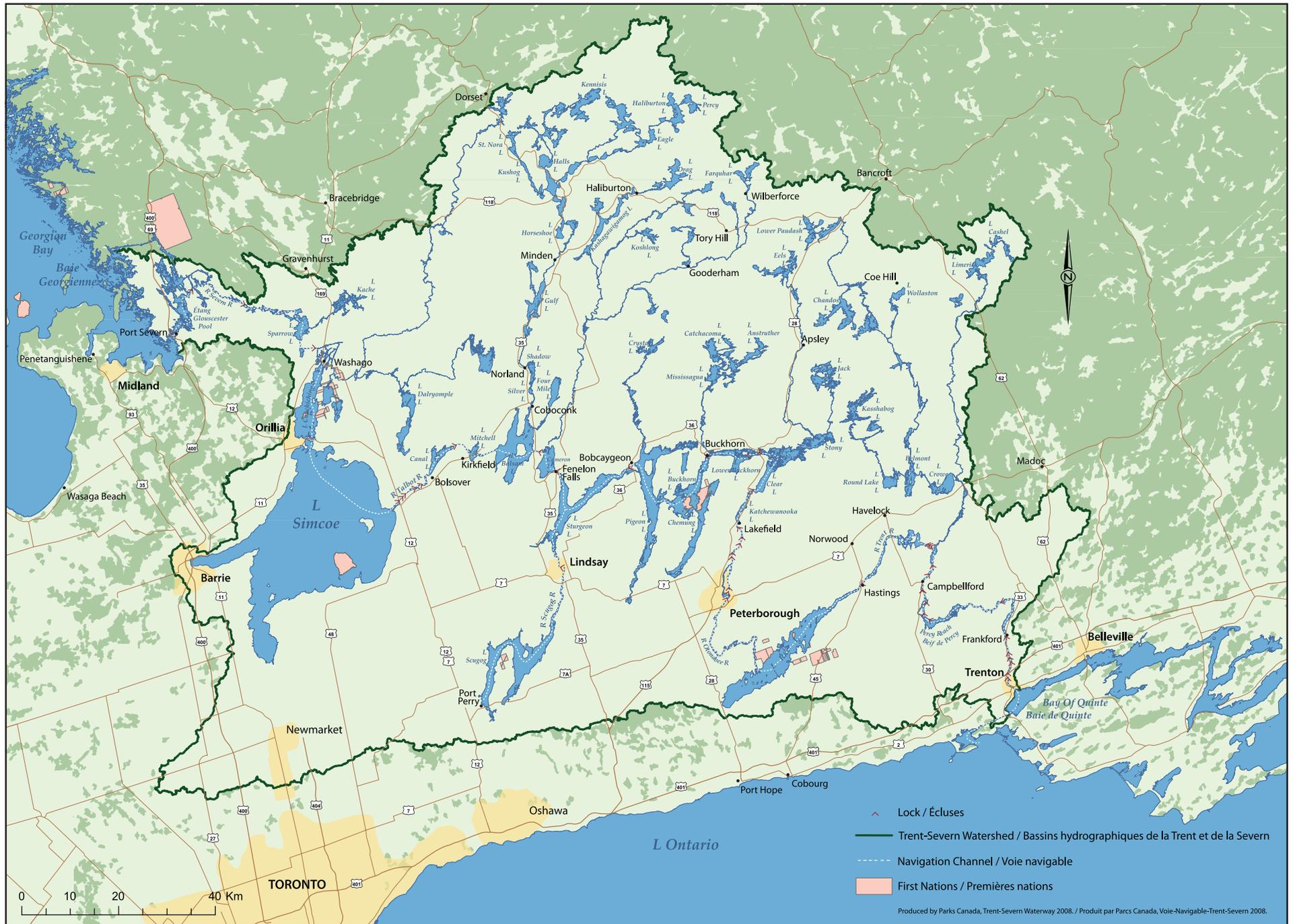


L'ESSENTIEL, C'EST L'EAU

Rapport de la Commission sur l'avenir de la voie navigable Trent-Severn

Une lieu historique national du Canada

MARS 2008



Remerciements

La production du présent rapport n'aurait pas été possible sans la contribution et l'aide de nombreuses personnes.

Des centaines de personnes, d'organisations, de directions et d'organismes gouvernementaux ont fait des présentations officielles dans le cadre de nos réunions publiques et nous ont fourni des documents écrits. Ces citoyens ont partagé avec nous leur temps, leurs connaissances, leur expérience, leurs idées et particulièrement leur passion. Nous leur en sommes très reconnaissants. Nous remercions également les quelque mille personnes qui ont assisté à nos assemblées publiques et participé à des discussions souvent animées, mais toujours productives.

De la même façon, le personnel de Parcs Canada nous a apporté une aide extrêmement précieuse et tous, sans exception, ont démontré leur engagement à l'égard de l'avenir de la voie navigable.

Le groupe de travail était bien servi par six membres du personnel et dirigé avec savoir-faire par un ancien directeur à Parcs Canada, M. Ken East, chargé de projet et conseiller principal. Leur savoir, leur énergie et leur engagement ont grandement facilité les choses, même s'ils nous ont toujours laissé suffisamment de questions sans réponse pour rendre notre travail à la fois intéressant et stimulant. Nos plus sincères remerciements à Ken, Richard Scott, Marnie Clement, Shirley Bond et aux étudiants Anu Radha Verma et Roddy Mackenzie.

Enfin, nous tenons à remercier Bruce Stanton, député de Simcoe-Nord, pour son initiative et son engagement à l'égard de l'avenir de la voie navigable Trent-Severn. M. Stanton était le maître d'oeuvre de la motion d'initiative parlementaire qui a reçu l'approbation unanime du Parlement et se trouve à l'origine de ce projet d'évaluation.

Also available in English.

La Commission reconnaît l'apport de Getting the Word Out et de Studio-N Graphic and Web Design à la production du présent rapport.

Photo-satellite de couverture reproduite avec la permission de NASA, the Visible Earth (<http://visibleearth.nasa.gov/>).



Papier recyclé



Panel on the Future of the Trent-Severn Waterway Commission sur l'avenir de la voie navigable Trent-Severn

Ministre de l'Environnement
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Mars 2008

Monsieur le Ministre,

Le 12 mai 2006, le Parlement a adopté à l'unanimité la motion d'initiative parlementaire 161, présentée par Bruce Stanton, député de Simcoe-Nord. La motion demandait au gouvernement « [d']envisager le bien-fondé d'évaluer l'avenir de la voie navigable historique Trent-Severn [...] ».

Un an plus tard, presque jour pour jour, le gouvernement du Canada nous a demandé de mener cette évaluation. C'est avec plaisir que nous présentons notre rapport.

Les recommandations que nous formulons sont le fruit de conversations avec de nombreux Canadiens – plus d'un millier d'entre eux. Nous avons tenu 30 assemblées publiques dans 16 localités de la voie navigable et de ses bassins hydrographiques, ce qui nous a permis de constater l'intérêt extraordinaire, voire la passion, qu'éprouvent nos citoyens pour ce remarquable lieu historique national et de prendre la mesure de leurs préoccupations quant à son avenir.

Nos recommandations reflètent également les réflexions des gouvernements municipaux, des Premières nations, des offices de protection de la nature, des moteurs de développement économique, des organisations environnementales et culturelles, des associations de plaisanciers ainsi que des associations représentant l'industrie nautique – exploitants de centres de villégiature et de marinas, centrales hydroélectriques et terrains de campings privés, entre autres.

Plusieurs études ont aussi appuyé notre travail. Il s'agit notamment d'études sur la façon dont d'autres voies navigables sont gérées et financées, de l'examen d'enjeux touchant la gestion de l'eau, de recherches sur les retombées économiques de la voie navigable dans les communautés et, enfin, d'un vaste examen de l'état de l'infrastructure publique de la voie navigable, dont la valeur est estimée à 1,4 milliard de dollars.

Qu'avons-nous trouvé?

Nous avons conclu, Monsieur le Ministre, que l'avenir de la voie navigable repose essentiellement sur... l'eau. La voie navigable est habituellement perçue comme un canal navigable reliant le lac Ontario à la baie Georgienne. En

fait, il s'agit de deux grands bassins hydrographiques situés en Ontario qui, au cours des deux derniers siècles, ont été sensiblement altérés par la construction de barrages et d'autres ouvrages techniques dans le but de favoriser l'établissement, les activités économiques et l'agrément des Canadiens.

Nous avons constaté que l'économie des communautés et la vie de millions de Canadiens, ainsi que leurs modes de vie, dépendaient de la gestion efficace de l'eau et nous n'avons pas la certitude que les méthodes de gestion courantes répondent aux normes qui seront certainement établies dans l'avenir.

Les citoyens perçoivent que la qualité de l'eau se détériore dans la voie navigable. Ils croient également qu'en raison de l'augmentation de la demande et du changement climatique, il y aura moins d'eau dans les bassins hydrographiques pour répondre aux besoins futurs de façon équitable et efficace, et qu'un régime de conservation énergétique fondé sur des principes scientifiques éprouvés et sur une technologie moderne est requis. Nous abondons dans le même sens.

Il ne règne pas une grande confiance, Monsieur le Ministre, dans la capacité des gouvernements à gérer efficacement la voie navigable. Des dizaines d'organismes gouvernementaux différents – qu'ils relèvent du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial, des administrations municipales ou des Premières nations – exercent une forme de compétence sur la gestion de la voie navigable, ce qui entraîne des chevauchements et des lacunes en matière de responsabilisation. Ces organismes ne semblent pas communiquer entre eux et ne disposent généralement pas de méthodes favorisant le dialogue avec le public.

Bon nombre de nos recommandations sont des solutions pratiques à ces problèmes de gouvernance. Certaines consistent en des mesures relativement simples, mais nécessaires pour clarifier les questions de compétence entre la province et le gouvernement fédéral; toutefois, pardessus tout, les gouvernements de tous les niveaux doivent apprendre à travailler ensemble de façon plus efficace et de concert avec les citoyens. Nous proposons la désignation d'une région patrimoniale nationale Trent-Severn et l'établissement d'un conseil sur la région patrimoniale comme outils d'établissement de buts communs et de mise en oeuvre de mesures communes.

Si le processus de planification de la protection des sources d'approvisionnement en eau déployé en Ontario est mis en oeuvre avec diligence et efficacité, il préparera le terrain à une eau de qualité pour l'avenir. Nous observons toutefois que la voie navigable Trent-Severn est et devrait rester un trésor national, et nous suggérons que des mesures de contrôle accrues de l'utilisation et de la fréquentation des lacs et des rivières appartenant à l'État constitueraient un important outil de préservation de la qualité de l'eau. Nous pressons également le gouvernement fédéral de soutenir les centaines d'organisations bénévoles qui sont devenues les véritables intendants de ces cours d'eau.

Nous croyons aussi qu'il n'est plus approprié qu'un gouvernement gère le stockage et le flux de l'eau alors qu'un autre s'occupe de l'affectation de la ressource. En outre, l'Agence Parcs Canada nous apparaît mal outillée pour s'occuper de gestion de l'eau. En conséquence, nous proposons qu'un organisme indépendant assume, avec la participation des gouvernements fédéral et provincial, la responsabilité de gérer le stockage et le flux de l'eau ainsi que l'affectation des ressources en eau dans les bassins hydrographiques, selon un modèle de gestion moderne axé sur la conservation.

Les Canadiens sont de plus en plus conscients que l'eau est une ressource limitée. En fait, la présence de l'eau ne leur suffit pas; elle doit être de qualité. Au moins six rapports importants sur la gestion de l'eau au Canada ont été diffusés au cours des trois dernières années, dont trois pendant notre mandat. Ces rapports traitent des mêmes enjeux que le nôtre – gouvernance fragmentée, modèles désuets de gestion axés sur l'approvisionnement, déclin de l'approvisionnement et gestion inadéquate.

Nous espérons que ce rapport contribuera à la poursuite des discussions sur l'avenir de l'eau au Canada – des discussions amorcées par deux ministres du gouvernement de l'Ontario au Symposium annuel A.D. Latonnell pour la conservation de novembre 2007, par le commissaire à l'environnement de l'Ontario dans son rapport annuel de 2007 et par le récent renouvellement de l'Accord Canada-Ontario concernant l'écosystème du bassin des Grands Lacs. Et nous osons espérer que ces discussions serviront à favoriser l'esprit de collaboration entre tous les gouvernements.

Bien que la voie navigable Trent-Severn ait été déclarée d'importance historique nationale en 1929, à notre avis, Monsieur le Ministre, la Commission des lieux et monuments historiques du Canada devrait revoir sa désignation. Nous estimons que la voie navigable Trent-Severn mérite qu'on reconnaisse bien plus que ses merveilles d'ingénierie. Les deux bassins hydrographiques qui la constituent devraient être reconnus pour leur paysage culturel d'importance nationale – qui a été témoin de la vie, de la culture et des aspirations des gens qui occupent la région depuis près de 10 000 ans.

Nous sommes particulièrement inquiets du fait que les ressources historiques placées sous la tutelle du gouvernement fédéral ne sont pas adéquatement protégées et nous demandons au gouvernement d'investir sans tarder des ressources additionnelles pour la réalisation de ce volet essentiel du mandat de Parcs Canada. Cet investissement devrait viser des programmes scientifiques, éducatifs et d'interprétation novateurs qui toucheront les visiteurs, les résidents riverains et la population grandissante de la région du Grand Toronto; en particulier, nos enfants devraient être intégrés au public cible par des programmes scolaires créatifs et des partenariats avec des collèges et des universités de diverses localités des deux bassins hydrographiques.

Il est important, Monsieur le Ministre, que tous les ordres de gouvernement améliorent leur capacité à réagir aux changements importants que nous avons constatés dans la façon d'utiliser la voie navigable. Les citoyens choisissent de plus en plus de vivre toute l'année sur les rives de ses lacs et rivières, souvent dans des développements d'immeubles ou de maisons en copropriété. Les centres de villégiature classiques sont remplacés par des installations plus prestigieuses. À certains endroits, des marinas cessent leurs activités.

Nous sommes particulièrement préoccupés par l'intérêt croissant du public à l'égard des grands espaces – ce public étant composé dans une très large mesure de segments divers de la population de la région du Grand Toronto, appelée à augmenter de 3,5 millions de personnes d'ici 2030. L'augmentation de la demande et les usages souvent incompatibles donnent déjà lieu à des conflits sociaux.

Nous pressons les gouvernements de collaborer pour élaborer une stratégie d'intervention face à ces changements; à cette fin, nous suggérons de créer un fonds pour aider les communautés à lancer des projets favorisant leur sentiment d'appartenance à la voie navigable et à réagir aux nouvelles réalités en matière de loisirs et de modes de vie.

Nous avons décelé un intérêt pour le développement du potentiel hydroélectrique de la voie navigable. Nous encourageons fortement ce développement dans la mesure où il ne se fait pas au détriment des valeurs naturelles et culturelles de grande importance. Dans le présent rapport, nous suggérons un certain nombre de mesures qui pourraient être adoptées par votre gouvernement pour concrétiser ce potentiel.

Par-dessus tout, il y a un besoin urgent de régler les graves problèmes de détérioration de l'infrastructure de la voie navigable, dont la majeure partie a plus d'un siècle. Les visiteurs dépendent de cette infrastructure pour profiter de la voie navigable. Plus important encore, les quelque 160 barrages sont essentiels pour l'alimentation en eau des communautés et des individus, la lutte contre les inondations, la production d'hydroélectricité et la protection des habitats essentiels, y compris ceux des espèces en péril.

Les investissements fédéraux dans l'entretien, la réparation et le remplacement de ces structures ne répondent à aucune norme raisonnable, pas même aux lignes directrices du Conseil du Trésor.

Nous reconnaissons, Monsieur le Ministre, que nos recommandations entraînent des coûts substantiels. Nous croyons toutefois que ces coûts demeurent modestes comparativement aux bénéfices extraordinaires que la voie navigable peut procurer aux Canadiens sur le plan économique, environnemental, culturel et social.

Le fait de mener cette évaluation à votre intention a été pour nous un grand privilège et nous tenons à souligner la prévoyance dont le gouvernement a fait preuve, de même que tous les députés, en commandant ce travail. Nous espérons que notre rapport sera à la hauteur de la confiance que le gouvernement nous a témoignée.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments distingués.



Douglas Downey
Président



Thomas H. B. Symons



Sandra Barrett



Douglas Rollins



Greg Bishop



Dean Peters

Table des matières

Chapitre 1	Introduction	1
Chapitre 2	Ce que nous avons appris	5
Chapitre 3	Une vision pour la voie navigable	11
Chapitre 4	Améliorer l'efficacité gouvernementale	15
Chapitre 5	Garantir l'avenir de notre eau	27
Chapitre 6	Planifier l'aménagement de lieux où il ferait bon vivre	41
Chapitre 7	Encourager le développement d'énergies renouvelables	47
Chapitre 8	Protéger, mettre en valeur et apprécier notre patrimoine culturel	51
Chapitre 9	Améliorer l'état de l'infrastructure de la voie navigable	61
Chapitre 10	Financement – Qui paie quoi et combien?	67

Annexes

Annexe A	Résumé des recommandations	71
Annexe B	Conseil sur la région patrimoniale Trent-Severn	77
Annexe C	Organisme indépendant de gestion de l'eau	81
Annexe D	Biographies des membres de la Commission	85
Annexe E	Présentations	87
Annexe F	Soumissions écrites	91
Annexe G	Cadre de référence de la Commission	95
Annexe H	Documents de référence	99

Chapitre 1

Introduction

Le 12 mai 2006, le député de Simcoe-Nord a présenté la motion d'initiative parlementaire 161 au Parlement.

Que, de l'avis de la Chambre, le gouvernement devrait envisager le bien-fondé d'évaluer l'avenir de la voie navigable historique Trent-Severn, un des lieux historiques nationaux de Parcs Canada, et la possibilité qu'elle devienne : a) un bien récréatif principal; b) une destination de renommée internationale pour les plaisanciers; c) une plus grande source d'énergie hydroélectrique propre et renouvelable; d) un catalyseur permettant de développer et de relancer l'économie des municipalités situées le long de ses 386 km; e) un modèle de développement durable.

Au cours des débats qui ont suivi, toutes les parties se sont exprimées en faveur de la motion en prenant conscience, comme M. Stanton l'avait fait avant elles, qu'en raison de son potentiel exceptionnel, la voie navigable Trent-Severn – un des joyaux du Canada – pouvait desservir de diverses façons les Canadiens et Canadiennes, ainsi que la population de l'Ontario. La motion a été adoptée à l'unanimité le 18 octobre 2006.

Environ un an, jour pour jour, après que M. Stanton eut présenté sa motion, l'honorable John Baird, ministre fédéral de l'Environnement et ministre responsable de Parcs Canada, a nommé un groupe indépendant de six experts chargés d'effectuer l'examen : Douglas Downey, président, Sandra Barrett, Thomas Symons, Dean Peters, Greg Bishop et Doug Rollins.

Le ministre Baird nous a rappelé que la voie navigable Trent-Severn est désormais bien plus qu'un ensemble d'écluses et de canaux servant au déplacement des bateaux. Il a évoqué les quelque 50 collectivités situées le long de ses rives et les centaines de milliers de personnes qui dépendent de la voie navigable pour l'eau potable, la protection contre les inondations, le tourisme et les activités récréatives. Il a aussi souligné le fait que la voie navigable a été la vitrine d'une époque et qu'elle a contribué de façon importante à la protection de la faune, des milieux humides et des aires de conservation.

La motion de M. Stanton et l'annonce du Ministre mettent en lumière aussi bien les possibilités que les problèmes. Depuis 1833, le rêve, puis la réalité, d'une voie navigable reliant le lac Ontario à la baie Georgienne sont inscrits dans le tissu même de l'Ontario. Construite entre 1833 et 1920, la voie navigable a été désignée lieu d'« importance nationale » par la Commission des lieux et monuments historiques du Canada en 1929. Avec ses 44 écluses, dont la plus haute écluse à ascenseur hydraulique, un ber roulant et environ 160 barrages et installations de régulation des eaux, elle constitue une merveille de génie civil. Quarante et un lacs réservoirs situés dans les hautes-terres d'Haliburton garantissent les niveaux d'eau requis pour la navigation.

Après quelque 180 ans, le mandat initial de la voie navigable est maintenant remis en question en raison des attentes et des besoins grandissants des intervenants, qui sont de plus en plus nombreux. Sur le plan géographique, la voie navigable est le lieu historique national du Canada le plus étendu; c'est aussi celui qui comprend le plus grand nombre de biens physiques. Elle dessert une population régionale de plusieurs millions de personnes et vient appuyer l'économie de plus de 100 collectivités établies le long de ses bassins hydrographiques.

En tant que lieu historique national, la voie navigable doit être gérée de manière à assurer la protection et la mise en valeur de ressources culturelles d'importance nationale. Cependant, les organismes gouvernementaux et environnementaux s'attendent aussi à ce que sa gestion permette d'en protéger les valeurs naturelles, notamment les espèces en péril et l'intégrité du littoral.

Les propriétaires de chalets, les riverains et les visiteurs s'attendent à ce que la voie navigable soit gérée de manière à contribuer à leur qualité de vie et à leurs intérêts récréatifs. Les municipalités et les particuliers établis dans l'ensemble des bassins hydrographiques estiment que la voie navigable devrait être gérée de manière à assurer un approvisionnement en eau à la fois suffisant et de qualité. Les divers ordres de gouvernement, les grandes sociétés et les propriétaires de petits commerces s'attendent à ce que la voie navigable contribue à l'économie de la région. Et il y a de nombreux autres intérêts.

L'infrastructure de la voie navigable a pris de l'âge et se détériore. La voie navigable comprend plus de 1 500 biens dont le coût de remplacement total équivaut à plus de 1,4 milliard de dollars. On estime les coûts d'entretien et de réfection à plusieurs centaines de millions de dollars au cours des 15 à 20 prochaines années.

Le cadre de compétence, de gouvernance et de réglementation ne semble pas convenir aux nouveaux rôles de la voie navigable, ni même à ses besoins actuels. Les responsabilités connexes dépassent largement le mandat de l'Agence Parcs Canada, chargée de la gestion de la voie navigable. En tant que principal outil de gestion de Parcs Canada, le *Règlement sur les canaux historiques* est désuet et en grande partie inapplicable. C'est sans parler de l'incertitude entourant les responsabilités légales et juridictionnelles de Parcs Canada par rapport à celles de la province et des municipalités voisines, surtout en ce qui concerne les activités de gestion des terres.

