu de certitude quant à la façon dont les processus et les groupes de planification existants s'intégreront aux nouvelles initiatives. Les participants ont indiqué qu'on devra clarifier les liens entre la planification de la gestion de l'eau, l'allocation de l'eau et l'aménagement du territoire en Alberta, et la façon d'intégrer les différents mandats et responsabilités de ces initiatives de gouvernances multiples qui se chevauchent. Les participants ont laissé entendre que les entreprises du secteur des ressources naturelles cherchent à mieux cerner les rôles, les responsabilités, les mandats, etc.

Pour l'industrie, l'intégration des processus à différentes échelles représente un défi considérable. Avec la multitude des processus de gouvernance à divers niveaux, l'industrie s'interroge sur la place qu'elle devrait occuper. À quel niveau de gouvernance ses intérêts seraient-ils mieux représentés? Par exemple, une entreprise forestière avec des ressources limitées devrait-elle participer dans les processus de planification à l'échelle provinciale ou bien à un comité régional des sous-bassins versants?

Gestion du changement et de l'incertitude

On a constaté que d'œuvrer dans un environnement caractérisé par le changement et l'incertitude élevée représente des défis cruciaux pour l'industrie. Bien que les entreprises des secteurs des ressources naturelles aient l'habitude d'évoluer dans des contextes qui changent rapidement, elles ont besoin d'un certain degré de certitude afin de pouvoir prendre des décisions et investir de façon raisonnée. Pour ces entreprises, la sécurité des investissements est directement liée aux droits relatifs aux terres et aux ressources. Pour l'industrie, les changements dans la gouvernance de l'eau présentent une menace possible à la sécurité de ses affaires, surtout lorsque ces changements se produisent dans un contexte incertain et peuvent avoir un impact sur les droits relatifs aux terres et à l'eau.

La nature cyclique des gouvernements et les cycles électoraux sont perçus comme un obstacle supplémentaire à la planification efficace à long terme, un enjeu critique pour offrir une certitude aux entreprises industrielles. Sans certitude et clarté dans le processus, on a laissé entendre que les entreprises craignent que les résultats des processus collaboratifs de gouvernance puissent être injustes. Par exemple, le contexte réglementaire et la gouvernance concernant l'exploration minière diffèrent dans chaque province et territoire. Le processus d'octroi des permis d'exploration du Nunavut est beaucoup plus complexe que celui des T.-N.-O. Cependant, c'est le Nunavut qui connaît le plus d'activités liées à l'exploration, contrairement aux T.-N.-O., où il y en a très peu. Les entreprises d'exploration qui déploient des efforts et investissent pour faire la demande d'un permis veulent comprendre le fonctionnement du processus d'octroi. Malgré la complexité du processus d'octroi de permis au Nunavut, les participants ont noté que les investisseurs ressentaient une plus grande certitude. Les processus de gouvernance qui n'offrent aucun degré de certitude aux investisseurs seront perçus comme des obstacles par les entreprises œuvrant dans les secteurs des ressources naturelles.

3.3. Résumé

La nature évolutive de la gouvernance de l'eau au Canada a plusieurs conséquences sur les secteurs des ressources naturelles et pose de nombreux défis considérables. Les présentations et discussions de l'atelier ont mis l'accent sur les défis suivants qui préoccupent les secteurs des ressources naturelles au Canada : l'assurance d'offrir une capacité adéquate, la définition des rôles et responsabilités, la garantie d'une représentation et d'une participation des Autochtones et des secteurs des ressources naturelles, la nécessité de la responsabilisation et de la légitimité, l'intégration des facteurs environnementaux et économiques, le partage des connaissances et la gestion du changement et de l'incertitude.

Il est important de mentionner que, même si les thèmes et les défis soulevés dans la présente section ont été décrits séparément, ils sont tous interreliés et ne peuvent pas être séparés ou véritablement considérés indépendamment les uns des autres. Les défis auxquels est confrontée l'industrie dans les processus collaboratifs de gouvernance de l'eau sont complexes et nuancés, et ces défis englobent plusieurs autres éléments qui n'ont pas été présentés dans le rapport.