Le Ministre nous a demandé de formuler des recommandations quant à une nouvelle vision de la voie navigable qui permettrait d'assurer son efficacité et sa durabilité à long terme et d'optimiser tous les avantages que peuvent en retirer la population canadienne et celle de l'Ontario (voir l'annexe G pour le mandat du groupe de travail).

On nous a demandé d'examiner spécifiquement les points suivants :

- La façon de protéger et de mettre en valeur le patrimoine culturel de la voie navigable;
- Les moyens permettant d'assurer l'avenir du milieu naturel de la voie navigable;
- La façon dont la voie navigable peut contribuer à combler les besoins actuels et futurs de la population canadienne en matière d'activités récréatives extérieures, particulièrement ceux de la population diversifiée et croissante de la grande région du Golden Horseshoe;
- Un régime de gestion des eaux qui répond aux exigences et aux attentes des divers intervenants, ainsi qu'à leurs besoins;
- Un cadre visant à coordonner les compétences des diverses instances en ce qui a trait à la régie de la voie navigable;
- La façon dont la voie navigable peut contribuer à l'économie durable des collectivités, y compris la place que doit occuper l'énergie renouvelable; et,
- Un cadre de financement durable.

Au cours des huit derniers mois, nous avons entendu les points de vue des participants aux plates-formes publiques qui nous ont décrit leur vision de l'avenir de la voie navigable. La Commission a tenu 30 séances publiques dans 16 collectivités différentes réparties le long des bassins hydrographiques. Nous avons reçu près de 225 mémoires officiels lors des séances, par courrier et par l'entremise du site Web. Plus de 1 100 particuliers ont assisté aux séances, et 85 pour cent d'entre eux ont participé aux discussions ouvertes.

Les mémoires provenaient d'autorités municipales, d'organismes de conservation, de chambres de commerce, d'agences de développement économique, d'associations de propriétaires fonciers, d'organismes non gouvernementaux, d'entreprises, d'organismes à vocation historique et culturelle ainsi que de particuliers.

Dans le cadre de ce processus, nous avons aussi discuté avec les Premières nations et rencontré les responsables d'associations de secteurs touchant le camping, la production d'énergie, les centres de villégiature et les marinas. Nous avons aussi tenu des réunions avec le personnel de Parcs Canada, y compris des hauts fonctionnaires et un groupe représentant les employés de la voie navigable et ceux du canal Rideau.

La Commission a aussi recueilli de l'information à partir de sept documents de travail initiaux et de trois études réalisées dans le but d'accélérer le processus. Les membres de la Commission ont en outre examiné les recherches et les initiatives d'autres parties dont ils ont tiré de nombreux renseignements. Une étude portant sur d'autres modèles de voie navigable a été étayée par des discussions directes avec des experts en canaux d'Allemagne, des États-Unis et du Royaume-Uni. Le gestionnaire de projet de la Commission a aussi visité de nombreux sites dans l'Ouest de l'Angleterre et au Pays de Galles pour observer des travaux de réfection de canaux et de secteurs riverains entrepris dans le cadre de programmes de revitalisation de grandes collectivités.

Après avoir élaboré les lignes directrices en vue de l'orientation à donner aux recommandations, la Commission a de nouveau rencontré certains groupes d'intervenants clés afin d'obtenir de la rétroaction et de leur présenter ses idées. Parmi ces intervenants, on comptait entre autres des organismes de conservation, des municipalités ayant déjà soumis des présentations, des Premières nations et Parcs Canada.

Chapitre 2

Ce que nous avons appris

Quand le ministre fédéral de l'Environnement nous a nommés à la Commission en mai 2007, notre premier défi consistait à en apprendre davantage sur la voie navigable et son mode de fonctionnement. Bien que la plupart d'entre nous connaissions déjà un peu la voie navigable et les services qu'elle offrait, nous nous sommes rapidement rendu compte que son exploitation était en fait exceptionnellement complexe.

Une de nos priorités consistait à essayer de comprendre la voie navigable en naviguant sur ses eaux. Nous avons donc passé plusieurs jours sur l'eau, dans différents secteurs. Nous avons visité le secteur situé entre Campbellford et Hastings, accompagnés de l'équipage et des passagers du Kawartha Voyageur, un bateau d'une capacité de quelque 40 passagers offrant des croisières de six jours sur la voie navigable Trent-Severn et le canal Rideau.

Nous avons visité le secteur situé entre Gamebridge et Kirkfield à bord d'un bateau de travail de Parcs Canada. Contrairement à d'autres secteurs de la voie navigable, celui-ci a été désigné d'importance historique nationale en raison de son infrastructure historique en grande partie intacte. Cela nous a permis de passer la journée avec des employés de Parcs Canada et d'admirer le paysage remarquable du secteur situé entre Port Severn et Swift Rapids.

John Mackey, qui exploite une marina à Port Perry, a eu la gentillesse de nous faire visiter une partie du lac Scugog à bord d'un de ses bateaux. Nous avons pu constater par nous-mêmes les problèmes associés à la végétation aquatique et à l'aménagement des berges. Dans le cadre du processus de consultation publique, nous avons visité de nombreux autres secteurs de la voie navigable et de ses bassins hydrographiques. Chaque endroit était très différent des autres de par son histoire, ses paysages et son milieu exceptionnels.

Consultation publique

À l'occasion des plates-formes publiques, nous avons aussi parlé à plus d'un millier de personnes afin de connaître leurs points de vue et de comprendre leurs visions quant à l'avenir de la voie navigable.

Tout au long du processus, nous avons affiché le plus tôt possible sur notre site Web tout ce que nous avons entendu et reçu, de sorte que les gens qui étaient dans l'impossibilité d'assister à une réunion pouvaient également prendre connaissance des présentations et nous faire parvenir leurs propres commentaires.

Au début, nous nous sommes demandés si les gens se sentaient assez concernés par ce processus pour y participer. Nous n'avons pas à nous en faire à ce chapitre, car, de la première réunion à Bobcaygeon à la dernière à Lakefield, nous avons pu constater quelle passion les gens de la région éprouvaient pour leur portion de voie navigable. En fait, nous avons dû prolonger la durée en heures et le nombre de jours initialement prévus pour la réunion tenue à Lakefield, afin de pouvoir entendre un plus grand nombre de présentations.

Les gens étaient impatients de nous faire connaître leurs sentiments à l'égard de la voie navigable. Nous avons entendu des histoires de famille transmises de génération en génération. Plusieurs ont raconté des souvenirs d'enfance, et de nombreuses personnes ont dit espérer que leurs petits-enfants puissent profiter de la voie navigable tout comme ils l'avaient fait.

Les commentaires reçus couvraient un vaste éventail de points de vue et faisaient parfois ressortir le manque de consensus au sein de la population. Les opinions divergeaient souvent sur les mêmes thèmes. Même si les mots et les préoccupations différaient souvent d'un présentateur à l'autre, ils s'entendaient tous sur un point : la voie

navigable est importante et touche profondément la vie de ceux qui vivent, travaillent et s'adonnent à des activités récréatives dans ses environs.

Avec le temps, un thème plus important s'est dégagé des consultations : l'essentiel, c'est l'eau. Les participants nous ont fait constamment part de leurs inquiétudes au sujet de la dégradation de la qualité de l'eau, de la préservation de la beauté naturelle, de l'importance de la voie navigable en tant qu'habitat d'espèces aquatiques et sauvages, de son importance sur le plan récréatif, des multiples exigences quant à son utilisation, de la façon de mettre fin à sa dégradation et de la façon de l'utiliser comme source d'approvisionnement en énergie propre.

Aperçu des commentaires émis par le public

Lors des plates-formes publiques, nous avons entendu des commentaires portant sur tous les aspects de la voie navigable Trent-Severn et de ses opérations. Malgré la diversité des commentaires, nous les avons regroupés en trois grandes catégories : l'état de la voie navigable; son financement; sa régie.

État de la voie navigable

Selon ce que nous avons appris, le public est d'avis que la voie navigable Trent-Severn est en fait composée de deux grands bassins hydrographiques qui ont été considérablement modifiés sur plus de deux siècles, par des travaux de génie civil et qui comportent aujourd'hui une voie navigable à vocation patrimoniale et récréative.

Parmi les commentaires fréquemment émis, en voici quelques-uns sur l'état de la voie navigable.

- La qualité de l'eau se dégrade et la durabilité future de l'environnement des lacs et des rivières qui forment son réseau est compromise;
- Les usagers de la voie navigable ont noté une baisse du niveau de l'eau, une augmentation de la croissance des plantes nuisibles, la menace que représente la présence d'espèces envahissantes pour les poissons et la disparition des milieux humides;
- La gestion de l'eau est problématique, notamment quant aux inégalités ayant trait à sa répartition et aux problèmes futurs en approvisionnement, particulièrement à la lumière des changements climatiques;
- L'état des écluses et des barrages se détériore, le nombre d'employés travaillant sur la voie navigable a été réduit et les fonds affectés à la voie navigable sont, dans l'ensemble, insuffisants;
- Les ensembles résidentiels situés le long de la voie navigable ne sont pas bien gérés, et il faudrait que les vérifications de la planification et l'application des règlements soient plus rigoureuses;
- La sécurité publique, la santé publique, la santé de l'environnement et la santé de l'économie doivent être protégées; et,
- Les valeurs qui attirent les gens vers la voie navigable depuis de nombreuses années doivent être préservées.

Financement de la voie navigable

Bien que de nombreuses suggestions parfois contradictoires aient été émises sur la façon de financer la voie navigable Trent-Severn, le même message clair revenait constamment : les contribuables paient déjà assez et quelqu'un d'autre devrait fournir des fonds.

Voici quelques commentaires entendus sur le financement de la voie navigable.

- La voie navigable relève du gouvernement fédéral, donc le financement devrait provenir du gouvernement fédéral;

- La taxe sur l'essence prélevée sur les ventes de combustible dans les marinas situées le long de la voie navigable devrait servir à appuyer le réseau;
- Des frais annuels d'inscription pour les bateaux, semblables à ceux imposés dans de nombreux États américains, pourraient servir de source de financement en vue de l'entretien de la voie navigable;
- Les recettes générées par les installations existantes et nouvelles permettraient de recueillir des fonds à affecter à la voie navigable.
- Les droits de passage aux postes d'éclusage devraient être supprimés afin d'encourager le tourisme dans les collectivités situées le long de la voie navigable;
- Les usagers des postes d'éclusage considèrent que la viabilité financière de la voie navigable ne devrait pas seulement être la responsabilité de ceux qui utilisent les écluses et paient des droits d'éclusage et d'amarrage, mais que tous les utilisateurs devraient y contribuer;
- Les riverains estiment qu'ils contribuent déjà au soutien financier de la voie navigable par le biais de taxes municipales élevées sur les propriétés riveraines et que leurs intérêts et leur jouissance de l'eau ne sont pas protégés par les gouvernements; et,
- Les collectivités de la voie navigable craignent que ses coûts d'opération leur soient transférés.

Régie de la voie navigable

Au cours des réunions publiques, les participants nous ont répété à quel point ils étaient frustrés par la façon dont les gouvernements ont géré la voie navigable Trent-Severn. La mortalité massive des carpes durant l'été 2007 dans les lacs Kawartha a attiré l'attention du public et des médias sur le manque de coordination entre les différents échelons de gouvernement et les divers ministères et organismes gouvernementaux. Les intervenants nous ont fait part de leurs inquiétudes en ce qui concerne le chevauchement inutile des tâches, la confusion qui règne au sein des organismes gouvernementaux et le manque de responsabilisation.

Voici quelques commentaires entendus au sujet de la régie de la voie navigable.

- Les organismes gouvernementaux ne communiquent pas bien entre eux et coopèrent peu, et dans certains cas, on note une absence totale de coopération;
- Les organismes gouvernementaux ne communiquent pas avec le public.
- Les propriétaires fonciers sont frustrés par le manque de communication en ce qui concerne l'horaire des changements du niveau d'eau et les motifs justifiant ces changements; nombre d'entre d'eux comprennent que leur propriété est située sur un réseau de réservoirs, mais ils s'adapteraient mieux aux changements si on les avertissait à l'avance;
- Une approche à « guichet unique » permettrait au public de communiquer avec la bonne personne pour toute question relative à la voie navigable;
- On devrait créer un nouvel organe directeur responsable de la voie navigable qui serait libre de toute bureaucratie et capable d'arriver à des résultats; et,
- De nombreuses responsabilités devraient être attribuées à la province, ou à tout le moins, les employés de la voie navigable et le personnel provincial devraient travailler en étroite collaboration.

Après avoir entendu la dernière présentation et reçu le dernier mémoire, il était amplement évident que quels que soient les enjeux, les activités ou les expériences associés à la voie navigable, celle-ci est d'une importance vitale. La voie navigable est importante pour les gens qui vivent dans la région, pour les collectivités situées le long de ses rives ainsi que pour les animaux sauvages et les poissons qui dépendent de ses milieux humides et de ses aires naturelles pour survivre. De plus elle sert à approvisionner une grande partie de la population du Sud de l'Ontario en eau fraîche et constitue un lieu d'importance historique pour tous les Canadiens.

Résultats de l'examen des études

Notre examen des trois études commandées et d'autres recherches existantes portant sur la voie navigable Trent-Severn nous a permis de mieux comprendre les enjeux.

La *Study of the Sustainable Economic Contributions to Communities along the Waterway*¹ avait pour but d'examiner la nature et l'ampleur de la contribution de la voie navigable à la vitalité économique des collectivités situées le long de sa route et dans l'ensemble de ses bassins hydrographiques.

Cette étude a permis de recueillir des données qui ont changé notre perception de l'économie liée à la voie navigable. Selon cette étude, la gestion du niveau et du débit d'eau est le facteur ayant la plus grande influence sur la valeur économique associée au corridor de la voie navigable et aux lacs réservoirs. Le calcul de cette valeur économique est basé sur les recettes générées par les impôts fonciers et les sommes dépensées par les résidents saisonniers et permanents.

L'étude a aussi permis d'identifier un autre facteur imprévu et important qui contribue à l'économie, c'est-à-dire la pêche récréative. Durant la consultation publique, la Ontario Federation of Anglers and Hunters ainsi que des représentants d'associations de pêche ont confirmé que la voie navigable Trent-Severn est la plus importante ressource de pêche récréative dans la province.

L'étude intitulée *Review of Other Models of Waterway, Waterway Corridor Management and Financing*² porte sur les opérations de la voie navigable Okeechobee en Floride, de la voie navigable Tennessee-Tombigbee, du réseau de canaux de l'État de New York, des voies navigables en Irlande, des voies navigables en Angleterre et du canal Göta en Suède.

Cette étude a permis de conclure qu'en général les mandats des organismes chargés de la gestion des voies navigables sont vastes, qu'ils varient énormément et que leur portée ne touche pas seulement les questions liées à l'eau. La plupart de ces organismes sont spécialisés, relativement autonomes et financés principalement par le gouvernement. Aucun d'entre eux n'a à générer des profits, mais tous doivent plutôt procurer des avantages d'ordre économique, social et environnemental à divers publics et aux gouvernements. La coopération et les partenariats entre les gouvernements sont monnaie courante, et la plupart des organismes pratiquent une régie ouverte et participative à laquelle prennent aussi part les intervenants.

Selon l'étude intitulée *A Study of the Past, Present and Future of Water Management on the Trent-Severn Waterway*³, la gestion du niveau et du débit de l'eau devrait relever d'un organisme indépendant composé de représentants du gouvernement fédéral, du gouvernement de l'Ontario, des Premières nations et des offices de protection de la nature. Les auteurs de l'étude recommandent que cet organisme comprenne un comité consultatif officiel composé d'intervenants, qu'il ait accès à l'expertise technique des gouvernements et qu'il soit adéquatement financé par les gouvernements fédéral et provincial.

¹ TCI Management Consultants & EDP Consulting, *Trent-Severn Waterway National Historic Site of Canada: Study of its Sustainable Economic Contributions to Communities Along the Waterway*, septembre 2007 (en anglais seulement).

² The Canals Group, *Review of Other Models of Waterway, Waterway Corridor Management and Financing* (en anglais seulement).

³ Ecoplans Limited, *A Study of the Past, Present and Future of Water Management on the Trent-Severn Waterway National Historic Site of Canada* (en anglais seulement).

Il ressort aussi de cette étude que la voie navigable a besoin de buts et d'objectifs clairs énoncés dans un plan de gestion intégrée élaboré au cours d'un processus de consultation, et que l'établissement de partenariats pourrait aider à recueillir des données et à constituer des modèles. Mais cette étude a avant tout mis en lumière l'importance d'établir des liens de communication de portée générale entre les intervenants et le public.

Chapitre 3

Une vision pour la voie navigable

En quoi consiste vraiment la voie navigable Trent-Severn?

Voie navigable, bassin hydrographique, corridor, canal. Un des défis les plus importants que nous avons eu à relever pour rédiger ce rapport a été de comprendre l'essence même de l'objet de notre étude. Nous avons tous des perceptions différentes de la voie navigable lorsque nous avons entrepris ce projet. Les conversations que nous avons eues avec les Canadiens nous ont permis de beaucoup élargir nos perspectives.

Pour certains membres de la Commission, la voie navigable n'évoquait rien d'autre que l'idée de bateaux et d'écluses, un passage navigable reliant le lac Ontario à la baie Georgienne. Nous étions tous conscients que son importance historique remontait à des milliers d'années et prenait son origine dans son utilisation par les peuples autochtones du Canada. Nous savions déjà qu'elle servait de lieu propice aux activités récréatives et touristiques. Nous nous sommes aperçus de son importance pour les collectivités et avons compris que sa présence avait donné naissance à de riches traditions culturelles. Certains d'entre nous ont pu constater la valeur de ses barrages sur le plan de l'énergie hydroélectrique.

Lors des consultations publiques, nous nous sommes rendu compte que la voie navigable revêt un caractère différent d'une personne à l'autre, en raison surtout du lien qui l'unit à la voie navigable. Nous avons appris qu'elle constitue une source essentielle d'eau potable et un réseau écologique d'écosystèmes naturels abritant de nombreuses espèces en péril. La voie navigable est une expression concrète de notre passé et représente une source d'inspiration pour l'art, la musique et la littérature. Mais elle fait surtout partie intégrante du quotidien de millions de Canadiens.

Il est clair que la voie navigable peut être définie de différentes façons. Il était donc important pour nous de mieux comprendre la voie navigable afin de mettre en contexte nos recommandations.

À nos yeux, la voie navigable comporte deux grands bassins hydrographiques en Ontario qui, au cours des deux derniers siècles, ont été modifiés par la construction de barrages et d'autres travaux de génie civil appuyant l'activité économique du pays et l'expérience qu'en retirent les Canadiens.

À ce titre, la voie navigable est en fait un vaste réseau de gestion de l'eau dans lequel serpente un canal de navigation. Non seulement il est injustifiable sur le plan écologique de considérer ses lacs et ses rivières comme des entités séparées, mais ce n'est pas souhaitable pour la planification de l'avenir de la voie navigable. L'histoire nous démontre que la voie navigable et ses bassins hydrographiques sont inextricablement liés depuis que l'homme a commencé à utiliser et à gérer ses eaux.

Cette relation continue encore de nos jours. Les résidents des bassins hydrographiques de la rivière Trent et de la rivière Severn – qu'ils soient à Buckhorn, à Minden, à Port Severn ou ailleurs – sont touchés par les mêmes problèmes et possibilités.

L'avenir ne sera pas différent. Nous croyons que l'avenir de la voie navigable Trent-Severn dépend de l'eau et de la gestion de ces deux grands bassins hydrographiques si nous voulons que des générations futures de Canadiens puissent en bénéficier. Le reste de notre rapport reflète ce point de vue.

Pourquoi la voie navigable est-elle importante pour le Canada et pour l'Ontario?

Au cours des premières réunions publiques, des propriétaires de maisons, de commerces ou de chalets situés le long de la voie navigable nous ont dit que celle-ci n'était pas importante à leurs yeux. Dans la plupart des cas, ces personnes n'y voyaient qu'un réseau d'écluses. Puisqu'elles n'utilisaient pas les écluses elles-mêmes et ne fournissaient aucun service à ses usagers, elles estimaient que la voie navigable ne leur offrait aucun avantage.

Dans les faits, fermer la voie navigable n'est tout simplement pas une option. L'eau continuera de couler comme elle le fait depuis des millénaires. Elle continuera de couler à l'aide d'un important système de gestion des eaux qui, tout en contribuant au peuplement de la région et à la croissance des entreprises, des collectivités et du secteur récréotouristique, a permis de remodeler la géographie et l'économie de ses bassins hydrographiques.

La vie dans le Centre de l'Ontario dépend du maintien de la gestion de ce réseau. Cette gestion est essentielle à un milieu naturel qui s'est adapté à une réalité artificielle ainsi qu'à la sécurité publique, à une économie en constante évolution, à la vie quotidienne de centaines de milliers de résidents vivant près des bassins hydrographiques et aux millions de personnes qui visitent la région chaque année.

La voie navigable est le pilier de l'économie des régions des bassins hydrographiques. Les propriétés riveraines valent à elles seules la somme astronomique de 23,6 *milliards* de dollars. Chaque année, la présence des riverains saisonniers et de ceux établis en permanence rapporte plus d'un milliard de dollars en activité économique et 240 millions de dollars en impôts fonciers. La voie navigable à elle seule permet une pêche récréative qui engendre des bénéfices de 300 millions de dollars, la plus importante en Ontario. Et l'industrie basée sur les activités aquatiques rapporte des dizaines de millions de dollars de plus.

Les bateaux et les écluses sont peut-être les parties les plus visibles de ce grand réseau, mais ils ne constituent que la « pointe de l'iceberg ».

Les lacs et les rivières qui sont régulés par ce réseau joueront un rôle de plus en plus important dans la vie des prochaines générations d'Ontariens, notamment comme source d'eau. Les résidents de la grande région du Golden Horseshoe, une des régions qui connaît la plus forte croissance en Amérique du Nord, apprécieront les lacs et les rivières pour leurs installations récréatives et pour les possibilités économiques qu'ils offrent aux collectivités des bassins hydrographiques. Les lacs et les rivières seront appréciés pour l'importance de leur pêche récréative à l'échelle provinciale et pour leur énergie propre. Ils continueront à façonner l'expression culturelle du Centre de l'Ontario. De plus, des habitats uniques et variés situés dans la région de la voie navigable, comme la « zone de transition »⁴ (The Land Between), constitueront des trésors irremplaçables et exceptionnels d'importance provinciale.

Nous croyons que la voie navigable et ses bassins hydrographiques deviendront de plus en plus importants pour les Canadiens. La voie navigable est le plus grand lieu historique national de Parcs Canada et l'un des plus connus. Elle se trouve à moins de deux heures de route de la plus grande ville au pays et de millions de nouveaux est d'importance nationale et internationale. Des artistes, des écrivains et des musiciens de réputation nationale et internationale proviennent de cette région. La construction de la voie navigable a influencé l'avenir politique des

⁴ « zone de transition » – une zone pourvue d'une biodiversité exceptionnelle reliant le Bouclier canadien aux basses terres du lac Ontario.

Canadiens. Son patrimoine, riche de milliers d'années de présence continue de l'homme le long de ses eaux, premiers ministres du Canada et contribué au peuplement, dans une jeune nation. La voie navigable demeure une expression très visible de la présence du gouvernement fédéral en Ontario.

Un grand nombre des technologies de la voie navigable sont uniques au monde. Tirant profit d'une des plus vieilles opérations de manipulation de bassins hydrographiques à grande échelle, la voie navigable est aujourd'hui un des plus grands systèmes de gestion des eaux au pays à appartenir au gouvernement fédéral et être géré par celui-ci. Une gestion continue du gouvernement fédéral peut venir appuyer les efforts visant à améliorer l'écosystème du bassin des Grands Lacs et concrétiser l'engagement du gouvernement en faveur de la santé d'une ressource nationale précieuse, l'eau.

Une vision pour l'avenir

Notre vision de l'avenir de la voie navigable est le reflet de ce que nous ont dit des centaines de personnes – les Premières nations, les résidents, les gouvernements et les entreprises.

En tout premier lieu, nous voyons un avenir où l'eau jouera un rôle fondamental et où on accordera une importance capitale aux bassins hydrographiques de la voie navigable Trent-Severn.

Nous voyons l'eau comme une expression vivante et en constante évolution de ce que nous étions, de ce que nous sommes maintenant et de ce que nous deviendrons dans l'avenir.

Nous voyons un avenir axé sur la préservation de la qualité de l'eau.

Nous voyons un avenir construit sur le partage équitable de l'eau dans tout le territoire des bassins hydrographiques, dans un contexte d'éthique rigoureuse de conservation, auquel tous les usagers pourraient souscrire.

Nous voyons un avenir où les gouvernements et les citoyens travailleront efficacement et de concert pour assurer la durabilité des bassins hydrographiques.

Nous voyons un avenir où tous nos citoyens pourront bénéficier de l'eau et où nos collectivités seront bâties en tenant compte de l'eau.

Les mesures à prendre

Dans ce rapport, nous formulons 26 recommandations qui, selon nous, devraient être mises en oeuvre afin de concrétiser cette vision. Ces recommandations peuvent être regroupées en six principaux champs d'action.

Nous devons **améliorer le rendement des gouvernements** :

- En simplifiant et en précisant les rôles de chacun afin que tous sachent qui est responsable ou devrait l'être;
- En fournissant aux gouvernements les outils qui leur permettront de travailler ensemble et avec leurs citoyens; et
- En améliorant les lois et les politiques fédérales.

Nous devons **assurer l'avenir de notre eau** :

- En redéfinissant le rôle du gouvernement fédéral et en améliorant son rendement;
- En portant une attention particulière aux ensembles résidentiels situés près de l'eau;
- En cherchant à mieux comprendre l'état du milieu propre aux bassins hydrographiques; et
- En changeant notre façon d'évaluer et de gérer l'eau dans les bassins hydrographiques.

Nous devons **prévoir des endroits où nous pourrions vivre et que nous pourrions apprécier** le long de la voie navigable :

- En renforçant l'identité régionale;
- En nous préparant à faire face aux demandes d'une population croissante attirée par la vie près de l'eau;
- En encourageant les collectivités à faire de leurs rives des biens publics magnifiques;
- En développant le potentiel en énergie propre sans détériorer les ressources naturelles et culturelles; et
- En dirigeant et en coordonnant les activités des collectivités.

Nous devons **protéger, mettre en valeur et apprécier notre patrimoine culturel** :

- En cherchant à mieux comprendre notre patrimoine lié à l'eau;
- En racontant aux Canadiens les récits qui portent sur ce patrimoine et en protégeant les biens qui nous permettent de les transmettre;
- En protégeant les ressources culturelles et pittoresques qui s'y rapportent; et
- En satisfaisant les besoins de ceux qui utilisent les postes d'éclusage pour le plaisir.

Nous devons **améliorer l'état des installations de la voie navigable** :

- En assurant un financement adéquat;
- En accroissant la capacité des technologies et des services d'entretien;
- En mettant en oeuvre un programme équilibré de gestion des biens axé sur le maintien des opérations et la protection des biens historiques; et
- En rénovant les installations afin de répondre aux besoins présents et à venir.

Nous devons **assurer un financement viable** :

- En augmentant les fonds affectés par le gouvernement fédéral visant à appuyer la voie navigable; et
- En augmentant les recettes générées par les usagers et les bénéficiaires.

Chapitre 4

Améliorer l'efficacité gouvernementale

Dès le début de notre mandat, nous avons commencé à recevoir des lettres concernant la mortalité d'un grand nombre de carpes dans les lacs Kawartha. Les citoyens nous questionnaient sur les mesures à prendre pour se débarrasser des poissons morts qui flottaient sur l'eau et qui étaient rejetés sur le rivage. La gestion de centaines, voire de milliers de poissons morts représentait un réel défi auquel les citoyens et les gouvernements n'étaient pas préparés.

Nous avons suivi le dossier pendant un certain nombre de semaines, tant dans les journaux que dans nos réunions publiques. Nous avons écouté ce qu'avaient à dire, à tour de rôle, les autres organismes gouvernementaux de tous les niveaux pour se dégager de leur responsabilité de ramasser les poissons morts. Certains d'entre eux s'en sont même pris à d'autres qui, selon eux, ne faisaient pas le nécessaire pour venir à bout du problème.

Le dossier des carpes mortes illustre clairement le défi de gouvernance auquel fait face la voie navigable. Un nombre important d'organismes gouvernementaux de tous les niveaux manifestent un certain intérêt pour la voie navigable ou assument en partie la responsabilité de sa gestion. Personne, pas même les employés du gouvernement, ne connaît exactement les responsabilités qui incombent à chacun.

La mortalité massive des carpes démontre à quel point il est important d'améliorer nos connaissances du monde naturel, lesquelles jouent un rôle essentiel dans notre prise de décisions.

Tout au long de nos consultations, les citoyens, les associations pour la protection des lacs, les associations d'industries et même les organismes gouvernementaux ont exprimé des inquiétudes concernant les responsabilités ambiguës et les lacunes en matière de reddition de comptes. Ils ont fourni des exemples de services gouvernementaux et de responsabilités réglementaires qui font double emploi et ont relevé des secteurs qui semblent échapper à la responsabilité de tous les gouvernements. Ils sont déçus de ne pas savoir vers qui se tourner pour discuter d'un problème particulier et ont formulé des commentaires sur la culture qui encourage les intervenants à s'accuser les uns les autres.

Les organismes gouvernementaux que nous avons entendus ne sont pas parvenus à établir des communications efficaces avec le public ou entre eux. De toute évidence, ils ne semblaient pas avoir trouvé des moyens qui auraient permis aux citoyens de communiquer avec eux (en leur offrant une tribune par exemple).

Nous avons nous-mêmes fait face à ce manque d'ouverture. Nous avons eu beaucoup de mal à trouver un organisme gouvernemental pouvant nous aider à répondre aux nombreuses questions qui nous étaient adressées. Nous avons rédigé des lettres et organisé des réunions avec un certain nombre d'organismes gouvernementaux afin de susciter des discussions sur l'avenir de la voie navigable, mais sans grand succès. Nous sommes finalement parvenus à avoir des échanges fructueux avec des municipalités, des offices de protection de la nature, des Premières nations et un ou deux ministères fédéraux, mais nous n'avons guère réussi à obtenir la participation de la province.

Dans son étude de 1971, le professeur George Rich de l'université de Waterloo analyse les caractéristiques administratives et juridictionnelles des voies navigables nationales, notamment pour la voie navigable Trent-

Severn⁵. M. Rich a découvert qu'il y avait onze organismes et ministères fédéraux et onze organismes et ministères provinciaux « dont les intérêts portent entre autres sur les voies navigables ». Ces organismes et ministères appliquaient un total de 69 mesures législatives en rapport avec les voies navigables.

Nous sommes convaincus que, depuis cette étude, les mesures législatives et gouvernementales se sont complexifiées et que les ressources mises à la disposition des organismes gouvernementaux afin d'assumer leurs responsabilités ont diminué. Au cours des dernières années, à cause des programmes de réduction du déficit, la grande majorité des organismes gouvernementaux ont subi une diminution de personnel et de ressources par rapport au coût de la vie et en chiffres réels. Cette fragmentation des responsabilités juridiques et administratives nuit grandement à l'efficacité de la gestion, c'est le moins qu'on puisse dire.

Afin de surmonter les nombreuses difficultés auxquelles fait face la voie navigable, il faut remettre en question les compétences. La qualité de l'eau et l'utilisation des terres, par exemple, sont des responsabilités provinciales. Cependant, le gouvernement fédéral possède des droits de propriété et une compétence qui s'étendent sous la laisse des hautes eaux et sur les terres fédérales qui sont associées à la voie navigable. Or, de nombreux citoyens et représentants du gouvernement ne font pas la distinction entre ces deux champs de compétence.

Certains de nos interlocuteurs se sont portés à la défense d'une organisation unique qui assumerait l'ensemble des responsabilités liées à la voie navigable et qui offrirait un « guichet unique » pour les communications et les services. Ils ont même préconisé le regroupement de divers textes législatifs provinciaux et fédéraux dans une seule loi spéciale consacrée à la voie navigable Trent-Severn.

Bien que nous reconnaissions l'attrait que représente cette approche, nous sommes venus à la conclusion qu'il serait plus profitable sur le plan du rendement, de la responsabilisation et de la rentabilité de continuer à exercer la majeure partie de nos activités dans le contexte du cadre gouvernemental actuel.

Cela étant dit, l'efficacité du cadre actuel doit être améliorée. Les soumissions présentées par le public et les résultats de la recherche nous ont fourni un ensemble de principes de gouvernance qui sont à la base de nos recommandations. Ces principes sont les suivants :

- Les organismes gouvernementaux doivent respecter leur mandat et se limiter à ce qui relève de leurs compétences et de leurs capacités et ils doivent être appuyés dans leur travail par des lois et des politiques détaillées;
- Le mode de gouvernance doit être aussi simple, limpide et transparent que possible;
- Le mode de gouvernance doit mettre l'accent sur la communication bilatérale, et les personnes concernées par les décisions doivent prendre part au processus décisionnel; et
- Les organismes gouvernementaux qui exercent un rôle dans la gestion des terres et des eaux doivent faire preuve d'un esprit de collaboration et d'équipe.

Nous sommes d'avis que nous devons améliorer grandement la coordination et la communication au sein des organismes gouvernementaux et entre eux ainsi qu'avec les citoyens afin de renforcer la gouvernance liée à la voie navigable. Dans nos deux premières recommandations, nous fournissons un cadre géographique et un mécanisme pour y parvenir. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux doivent aussi travailler

⁵ George S. Rich, *National Waterways: A Study of the Jurisdiction and Administrative Characteristics of Waterways and Proposals for their Future Administration*, 1971, document inédit, p. 20.

ensemble pour résoudre les problèmes de longue date qui concernent la propriété et la compétence. Enfin, nous pensons qu'il est urgent de prêcher par l'exemple, notamment pour que les nouvelles lois et politiques tiennent compte des besoins actuels.

Envisager une approche basée sur la région patrimoniale

Dans notre vision de la voie navigable Trent-Severn, nous donnons une image nouvelle, stimulante et englobante fondée sur les grands bassins hydrographiques et les liens qui ont influencé leur mode d'aménagement. Nous pensons que l'établissement d'une identité patrimoniale incitera les résidents permanents et saisonniers ainsi que les visiteurs à adopter une vision générale, ce qui contribuera à préserver les qualités particulières des bassins hydrographiques de la voie navigable à mesure que la région continuera d'évoluer.

Le concept de « région patrimoniale » est le reflet d'une identité commune et d'un cadre visant à encourager les communautés et les organismes à travailler ensemble. Dans son réseau de parcs et de lieux historiques, le National Park Service des États-Unis a établi une catégorie officielle d'aires protégées désignée sous le nom d'« aire patrimoniale naturelle » (« Natural Heritage Area »).

[Traduction]

Elles visent à préserver des aspects importants de l'histoire des États-Unis et à les faire connaître aux visiteurs. Fondées sur le partenariat, les aires patrimoniales permettent à un large éventail de parties de travailler ensemble afin de concrétiser une vision commune de l'avenir d'une aire... Elles visent... à préserver les lieux patrimoniaux et les lieux naturels extraordinaires qui sont partie prenante de l'avenir économique et social de leurs communautés⁶.

À la différence de ce qui se produit dans un parc national traditionnel, les terres situées à l'intérieur d'une aire patrimoniale nationale ne sont pas détenues ou gérées par un organisme gouvernemental. La protection des sites et des ressources d'une aire est plutôt assurée par une commission qui travaille en partenariat avec divers organismes de la région, de l'État et du pays ainsi qu'avec un grand nombre d'organismes privés et sans but lucratif.

Dans ce contexte, le National Park Service des États-Unis utilise le concept de « corridor patrimonial ». Le canal Erie est un corridor patrimonial national, tout comme le John M. Chaffee Blackstone River Valley, d'une longueur de 75 kilomètres et d'une superficie de 162 000 hectares, qui a été créé par une loi du Congrès en vue de protéger les ressources naturelles et culturelles et d'offrir des possibilités récréatives⁷. La promotion d'économies durables pour les collectivités et l'éducation du public sont également des objectifs importants.

La région de la voie navigable Trent-Severn révèle une identité commune étonnante. Cette identité s'exprime par les caractéristiques naturelles de la région, pour la plupart définies en fonction de l'eau. Cette identité est affirmée par la majorité, sinon la totalité, de plus de 500 lieux patrimoniaux de l'ensemble de la région désignés par tous les paliers de gouvernement.

⁶ National Park Service, « What is a National Heritage Area? ». Extrait du site Internet : www.nps.gov/history/heritageareas/FAQ/INDEX.HTM (en anglais seulement).

⁷ Jessica Brown, Nora Mitchell et Jacqueline Tuxill. 2003 « Partnerships and lived-in landscapes: an evolving system of US systems of parks and protected areas », *Parks*, Vol. 13 (2).

L'identité de la voie navigable se reflète dans les traditions économiques des collectivités de l'ensemble de la région, dont la plupart doivent leur établissement à la proximité de l'eau et aux avantages que procure l'eau sur le plan de l'énergie, du transport et de l'exploitation des ressources. L'économie de ces collectivités continue de dépendre de cette ressource aujourd'hui en raison de l'importance que revêt l'économie « axée sur le mode de vie » – les gens et les entreprises sont attirés dans ces collectivités en raison de la proximité de l'eau.

Les organismes culturels de l'ensemble de la région en racontent l'histoire et mettent en valeur l'art, la musique et la littérature qui témoignent de son caractère unique. Les entreprises se réfèrent à la région, et particulièrement à la voie navigable, dans leurs publicités visant à attirer le tourisme et les entreprises dans la région.

Les citoyens, les collectivités et les groupes d'intérêt locaux se sont réunis fréquemment pour discuter de sujets d'intérêt commun, comme le tourisme et la stratégie de marque, la gestion de l'eau et les espèces en péril. Ces réunions sont le reflet d'une identité commune qui forme la base d'une collaboration future.

Le concept de « région patrimoniale » reflète cette identité commune et le cadre visant à encourager les communautés et les organismes à travailler ensemble. Par conséquent, nous recommandons de désigner les deux grands bassins hydrographiques qui forment la voie navigable Trent-Severn comme étant une « région patrimoniale nationale » au sein de laquelle les collectivités et d'autres intervenants travailleraient et planifieraient en collaboration.

À notre connaissance, il n'existe actuellement aucune désignation semblable au Canada. Toutefois, une collaboration existe déjà entre de nombreux acteurs régionaux en vue de promouvoir des routes et des secteurs auprès des touristes. Nous recommandons d'élargir ce concept afin d'y intégrer un plus grand nombre d'objectifs communs.

Compte tenu de notre expérience à l'égard d'initiatives semblables et des conseils qui nous ont été adressés, le concept de région patrimoniale ne doit pas être imposé par les paliers supérieurs de gouvernement. Pour être efficace, une telle idée doit venir de la base. C'est pourquoi nous pensons qu'il revient aux collectivités d'exercer un leadership en faveur de l'établissement de la région patrimoniale, avec l'aide, sous forme technique ou autre, des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral.

Plus loin dans le présent rapport, nous traiterons de la façon dont l'importance historique nationale de la voie navigable peut se refléter dans cette région patrimoniale.

RECOMMANDATION N° 1

Fournir un cadre géographique qui favorise la communication et la coordination par la mise en place d'un processus lancé et dirigé par la collectivité en vue de l'établissement de la région patrimoniale nationale Trent-Severn.

Un conseil sur la région patrimoniale Trent-Severn

La région patrimoniale est une région géographique qui englobe des citoyens, des organismes et des gouvernements possédant une identité commune et, idéalement, un ensemble d'objectifs communs. Dans la présente section, nous présentons un mécanisme permettant de formuler et d'atteindre ces objectifs de façon concertée.

L'idée n'est pas nouvelle. Dès 1971, M. Rich invoque la nécessité de mettre en place un mécanisme visant à coordonner les activités des divers organismes et paliers de gouvernement qui participent à la gestion de la voie navigable. Il défend l'idée selon laquelle les voies navigables sont des entités « nationales » plutôt que fédérales

ou provinciales. Il prône la simplicité, la participation des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral, la mobilisation des citoyens et l'établissement d'ententes de financement partagé – au moyen des programmes actuels ou autrement.

En février 1975, le ministre fédéral des Affaires indiennes et du Nord et le ministre provincial des Richesses naturelles signent une entente historique visant à coordonner les activités du Canada et de l'Ontario à l'égard de la voie navigable Trent-Severn et du Canal-Rideau. Cette entente est le fruit de plusieurs années de collaboration entre les deux gouvernements dans le cadre de la Canada-Ontario Rideau-Trent-Severn Study (CORTS). Elle reconnaît l'importance des deux voies navigables sur les plans patrimonial, récréatif et environnemental pour le Canada et l'Ontario et admet qu'un avenir prometteur dépend des efforts concertés qui sont déployés.

Ce cadre de collaboration est appliqué jusqu'en 1982 et mène à la publication de politiques conjointes visant à orienter les gouvernements dans la gestion des divers aspects entourant la voie navigable, notamment le tourisme, l'utilisation des terres, la gestion de l'eau, les loisirs, la lutte contre la pollution et la conservation du patrimoine⁸. En ce qui concerne les tâches à venir, le document stratégique donne la priorité à la mise en oeuvre concertée des politiques et souligne l'importance de mobiliser les municipalités.

Pour des raisons obscures, ce cadre de collaboration cessera en grande partie d'être appliqué au cours des années suivantes.

Nous pensons que la coordination et la collaboration entre les gouvernements sont plus importantes aujourd'hui que jamais. Les défis ciblés dans le processus de la CORTS sont plus difficiles à relever aujourd'hui pour diverses raisons : croissance de la population, développement accru, changement climatique, espèces envahissantes et besoins concurrents de ressources rares comme l'eau et l'accès public aux berges. Les programmes gouvernementaux sont plus complexes qu'avant et les ressources disponibles pour leur exécution se sont amenuisées. Par surcroît, les attentes des citoyens à l'égard de la transparence, des communications en temps réel, de la responsabilisation et de la participation ont augmenté de façon exponentielle.

Nous croyons que le cadre de collaboration et les outils mis en place tout au long du processus de la CORTS ont été bénéfiques pour les Canadiens et les Ontariens. Si nous tenons compte des circonstances actuelles et des objectifs qui reflètent une culture de viabilité, un cadre plus solide et plus efficace pourrait être utile dans l'avenir.

Nous avons examiné un certain nombre de modèles de collaboration mis en place par d'autres intervenants. Notre intérêt s'est porté plus particulièrement sur le Fraser Basin Council et sur sa vision du bassin du fleuve Fraser « selon laquelle le mieux-être social est favorisé par une économie dynamique maintenue par un environnement sain »⁹. Nous appuyons aussi le modèle mis de l'avant par la Hudson River Greenway dans l'État de New York qui vise à « faciliter l'élaboration d'une stratégie régionale volontaire visant à protéger la paysage et qui est axée sur la protection des ressources naturelles, culturelles et récréatives tout en favorisant le développement économique et en maintenant la tradition de prise de décisions locales sur l'utilisation des terres »¹⁰. Le modèle de la Ontario Waterfront Regeneration Trust a aussi permis de rassembler les collectivités établies autour du lac Ontario.

⁸ Canada-Ontario Rideau-Trent-Severn: CORTS. 1982, *Canada-Ontario Policies for Rideau-Trent-Severn Corridor*.

⁹ Fraser Basin Council, site Web du *Fraser Basin Council*. Extrait du site Internet : www.fraserbasin.bc.ca (en anglais seulement).

¹⁰ Hudson River Valley Greenway, site Web de la *Hudson River Valley Greenway*. Extrait du site Internet : www.hudsongreenway.state.ny.us (en anglais seulement).

L'idée d'une approche concertée recueille déjà quelques appuis. La Société d'aide au développement des collectivités (SADC) des lacs Kawartha souligne le besoin de « réunir les collectivités le long de la Trent, afin de créer une collectivité plus cohésive et plus visible capable d'informer et d'éduquer le public et de susciter son intérêt à l'égard de l'une de nos ressources les plus précieuses »¹¹. La Société d'aide au développement des collectivités (SADC) de l'Est de l'Ontario propose, quant à elle, d'adopter un point de vue à long terme qui permette d'établir un lien entre l'activité économique de la voie navigable et la santé sociale et environnementale. Mentionnons aussi que la Chambre de commerce des lacs Kawartha exhorte le gouvernement fédéral à créer un plan de développement économique pour la voie navigable qui ferait participer les organismes et les gouvernements locaux mais qui serait administré par le fédéral.