4. Possibilités

Les divers défis que soulèvent les attentes et les rôles changeants dans la gouvernance collaborative de l'eau au Canada sont complexes et interreliés. La tâche qui vise à trouver des solutions novatrices pour permettre aux entreprises et aux organismes des secteurs des ressources naturelles de relever tous les défis de gouvernance de l'eau ne sera pas simple. En étant conscients de la complexité des défis à relever, les participants ont discuté des possibilités dans le but de trouver des options prometteuses. La présente section est basée sur ces discussions et résume les réponses aux deux questions clés suivantes :

- Quels sont les attentes et les désirs de l'industrie quant à leur participation?
- Qu'est-ce que les gouvernements peuvent faire pour rendre la participation significative?

4.1. Démontrer les avantages et offrir des mesures incitatives

Les représentants de l'industrie ont mentionné que le manque de mesures incitatives et d'avantages inhérents liés à la participation aux processus collaboratifs de gouvernance de l'eau représentait un défi. Ainsi, pour réussir à attirer l'industrie et à obtenir son appui dans les processus collaboratifs de gouvernance de l'eau, les gouvernements doivent démontrer les avantages et offrir des mesures incitatives adéquates. La nature des mesures incitatives devrait varier selon le contexte de l'industrie. Par exemple, les participants œuvrant dans l'industrie forestière ont mentionné que les systèmes d'attestations par de tierces parties représentent un puissant incitatif. Les entreprises répondent aux exigences des attestations afin de satisfaire les besoins et les attentes de leur clientèle. Les représentants de l'industrie forestière ont indiqué que l'intégration des références en matière de gouvernance de l'eau dans les systèmes de certification serait une méthode de motivation efficace et appropriée.

Dans les secteurs des ressources naturelles, l'interaction entre les organismes gouvernementaux de réglementation et l'industrie a longtemps été la pierre angulaire dans les processus décisionnels. Malgré la répartition grandissante de l'autorité de gouvernance parmi une variété d'acteurs, les représentants de l'industrie ont mentionné qu'ils continuaient à réagir plus fortement aux signaux lancés par le gouvernement et provenant des exigences réglementaires. Les représentants de l'industrie ont précisé que le gouvernement doit accorder une plus grande priorité aux processus collaboratifs de gouvernance de l'eau pour que l'industrie s'en préoccupe dans ses activités (plutôt que d'être une activité optionnelle).

L'une des stratégies possibles proposées par les participants pour encourager la participation de l'industrie aux initiatives de gouvernance et sur l'eau consiste à tirer avantage des entreprises novatrices qui participent à des projets pilotes afin de présenter les avantages de la collaboration avec d'autres entreprises. Les participants ont précisé l'importance de communiquer les réussites, les leçons apprises et les avantages aux autres entreprises et d'apprendre des erreurs commises pour faire évoluer la relation de l'industrie avec les processus de gouvernance de l'eau.

4.2. Clarifier les attentes des rôles et des responsabilités

Comme il a été précisé plus haut, le changement et l'incertitude, particulièrement en ce qui concerne les rôles et responsabilités dans les processus collaboratifs de gouvernance, présentent un défi considérable pour les secteurs des ressources naturelles. On doit absolument déployer de plus grands efforts pour clarifier les attentes liées à la participation, aux rôles et aux responsabilités afin d'offrir à l'industrie le degré de certitude que recherchent les entreprises. De tels efforts ont réussi dans les T.-N.-O., où il y avait une confusion à propos des rôles et des attentes en raison de l'importante complexité institutionnelle, surtout lorsque les attentes étaient floues et définies de façon informelle. La publication de directives formelles et explicites concernant la collaboration entre les participants et les processus collaboratifs a permis d'aider les entreprises minières, ainsi que les communautés et les autres partenaires, à mieux saisir leur rôle dans la gouvernance et les attentes des autres intervenants. À ce titre, les entreprises minières sont parvenues à participer aux prises de décisions collaboratives en ayant une meilleure compréhension de ce qu'on attendait d'elles, des rôles qu'elles ont à jouer et de ce qu'on attend des autres intervenants. Cela a permis aux entreprises d'intégrer plus facilement les processus collaboratifs de gouvernance à leurs activités.

Telle que mentionnée précédemment, l'incertitude est aussi créée par le fait que la gouvernance de l'eau se produit au-delà du domaine de l'eau. Les politiques de développement économique, par exemple, ont une influence sur la quantité et la qualité d'eau. Les participants reconnaissent qu'il est particulièrement difficile d'intégrer la prise de décisions relative aux facteurs sociaux, environnementaux et économiques avec la prise de décisions relative à l'eau. Néanmoins, ils ont aussi précisé que des efforts supplémentaires doivent être déployés afin d'intégrer les processus de gouvernance dans l'ensemble des secteurs et des domaines de planification. Du moins, il était important pour ceux qui se préoccupent le plus de la gouvernance de l'eau d'identifier et d'aborder, autant que possible, les décisions prises dans des contextes comme l'aménagement du territoire.

4.3. Orientation fédérale en matière de gouvernance de l'eau

Les participants aimeraient un plus grand leadership fédéral en matière de gouvernance de l'eau. Tel qu'indiqué précédemment, le changement et l'incertitude représentent des défis clés pour les secteurs de l'industrie qui participent aux initiatives de gouvernance de l'eau. Plusieurs participants ont laissé entendre que des décisions appuyées et guidées par un programme ou une politique nationale clairs, dans lesquels les rôles, les responsabilités et les mécanismes de mise en œuvre sont bien définis dès le début, pourraient servir à minimiser certaines des incertitudes ressenties dans la gouvernance de l'eau. Cet aspect était particulièrement important pour les industries pancanadiennes confrontées à une panoplie de régimes de réglementation.

Conscients de l'importance de prendre en considération le contexte et d'éviter les solutions uniformisées, abordées plus en détail ci-dessous, les participants ont précisé qu'une stratégie nationale de l'eau devrait permettre aux régions de s'adapter aux circonstances uniques, tout en respectant les lois et politiques existantes. L'attribution d'une certaine souplesse dans les stratégies nationales renforcerait les intervenants, dont l'industrie, quant au rôle du gouvernement fédéral. À ce titre, il a été proposé que le gouvernement fédéral soit perçu comme un joueur important dans une coalition nationale plus large (au lieu d'être le dirigeant exclusif).

L'incertitude relative à la gestion transfrontalière de l'eau constitue un autre enjeu important pour l'industrie. Lorsque les activités dépassent les limites des instances, les participants ont laissé entendre qu'un vide politique existait. Ainsi, les représentants de l'industrie jugent que le gouvernement fédéral a un rôle capital à jouer dans la gouvernance transfrontalière de l'eau.

4.4. Éviter les solutions uniformisées

Les secteurs des ressources naturelles sont confrontés à plusieurs défis communs dans l'ensemble des secteurs et des régions, mais l'atelier a démontré indéniablement que le contexte est important. Par exemple, les ressources d'eau, les pressions exercées sur ces ressources, le type d'industrie qui utilise l'eau et les capacités des gens de chaque région à participer à la gouvernance collaborative de l'eau varient énormément au Canada.

Les participants ont affirmé que les efforts pour trouver des solutions aux défis abordés au cours de l'atelier doivent être déployés en portant une attention particulière au contexte. Quant aux secteurs des ressources naturelles, on doit tenir compte de la façon dont les industries et les entreprises utilisent les ressources hydriques, clarifier les incitatifs auxquels ils répondent essentiellement, établir la façon d'utiliser les mesures incitatives pour favoriser une collaboration significative, et déterminer comment les processus de gouvernance peuvent être conçus et appliqués de façon à répondre aux besoins de tous les participants. Par exemple, la certification représente un facteur important, surtout dans le cas du secteur forestier. L'intégration des préoccupations de gouvernance de l'eau dans les systèmes de certification pourrait servir d'incitatif pour les entreprises forestières. Cependant, cette approche peut ne pas être aussi efficace dans le secteur de l'énergie, car l'attestation par une tierce partie ne représente pas un facteur critique. La garantie d'avoir une représentation et une participation adéquates dans les processus collaboratifs est un autre exemple de l'importance du contexte. Dans l'industrie minière, il peut être approprié de faire participer des représentants de chaque établissement dans la gestion des bassins versants, car il peut y avoir une ou deux grandes entreprises en activité. Cependant, cette même approche ne serait probablement pas appropriée dans le cas de l'agriculture, car des centaines d'établissements de petite taille peuvent être associés au même bassin versant. On doit absolument reconnaître que, malgré les défis communs, des solutions logiques pour un secteur ou une région ne le seront pas nécessairement dans un autre contexte.