Nous recommandons d'établir un conseil officiel sur la région patrimoniale Trent-Severn dans le but de promouvoir et de défendre la viabilité de la région patrimoniale (en particulier les lacs, les rivières et les paysages importants) et de sensibiliser les gens à cet égard. Les membres du conseil, qui seraient issus du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial, des municipalités, des Premières nations et de la population en général, seraient les « gardiens » d'une charte sur le développement durable de la région patrimoniale. Dans cette charte, les membres s'engageraient à l'égard des principaux concepts du développement durable : poursuite des objectifs sociaux et économiques dans le contexte d'une éthique de conservation rigoureuse.

Le conseil sur la région patrimoniale faciliterait la compréhension du travail des gouvernements et favoriserait la communication et la coordination entre eux. Il serait appelé à jouer un rôle de sensibilisation, à réunir les communautés d'intérêt, à conserver les documents de recherche pertinents, à établir des objectifs et à comparer les progrès réalisés à ces objectifs. Ce conseil serait établi et financé par les gouvernements provincial et fédéral. Les municipalités et d'autres intervenants pourraient y apporter une contribution. Une description détaillée de ce conseil est fournie à l'annexe B.

RECOMMANDATION N° 2

Coordonner les activités des organismes gouvernementaux et des organisations de citoyens afin d'atteindre un ensemble d'objectifs communs liés au développement durable de la région patrimoniale par l'établissement d'un conseil permanent sur la région patrimoniale Trent-Severn.

Tout au long de nos consultations, de nombreuses préoccupations importantes d'un point de vue écologique ont été exprimées au sujet de la voie navigable et plusieurs suggestions ont été formulées sur la façon d'y répondre. Ces suggestions pourraient intéresser le conseil. Nous les reproduisons ici afin que les autorités compétentes puissent les examiner. Les voici :

- Coordonner les programmes éducatifs sur les pratiques d'aménagement des berges respectueuses de l'environnement et les adresser aux résidents riverains, aux entreprises et au milieu agricole;
- Interdire l'utilisation de pesticides et d'engrais à proximité des berges de la voie navigable;
- Mettre en oeuvre un programme d'inspection continu des fosses septiques et éliminer complètement les eaux usées non traitées qui sont rejetées par les usines municipales de traitement des eaux usées; et
- Élaborer une approche intégrée de gestion à long terme de la végétation aquatique.

¹¹ Société d'aide au développement des collectivités des lacs Kawartha. *Soumission à la Commission sur l'avenir de la voie navigable Trent-Severn*, 29 septembre 2007.

Clarifier les compétences

Dans notre document de travail, « Compétences sur la voie navigable – Pouvoirs et responsabilités », nous présentons les questions et les incertitudes quant à la propriété et aux compétences le long de la voie navigable. Nous y indiquons que la compétence est « la voie essentielle pour définir les responsabilités fiduciaires et les pouvoirs en matière de gestion de la voie navigable »¹². Il est pratiquement certain que la confusion en ce qui concerne la compétence a nui à l'intérêt public.

La gestion de la voie navigable est un dossier complexe en soi puisqu'il n'est pas toujours évident de savoir qui possède quoi et qui a la compétence pour agir.

Permettez-nous de décrire brièvement notre position à l'égard du régime actuel de propriété. Les données montrent, selon nous, que le lit des lacs et des rivières le long des chenaux de navigation relèvent du gouvernement fédéral, à l'exception des terrains appartenant aux Premières nations et des terrains privés. Avec l'accord tacite du gouvernement fédéral, la province de l'Ontario revendique la propriété des lits des lacs Simcoe et Couchiching, mais cette revendication nous paraît dénuée de fondement juridique. Il semble que l'Ontario exerce ses compétences par souci de commodité administrative en réponse à un manque de clarté.

Nous pensons aussi, à la lecture du décret provincial de 1905, qu'il existe des incertitudes juridiques en ce qui concerne la propriété du lit des lacs et des rivières qui forment le réseau de lacs réservoirs. L'Ontario revendique actuellement la propriété de ces ouvrages en exerçant ses compétences provinciales.

Pour la province, ce manque de clarté n'a rien d'étonnant. Des efforts sont déployés depuis 1938 pour résoudre ces enjeux. En 1988, des représentants du gouvernement fédéral et du gouvernement de l'Ontario ont élaboré un plan d'action pour sortir de l'impasse. Cependant, ce plan est resté, à toute fin pratique, lettre morte.

S'il fallait recommencer depuis le début la conception du régime de propriété et de compétence de la voie navigable, nous transférerions la propriété de la majeure partie du lit de la voie navigable à la province. Nous sommes d'avis que l'Agence Parcs Canada n'est pas obligée d'assumer la propriété du lit des lacs et des rivières pour exercer ses responsabilités en matière de gestion d'un lieu historique national, notamment d'une voie navigable. Nous pensons aussi que la province et les municipalités sont mieux placées pour gérer ces terres¹³ dans l'intérêt public puisqu'elles assument des responsabilités semblables dans d'autres parties de la province et qu'elles se sont dotées des lois, des politiques et de l'expertise nécessaires pour gérer ces terres et ces ressources. La clarification des questions de propriété et de compétence permettrait de réduire la confusion et le chevauchement de tâches et serait, sans doute, plus compatible avec la pratique constitutionnelle appliquée ailleurs au Canada.

Nous savons toutefois que le transfert de la propriété du lit des lacs et des rivières à la province ne serait pas sans complication. Avant d'accepter une telle responsabilité, la province tenterait d'obtenir des précisions sur la propriété actuelle, notamment des informations détaillées sur les lots d'eau privés. Elle chercherait aussi à comprendre les responsabilités qu'elle pourrait être appelée à exercer en ce qui concerne la propriété, notamment les dispositions prévues pour assurer la gestion des sites contaminés connus et inconnus comme ceux situés à proximité de l'embouchure de la rivière Trent.

¹² Secrétariat de la Commission. 2007. « Compétences sur la voie navigable – Pouvoirs et responsabilités », *Document de travail n° 6*, p. 2.

¹³ « Terres » dans ce contexte comprend le lit des plans d'eau.

Les représentants du gouvernement provincial ont aussi indiqué de façon officielle qu'ils souhaiteraient que le régime foncier et l'utilisation du lit à des fins commerciales soient reconnus officiellement avant d'accepter le transfert. Les préoccupations exprimées par les Premières nations à l'égard du transfert des lits adjacents à leurs réserves pourraient compliquer les relations intergouvernementales. Enfin, certains aspects relatifs à la propriété fédérale pourraient être inscrits dans la *Loi constitutionnelle de 1867*. La modification de cette *Loi*, le cas échéant, ne serait pas une mince affaire.

Même si nous jugeons qu'un transfert de propriété serait dans le meilleur intérêt des Canadiens, nous reconnaissons que cette tâche n'est pas facile. Par conséquent, nous suggérons que le Canada et l'Ontario concentrent leur énergie à court terme sur la résolution des anomalies actuelles et la **reconnaissance officielle** de celles-ci – à savoir l'exercice des compétences provinciales à l'égard des lacs Simcoe et Couchiching et des lacs réservoirs. Nous nous attendons à ce que cette question suscite l'intérêt de la province compte tenu de sa volonté exprimée de promulguer une loi afin d'assurer la protection du lac Simcoe.

RECOMMANDATION N° 3

Lever l'incertitude sur les compétences relatives aux lacs Simcoe et Couchiching et aux lacs réservoirs par la résolution des problèmes en suspens sur le sujet grâce à des discussions entre le Canada et l'Ontario.

Droits dans les eaux

Dans la section précédente, nous avons traité de l'importance de clarifier la propriété et la compétence à l'égard de la voie navigable. Un autre problème reste à résoudre en ce qui concerne la compétence. Qui a le pouvoir de distribuer une quantité limitée d'eau des bassins hydrographiques de la Trent et de la Severn afin de répondre aux besoins en constante augmentation?

À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral gère, par l'entremise de Parcs Canada, le stockage et l'écoulement de l'eau dans le réseau, alors que le ministère de l'Environnement de l'Ontario délivre, aux termes de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, les « permis de prélèvement d'eau » aux municipalités, aux carrières et à d'autres utilisateurs. Parcs Canada est tenu publiquement responsable des quantités d'eau et de l'écoulement de l'eau, tandis que la province n'assume aucune responsabilité directe à l'égard des nombreuses répercussions qu'engendrent ses permis de prélèvement d'eau. Le nombre de permis délivrés est estimé à plus de 6 000, bien que nous n'ayons pas été en mesure de confirmer ce chiffre.

Nous croyons que tous les organismes gouvernementaux qui participent à la gestion de l'eau doivent oeuvrer en faveur d'une approche intégrée. Il n'est guère sensé pour un organisme d'assumer la responsabilité du stockage et de l'écoulement de l'eau des bassins hydrographiques, alors qu'un autre organisme, qui relève d'un niveau de gouvernement différent, exerce un contrôle sur le prélèvement et l'utilisation de l'eau.

Dans le chapitre « Garantir l'avenir de notre eau », nous proposons un mécanisme général en vue d'améliorer la gestion de l'eau. Le succès de ce mécanisme ne sera assuré que si les compétences gouvernementales sont précisées en ce qui concerne le stockage, l'écoulement et la distribution de l'eau. Nous estimons que le décret provincial de 1905 attribue bel et bien cette compétence au gouvernement fédéral et que celui-ci doit la revendiquer activement.

RECOMMANDATION N° 4

S'efforcer d'assurer la gestion intégrée de l'eau par la revendication des droits et des responsabilités du gouvernement fédéral en ce qui concerne la gestion du stockage, de l'écoulement et de la distribution de l'eau des deux bassins hydrographiques.

Nécessité de changements législatifs et d'amélioration des politiques

La responsabilité des canaux historiques du Canada a été confiée à Parcs Canada en 1972. Cependant, nous pensons que l'Agence n'a jamais vraiment intégré les canaux historiques dans sa famille patrimoniale. Dans une certaine mesure, Parcs Canada semble avoir joué un rôle de parent adoptif bienveillant pour les canaux historiques. Ceux-ci ont été accueillis dans la maison, mais n'ont jamais reçu de nom de famille.

Actuellement, la *Loi sur le ministère des Transports* régit la gestion des canaux. Cette *Loi* fournit aux canaux un « port d'attache » administratif et autorise l'exercice d'une compétence par ce Ministère, sans pour autant confier à celui-ci un mandat ou des objectifs. Les règlements régissant les canaux pris en vertu de la *Loi sur le ministère des Transports* datent d'un certain temps et ne contribuent pas à appuyer la gestion efficace des canaux au XXI^e siècle. De plus, l'existence de deux règlements d'application de la *Loi* – le *Règlement sur les canaux* et le *Règlement sur les canaux historiques* – lesquels sont truffés de chevauchements, nous laissent perplexes. Un examen approfondi de ces règlements a été entrepris au cours des dernières années, mais aucun progrès n'a été réalisé à ce chapitre.

Pour être considérée comme le véritable parent des canaux historiques, l'Agence Parcs Canada doit assumer la pleine responsabilité du Règlement sur les canaux historiques sur les plans stratégique et juridique. Nous sommes conscients qu'une législation améliorée à l'égard des lieux historiques nationaux est actuellement à l'étude. Le Parlement doit saisir cette occasion pour faire une déclaration claire sur le mandat patrimonial des canaux plutôt que de reléguer ces derniers dans la catégorie des « autres lieux patrimoniaux protégés » comme le fait la *Loi sur l'Agence Parcs Canada*. Nous demandons au gouvernement fédéral d'examiner et de moderniser le Règlement sur les canaux historiques et d'en faire la principale priorité de son programme législatif.

RECOMMANDATION N° 5

Permettre à Parcs Canada d'assumer la « propriété » des canaux historiques et d'améliorer l'efficacité de leur gestion par l'adoption des mesures suivantes :

- a) Transférer la législation sur les canaux historiques à Parcs Canada.**
- b) Doter les nouveaux instruments législatifs d'un mandat ambitieux à l'égard du patrimoine.**
- c) Moderniser et renforcer les règlements actuels régissant la gestion des canaux historiques du Canada.**

Parcs Canada gère ses canaux historiques conformément à deux documents stratégiques importants. Les « Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada » fournissent un cadre stratégique général pour l'ensemble des activités de Parcs Canada et comprennent des énoncés de politique sur les parcs nationaux, les lieux historiques nationaux, les canaux historiques et d'autres ressources. Le deuxième document stratégique important est la « Politique sur la gestion des ressources culturelles ».

Comme c'est le cas pour la législation, nous croyons que les politiques sur les canaux historiques nécessitent des améliorations. Elles sont brèves, limitatives, dénuées de vision et de profondeur. Elles laissent entendre, par exemple, que les canaux servent principalement à la navigation et que ceux-ci visent essentiellement à répondre aux besoins des plaisanciers. Nous sommes en désaccord avec ces énoncés.

Les objectifs des canaux historiques doivent être élargis pour inclure tous les visiteurs, notamment les plaisanciers, les visiteurs terrestres, les résidents des collectivités situées le long de la voie navigable et les habitants des différentes villes en expansion desservies par un grand nombre de ces canaux, comme Ottawa, Toronto et Montréal. Dans les faits, la principale fonction de la majorité des canaux historiques du Canada est de répondre aux besoins changeants d'un éventail de visiteurs terrestres. Chaque année, le nombre de visiteurs terrestres qui fréquentent et apprécient la voie navigable Trent-Severn ne cesse d'augmenter comparativement aux plaisanciers. Cette tendance s'observe dans l'ensemble des voies navigables ailleurs dans le monde.

Selon une estimation prudente, environ 1,5 million de visiteurs terrestres fréquentent et apprécient les postes d'éclusage le long de la voie navigable et quelques millions d'autres fréquentent d'autres parcs et espaces verts le long de la voie navigable pour nager, pêcher, pique-niquer, marcher, profiter de la nature et tout simplement pour respirer de l'air frais. Chaque année, plus de 230 000 visiteurs terrestres s'arrêtent au ber roulant de Big Chute. Les politiques sur les canaux historiques doivent préciser clairement l'engagement pris par Parcs Canada de faire participer l'ensemble des visiteurs, y compris les visiteurs terrestres, et de répondre à leurs besoins.

Les politiques sur les ressources culturelles doivent non seulement être plus générales, mais elles doivent aussi refléter l'importance des paysages culturels, de la gamme complète des réalisations et des inventions humaines liées à l'eau, des arts et de l'évolution continue des canaux historiques.

Les fonctions naturelles et écologiques des canaux historiques revêtent aussi une grande importance pour les Canadiens. Nous sommes d'avis que les objectifs de « Protection des ressources naturelles » énumérés dans la section sur les canaux historiques *des Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada* ne reflètent pas adéquatement ce rôle important. Nous désirons attirer votre attention sur la section 1.1.6 de la *Politique sur la gestion des ressources culturelles*, qui se lit comme suit :

Un lien entre les activités humaines et naturelles peut conférer à une ressource culturelle son caractère historique. Le cas échéant, il faut tenir compte des caractéristiques tant naturelles que culturelles de la ressource.

Cet énoncé traduit fidèlement notre opinion de ce que devrait être le mandat de Parcs Canada à l'égard de l'exploitation des canaux historiques. Ce mandat doit être mis de l'avant comme un principe directeur.

En ce qui concerne les canaux historiques, nous sommes en faveur d'une vision stratégique plus générale que celle adoptée par le passé. La compréhension et l'engagement de tous les employés de Parcs Canada sont essentiels pour assurer une transition en douceur vers cette vision. Nous pressons Parcs Canada de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que les employés de tous les niveaux de l'organisation soient mis au courant de cette vision et militent en sa faveur dans leurs tâches quotidiennes.

RECOMMANDATION N° 6

Améliorer les politiques de Parcs Canada qui orientent la gestion des canaux historiques par l'adoption des mesures suivantes :

- a) Réviser les *Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada* afin d'y intégrer une vision plus générale et plus nette qui englobe tous les visiteurs et qui reflète mieux le rôle important des canaux historiques à l'égard des valeurs naturelles et écologiques.**
- b) Veiller à ce que tous les employés soient mis au courant de cette vision stratégique élargie et militent en sa faveur.**

Chapitre 5

Garantir l'avenir de notre eau

Nous avons lu récemment que « l'eau douce pourrait devenir le pétrole du XXI^e siècle »¹⁴ [traduction]. La diminution de la qualité et de la quantité d'eau est un problème d'ordre public stratégique et critique qui gagne rapidement de l'ampleur à l'échelle mondiale. Dans certaines parties de l'Australie, de l'Afrique et des États-Unis, la sécheresse prend des proportions alarmantes. Selon les Nations Unies, 700 millions de personnes à l'échelle mondiale font face à une pénurie d'eau chronique, et ce nombre pourrait dépasser les trois milliards de personnes d'ici 2025¹⁵. Le secrétaire général des Nations Unies, Ban Ki-moon, a récemment comparé l'insalubrité de l'eau à une « crise silencieuse »¹⁶ [traduction]. Le lancement en 2005 de la « décennie : L'eau, source de vie »¹⁷ par les Nations Unies est une preuve éloquente de l'ampleur et de l'importance de ces enjeux.

Ces problèmes ne concernent pas « que les autres ». Certaines parties de l'Ouest du Canada sont aux prises avec de graves pénuries d'eau. Les faibles niveaux d'eau enregistrés dans les Grands Lacs soulèvent des inquiétudes. La tragédie de Walkerton a souligné l'importance d'une eau saine pour les collectivités.

En 2007, le centre de l'Ontario a été frappé par une sécheresse et nous avons constaté nous-mêmes les répercussions d'un manque d'eau dans les bassins hydrographiques de la voie navigable Trent-Severn et le conflit social potentiel qui peut en découler. L'été dernier, des avis de bas niveau d'eau ont été émis pour divers secteurs des bassins hydrographiques, et vers la fin de notre mandat, un nombre important de puits de la région de Wilberforce se sont taris. Une analyse indépendante a confirmé que ce phénomène était attribuable au faible niveau des eaux souterraines causé par la sécheresse; il n'en demeure pas moins qu'une ressource essentielle pour la vie avait disparu.

Des données statistiques et des faits anecdotiques prouvent que la qualité de l'eau des lacs et des rivières qui forment les bassins hydrographiques est aussi menacée. Ces dernières années, les lacs Rice et Cameron ont été touchés par la prolifération d'algues bleues. Heureusement, dans ce cas-ci, celles-ci étaient localisées dans certaines zones de ces lacs. Si ces algues se répandent dans l'ensemble de la région, elles peuvent rendre les lacs inutilisables. Ce phénomène naturel, lorsqu'il met en cause des espèces toxiques, peut provoquer l'effondrement du marché immobilier.

La présence d'espèces envahissantes entraîne la clarification de l'eau et la croissance accélérée de la végétation aquatique, ce qui nuit à certaines espèces de poissons et aux activités récréatives de plein air.

Il existe aussi un lien entre la quantité et la qualité de l'eau. La qualité de l'eau de nombreux lacs dépend du débit d'eau pendant la crue printanière annuelle. La diminution du débit d'eau dans le réseau accélère la dégradation de la qualité de l'eau.

¹⁴ V. Song, « Water, water (not) everywhere. Water, not oil is projected to be the next scarce commodity », *The Ottawa Sun*, 2 novembre 2007. Extrait du site Internet : <http://www.ottawasun.com/News/Features/2007/11/02/4624560-sun.html>. (en anglais seulement).

¹⁵ « Ban Ki-moon urges greater efforts to tackle 'silent crisis' of safe water for all », *United Nations (UN) News Service*, 24 octobre 2007. Extrait du site Internet : <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=24397&Cr=water&Cr1>. (en anglais seulement)

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ Voir le site Web : <http://www.un.org/french/waterforlifedecade>.

Il va sans dire que ces défis ne rendent pas compte des difficultés futures. Dans l'avenir, nous entrevoyons la possibilité que le changement climatique complique l'approvisionnement en eau, favorise l'implantation de nouvelles espèces envahissantes, entraîne une hausse des températures de l'eau et altère la qualité de celle-ci. À cela s'ajouterait les pressions liées au développement, accentuées par la croissance de la région du Grand Toronto, l'agrandissement des installations hydroélectriques et la demande industrielle accrue. Ce scénario est inquiétant.

De nombreux citoyens à qui nous avons parlé connaissent bien ces problèmes et sont préoccupés par ceux-ci. Ils nous ont rappelé que la qualité de l'eau dépend du mode de gestion des terres – une gestion déficiente des terres entraîne une mauvaise qualité de l'eau. Ils nous ont entretenus de la destruction des habitats et des milieux humides, des fosses septiques fissurées, de l'utilisation des herbicides et des pesticides, des espèces envahissantes et des effets cumulatifs du développement. Ils nous ont expliqué comment les besoins en eau des collectivités de la région d'Haliburton s'opposent à ceux des collectivités situées le long des principaux lacs et rivières favorables à la navigation. Les personnes qui habitent en aval de Peterborough nous ont aussi parlé des effets dévastateurs de l'orage et du débordement de l'égout sanitaire qui ont eu lieu pendant l'inondation de Peterborough en 2004.

Au cours de nos trois périples dans la voie navigable, nous avons constaté nous-mêmes les effets d'une mauvaise intendance de l'eau. Nous avons vu des rivages durcis, des animaux d'élevage dans l'eau, des plantes nuisibles et les effets de l'érosion. Nous en sommes venus à éprouver la même appréhension que les citoyens quant à la fluctuation des niveaux d'eau et à ses effets sur les oiseaux et les poissons.

Notre mandat consiste à formuler des recommandations sur l'avenir de la voie navigable Trent-Severn. **Sans approvisionnement adéquat en eau de bonne qualité, l'avenir de la voie navigable est sombre.** Des centaines de milliers de citoyens lutteront pour trouver une quantité suffisante d'eau potable. L'industrie de la pêche récréative, dont les retombées s'élèvent à 300 millions de dollars annuellement, sera menacée. Les propriétés, qui génèrent des recettes fiscales de l'ordre de 240 millions de dollars, perdront de la valeur. L'industrie de la navigation de plaisance, estimée à plusieurs millions de dollars, sera touchée. Des espèces disparaîtront.

Nous croyons que les gouvernements de tous les niveaux doivent s'engager à élaborer des politiques et des programmes qui mettent l'accent à la fois sur la qualité et la quantité d'eau. Nous formulons quelques recommandations à cet égard.

Faire la promotion de la qualité de l'eau

L'étude de la qualité de l'eau ne faisait pas partie de notre mandat. Mais, à mesure que nous progressions dans notre apprentissage, nous réalisons qu'il nous était impossible de ne pas tenir compte de cet aspect. Nous avons examiné un certain nombre de rapports sur la question. Ceux-ci révèlent non pas l'existence d'une crise sur la qualité de l'eau de l'ensemble du réseau, mais plutôt l'existence de problèmes localisés et la possibilité que ces problèmes dégénèrent et se répandent dans l'avenir.

Un rapport de Parcs Canada (2005) sur la santé environnementale de la voie navigable a soulevé plusieurs inquiétudes en ce qui concerne la qualité de l'eau¹⁸. Selon ce rapport, la disparition constante de milieux humides le long de la voie navigable est « préoccupante » et l'état de ces derniers est « potentiellement perturbé »¹⁹. La

¹⁸ Mystic Consulting Services and Ecoplans. *Indicators of Environmental Health and Long-Term Monitoring Strategy, Trent-Severn Waterway National Historic Site – Volume 1, State of Environmental Health*, préparé pour Parcs Canada, 2005.

¹⁹ *Ibid*, p. 94.

prolifération des espèces exotiques envahissantes le long de la voie navigable est aussi « préoccupante »²⁰. La détérioration de la limpidité de l'eau des lacs Upper Buckhorn, Pigeon et Chemong met en évidence les problèmes liés à la qualité de l'eau. Un rapport publié en 2006 révèle que les concentrations de chlorure dans la rivière Trent ont doublé au cours des 25 dernières années²¹.

Il ne fait aucun doute que les gouvernements redoublent d'ardeur pour améliorer la qualité de l'eau. La présentation de la Lake Simcoe Region Conservation Authority portant sur son programme « Watershed for Life » et celle de la Trent Conservation Coalition sur son programme de planification de la protection de l'eau nous ont impressionnés.

Cette première initiative, qui semble bien avancée, reflète une approche scientifique axée sur l'amélioration de la qualité de l'eau du lac Simcoe. Elle prend en compte les sources de pollution et les incidences du développement des bassins hydrographiques sur la qualité de l'eau. Bien que l'initiative de la Trent Coalition ne soit pas aussi avancée, il s'agit d'un programme sérieux qui vise à répondre aux problèmes de qualité de l'eau en tenant compte des ressources budgétaires affectées à la protection de l'eau des bassins hydrographiques – deux aspects indissociables selon nous.

Les citoyens contribuent aussi à la qualité de l'eau. La vaste majorité des lacs compte une association de propriétaires. Ces regroupements, de même que la Federation of Ontario Cottagers' Associations, font la promotion de l'intendance des berges. Le travail de surveillance et de planification effectué par les intendants des lacs Kawartha et Scugog de même que par les citoyens des lacs Stoney et Buckhorn nous donne de l'espoir. La Ontario Federation of Anglers and Hunters joue un rôle prépondérant dans la lutte contre les espèces envahissantes le long de la voie navigable. Nous sommes d'avis que ces mesures et ces inquiétudes reflètent l'attachement émotionnel et personnel profond des citoyens à l'égard de l'eau et du style de vie porteur d'espoir qu'elle offre.

Nous pensons que les gouvernements, et notamment le gouvernement fédéral, peuvent faire plus pour contribuer au succès des efforts susmentionnés.

La voie navigable Trent-Severn comme voie navigable fédérale

Nous jugeons qu'il est essentiel que le gouvernement fédéral, et non seulement Parcs Canada, se fasse le grand défenseur des efforts visant à assurer la qualité de l'eau future de la voie navigable. Nous avons indiqué précédemment que les compétences le long de la voie navigable sont complexes. Il n'en demeure pas moins que la voie navigable est une entité fédérale et que celle-ci l'est restée à tous les égards ou presque depuis la Confédération. La voie navigable est aussi l'ouvrage fédéral le plus coûteux en Ontario.

Le gouvernement fédéral a la responsabilité d'offrir des expériences mémorables aux visiteurs de ce trésor patrimonial. Au cours de nos réunions publiques, des douzaines de présentateurs nous ont entretenus avec émotion de la façon dont la piètre qualité de l'eau et la végétation aquatique excessive les empêchent de profiter pleinement de l'eau.

²⁰ *Ibid*, p. 108.

²¹ Georgina Kalteneckerv et Aaron Todd, Ontario, ministère de l'Environnement. 2006. *Chloride concentrations in Ontario's rivers and streams*, Ontario Good Roads Association, 2006 Snow and Ice Colloquium, 18-19 octobre 2006, Mississauga, Ontario. Extrait du site Internet : <http://www.ogra.org/lib/db2fil.asp?fileid=15574>. (en anglais seulement).

Nous estimons que la voie navigable offre au gouvernement fédéral de nombreuses possibilités de prouver son engagement à gérer l'eau de façon viable au sein de la province et de présenter un véritable programme stratégique national. La gestion viable de l'eau représente un objectif stratégique national important comme en font foi les contributions de trente millions de dollars versées récemment par le gouvernement fédéral afin d'assurer la santé du lac Simcoe et le renouvellement de l'accord Canada-Ontario sur les Grands Lacs²².

Bien qu'il ne fasse aucun doute que les efforts visant à assurer la qualité de l'eau du lac Simcoe soient positivement accueillis, nous sommes préoccupés par le fait que le lac Simcoe ne fasse pas l'objet d'une attention plus soutenue de la part du gouvernement fédéral tout comme un large éventail d'autres défis liés à l'eau. Nous pensons que le gouvernement fédéral doit élargir la portée de son initiative liée à la qualité de l'eau afin de rendre compte de la situation de ce lieu historique *national*. Nous sommes aussi d'avis que cette initiative doit appuyer le travail remarquable accompli par les collectivités et les citoyens en vue de résoudre leurs problèmes liés à la qualité de l'eau. Nous formulons cette suggestion parce que nous croyons que la clé de la viabilité future de l'eau réside dans les mesures d'intendance prises par chaque citoyen.

RECOMMANDATION N° 7

Reconnaître les obligations du gouvernement fédéral en matière d'intendance et en témoigner par l'élargissement de la portée de l'initiative liée à la qualité de l'eau du lac Simcoe de façon à inclure l'ensemble de la voie navigable et par des investissements à l'appui des initiatives prises « sur le terrain » par les collectivités et les organisations de citoyens.

Protéger les intérêts fédéraux

En plus d'exploiter les barrages et les écluses, le gouvernement fédéral possède la majorité des terres le long de la voie navigable. Les lacs et les rivières qui composent le réseau couvrent plusieurs milliers de kilomètres carrés, soit une superficie supérieure à celle de nombreux parcs nationaux. À notre avis, le gouvernement fédéral est propriétaire du lit de ces lacs et rivières. Plus de 120 000 propriétés sont situées le long des rives qui s'étendent sur près de 5 000 kilomètres, incluant l'ensemble des îles. Les activités qui se déroulent sur ces propriétés sont susceptibles d'influer sur les lits détenus par le gouvernement fédéral.

Ce droit de propriété confère compétence au gouvernement fédéral, et la compétence, comme nous le mentionnions précédemment, « est la voie essentielle pour définir les responsabilités fiduciaires et les pouvoirs en matière de gestion de la voie navigable dans l'intérêt public »²³.

Cela implique à tout le moins la capacité d'exercer un contrôle sur l'utilisation et l'occupation des terres. À ce chapitre, nous jugeons que le gouvernement fédéral ne s'acquitte pas de ses responsabilités de façon raisonnable et que cela nuit à la qualité de l'eau et à sa viabilité future.

La *Loi sur la protection des eaux navigables*, le *Règlement sur les canaux*, le *Règlement sur les canaux historiques*, la *Loi sur les pêches*, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et, plus récemment, la *Loi sur les espèces*

²² Environnement Canada et ministère de l'Environnement de l'Ontario. *Accord Canada-Ontario concernant l'écosystème du bassin des Grands Lacs*, 2007, révisée.

²³ Secrétariat de la Commission. 2007. « Compétences sur la voie navigable – Pouvoirs et responsabilités », op. cit., p. 2.

en péril, confèrent des pouvoirs au gouvernement fédéral qui lui permettent d'exercer ses responsabilités. Parmi ces textes législatifs, le *Règlement sur les canaux historiques* et la *Loi sur les pêches* permettent au gouvernement d'exercer un contrôle sur les utilisations susceptibles de nuire à l'intégrité des ressources naturelles et culturelles.

À notre avis, le *Règlement sur les canaux historiques* doit être considéré comme un outil de travail plutôt rudimentaire comparativement à la législation adoptée ailleurs. Non seulement ce *Règlement* est-il rarement appliqué, mais il est aussi peu connu du milieu juridique et judiciaire. De façon générale, nous pensons qu'il est désuet et qu'il n'a pas le mordant nécessaire pour assurer la conformité. À titre d'exemple, l'amende maximale imposée pour une violation du *Règlement* est de 400 \$, tandis que les infractions commises en vertu d'autres lois de Parcs Canada comme la *Loi sur les parcs nationaux* entraînent des amendes de plus de 100 000 \$. Ainsi, il est parfois moins coûteux de payer l'amende que de défrayer le coût lié à l'obtention d'un permis, et cela à condition que le permis soit accordé.

Bon nombre de citoyens avec qui nous avons échangé se plaignent des travaux de construction mettant en jeu diverses structures, notamment des quais et des remises à bateaux, entrepris sans autorisation préalable. Selon eux, les processus de délivrance des permis sont excessivement longs, ce qui incite certaines personnes à contourner les règlements. Un employé de Parcs Canada a raconté qu'une personne s'est vu imposer une sanction dérisoire après avoir fait passer au bulldozer un long tronçon de la rive du canal près du lac Simcoe – tronçon de la voie navigable dont le niveau d'importance historique est le plus élevé. Vu les lacunes actuelles du *Règlement sur les canaux historiques*, cette personne a, en bout de ligne, été reconnue coupable aux termes des lois provinciales concernant la violation du droit de propriété.

De l'avis des municipalités, le gouvernement fédéral doit renforcer sa capacité de travailler avec elles à l'examen des demandes d'aménagement le long du rivage. Elles soutiennent qu'une intervention dès le début du processus d'aménagement pourrait favoriser une meilleure protection des valeurs essentielles du rivage pour le bénéfice des gouvernements municipaux et du gouvernement fédéral.

Sur une note plus positive, nous désirons souligner l'énoncé de politique élaboré récemment par Parcs Canada qui définit les circonstances dans lesquelles un permis de « dragage et de remblayage » peut être délivré. Bien que cet énoncé de politique ne respecte pas les normes les plus rigoureuses de protection du rivage, celui-ci représente un progrès indéniable.

Dernièrement, Parcs Canada a envisagé d'imposer une forme de régime foncier aux utilisateurs commerciaux du lit. Nous pensons qu'il s'agit d'une étape essentielle vers l'exercice de la compétence. Une règle semblable à l'égard des eaux provinciales est appliquée depuis un certain nombre d'années déjà.

Cette proposition s'est heurtée à une certaine résistance, notamment parce que les exigences relatives à la délivrance de permis vont au-delà des exigences provinciales. Cette résistance s'explique aussi par le large éventail d'iniquités que semble comporter le programme proposé de délivrance des permis pour les lots d'eau. Pourquoi ces permis seraient-ils imposés aux utilisateurs commerciaux et non aux propriétaires de chalets privés? Qu'advierait-il des propriétaires privés qui louent leur chalet et qui perçoivent, par le fait même, des bénéfices commerciaux? Les propriétaires fonciers commerciaux ont aussi indiqué qu'ils versent déjà des impôts fonciers en guise d'indemnité pour l'eau qu'ils occupent.

En dépit de ces problèmes, la surveillance de l'occupation et de l'utilisation du lit est essentielle pour assurer l'intendance de l'eau. Nous croyons que toutes les personnes qui tirent un avantage personnel d'une ressource publique dont elles sont les seules à profiter ont l'obligation de verser une indemnité. Étant donné que les citoyens

doivent bénéficier d'un traitement équitable à cet égard, les normes qui concernent la voie navigable et d'autres ouvrages de la province doivent être uniformes. Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux doivent travailler ensemble à l'élaboration d'un modèle fondé sur ces principes.

En résumé, afin d'assurer la viabilité environnementale de la voie navigable, le gouvernement fédéral doit renforcer considérablement sa capacité de gérer les terres dont il assume la propriété et l'intendance. Pour ce faire, celui-ci doit améliorer sa législation, investir davantage dans la surveillance et l'application de la loi, travailler plus activement avec les municipalités, exercer un contrôle sur l'occupation et l'utilisation et conclure des partenariats avec des tiers.

RECOMMANDATION N° 8

Renforcer considérablement la capacité de protéger et de gérer les terres fédérales de la voie navigable dans l'intérêt public par l'adoption des mesures suivantes :

- a) Examiner et modifier le *Règlement sur les canaux historiques* afin que celui-ci devienne un outil efficace et moderne de gestion de l'occupation et de l'utilisation par tous les utilisateurs du lit de la voie navigable.**
- b) Conclure des ententes avec les municipalités et les offices de protection de la nature, le cas échéant, afin de leur permettre d'administrer, selon le principe de la récupération des coûts, les dispositions réglementaires relatives à la délivrance des permis ou de renforcer la capacité d'administration des permis de Parcs Canada selon le principe de la récupération des coûts.**
- c) Envisager l'adoption d'une approche uniforme au Canada et en Ontario en ce qui concerne la délivrance de permis à tous les occupants privés du lit d'eau de propriété fédérale.**
- d) Augmenter les investissements dans la surveillance et l'application du *Règlement sur les canaux historiques* et d'autres textes de loi pertinents afin qu'ils se comparent à ceux d'un parc national de taille et de complexité semblables.**
- e) Mettre en oeuvre un programme de surveillance environnementale pour les terres sous l'intendance du gouvernement fédéral qui s'inspire de la portée et du contenu du programme adopté pour les parcs nationaux.**
- f) Renforcer la capacité du gouvernement fédéral en ce qui concerne l'examen de la planification et de l'aménagement de façon à lui permettre d'intervenir plus tôt dans le processus de planification des municipalités et d'autres intervenants.**

Conserver et communiquer les données de surveillance environnementale

Afin de mieux comprendre les préoccupations relatives à la qualité de l'eau que les citoyens nous ont exprimées, nous avons cherché de l'information sur le sujet. Il nous est apparu qu'une multitude d'organisations de citoyens et d'organismes gouvernementaux ont recueilli et analysé une quantité impressionnante de renseignements à cet égard. Toutefois, les résultats de ces analyses sont souvent difficiles à obtenir. Ainsi, en l'absence de renseignements facilement accessibles, il n'est pas étonnant que les citoyens entretiennent des inquiétudes à l'égard de la qualité de l'eau.

Nous pensons qu'il est primordial que ces différentes sources centralisent leurs méthodologies et renseignements et en simplifient la consultation par les décideurs et les citoyens. Nous préconisons l'établissement d'un dépôt central dans lequel seraient conservés les rapports d'études environnementales et de surveillance des bassins hydrographiques. Le conseil sur la région patrimoniale Trent-Severn dont nous avons proposé la création pourrait

être appelé à y jouer un rôle. Les responsables de ce dépôt central pourraient assumer différentes responsabilités importantes, notamment celle de veiller à ce que ces études et efforts de surveillance soient communiqués à l'ensemble des citoyens et des décideurs.

Les municipalités nous ont aussi indiqué que les responsables de ce dépôt pourraient également veiller à ce que la collecte des données sur la qualité de l'eau respecte les normes les plus rigoureuses afin de garantir l'exactitude des données et de faciliter la comparaison entre les études.

RECOMMANDATION N° 9

Rendre l'information environnementale accessible et facile à comprendre pour les citoyens par l'établissement d'un dépôt central sous l'égide du conseil sur la région patrimoniale Trent-Severn afin de recueillir de l'information sur les résultats et les méthodologies de la surveillance environnementale le long de la voie navigable et de s'assurer que cette information est communiquée aux citoyens et aux décideurs.

Approches uniformes de gestion de l'aménagement des berges

Une multitude de compétences, de philosophies, de stratégies et de règles régissant l'aménagement le long des berges sont associées à la voie navigable Trent-Severn, incluant les bassins hydrographiques.

Récemment, Parcs Canada a élaboré de nouvelles politiques régissant les travaux entrepris sur le lit de la voie navigable. La ville de Kawartha Lakes et d'autres municipalités ont mis en place des initiatives semblables pour les activités réalisées sur leurs berges. Les plans provinciaux de la zone de la Ceinture de verdure et les plans de conservation de la moraine d'Oak Ridges prévoient des politiques pour des tronçons de la voie navigable situés en périphérie des lacs Simcoe, Scugog et Rice. Le district de Muskoka a adopté des politiques sévères qui font un parallèle entre l'intensité du développement et la fragilité de chaque lac. La rive nord de la rivière Severn est assujettie à ces politiques.

Bien que certaines administrations aient adopté de nouvelles politiques, d'autres tardent à le faire. Et lorsque des politiques à jour existent, elles diffèrent considérablement. Il arrive même que les politiques fédérales soient incompatibles avec les politiques locales.

Ces politiques visent à encadrer les activités pouvant être pratiquées par les dizaines de milliers de propriétaires riverains. Peuvent-ils construire une remise à bateaux dans l'eau? Doivent-ils aménager une zone tampon entre la berge et la partie aménagée de leur propriété afin d'absorber les éléments nutritifs qui s'écoulent de leur pelouse et jardin? Peuvent-ils draguer les chenaux en enlevant les roches et les souches, et ainsi nuire à l'habitat du poisson? Devrait-on leur permettre d'ériger des murs en bordure des rives qui empêchent les déplacements de nombreuses espèces entre la terre et l'eau? Quelle densité de population est acceptable dans la zone riveraine?

Entre-temps, l'expansion urbaine se poursuit à un rythme très difficile à prévoir. Une étude de Parcs Canada menée en 2007 indique que plus de 46 000 nouvelles unités résidentielles sont prévues dans un rayon de cinq kilomètres de la voie navigable entre Trenton et Port Severn (la moitié d'entre elles font partie du nouveau quartier situé juste au sud du lac Simcoe)²⁴. Ces nouveaux types de construction (condominiums, copropriétés et centres de

²⁴ Catalyst Environmental Group. Appendix I: Development within 5 km buffer of Trent-Severn Waterway, in *Threat Assessment for Species at Risk*, 2007, préparé pour la voie navigable Trent-Severn, Parcs Canada.

villégiature de grande taille) défient les politiques d'aménagement actuelles. Ce ne sont pas toutes les municipalités qui sont en mesure de relever tous ces défis. Et nous ne connaissons pas les effets cumulatifs des projets d'expansion prévus, et encore moins ceux des projets qui seront inévitablement lancés dans les décennies à venir.

Nous sommes d'avis que la gestion éclairée de l'aménagement et de l'utilisation des terres et de l'eau le long des berges est l'une des contributions les plus importantes que les gouvernements peuvent faire pour assurer l'avenir de la voie navigable. Des politiques uniformes et rigoureuses en matière de gestion des berges doivent traiter de la gestion des marges de recul, des zones tampon, du réseau d'eau résiduaire et des eaux d'orage. Ces outils doivent s'appuyer sur la modélisation, les indicateurs et la surveillance.

Nous pensons que la gestion écologiquement viable de l'aménagement le long des berges exige un fondement stratégique et une philosophie qui reconnaissent l'importance écologique considérable des berges. C'est pourquoi il faudrait organiser, le plus tôt possible, un forum à l'intention des planificateurs afin d'entreprendre un processus vers l'adoption d'une approche plus uniforme.

RECOMMANDATION N° 10

Améliorer la protection de l'écologie des berges par l'organisation d'un forum à l'intention des planificateurs auquel participeraient Parcs Canada, Pêches et Océans Canada, le gouvernement provincial, les offices de protection de la nature et les municipalités afin d'étudier la possibilité de mettre en place une approche rigoureuse et uniforme de gestion de l'aménagement des berges dans l'ensemble des bassins hydrographiques.

Gestion de l'eau

Lorsqu'il est question de la voie navigable, les bateaux et les écluses sont les premières choses qui viennent à l'esprit de la majorité des gens. Il est toutefois évident pour nous que l'aspect le plus important de la voie navigable est la gestion du stockage et de l'écoulement de l'eau. La gestion de l'eau a façonné le développement, le caractère et l'économie du bassin hydrographique le plus vaste du sud de l'Ontario et continue de le faire grâce à un réseau de plus de 160 barrages fédéraux et autres ouvrages de régulation des eaux. Ce réseau, qui gère les niveaux et l'écoulement de l'eau dans plusieurs centaines de lacs, de rivières et de ruisseaux, dont la majeure partie des lacs Haliburton, s'étend sur un territoire de 18 000 kilomètres carrés.

À l'origine, cet imposant réseau de gestion de l'eau était destiné au déplacement des billes de bois. Au début du Xe siècle, celui-ci est devenu un réseau de réservoirs à partir desquels l'eau était prélevé pour assurer le maintien du niveau d'eau nécessaire à la navigation. Depuis, son rôle a évolué et a pris de l'ampleur. Il représente une source fiable d'eau potable pour les collectivités et les résidences du centre de l'Ontario, en plus de permettre la pratique d'activités aquatiques en plein air et de maintenir l'eau à un niveau qui prévient les inondations. Il offre diverses possibilités économiques, notamment l'approvisionnement en eau de 18 centrales hydroélectriques.

Certains propriétaires de chalets et de commerces soutiennent qu'ils « ne tirent aucun avantage de la voie navigable » [*traduction*]. Ces personnes ont sans doute oublié que de nombreux lacs et rivières seraient beaucoup moins vastes et ne pourraient servir à la navigation ou à d'autres fins sans la contribution des barrages et des ouvrages de régulation de l'eau dont la voie navigable est pourvue. À certains endroits, la laisse des hautes eaux en mai ou en juin pourrait se trouver à des centaines de mètres du rivage en août.