5. Conclusions

Les secteurs des ressources naturelles du Canada (agriculture, forêts, énergie et mines) jouent un rôle considérable dans la gouvernance de l'eau. Les processus de gouvernance de l'eau, c'est-à-dire la manière dont les décisions et les actions influent sur les ressources hydriques, deviennent de plus en plus collaboratifs en impliquant une panoplie d'acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans le processus décisionnel. Les entreprises œuvrant dans les secteurs des ressources naturelles devraient, elles aussi, être impliquées dans ces processus. D'une part, leurs activités peuvent être considérables dans le paysage, donc, sans leur participation, il y aurait un vide. D'autre part, les décisions prises grâce aux processus collaboratifs de gouvernance de l'eau peuvent avoir un effet sur les activités des entreprises du secteur.

L'un des thèmes clés soulevés lors de l'atelier a été l'importance de la gouvernance de l'eau pour les secteurs des ressources naturelles du Canada, surtout en raison de la forte dépendance à l'égard de l'eau dans plusieurs aspects de leurs activités. La reconnaissance de ce lien essentiel et comment il détermine la façon dont les membres du secteur entrevoient leurs rôles dans les processus de gouvernance de l'eau sont des éléments qui ont été clairement abordés dans les discussions de l'atelier.

La gouvernance collaborative de l'eau peut offrir de nombreux avantages relativement aux objectifs environnementaux, économiques et sociaux plus larges. À l'aide de forums collaboratifs tels que les partenariats et les comités multipartites, les processus collaboratifs de gouvernance peuvent avoir un effet positif sur la qualité et la quantité des ressources hydriques, tout en améliorant le partage des connaissances, l'apprentissage, l'appui, le développement de relations et la capacité de résoudre les problèmes de façon créative entre les participants. Les participants à l'atelier ont réitéré ces avantages possibles, et d'autres encore, qui peuvent être obtenus à l'aide des processus collaboratifs de gouvernance de l'eau.

Toutefois, la façon de garantir ces avantages a des répercussions sur les entreprises du secteur des ressources naturelles. Les participants à l'atelier ont énuméré plusieurs défis interreliés. Notamment, les présentations et discussions avec les professionnels de l'industrie ont souligné les défis qui préoccupent particulièrement les secteurs des ressources naturelles du Canada, et qui concernent l'assurance de capacités adéquates, la définition des rôles et des responsabilités, l'assurance d'une représentation et de la participation des Autochtones, l'intégration des facteurs environnementaux et économiques, le partage des connaissances et la gestion du changement et de l'incertitude.

Afin de relever ces défis, les participants ont indiqué qu'il faut démontrer précisément les avantages d'une collaboration pour l'industrie et offrir des mesures incitatives appropriées pour la participation de l'industrie dans les processus de gouvernance de l'eau. Selon les participants, les industries du secteur des ressources naturelles souhaitent clarifier les attentes, les rôles et les responsabilités liées à la gouvernance de l'eau. Certains participants considèrent qu'un leadership plus fort de la part du gouvernement fédéral dans la gouvernance de l'eau pourrait servir à réduire l'incertitude qui règne quant aux processus de gouvernance, et surtout par rapport aux enjeux transfrontaliers. Malgré les défis communs à tous les secteurs et régions, les participants ont précisé que, pour être efficaces, les solutions doivent être développées en portant une attention particulière au contexte.

La gouvernance de l'eau au Canada évolue, et ces changements se répercutent grandement sur les secteurs des ressources naturelles qui dépendent de l'eau et des droits relatifs à l'eau comme un élément essentiel au fonctionnement de leur entreprise. Les grands changements dans les processus décisionnels concernant l'eau, notamment la répartition de l'autorité parmi un large éventail d'acteurs qui utilisent un nouvel amalgame d'outils et de processus, la question que doit maintenant se poser l'industrie est la suivante : « Quel sera notre rôle dans le nouveau paysage de la gouvernance de l'eau au Canada? »

La reconnaissance des défis et les conséquences de ces changements dans la gouvernance de l'eau pour l'industrie sont une première étape. L'élaboration de solutions novatrices aux défis posés par les processus de gouvernance contemporains nécessitera collaboration et créativité. En faisant une place au dialogue pour aborder ces enjeux dans l'ensemble des secteurs et des régions, et en utilisant les idées obtenues pour parvenir à formuler des recommandations pratiques, l'atelier a contribué à créer un espace commun pour permettre au gouvernement de répondre aux besoins de l'industrie afin d'améliorer les processus collaboratifs de gouvernance de l'eau.