Plus ça change, plus c'est pareil...

Entre 1840 et 1870, les querelles sur les privilèges liés à l'eau le long du réseau qui correspond aujourd'hui à la voie navigable Trent-Severn font couler beaucoup d'encre. Les exploitants de moulins et de bateaux à vapeur de même que les ouvriers forestiers forcent les gouvernements à gérer l'eau afin de répondre à leurs besoins particuliers. Pendant ces années, des plaintes sont constamment formulées au gouvernement sur la gestion des niveaux d'eau. Les directeurs de la voie navigable de l'époque sont souvent mêlés à des conflits sur les droits liés à l'eau et n'ont aucune politique gouvernementale sur laquelle appuyer leur décision. Certains de ces problèmes sont attribuables aux faibles niveaux d'eau enregistrés dans un grand nombre de barrages gérés par des exploitants de moulins locaux qui prélèvent autant d'eau qu'ils le désirent.

Comme nous l'indiquions précédemment, Parcs Canada gère le stockage et l'écoulement de l'eau dans l'ensemble du réseau, tandis que la Province délivre des permis de prélèvement d'eau aux municipalités, aux carrières et à d'autres utilisateurs.

Nos consultations et études ont fait ressortir les problèmes d'efficacité du réseau. L'infrastructure de la voie navigable est vieille et comporte de nombreuses fuites. Son bon fonctionnement dépend en grande partie du lent déplacement des batardeaux qui assurent le maintien des niveaux et de l'écoulement de l'eau. Le réseau s'appuie sur un modèle de gestion conçu pour la navigation qui oblige le personnel surchargé à répondre tant bien que mal aux besoins actuels, souvent contradictoires.

Les résidents situés aux abords des lacs réservoirs souhaitent que les décisions prises à leur endroit soient plus équitables et moins arbitraires comparativement à celles touchant les résidents riverains du réseau principal. Les citoyens et les gestionnaires de ressources naturelles exigent que les besoins en habitat du poisson et de la faune soient officiellement pris en compte. Les fabricants d'électricité réclament une diminution du « gaspillage » de l'eau qui pourrait servir à la production d'électricité. Par-dessus tout, les personnes qui s'intéressent à la gestion de l'eau veulent des améliorations importantes aux communications et souhaitent participer dans une certaine mesure au processus décisionnel.

La majorité des gens à qui nous avons parlé sont conscients que le réseau n'a jamais été conçu pour répondre aux besoins d'aujourd'hui. Ils reconnaissent aussi que les ressources humaines et financières nécessaires à son exploitation et à son entretien sont largement insuffisantes.

La concurrence relative à l'eau a suscité des conflits et des débats dans l'ensemble des bassins hydrographiques. Aujourd'hui, cependant, la possibilité réelle d'une diminution des réserves d'eau conjuguée à une augmentation des besoins change le débat. Il n'est plus question de comparer les « besoins des résidents situés à proximité de la voie navigable à ceux des habitants de la région d'Haliburton. ». L'époque où nous comparions « nos besoins » à ceux « des autres » est révolue. La question qui oriente et doit orienter notre débat est plutôt celle de savoir « comment la gestion de l'eau peut le mieux contribuer à la viabilité de l'ensemble des bassins hydrographiques. »

Devant de tels défis, nous pensons que l'Agence Parcs Canada ne peut assumer la responsabilité de la gestion de l'eau puisqu'elle n'a ni le mandat, ni les instruments législatifs et stratégiques, ni les ressources et l'expertise pour mener à bien cette tâche. De plus, en dépit de ses responsabilités en matière de navigation, Parcs Canada devrait être perçu comme un utilisateur de l'eau parmi tant d'autres.

Gestion actuelle de l'eau des bassins hydrographiques de la Trent et de la Severn

Les bassins hydrographiques de la Trent et de la Severn comprennent un réseau d'environ 160 barrages servant à gérer les niveaux d'eau dans la voie navigable Trent-Severn. La majeure partie de ce réseau vieillissant date du XIXe siècle.

En termes simples, l'eau contenue dans le bassin hydrographique de la Trent est emmagasinée vers la fin de l'hiver et au printemps dans les lacs Haliburton et les lacs Kawartha (nord), communément appelés les « lacs réservoirs ». Tout au long du processus d'évaporation qui a lieu pendant l'été, les niveaux d'eau des lacs et des rivières diminuent progressivement le long du chenal de navigation de la voie navigable. Toutefois, en pratique, ce processus est très complexe.

L'ingénieur qui assume la gestion de l'eau de la voie navigable à Parcs Canada a accès à des données sur les niveaux et les débits de l'eau, notamment à des lectures manuelles prises aux postes d'éclusement et aux barrages. Au cours des dernières années, un programme a été mis en place dans le but de convertir un nombre restreint de jauges manuelles en stations automatisées dans lesquelles sont effectués des enregistrements à chaque jour et parfois à chaque heure. Les décisions d'emmagasiner ou d'écouler l'eau tiennent compte d'un éventail de priorités comme la sécurité publique, les besoins de navigation, les mesures d'atténuation en cas d'inondation, les réserves d'eau des collectivités, la qualité de l'eau, la protection des ressources naturelles, la production d'énergie verte et l'eau nécessaire pour la pratique des activités récréatives.

C'est par l'ajout ou l'enlèvement de batardeaux d'une hauteur d'un pied que l'on ajuste les niveaux et débits dans l'ensemble de la région d'Haliburton, bien que des poutres en acier de six pouces puissent être utilisées lorsque des ajustements plus précis sont nécessaires. Le long du réseau principal, de nombreux barrages sont équipés d'appareils de levage hydraulique des batardeaux, dont un certain nombre sont entièrement mécanisés. Les décisions prises à l'égard des ajustements s'appliquent habituellement à un certain nombre de barrages successifs afin de prévenir l'inondation des sections comprises entre les barrages.

Le cycle annuel des opérations du bassin hydrographique de la Trent est fondé sur les enregistrements des niveaux et débits de l'eau et du climat au cours des 100 dernières années. Les légères fluctuations que connaît le cycle dépendent de la partie du réseau qui est en cause. Par exemple, dans les lacs réservoirs, le niveau d'eau est abaissé à l'automne pour permettre aux lacs de recevoir les eaux de ruissellement printanières, et ainsi éviter leur débordement. Vers la fin de l'hiver et au printemps, l'eau contenue dans ces lacs atteint son niveau maximum.

Pendant l'été, le niveau des lacs est abaissé progressivement afin de maintenir les niveaux d'eau nécessaires à la navigation dans la voie navigable. Il s'agit en fait du principe des vases communicants. En fonction de la hauteur du niveau d'eau à la sortie du barrage, cette pratique peut abaisser verticalement le niveau d'eau de quelques pieds jusqu'à douze pieds. Pendant une année normale, 50 % de la capacité de stockage des lacs réservoirs est nécessaire pour maintenir les lacs Kawartha à un niveau opérationnel normal.

De janvier au 15 mars, soit avant l'écoulement printanier, on abaisse les niveaux d'eau des lacs Kawartha jusqu'à leur seuil inférieur. Pendant l'été, on s'occupe surtout de maintenir les niveaux d'eau dans les chenaux de navigation en prélevant le moins d'eau possible des lacs réservoirs.

De plus, on doit maintenir un débit suffisant pour assurer la qualité de l'eau.

L'eau du bassin hydrographique de la Severn suit un autre mode de gestion en raison de la taille du lac Simcoe. En effet, l'eau dans cette région est gérée au moyen d'une technique appliquée depuis 1918. De façon générale, on augmente le débit de l'eau lorsque le niveau du lac dépasse la valeur normale ou on abaisse le débit lorsque le niveau est inférieur à la valeur normale. On gère aussi le niveau d'eau du lac Simcoe afin de réduire le débordement printanier le long de la rivière Severn.

Bien qu'il existe une prescription juridique selon laquelle un tirant d'eau de six pieds doit être maintenu, le fait de gérer l'eau de manière à donner une priorité - réelle ou perçue - à la navigation par rapport à tous les autres besoins n'est guère sensé au XXI^e siècle.

Certes, la gestion de l'eau est une question complexe et importante. L'environnement et l'économie en dépendent, tout comme la qualité de vie de centaines de milliers de personnes. Plusieurs améliorations à la gestion de l'eau doivent être apportées afin, d'une part, de réduire les menaces potentielles à l'environnement, à la santé publique, à la propriété privée et aux possibilités économiques et, d'autre part, d'atténuer les frustrations du public. Voici quelques-unes des améliorations proposées :

- Surveillance automatisée des niveaux et débits;
- Élaboration d'un nouveau modèle de gestion et de distribution;
- Participation accrue des intervenants et meilleure communication avec ceux-ci, ce qui comprend la diffusion de l'information en temps réel aux citoyens;
- Établissement d'un centre de gestion automatisé des bassins hydrographiques;
- Modernisation des barrages pour permettre une gestion plus rigoureuse et à distance;
- Élaboration d'une stratégie de conservation de l'eau, comprenant un régime de tarification de l'eau.

Nous avons analysé les modèles d'autres bassins hydrographiques, et nous recommandons la mise sur pied d'un organisme indépendant de gestion de l'eau semblable à la Lake of the Woods Control Board. Cette commission, de même que la Commission de planification de la régularisation de la rivière des Outaouais, ont été établies grâce à des ententes fédérales-provinciales impliquant deux provinces. Par conséquent, l'établissement d'un tel organisme pour la voie navigable Trent-Severn devrait poser peu de problèmes.

Grâce à cet organisme, le gouvernement fédéral pourrait continuer de financer les ouvrages de régulation des eaux et d'en assumer la propriété; les recettes pourraient servir à couvrir les coûts des opérations. Selon nous, il est absolument nécessaire que les personnes qui assument la gestion de l'entrée de l'eau dans le réseau veillent aussi à sa sortie. C'est pourquoi cet organisme serait responsable de la délivrance des permis de prélèvement d'eau conformément à l'affirmation de « droits dans les eaux » susmentionnée. Enfin, puisque nous sommes d'avis que Parcs Canada doit être indépendant de cet organisme, nous recommandons que ce dernier rende compte à un autre ministre que celui dont relève l'Agence Parcs Canada – il pourrait s'agir par exemple du ministre fédéral des Ressources naturelles.

À l'annexe C, nous décrivons les principes qui devraient guider les opérations de l'Agence, et nous formulons des suggestions à l'égard de la gouvernance, de l'expertise requise, des niveaux de dotation et du financement.

RECOMMANDATION N° 11

Améliorer la gestion de l'eau par la création et le financement approprié d'un organisme indépendant de gestion de l'eau, relevant du ministre fédéral des Ressources naturelles, qui assumerait la responsabilité de la gestion du stockage, de l'écoulement, de la distribution et de l'utilisation de l'eau des bassins hydrographiques de la Trent et de la Severn.

Nous avons la conviction qu'une culture de conservation et une approche intégrée de gestion de l'eau qui englobe l'eau souterraine et de surface sont les principes fondamentaux sur lesquels doivent s'appuyer cet organisme et l'ensemble des personnes vivant à proximité des bassins hydrographiques pour assurer la gestion de l'eau. Les citoyens, les entreprises et les industries doivent aussi participer à la prise de décisions, à la communication rapide de l'information, à l'établissement des connaissances et à l'éducation sur l'eau et sa gestion.

La promotion d'une éthique en matière de conservation dans l'ensemble de la région patrimoniale doit faire partie du mandat de l'organisme de gestion de l'eau. À ce propos, nous sommes séduits par la « méthode douce » (« soft path approach »).

Nous croyons aussi que la tarification de l'eau peut devenir un puissant outil de conservation. Depuis des décennies, les experts soutiennent que le prix de l'eau au Canada est trop peu élevé. Les Canadiens, qui sont de grands consommateurs d'eau, se classent au deuxième rang après les États-Unis pour ce qui est de la consommation d'eau par habitant. Nous savons aussi que l'abondance de l'eau est un mythe : 60 % de l'eau au Canada s'écoule vers l'Arctique et est située loin des grands centres urbains du Sud du Canada.

La méthode douce

De nombreuses personnes considèrent l'eau comme une ressource inépuisable. Or, ces dernières années, les gens sont de plus en plus conscients que cette ressource est limitée, et des mesures de conservation visant à gérer la demande ont été instaurées. La « méthode douce » consiste à gérer l'eau une étape à la fois par l'adaptation de l'utilisation humaine de l'eau afin d'assurer la viabilité écologique à long terme des bassins hydrographiques. L'eau est alors considérée comme un service plutôt qu'une matière première. Cette méthode nous amène à nous poser les questions suivantes : « Pourquoi l'utiliser? Pourquoi le faire de cette façon? Pourquoi utiliser une eau de cette qualité? ». Non seulement cette méthode préconise l'utilisation et la distribution de l'eau de façon efficace, équitable et viable, mais elle fait participer les collectivités locales aux prises de décisions sur l'eau. Ce faisant, la « méthode douce » favorise la viabilité sociale, économique et écologique à long terme. [Traduction]

Voir Brooks, David B., « Reversing the Flow », *Alternatives Journal* 33:4, 2007, p. 9.

Certaines provinces commencent à tenir compte des avertissements des experts. Les prix reflètent de plus en plus la valeur de l'eau, le nombre d'utilisateurs qui sont assujettis à des régimes de tarification est en hausse et les seuils d'extraction à partir desquels est appliquée la tarification sont en baisse. L'Ontario imposera des redevances pour l'eau en 2009. Le Québec envisage d'emboîter le pas à l'Ontario et d'imposer des redevances pour l'eau souterraine utilisée à des fins commerciale et industrielle.

De nombreux résidents ne connaissent pas la quantité d'eau qu'ils consomment puisqu'ils ne disposent d'aucun compteur. Nous croyons que les utilisateurs de l'eau souterraine et de surface devraient en être conscients et que le prix de l'eau devrait être fixé de façon à favoriser sa conservation. Le concept de « responsabilisation » réitère l'importance d'amener les consommateurs à assumer leurs responsabilités dans l'exercice de leur droit de consommer.

Par conséquent, nous recommandons que l'organisme de gestion de l'eau travaille, en consultation avec la province, à l'établissement d'un régime harmonisé de tarification de l'eau et que les recettes qui en découlent servent à appuyer ses opérations et favorisent une éthique de conservation de l'eau dans l'ensemble des bassins hydrographiques.

RECOMMANDATION N° 12

Assurer la pérennité des réserves d'eau de l'ensemble de la région patrimoniale Trent-Severn par l'adoption des mesures suivantes :

- a) Promouvoir une approche intégrée de gestion de l'eau.**
- b) Favoriser une éthique rigoureuse de conservation de l'eau dans le cadre du mandat officiel de l'organisme de gestion de l'eau.**
- c) Mettre en oeuvre un régime harmonisé de tarification de l'eau au Canada et en Ontario qui permettrait de compenser les coûts de gestion de l'eau et qui favoriserait la conservation de l'eau.**

Chapitre 6

Planifier l'aménagement de lieux où il ferait bon vivre

Pendant un après-midi chaud du mois d'août où nous poursuivions notre visite dans les bassins hydrographiques, nous avons eu le privilège d'échanger avec une délégation de la collectivité de Harwood, petit village situé sur la rive sud du lac Rice dont les membres sont composés de familles établies depuis longtemps dans la région et de nouveaux résidents et propriétaires de chalets.

Pendant un certain temps, il y a de cela bien des années, un chemin de fer reliait Cobourg à Harwood, puis, de là, traversait le lac en passant sur un pont à chevalets, resté peu de temps en place. Le secteur riverain de Harwood reflète l'identité traditionnelle du lieu et constitue la pierre angulaire de la vision des habitants à l'égard de leur village. Selon eux, la Commission que nous représentons devrait inciter les paliers supérieurs de gouvernement à appuyer leurs efforts de transformation du secteur riverain afin de « mettre en valeur le lieu ».

De nombreuses autres collectivités situées dans l'ensemble des bassins hydrographiques et particulièrement le long de la voie navigable nous ont présenté des témoignages semblables. Nous avons décelé dans leurs messages plusieurs points de ressemblance. Ces collectivités tentent de comprendre comment elles peuvent bénéficier d'une revitalisation, comment leur présence près de l'eau peut répondre aux besoins de leurs citoyens, comment elles peuvent trouver leur place dans un marché de plus en plus concurrentiel, comment elles soutiennent le tourisme, comment elles peuvent tirer parti au maximum des possibilités économiques et comment elles gèrent l'augmentation des besoins en espaces récréatifs exprimés par une population en croissance provenant de l'extérieur.

Dans le présent chapitre, nous invitons les gouvernements et les collectivités à travailler ensemble pour trouver des solutions créatives à l'augmentation des besoins concernant l'accès à l'eau – besoins qui découlent de la croissance des collectivités axées sur le « mode de vie » le long des berges et de l'augmentation de la population de la région du Grand Toronto. Les lacs et rivières de l'ensemble des bassins hydrographiques continueront d'être des « lieux de destination » pendant les nombreuses années à venir, ce qui profitera à l'économie et au mieux-être des collectivités.

Pendant notre analyse, nous en sommes arrivés à comprendre que l'environnement social et économique de la région de la voie navigable est en transformation. Les baby boomers à la retraite de la région du Grand Toronto sont de plus en plus nombreux à élire domicile dans la région. Un sondage officiel réalisé récemment par la Federation of Ontario Cottagers révèle que plus de 60 % des chalets sont fréquentés à longueur d'année²⁵. Les résidences permanentes remplacent graduellement les chalets dans la zone riveraine. Les copropriétés, les condominiums et les aménagements vastes axés sur un mode de vie gagnent en popularité. La technologie (télétravail) permet à un nombre grandissant de personnes de travailler à partir de la région sans avoir à se déplacer jusqu'à leur lieu de travail officiel à Toronto ou ailleurs.

Les planificateurs des municipalités et les offices de protection de la nature nous ont renseignés sur la transition rapide entre les résidences saisonnières et permanentes et sur l'éventail de nouveaux besoins que cette réalité

²⁵ Winter 2007/08 Readers' Panel, *Cottage Life* magazine. (en anglais seulement)

suscite sur le plan des services et des commodités. Notre recherche confirme ce phénomène et prouve l'importance économique des résidences permanentes dans la zone riveraine, dont les retombées s'élèvent à un milliard de dollars par année.

Les exploitants d'entreprises touristiques nous ont parlé des changements en cours dans la configuration des installations récréatives. Les camps de pêche, les marinas et les centres de villégiature familiaux traditionnels sont remplacés par des centres de villégiature, des condominiums et des copropriétés haut de gamme plus rentables. Les installations qui disparaissent sont celles qui répondent aux besoins des familles canadiennes ordinaires. Celles qui les remplacent sont destinées à une clientèle plus fortunée.

Des résidents saisonniers qui ne peuvent accéder à leur chalet qu'en bateau nous ont expliqué que la fermeture des marinas les préoccupe particulièrement.

Nous avons tenté de mieux comprendre la nature des changements qui s'opèrent dans la navigation de plaisance. Le nombre de bateaux sur la voie navigable ne cesse d'augmenter. La Ontario Marine Operators Association estime leur nombre à 40 000, bien que celui-ci soit impossible à déterminer en raison de l'inexistence d'un système d'enregistrement efficace des bateaux. De moins en moins de bateaux franchissent les écluses – l'éclusage a diminué de près de la moitié depuis 1988. Les raisons de cette diminution demeurent mal comprises.

Nous devons également souligner l'importance économique et sociale de la pêche récréative. La Federation of Anglers and Hunters of Ontario nous a illustré de façon éloquente l'importance économique de ce type de pêche au moyen d'un brillant exposé présenté par un représentant de l'organisation Bassmasters, à Lindsay.

Enfin, nous avons l'impression qu'une crise importante se dessine concernant les espaces récréatifs de la voie navigable et que si cette crise n'est pas désamorcée, elle pourrait dégénérer en conflit social plus grave. D'ici 2031, la population de la région élargie du Golden Horseshoe devrait augmenter de 3,7 millions de personnes. Ces nouvelles personnes proviendront de diverses communautés culturelles²⁶. Où iront les familles qui voudront profiter de l'eau pendant les journées chaudes d'été – le plaisir n'est-il pas un élément essentiel du rêve canadien? La majorité des terres le long de la voie navigable appartiennent à des propriétaires privés. Nous avons appris que les espaces verts publics le long de la voie navigable sont utilisés à pleine capacité et que les besoins à cet égard continuent de croître.

Certains faits portent à croire qu'un conflit social serait en émergence le long de la voie navigable en raison des nouveaux modèles d'utilisation et des nouvelles contraintes d'accès. Depuis plusieurs années, les employés responsables des écluses font état de conflits entre des plaisanciers et des visiteurs terrestres. Les résidents et les propriétaires de chalet le long de la rivière Severn et ailleurs s'inquiètent de la pratique illégale du camping à proximité de leur résidence et craignent pour leur sécurité personnelle. Bon nombre de personnes nous ont indiqué que des problèmes de déchets et d'eaux usées sont associés à l'augmentation de l'utilisation. Récemment, la Commission canadienne des droits de la personne a publié un rapport d'enquête préliminaire sur des incidents de harcèlement impliquant des pêcheurs d'origine asiatique et des résidents locaux. La Commission conclut notamment ce qui suit :

...il semble clair, dans les dépositions qui ont été faites auprès de la Commission d'enquête, que les rivalités qui existent en matière d'accès aux ressources aquatiques revêtent une connotation raciste très

²⁶ Ministère du Renouveau de l'infrastructure publique, gouvernement de l'Ontario. *Place à la croissance : Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe*, 2006, p. 12.

Extrait du site Internet : <http://www.placestogrow.ca/images/pdfs/FPLAN-FR-WEB-ALL.pdf>.

inquiétante dans certaines collectivités. La Commission recommande par conséquent vivement aux autorités en charge de la protection de l'environnement et des voies navigables d'agir pour aborder ces problèmes²⁷.

Il est impératif que les gouvernements de tous les niveaux aient une meilleure connaissance des nouveaux besoins récréatifs et résidentiels qui sont exprimés le long de la voie navigable. Grâce à la compréhension et au soutien stratégique des paliers supérieurs de gouvernement, les collectivités pourront, selon nous, mieux s'adapter à ces changements tout en protégeant les ressources naturelles et culturelles qui rendent la région si attrayante.

Élaborer un nouveau plan stratégique

Au chapitre « Améliorer l'efficacité gouvernementale », nous avons fait référence à la Canada-Ontario Rideau-Trent-Severn Study (CORTS), entreprise en 1967. Ce projet conjoint entre l'Ontario et le Canada consistait à étudier le potentiel récréatif des terres et de l'eau le long des corridors de navigation entre Ottawa et la baie Georgienne. Des employés de quinze ministères provinciaux et fédéraux ont participé à la rédaction du rapport de 1971 intitulé « *Yesterday, Today and Tomorrow* »²⁸. À nos yeux, ce rapport de portée générale demeure un modèle de planification stratégique, visionnaire et avant-gardiste.

Le rapport de la CORTS indiquait que « l'environnement récréatif de la voie Rideau-Trent-Severn est sur le point de vivre une crise »²⁹. Aujourd'hui, trente-sept années après la rédaction du rapport, la voie navigable fait face aux mêmes problèmes et défis, même si ceux-ci sont plus sérieux à de nombreux égards. De plus en plus de terres riveraines vierges sont sacrifiées au profit de nouvelles constructions, les espaces publics le long des berges disparaissent, la santé environnementale se détériore et les collectivités s'efforcent de relever seules les défis qui se présentent à elles. L'ensemble des bassins hydrographiques sont également touchés par ces problèmes.

Nous recommandons que le gouvernement fédéral et le gouvernement de l'Ontario joignent leurs efforts à ceux du conseil sur la région patrimoniale afin d'examiner et de moderniser le plan de 1971 qui permettra de relever les défis auxquels nous faisons face aujourd'hui.

Un plan moderne :

- permettrait de mieux analyser les changements intervenus dans l'utilisation récréative et les exigences d'une population régionale très différente de celle d'il y a plusieurs décennies et d'y réagir;
- répondrait aux besoins d'un nombre grandissant de personnes vivant dans la région, ce qui permettrait de démontrer le nouveau principe de planification selon lequel les commodités qui exercent un attrait chez les personnes vivant dans une collectivité contribuent à attirer des personnes de l'extérieur;
- traiterait de l'importance et de la viabilité de la pêche récréative;
- décrirait comment des dizaines de milliers de nouveaux utilisateurs quotidiens de la région du Grand Toronto seraient hébergés;
- définirait les paysages pittoresques, naturels et culturels essentiels à la viabilité, à la fréquentation et à l'appréciation futures de la région de la voie navigable et veillerait à leur protection;

²⁷ Commission ontarienne des droits de la personne, 2007. *Conclusions préliminaires : Commission d'enquête sur les agressions contre des pêcheurs canadiens d'origine asiatique*, décembre 2007.

Extrait du site Internet : <http://www.ohrc.on.ca>.

²⁸ Canada-Ontario Rideau Trent Severn: CORTS. Study Committee. 1971. *The Rideau-Trent Severn: Yesterday Today Tomorrow: A Report on Optimum Recreational Development*.

²⁹ *Ibid*, p. 9.

- intégrerait et appuierait l'implantation de diverses activités (bicyclette, randonnée pédestre, natation, piques-niques et visite d'établissements culturels, etc.) dans le cadre de l'offre récréative; et
- fournirait un cadre d'action et de financement sur lequel les collectivités et les paliers supérieurs du gouvernement pourraient s'appuyer.

RECOMMANDATION NO 13

Assurer l'accès public aux valeurs naturelles, culturelles, économiques et sociales associées aux lacs et rivières de la région patrimoniale et leur protection à long terme par la mise à jour et la modernisation du plan de 1971 intitulé « Yesterday, Today and Tomorrow » grâce à la collaboration du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial, des municipalités, des Premières nations et du conseil sur la région patrimoniale.

Appuyer l'amélioration de l'infrastructure des collectivités

Nous croyons que les résidents saisonniers et permanents jouent un rôle essentiel pour l'avenir économique de la voie navigable. Notre étude économique montre bien leur rôle³⁰. Les résultats de cette étude remettent en question les perceptions courantes, y compris les nôtres.

Contrairement à une opinion répandue, la navigation de plaisance et le tourisme traditionnel sont les principaux moteurs économiques de la voie navigable. Ce sont les propriétaires de résidences et de chalets le long des berges qui ont de loin la plus grande influence économique. Près de 50 000 résidences le long de la voie navigable et 16 500 autres en périphérie des lacs réservoirs Haliburton génèrent chaque année de 650 à 900 millions de dollars en activité économique et versent près de 300 millions en impôts fonciers municipaux. Des dizaines de millions de dollars sont versés en taxe de vente fédérale et provinciale et en d'autres formes d'imposition.

Pour ceux qui ont choisi d'y vivre, l'économie de la voie navigable repose essentiellement sur sa valeur d'agrément axée sur le mode de vie. Les résidents sont enracinés dans leur collectivité et forment à l'intérieur de celle-ci un tissu social et économique solide. Ils contribuent à établir une assise économique durable qui permet aux collectivités le long de la voie navigable de se développer.

Nous n'avons qu'à analyser les autres voies navigables pour comprendre comment les collectivités contribuent à ce nouvel avenir. Par exemple, au Royaume-Uni et le long du canal Erie, dans l'État de New-York, les secteurs public, privé et sans but lucratif travaillent ensemble afin d'attirer les gens vers l'eau – pour vivre, travailler, magasiner, manger, fêter et s'amuser. Leurs efforts visant à créer de beaux espaces publics riverains ont permis d'attirer de nouveaux résidents, entreprises et visiteurs et de stimuler l'investissement privé.

Les espaces publics et l'art public ont été intégrés aux activités commerciales, aux ensembles résidentiels, aux logements commerciaux et aux institutions culturelles. Les moulins et les usines qui ont jadis contribué au caractère de leurs secteurs riverains ne sont plus démolis mais plutôt transformés pour répondre aux nouveaux besoins, ce qui insuffle une nouvelle vie aux bâtiments patrimoniaux. Par le fait même, ils revitalisent les collectivités.

³⁰ TCI Management Consultants & EDP Consulting. *Study of its Sustainable Economic Contributions to Communities Along the Waterway*, 2007.

Les approches coordonnées et stratégiques apportent des avantages économiques durables et une qualité de vie à ces collectivités. Ainsi, celles-ci deviennent d'importants lieux touristiques. Notre réunion avec la New York State Canal Corporation nous a convaincus du rôle de catalyseur que peuvent jouer les investissements stratégiques communautaires.

Nous avons constaté que les collectivités établies le long de la voie navigable prennent déjà diverses mesures pour améliorer leur secteur riverain. Par exemple, Cambellford, Hastings et Bobcaygeon construisent des quais supplémentaires et des installations de marina. Haliburton, Harwood et Lindsay améliorent la qualité de leur secteur riverain pour répondre aux besoins des plaisanciers et des visiteurs terrestres. Minden aménage le rivage de la rivière Gull pour y établir un parc attirant. D'autres, comme Trenton, entendent l'avenir avec optimisme grâce à l'aménagement d'attractions à grande échelle conçues pour attirer les touristes qui circulent sur l'autoroute 401.

À ce jour, les projets d'amélioration du secteur riverain dans la région se résument principalement à la formulation d'énoncés de vision locale qui ne font pas partie d'une stratégie générale. Bien que nous soyons résolument en faveur de ces énoncés, il serait aussi intéressant de favoriser une vision plus large dans laquelle les efforts de chacun peuvent contribuer à l'atteinte des objectifs généraux.

Les collectivités le long de la voie navigable nous ont fait part de leur intérêt à investir dans les projets et les programmes qui contribuent à l'atteinte des objectifs de la voie navigable, mais elles ont besoin d'aide pour y parvenir. C'est pourquoi nous suggérons de créer un « fonds d'investissement stratégique destiné à la région patrimoniale Trent-Severn » grâce aux sommes annuelles consenties par le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial à la voie navigable, par exemple dans le cadre du Programme de développement des collectivités de FedNor, du Fonds sur l'infrastructure municipale rurale Canada-Ontario et des programmes de développement économique du milieu rural de la province. L'établissement d'un tel fonds permettrait de promouvoir les investissements dans le contexte des objectifs généraux de la voie navigable et offrirait une source de financement sûre et durable à l'appui des efforts de planification déployés par les collectivités le long de la voie navigable.

Enfin, les collectivités doivent pouvoir bénéficier d'un soutien technique en matière de planification et de conception. Un tel support a donné d'excellents résultats ailleurs. Celui-ci devrait faire partie de la stratégie générale.

RECOMMANDATION N° 14

Inciter les collectivités à investir dans les projets qui leur permettent de tirer profit au maximum de leur emplacement près de l'eau par l'adoption des mesures suivantes :

- a) Établir un fonds d'investissement stratégique fédéral-provincial destiné à la région patrimoniale Trent-Severn.**
- b) Financer le conseil sur la région patrimoniale afin de permettre aux collectivités de bénéficier de conseils d'expert en matière de planification et de conception pour la réalisation de projets contribuant à l'atteinte des objectifs généraux de la voie navigable.**

Chapitre 7

Encourager le développement d'énergies renouvelables

À l'heure actuelle, on compte 18 centrales hydroélectriques sur le tronçon principal de la voie navigable Trent-Severn et trois autres sur des bassins secondaires. L'aménagement de nouvelles centrales est projeté et au moins deux exploitants prévoient accroître la capacité de centrales existantes sous réserve des approbations requises.

La puissance des centrales exploitées s'élève à près de 100 MW, ce qui rapporte environ deux millions de dollars à Parcs Canada. Ces recettes aident à couvrir une partie des frais d'exploitation de ce vaste réseau de gestion de l'eau qui fournit toute l'année aux exploitants de centrales hydroélectriques une source d'eau relativement fiable. L'Ontario Water Power Association nous a indiqué que le potentiel de production des centrales existantes pouvait être amélioré de vingt pour cent par des changements aux pratiques de gestion de l'eau et de 50 MW supplémentaires par l'ajout de nouvelles centrales ou la mise à niveau des centrales existantes.

Dans sa motion parlementaire, M. Stanton a demandé que soit évalué le potentiel de la voie navigable Trent-Severn comme source d'énergie propre et renouvelable. Bon nombre des soumissions reçues commentaient le potentiel d'une mise à niveau de la capacité hydroélectrique, qui permettrait à la fois de produire une énergie verte et de générer un financement supplémentaire pour l'entretien du réseau et la mise en oeuvre de nouvelles initiatives.

Nous croyons que le développement de sources d'énergie renouvelable représente un objectif louable pour une politique publique. Nous préconisons un effort vigoureux de développement du potentiel de production d'énergie verte le long de la voie navigable.

L'appui au développement de l'hydroélectricité sur la voie navigable était loin d'être unanime. Un certain nombre de conférenciers se sont dits préoccupés par l'impact de tels projets sur l'environnement et le patrimoine. Nous reconnaissons que la prudence est nécessaire pour qu'un éventuel développement ne se fasse pas au détriment des valeurs naturelles et culturelles. La *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* prévoit un processus en ce sens et constitue un instrument réglementaire pour la protection de ces valeurs, à condition que ses dispositions soient appliquées avec compétence et rigueur.

D'autres conférenciers ont indiqué qu'ils craignaient que l'utilisation d'eau pour la production hydroélectrique nuise à d'autres utilisateurs. Par exemple, les résidents de Minden ont mis en évidence les impacts négatifs du débit variable engendré par une centrale en amont de la rivière Gull.

Bien que la pratique soit interdite pour la plupart des permis d'exploitation hydroélectrique, nous savons que dans ce milieu, les exploitants sont incités à accumuler de l'eau au cours d'une journée de manière à ce que l'électricité soit produite en fin d'après-midi ou en soirée, lorsque les coûts sont plus élevés. Nous croyons que le développement hydroélectrique de la voie navigable devrait suivre des pratiques d'exploitation respectant l'écoulement des rivières, sans rétention de l'eau, afin que l'eau ne soit pas utilisée à des fins de production hydroélectrique au détriment des autres usages ou des valeurs naturelles et culturelles. Pour assurer le respect des dispositions régissant les permis, celles-ci devraient prévoir des amendes sévères.

RECOMMANDATION N° 15

Appuyer l'objectif national d'augmentation de l'approvisionnement en énergie renouvelable du Canada en favorisant le développement de la capacité de production d'hydroélectricité sur la voie navigable tout en tenant compte de l'importance de ses valeurs naturelles et culturelles.

Nous ne croyons pas que Parcs Canada devrait se lancer dans la production hydroélectrique. Son rôle premier, qui consiste en la protection de ressources patrimoniales et écologiques importantes, est en conflit direct avec un éventuel rôle de promoteur d'exploitation hydroélectrique. Nous sommes persuadés que si Parcs Canada en venait à tirer des recettes d'une telle exploitation, les fonds dont elle a tant besoin pour financer ses activités, la situation serait encore plus conflictuelle. En outre, nous croyons que Parcs Canada n'a ni l'expertise voulue ni la capacité politique nécessaire pour administrer adéquatement le développement et l'exploitation d'installations hydroélectriques.

Nous avons examiné des possibilités de gouvernance de la production d'hydroélectricité sur la voie navigable et nous croyons qu'il faudrait créer une division de l'hydroélectricité distincte au sein de l'organisme de gestion de l'eau proposé. Tout comme l'organisme de gestion de l'eau, cette division relèverait du ministre des Ressources naturelles, principal ministre fédéral responsable des technologies des énergies renouvelables. Nous suggérons ce lien hiérarchique afin de réduire le risque d'incompatibilité réglementaire avec le ministre fédéral de l'Environnement, à la fois responsable de l'Agence Parcs Canada et de l'application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*.

RECOMMANDATION N° 16

Administrer l'affectation des ressources en eau et la gestion du développement de la production d'hydroélectricité sur la voie navigable Trent-Severn en établissant une division de l'hydroélectricité au sein de l'organisme de gestion de l'eau indépendant qui relèvera du ministre fédéral des Ressources naturelles.

Les instruments législatifs favorisant l'engagement du gouvernement fédéral en matière d'énergie hydroélectrique sont carrément inadéquats. La *Loi sur les forces hydrauliques du Canada*, et en particulier ses règlements, nécessitent de toute urgence une modernisation s'ils doivent servir d'outils de gestion du développement de la capacité hydroélectrique en eaux fédérales. La modernisation de ces instruments devrait permettre de simplifier leur application et les processus liés à la délivrance de permis, de concilier leurs exigences avec celles d'autres lois, comme la *Loi canadienne d'évaluation environnementale*, et de les harmoniser aux lois et aux processus provinciaux.

Les redevances à l'État pour l'utilisation de l'eau, une ressource publique, devrait être une mesure raisonnable de la valeur de cette ressource, tant pour les citoyens que pour les promoteurs. Actuellement, six des dix-huit exploitants d'énergie hydroélectrique de la voie navigable, dont des sociétés d'État, tirent profit de dépenses publiques faramineuses pour entretenir ce réseau de gestion de l'eau, tout en payant très peu de redevances, voire aucune, pour l'utilisation de l'eau.

Nous comprenons que cette situation résulte, du moins en partie, d'anciens accords concernant des baux et des permis. Toutefois, cela témoigne également de l'absence d'une politique fédérale claire et énergique sur les droits d'utilisation de l'eau, une situation qui perdure depuis l'époque où le gouvernement cherchait à encourager l'aménagement d'installations en régions isolées. Le fait de ne pas payer leur juste part est peut-être légal pour ces producteurs; toutefois, cette situation n'est clairement pas conforme à l'intérêt public et devrait être corrigée.

RECOMMANDATION N° 17

Encourager l'aménagement de nouvelles installations hydroélectriques sur la voie navigable en modernisant la *Loi sur les forces hydrauliques du Canada* afin :

- a) d'améliorer l'efficacité de l'affectation de la ressource à de nouveaux sites et du processus d'aménagement;**
- b) de l'harmoniser avec d'autres lois connexes, comme la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*;**
- c) d'aboutir à un régime de droits d'exploitation qui reconnaisse la propriété publique de l'eau et qui tienne compte de l'investissement de l'État dans la gestion de l'approvisionnement en eau pour la production d'hydroélectricité.**

Recettes provenant de l'hydroélectricité

Rappelons que Parcs Canada perçoit actuellement environ deux millions de dollars par année par la délivrance de permis d'exploitation hydroélectrique. Ces recettes pourraient augmenter avec l'aménagement de nouvelles centrales et la mise à niveau de celles qui existent. Nous croyons également qu'elles pourraient être bonifiées par un examen des ententes relatives à la forme juridique d'exploitation et aux permis connexes pour les exploitants qui ne paient actuellement aucune redevance d'utilisation de l'eau.

Nous avons proposé que Parcs Canada soit exclus de ce secteur d'activité, et que les recettes perçues appuient les activités de l'organisme de gestion de l'eau. Parcs Canada ne pourrait alors pas percevoir cet argent. Toutefois, il est important de souligner que ces recettes ne seraient pas perdues pour le gouvernement fédéral et qu'en fait, ce type d'arrangement favoriserait le bilan de Parcs Canada.

Selon le scénario que nous proposons, Parcs Canada continuerait d'être propriétaire des barrages, mais les frais d'entretien, de réparation et de recapitalisation de ces installations seraient assumés par l'organisme de gestion de l'eau. Nous aimerions que les détails associés à cette approche, y compris la répartition des fonds, soient réglés lors de la mise en oeuvre, advenant l'approbation de nos recommandations à cet égard.

RECOMMANDATION N° 18

Veiller à ce que les producteurs d'hydroélectricité contribuent de façon appropriée à l'entretien et à l'exploitation du réseau de gestion de l'eau en procédant à l'examen de la forme juridique d'exploitation et des permis connexes pour toutes les installations hydroélectriques présentes sur le bassin hydrographique.

Chapitre 8

Protéger, mettre en valeur et apprécier notre patrimoine culturel

Pendant nos consultations, la chef de la Première nation de Hiawatha, Laurie Carr, nous a montré de vieilles photographies affichées près de son bureau. Il s'agissait de photographies de membres de sa bande récoltant du riz au lac Rice. Elle nous a rappelé avec beaucoup d'émotion que la récolte de riz sauvage était une activité traditionnelle qui a commencé à disparaître avec la construction, au XIXe siècle, de barrages qui ont entraîné une élévation du niveau du lac.

La récolte traditionnelle du riz sauvage fait depuis longtemps partie du patrimoine culturel de la voie navigable, qui inclut les bâtiments, les lieux et les événements particuliers qui racontent notre histoire. Mais ce patrimoine culturel comprend aussi un large éventail de créations humaines et d'inventions influencées et inspirées par la présence de l'eau. C'est l'histoire des gens d'ici, de ceux qui vivent ici depuis toujours et de ceux qui sont arrivés plus récemment – comment ils sont arrivés ici, comment ils ont vécu, quel était leur mode de subsistance, comment ils se sont adaptés à la terre et comment la terre et l'eau leur ont permis de vivre. C'est l'histoire de l'évolution politique, de l'édification d'une nation ainsi que de l'art, de la musique et de la littérature qui ont émergé, expression de la vie des peuples et de leur rapport à la terre et à l'eau.

Notre identité au sein de ces deux vastes bassins hydrographiques de l'Ontario a toujours été et continue d'être influencée par la présence et l'utilisation de l'eau. C'est une histoire dont l'importance est d'envergure nationale, et qui doit être protégée et communiquée à tous ceux qui vivent dans la région ou qui la visitent, y compris nos enfants.

Nous croyons qu'il est vraiment possible de mieux protéger le patrimoine culturel de la voie navigable et de fournir aux Canadiens la possibilité d'en apprendre davantage sur le sujet et d'en profiter. Dans ce chapitre, nous formulons des recommandations sur la façon dont le patrimoine de la voie navigable peut être protégé, dont les Canadiens peuvent mieux connaître et comprendre ce patrimoine, et dont ils peuvent mieux l'apprécier.

Une perspective élargie de l'importance historique

Notre document de travail sur les ressources culturelles décrit ce qui a mené la voie navigable à être désignée d'importance nationale. En 1924, le président de la Commission des lieux et monuments historiques du Canada observe que la construction de canaux au Canada est un « événement important dans l'histoire industrielle du Canada »³¹. En 1929, le canal Trent et plusieurs autres canaux sont désignés « d'importance nationale ». En 1938, la première plaque officielle est dévoilée à Bobcaygeon pour commémorer la construction de l'écluse qui marque le début des mesures d'amélioration de la voie naturelle reliant le lac Ontario et la baie Georgienne.

En 1967, la Commission des lieux et monuments historiques du Canada désigne le canal Rideau d'importance nationale. La voie navigable Trent-Severn et d'autres canaux historiques au Canada sont considérés seulement « d'intérêt national » parce que leur infrastructure d'origine n'est pas aussi intacte que celle du canal Rideau. Le fait

³¹ J. Taylor, cité dans Carter-Edwards, Dennis, *Commemorating the Canal: the Trent Severn Waterway and the HSMBC*, document inédit de Parcs Canada, 2007, p. 2.

de reléguer le statut historique de la voie navigable au second rang est confirmé par la Commission en 1973, qui déclare que « les canaux du Canada ont déjà suffisamment été commémorés et [qu']aucune autre commémoration ne sera envisagée »³² [traduction].

En 1979, l'écluse-ascenseur de Peterborough se voit accorder une « importance architecturale nationale ». Plus tard, le pont de béton en arc du lac Canal et le segment de la voie navigable situé entre les lacs Simcoe et Balsam sont désignés officiellement. Quelque temps après, on réexamine les questions d'importance et on établit que c'est le fait de faire partie du réseau national de canaux du Canada qui confère à la voie navigable une importance nationale.

Nous estimons que la perspective de la Commission des lieux et monuments historiques du Canada et celle de Parcs Canada témoignaient d'une vision trop étroite de ce qui faisait l'importance de la voie navigable.

À notre avis, l'importance nationale de la voie navigable tient à la longue tradition d'utilisation de l'eau, à l'adaptation de la population à cet élément, aux paysages dans lesquels se dessinent ces deux bassins hydrographiques et aux traces permanentes laissées par cette utilisation et cette adaptation. Des peuples appartenant aux Premières nations ont vécu et voyagé le long des lacs et des rivières de la voie navigable il y a plusieurs milliers d'années. D'anciens barrages de pêche trouvés sous les eaux du passage Atherley et du lac Lovesick, des pétroglyphes au lac Stoney, des artefacts à la chute Healey et à Burleigh et le lieu de sépulture de Serpent Mounds sur les rives du lac Rice, ainsi que bien d'autres endroits, forment les premiers chapitres de la longue et riche histoire de la voie navigable.