6. Annexe

6.1. Liste des participants

Jill Baker

Conseillère principale en politiques
Table ronde nationale sur l'environnement
et l'économie (TRNEE)

Katherine Balpataky

Associée en recherche
TRNEE

Bob Bedggood

Président
Thames-Sydenham and Region Source
Protection Committee

Bill Borland

Vice-président aux programmes fédéraux canadiens
AMEC Earth & Environmental

Bill Bourgeois

Ancien vice-président à l'environnement
et aux affaires gouvernementales chez Lignum
New Direction Resource Management Ltd.

Mark Cliffe-Phillips

Spécialiste en réglementation
Wek'èzhii Land and Water Board

Bernadette Conant

Directrice exécutive
Réseau canadien de l'eau

Maura Dales

Bureau de la liaison avec le Conseil des ministres
Ministère de l'Environnement, gouvernement
de l'Ontario, représentant le Comité d'élaboration
du programme de l'eau du Conseil canadien
des ministres de l'Environnement
Gouvernement de l'Ontario

Rob de Loë

Professeur et chaire de recherche universitaire
en politiques et gouvernance de l'eau et Président
du Water Policy and Governance Group
Université de Waterloo

René Drolet

Directeur, Politiques et recherche
TRNEE

Katie Fairbairn

Superviseure de la mise en œuvre
Direction des programmes de protection des sources
Ministère de l'Environnement de l'Ontario

Susan Farquharson

Directrice exécutive
Canadian Rivers Institute

Stella Fedeniuk

Ingénieure régionale en ressources hydrauliques,
Planification, Unité des pratiques de gestion des eaux
Agriculture et Agroalimentaire Canada

Cecilia Ferreyra

Conseillère principale
Élaboration de politiques de gouvernance
environnementale
Ministère de l'Environnement de l'Alberta

Lisa Hardess

Centre autochtone de ressources environnementales

Stephen Hawboldt

Directeur exécutif

Clean Annapolis River Project

Lise Hebabi

Experte-conseil principale et animatrice

Groupe Intersol Group

Christopher Hilkené

Membre de la TRNEE

Marc Hudon

Directeur

Programme Saint-Laurent et Grands Lacs

Nature Québec (UQCN)

Président, Priority Intervention Zone Committee

(Comité ZIP Saguenay) on the Saguenay River

Paul Kariya

Directeur exécutif

The Independent Power Producers Association
of British Columbia

Mike Kelly¹

Vice-président (absent)

Alberta Water Council

Gillian Kerr

Responsable, Water Allocation Management

Strategy, Environmental Assurance

Ministère de l'Environnement de l'Alberta

David Livingstone

Consultant

Gouvernement des T.-N.-O.

Yvon Maranda

Chef de service, Service de la gestion
intégrée de l'eau

Ministère du Développement durable,
de l'Environnement et des Parcs du Québec

David Marshall

Directeur exécutif

Conseil du bassin du Fraser

Brad May

Gestionnaire, Division de la recherche
en adaptation et répercussions

Environnement Canada

Gordon Macdonald

Conseiller principal en développement durable

Diavik Diamond Mines inc.

David McLaughlin

Président et premier dirigeant

TRNEE

Jessica Paterson

Coordonnatrice

Water Strategy, Water & Wastewater Branch

Ministère de l'Environnement de la Nouvelle-Écosse

¹ Il devait faire une présentation et participer à l'atelier,
mais n'a pas pu être présent.

Tara Payment

Analyste à l'environnement et aux affaires
réglementaires pour les opérations de l'Ouest
Association canadienne des producteurs pétroliers

Richard Phillips

Directeur général
Bow River Irrigation District

Allison Rippin-Armstrong

Consultante en environnement
Starfield Resources Inc.

Hugh Simpson

Analyste de programmes
Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation
et des Affaires rurales de l'Ontario

Georgia Simms

Associée en recherche
Water Policy and Governance Group
Université de Waterloo

Becky Swainson

Associée en recherche
Water Policy and Governance Group
Université de Waterloo

Alicia Vacing

Adjointe à la recherche
Water Policy and Governance Group
Université de Waterloo

Luc Vescovi

Conseil de la science et de la technologie du Québec

Michelle Vessey

Directrice à l'environnement
et au développement technique
Catalyst Paper, Crofton Division

Jennifer Vincent

Policy Development, Strategic Policy Directorate
Environnement Canada

Paul Wilson

Gestionnaire, Section de la planification des eaux,
Direction de la planification durable
Ministère de l'Environnement
du Nouveau-Brunswick

6.2. Ordre du jour de l'atelier

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

1^{er} Février 2010, Toronto (Ontario)

Hôtel Fairmont Royal York, salle Manitoba, 100, rue Front Ouest, Toronto (Ontario)

Objectifs

- Bien cerner les répercussions d'une gouvernance collaborative de l'eau pour les entreprises et les organisations qui font partie des secteurs des ressources naturelles du Canada (énergie, forêts, agriculture et mines).
- Explorer les rôles que les organisations des secteurs des ressources naturelles du Canada peuvent et devraient jouer dans ces processus.
- Tirer des leçons générales pour améliorer la gouvernance de l'eau en s'inspirant d'expériences récentes au pays s'appliquant globalement aux entreprises et aux organismes des secteurs des ressources naturelles.

Feuille de route

A. Ouverture et mise en contexte		
8 h 30	■ Déjeuner continental (café et jus, pâtisseries et muffins)	
9 h	■ Bienvenue et but – Préparer le terrain	Christopher Hilkene et René Drolet – TRNEE
	■ Révision de l'ordre du jour et de l'approche Introductions et attentes	Lise Hebabi – Animatrice
9 h 15	■ Antécédents et contexte Évolution de la gouvernance de l'eau au Canada	Rob de Loë – Université de Waterloo
	■ Forum ouvert – Période de questions	

B. Expériences des secteurs des ressources naturelles

Présentations et discussion sur les questions suivantes :

1. *Comment le rôle du secteur a-t-il changé dans le domaine de la gouvernance de l'eau au Canada dans votre région?*
2. *Qu'est-ce qui fonctionne bien?*
3. *Quels sont les défis de mise en œuvre?*

9 h 45 ■ Une série de présentations de chaque secteur. 15 minutes chacune, suivi d'une brève période de questions – peut-être 1 ou 2 questions sur chacune, visant la clarification seulement

Bob Bedggood

Président, Thames – Sydenham and Region Source Protection Committee
À propos de la protection des sources en vertu de la Loi sur l'eau saine (ON)

Bill Bourgeois, PhD

Directeur, New Direction Resource Management Ltd.
À propos du Conseil du bassin Fraser (C.-B.)

10 h 30 ■ Pause-santé

10 h 45 ■ Suite des présentations...

Gord Macdonald

Conseiller principal en environnement
Diavik Diamond Mines inc. (Rio Tinto)
À propos du Conseil des eaux des T.-N.-O. (T.-N.-O.)

Mike Kelly

Président, Développement des ressources hydriques, retraité, TransAlta
À propos de la stratégie Water for Life (AB)
(n'ayant pas pu se présenter, une brève présentation portant sur la stratégie Water for Life a été faite par Cecilia Ferreyra, ministre de l'Environnement de l'Alberta)

11 h 30 ■ Discussion en séance plénière : Quels ont été les thèmes clés?
Avez-vous d'autres points de vue?

12 h 15 ■ Dîner



C. Enjeux et défis

Collaborer avec succès à la prise de décisions sur l'eau au Canada dans votre secteur :

Quels sont les enjeux ou défis de portée générale et les solutions les plus prometteuses?

- 13 h
- Discussion 1 : Enjeux et défis
 - Discussions en table ronde
 - Plénière et organisation thématique (tous)

- 14 h 15
- Pause-santé

- 14 h 30
- Discussion 2 : Solutions
 - Discussions en table ronde
 - Plénière (tous)

D. Aller de l'avant

- 16 h
- Prochaines étapes
René Drolet, TRNEE
Rob de Loë, WPGG, Université de Waterloo
 - Mot de la fin
David McLaughlin, TRNEE

- 16 h 30
- Évaluation et clôture
Lise Hebabi, animatrice