Samuel de Champlain a voyagé le long d'une bonne partie de la voie navigable au début du XVII^e siècle. Les Jésuites et les commerçants de fourrure ont suivi, ce qui a transformé la culture locale.

La passe à billes du lac Hawk, récemment reconstruite par des bénévoles, rappelle l'époque de l'exploitation forestière, qui s'étendait jusque dans les milieux sauvages d'Haliburton et de North Kawartha. Les industries forestière et meunière ont refaçonné le paysage par la construction de barrages pour favoriser l'exploitation de moulins et aider au transport des billes vers le lac Ontario et la baie Georgienne, et, en bout de ligne, vers les marchés éloignés. Des soldats en demi-solde des guerres napoléoniennes ont continué la transformation « en abattant, rasant, balayant et menant leur propre guerre avec des souches et des pierres »³³.

L'histoire de la voie navigable en est aussi une de changement et d'évolution constitutionnels, de la Huronie au Haut-Canada, et du Haut-Canada au Canada et à l'Ontario. La voie navigable est le fruit du talent et de la vision de Nicol Hugh Baird, arpenteur principal, et de R. B. Rogers, ingénieur concepteur des écluses-ascenseurs, ainsi que de nombreux autres qui ont cru à ce rêve d'une voie navigable, entretenu cette idée, planifié le parcours, puis conçu et construit des ouvrages techniques tels que deux écluses-ascenseurs et le ber roulant de Big Chute.

La voie navigable a également été une source d'inspiration pour nos artistes et conteurs. Mazo de la Roche, Stephen Leacock, Catherine Parr Trail, Tanglefoot, la famille Leahy, Ronnie Hawkins, Franklin Carmichael, Ethel Curry, Katherine Wallis, Elizabeth Wyn Wood et Arthur Shilling ne sont que quelques-uns des créateurs qui se sont inspirés de la voie navigable et des terres qui bordent son parcours pour écrire, composer et créer.

³² CLMHC, procès-verbal, 1973. Cité dans *ibid.*, p. 9.

³³ Traduction libre des paroles d'une chanson. Tanglefoot, « Immigrant Tears », *Saturday Night in Hardwood Lake*, Tanglefoot Media, 1994. Paroles des chansons (en anglais seulement) : <http://www.tanglefootmusic.com/music/index.php#snhl>.

L'importance nationale des barrages et des écluses qui ponctuent la voie navigable réside également dans l'incidence, positive ou non, de leur construction sur les résidents de la région et sur leur mode de vie. Ce vaste ouvrage technique, dont les origines, dans bon nombre de communautés, ont précédé l'inauguration de la voie navigable et remontent à bien plus loin dans le temps, a fourni de l'énergie à ces communautés et a favorisé leur essor. La voie navigable a aussi changé la vie et les traditions des Premières nations du fait de l'inondation d'une partie de leurs terres. Elle continue aujourd'hui d'être une entité vivante et changeante et sa désignation doit tenir compte de toute son évolution.

Nous croyons qu'un précédent notable à notre proposition a déjà été établi dans la désignation du **lieu historique national du Canada Sahoyúé-Şehdacho**, situé sur la rive sud du lac Great Bear, aux T.N.-O., pour son paysage culturel. Les bassins hydrographiques des rivières Trent et Severn sont aussi importants en tant que témoins de la vie de notre peuple depuis des siècles. Ensemble, ils forment véritablement une **région patrimoniale nationale**.

RECOMMANDATION N° 19

Reconnaître comme il se doit l'importance historique de la voie navigable par la désignation de l'ensemble des bassins hydrographiques des rivières Trent et Severn en tant que paysage culturel d'importance historique nationale.

Protéger les ressources historiques

Au cours des consultations publiques, nous avons été impressionnés par la passion et l'engagement dont les Canadiens ont fait preuve à l'égard des récits sur la voie navigable. Beaucoup d'entre eux considèrent la voie navigable comme une institution nationale de grande valeur³⁴. Nous pensons la même chose.

Parcs Canada est l'organisme fédéral mandaté pour protéger l'héritage des personnes, des lieux et des événements d'importance nationale et pour offrir aux Canadiens la possibilité de les apprécier. La compétence et la serviabilité du personnel très dévoué de Parcs Canada suscitent beaucoup d'admiration. Parcs Canada est l'une des institutions gouvernementales les plus respectées au Canada.

Nous croyons que Parcs Canada est l'organisation idéale pour protéger la voie navigable et raconter son histoire. Toutefois, nous croyons que son rendement est à améliorer dans bien des domaines. Nous avons quelques suggestions.

Le dernier inventaire des ressources culturelles de la voie navigable a été réalisé en 1994-1995, c'est-à-dire il y a plus de dix ans. Le répertoire ainsi créé identifie des centaines de ressources historiques, dont seulement certaines appartiennent à Parcs Canada. La liste comprend notamment un bâtiment abritant une loge orangiste construit en 1852 en bordure de la rivière Otonabee, une centrale hydroélectrique de la Quaker Oats Company à Peterborough, la maison d'un pontier sur le campus de l'Université Trent, un pont tournant abandonné, des barrages à Haliburton datant du début du siècle dernier, un théâtre à Lindsay, les vestiges d'une ancienne auberge à Gamebridge et notre ressource favorite, un bassin servant à entreposer des portes d'écluse de rechange sous l'eau.

³⁴ Orillia Museum of Art and History, *Submission to the Panel on the Future of the Trent-Severn Waterway*, 8 août 2007.

Très peu de lieux historiques nationaux de Parcs Canada rivalisent avec la voie navigable Trent-Severn quant au nombre, à la diversité et à la répartition géographique des ressources historiques qui ont façonné son histoire. On a récemment établi l'existence de ressources archéologiques subaquatiques, notamment des sites anciennement occupés par les Premières nations et des éléments plus modernes comme des vestiges de la centrale hydroélectrique de Ragged Rapids.

Nous estimons que Parcs Canada n'est pas bien outillé pour comprendre et protéger les ressources historiques liées à la voie navigable et diffuser de l'information sur ces ressources. Le répertoire des ressources historiques est désuet et incomplet. Des rapports sur l'état des ressources ont été produits pour quelques-unes d'entre elles, mais surtout du point de vue technique, sans tenir compte de la valeur historique.

Selon une évaluation de l'intégrité commémorative réalisée en 2004-2005, afin de passer en revue les biens de niveau 1 et de niveau 2³⁵, bon nombre de ressources sont dans un état jugé « acceptable » et pas moins de dix pour cent des biens subissent une détérioration physique en raison de leur utilisation en milieu marin. L'évaluation mentionne également quelques ressources en très mauvais état et dont la préservation de la valeur historique et le maintien de l'utilisation fonctionnelle nécessiteraient des réparations majeures³⁶. L'évaluation ne tient pas compte de tous les biens de Parcs Canada; en outre, elle n'évalue pas les biens ayant un lien étroit avec la voie navigable et appartenant à des intérêts privés.

Il est généralement reconnu que pour protéger les ressources naturelles, il faut exercer une surveillance régulière afin de demeurer au fait de leur état, de leur utilisation et de ce qui les menace. Parcs Canada a mis en place des programmes de surveillance visant à protéger l'intégrité écologique dans les parcs nationaux. Nous clamons l'urgence d'établir un programme de surveillance similaire pour assurer la protection des ressources culturelles dans les lieux historiques nationaux du Canada.

À notre avis, la présence d'un spécialiste principal des ressources culturelles à la table de gestion de la voie navigable fournirait une expertise professionnelle et une voix pour défendre la protection des ressources culturelles. Un tel poste permettrait également d'accroître l'importance accordée à l'établissement de partenariats avec d'autres institutions culturelles et des propriétaires privés pour encourager la protection des ressources historiques n'appartenant pas à Parcs Canada.

Le poste de spécialiste principal des ressources culturelles serait appuyé par une expertise technique adéquate. Actuellement, ce type d'expertise provient du Centre de services professionnels et techniques situé à Cornwall et à Ottawa. Les services fournis par le centre sont de qualité supérieure, en particulier dans les domaines de la conservation, de la recherche historique et de l'archéologie subaquatique. Le fait de loger sous le même toit le personnel du centre de services et celui des parcs et des lieux est positif et devrait être encouragé. La proximité des ressources historiques donne aux employés la possibilité d'acquérir des connaissances et de créer des liens, ce que la distance ne permet pas. Malgré l'existence d'un centre de services, la capacité de fournir des services sur mesure au niveau local est essentielle pour maximiser l'efficacité des services.

Dans nos réunions avec les Premières nations, les menaces réelles qui pèsent sur les sites archéologiques subaquatiques ont retenu notre attention, en particulier pour les sites liés au patrimoine des Premières nations. Il

³⁵ La Politique sur la gestion des ressources culturelles de Parcs Canada attribue des « niveaux » d'importance historique à chaque bien, le niveau 1 étant accordé aux biens ayant l'importance historique la plus grande.

³⁶ Parcs Canada, Lieu historique national du Canada de la Voie-Navigable-Trent-Severn, *Commemorative Integrity Evaluation: 2004/5 Executive Summary*, 2005, p. 3.

Il y a probablement des milliers de sites du genre le long de la voie navigable, dont un grand nombre auraient été inondés à la suite de l'aménagement de barrages au cours des deux siècles précédents. Des membres des Premières nations nous ont montré des exemples d'artéfacts trouvés par le biais d'un programme de plongée largement réalisé sans autorisation officielle. Ces artéfacts comprennent de la poterie algonquine datant de 1 500 ans, une pointe de projectile vieille de 9 000 ans et des vestiges de barrages de pêche de plus de quatre millénaires.

De l'avis des participants, tout projet de développement le long des berges et dans les eaux de la voie navigable ne doit être autorisé que si le site fait préalablement l'objet d'une enquête archéologique subaquatique. Il a également été proposé qu'un inventaire plus détaillé des sites d'archéologie subaquatique soit effectué en partenariat avec des associations locales de plongée et d'autres organisations.

Nous acquiesçons en principe à ces recommandations, même si nous comprenons que leur application comporte une logistique complexe et des coûts importants. Pour bien évaluer les répercussions de ces recommandations, nous suggérons que Parcs Canada et le ministère de la Culture de l'Ontario, en collaboration avec les Premières nations, acquièrent une meilleure compréhension des défis que pose l'application de ces recommandations et trouvent une stratégie pour que les principales ressources archéologiques des Premières nations soient protégées.

Parcs Canada est le gardien d'une collection impressionnante et diversifiée de matériel documentaire lié à la construction, à l'entretien et à l'exploitation de la voie navigable. Cette collection comprend des plans et des dessins d'ouvrages techniques, de postes d'éclusage et de routes proposées, y compris des dessins en couleurs originaux de N.H. Baird réalisés lors des premiers travaux d'arpentage détaillés des canaux, dans les années 1830. Les nombreux contrats de construction et de réparation des ouvrages jalonnant la voie navigable sont détaillés avec soin dans le volumineux registre qui fait partie de la collection d'archives.

Au fil des ans, des ouvriers et d'autres employés de la voie navigable ont pris des centaines de photographies des activités de construction réalisées sur son parcours. Cette collection de photographies constitue un témoin visuel important de l'évolution des caractéristiques de la voie navigable tout le long du corridor. D'autres documents, notamment des dizaines de données sur le niveau de l'eau à différents endroits, des actes de transactions immobilières, des pièces de correspondance courante et des carnets personnels, fournissent des renseignements précieux sur des aspects particuliers de la voie navigable. Ces documents réunis constituent une ressource culturelle d'importance nationale.

Ce n'est que récemment que ces documents ont été déplacés vers un lieu d'entreposage distinct qui, toutefois, ne répond pas aux normes d'archivage reconnues pour la protection de documents uniques. C'est néanmoins un pas important dans la bonne direction.

On procède actuellement à la numérisation de la collection afin de rendre l'information plus accessible pour une utilisation régulière et de permettre la recherche sans risquer d'endommager les documents originaux.

Nous croyons que Parcs Canada doit prendre les mesures nécessaires pour protéger adéquatement la collection et la rendre accessible pour la recherche. Parcs Canada pourrait construire une nouvelle installation pour abriter la collection et embaucher du personnel pour en prendre soin. Toutefois, nous suggérons comme approche un partenariat avec une autre organisation archivistique, comme le Peterborough Museum and Archives, les archives de l'Université Trent ou Trent Valley Archives.

RECOMMANDATION N° 20

Améliorer de façon importante la capacité de l'Agence Parcs Canada à gérer les ressources historiques qu'elle possède dans la région de la voie navigable en prenant les mesures suivantes :

- a) Procéder à un inventaire continu des ressources culturelles et mettre en place un programme de surveillance.**
- b) Améliorer la capacité de gestion des ressources culturelles par l'ajout de personnel de gestion et de personnel technique.**
- c) Adopter une stratégie de protection des ressources archéologiques des Premières nations de concert avec le ministère de la Culture de l'Ontario et les Premières nations.**
- d) Établir un partenariat avec une autre organisation pour protéger les documents d'archives d'origine portant sur l'arpentage et l'aménagement de la voie navigable, et pour donner accès à ces documents.**

Améliorer l'interprétation et l'éducation

Sur le plan géographique, la voie navigable Trent-Severn est le lieu historique national le plus vaste au Canada et sa fréquentation annuelle est l'une des plus élevées de tous les parcs nationaux et lieux historiques nationaux administrés par Parcs Canada. Plus de 50 millions de personnes habitent à moins d'une journée de route de la voie navigable et plus de 10 millions peuvent se rendre en moins de deux heures de voiture visiter l'une de ses 44 écluses.

Pendant l'été de 2007, un total de 137 000 embarcations, chacune ayant plusieurs passagers à son bord, ont traversé les écluses. Selon les statistiques de Parcs Canada, 1,4 million de personnes ont visité les écluses à partir de la terre ferme, bien que le nombre réel soit probablement beaucoup plus élevé.

Selon un rapport récent de Statistique Canada, près de la moitié de la population de la région du Grand Toronto (RGT) est née ailleurs qu'au Canada. Selon les prévisions, on estime que la population de la RGT pourrait connaître une croissance de 3,5 millions de personnes au cours des 25 prochaines années, en majeure partie par l'immigration. Ces néo-Canadiens représentent un auditoire extraordinaire pour les récits sur la voie navigable révélateurs de l'histoire du pays.

Il existe plus d'un millier d'écoles dans la région, peuplées d'élèves disposés à apprendre les leçons que peuvent leur enseigner les récits sur la voie navigable.

Même s'il bénéficie de l'auditoire le plus vaste et le plus diversifié de tout le réseau de Parcs Canada, le programme d'éducation et d'interprétation du lieu historique national de la Voie-Navigable-Trent-Severn a été virtuellement éliminé au cours des années 1990. Il n'y a actuellement aucune activité éducative axée sur le programme scolaire racontant aux élèves l'histoire de la voie navigable. Il n'y a pas non plus de programmes d'interprétation personnalisés à l'intention des visiteurs de la voie navigable. La majeure partie de la signalisation à chacune des écluses et au centre d'accueil de l'écluse-ascenseur de Peterborough date de plus de vingt ans. Nous reconnaissons que de nouveaux fonds ont effectivement été trouvés pour moderniser les panneaux d'interprétation le long de la voie navigable. Une telle initiative est fort utile, mais le serait davantage si le lieu avait la capacité d'assurer en permanence les activités de planification et d'évaluation de l'efficacité nécessaires.

Nous croyons fermement que l'absence de programme d'interprétation complet enlève à Parcs Canada une belle occasion de concrétiser son mandat et nous pressons l'Agence de prendre immédiatement des mesures

concrètes pour tirer parti d'un si vaste auditoire qui pourrait à son tour profiter des récits sur la voie navigable. Nous avons d'ailleurs plusieurs suggestions à formuler à cet égard.

Premièrement, un nombre extraordinaire d'institutions culturelles – musées, galeries et lieux patrimoniaux – sont actuellement engagées dans la diffusion de récits sur cette région patrimoniale. Il s'agit d'un réseau déjà bien établi de conteurs et de protecteurs du patrimoine avec qui Parcs Canada devrait travailler.

Deuxièmement, pendant nos consultations, nous avons à maintes reprises reçu des commentaires sur les connaissances et la serviabilité du personnel posté aux écluses et aux ponts. Nous avons également entendu les employés de première ligne parler eux-mêmes de leur passion pour l'histoire de la voie navigable. Ces hommes et ces femmes devraient être considérés comme les conteurs de la voie navigable. Ils devraient être recrutés et rémunérés pour leur intérêt et leur compétence à communiquer avec le public, et leur description de travail devrait refléter cette responsabilité. Il serait souhaitable qu'ils soient formés, informés et appuyés de manière à pouvoir faire ce travail et que leur rendement soit évalué dans cette optique.

Enfin, la région patrimoniale nationale constitue une ressource éducative de taille pour les étudiants et les chercheurs en sciences naturelles, culturelles et sociales. Les programmes de diffusion externe axés sur les écoles et les communautés ethnoculturelles pourraient relater l'histoire de la voie navigable et les récits portant sur l'histoire du Canada à d'importants auditoires que Parcs Canada n'atteint pas en ce moment. Des possibilités de recherche coopérative et scientifique pourraient se développer par le biais d'un réseau d'universités, de collèges et d'unités d'enseignement similaire à celui créé en association avec les lieux historiques et parcs nationaux des États-Unis. Ce concept a été examiné pour les parcs nationaux du Canada et nous suggérons qu'il soit élargi aux lieux historiques nationaux.

RECOMMANDATION N° 21

Améliorer considérablement la capacité de Parcs Canada à raconter l'histoire de la voie navigable aux visiteurs, aux élèves et aux résidents de la région en adoptant les mesures suivantes :

- a) Investir suffisamment de nouvelles ressources en personnel pour assurer l'interprétation et les communications.**
- b) Élaborer et mettre en oeuvre un plan d'interprétation qui reflète la vision renforcée et élargie telle que décrite précédemment.**
- c) Revoir le modèle de recrutement et de formation pour le personnel des écluses et des ponts de façon à améliorer leur capacité à devenir conteurs, en tant qu'employés de première ligne de Parcs Canada.**
- d) Établir un programme de diffusion externe fondé sur le programme scolaire.**
- e) Créer un réseau de recherche coopérative et d'unités d'enseignement avec des établissements d'enseignement dans l'ensemble de la région patrimoniale.**

Désigner et protéger les paysages culturels, naturels et pittoresques

Le concept de région patrimoniale englobe les magnifiques paysages essentiels à l'identité patrimoniale de la région. Les paysages culturels communiquent d'importants thèmes historiques et contribuent à son caractère historique. L'écluse-ascenseur de Peterborough, par exemple, aurait beaucoup moins d'impact si elle était entourée de gratte-ciel. La Ville de Peterborough est consciente de l'importance de ce symbole, mais cette conscience ne s'est pas traduite par une entente officielle entre la Ville et Parcs Canada.

Les paysages pittoresques contribuent dans une très large mesure à l'expérience des visiteurs de la voie navigable en leur offrant des traces visibles de l'état naturel dans lequel se trouvaient les lieux autrefois et de l'évolution de l'utilisation du territoire, en particulier pour l'agriculture. Par exemple, il ne reste presque plus de points de vue sur le paysage qu'offre le Bouclier canadien dans le segment Severn de la voie navigable, car la majeure partie du rivage est occupée par des chalets, des hôtels ou d'autres bâtiments. C'est une grande perte sur le plan de l'expérience du visiteur.

Les paysages naturels qui bordent la voie navigable englobent certains des habitats les plus productifs du Canada, y compris des refuges ichtyologiques et des centaines de milieux humides. Ces aires naturelles sont estimées pour leur importance écologique, mais également pour leur esthétique et leur contribution à l'économie, à la recherche, à la religion et à la culture.

Nous nous inquiétons de la perte de ces paysages culturels, pittoresques et naturels. Ces paysages sont aussi importants pour l'histoire de la voie navigable que les écluses, les ponts, les barrages et les bâtiments d'origine. Lorsqu'ils disparaissent, nous perdons une importante représentation visuelle de notre passé. Nous perdons aussi des possibilités de sensibilisation de la population, des sites de recherche et des lieux d'éducation.

Le plan de 1971 intitulé *Yesterday, Today and Tomorrow* et le plan directeur de 2000 de la voie navigable (Parcs Canada) ciblent les paysages importants. Toutefois, aucune mesure concrète n'a pour ainsi dire été prise pour assurer leur protection. Parcs Canada et les municipalités qui jalonnent la voie navigable doivent travailler ensemble à assurer la préservation de certains de ces paysages pour l'éducation et l'agrément des générations futures.

RECOMMANDATION N° 22

Protéger les paysages culturels, pittoresques et naturels dans l'ensemble de la région de la voie navigable en adoptant les mesures suivantes :

- a) Mettre à jour la liste des paysages désignés.**
- b) Élaborer des protocoles d'entente officiels avec les municipalités dans le but de protéger ces paysages.**
- c) Encourager les municipalités à désigner les paysages d'importance situés dans leur territoire de compétence.**

Améliorer l'expérience du visiteur

L'eau fait beaucoup rêver les Canadiens. L'idée de passer du temps sur l'eau ou au bord de l'eau finit toujours par nous distraire de notre travail lors des chaudes et humides journées d'été qui caractérisent le climat de l'Ontario. Nous pensons alors qu'il serait merveilleux de posséder un chalet ou de séjourner dans un hôtel quelque part au bord d'un lac. Nous nous imaginons assis dans une embarcation de pêche avec nos enfants et nos petits-enfants ou à la plage en famille. Nous nous voyons observer les bateaux qui passent, certains provenant de très loin, et nous rêvons d'avoir notre propre bateau.

L'utilisation de la voie navigable à des fins récréatives est l'expression tangible de ce rêve. Nous avons toujours vu la navigation de plaisance et, en particulier, l'utilisation des écluses comme le principal usage récréatif de la voie navigable. Toutefois, nous comprenons maintenant son importance pour un grand nombre d'utilisateurs et le rôle essentiel qu'elle joue dans la santé sociale de nos communautés.

Le nombre et la diversité des utilisateurs de la voie navigable sont extraordinaires. Les plaisanciers naviguent sur toute la longueur de son parcours, traversent une seule écluse pour rendre visite à des amis au lac voisin ou se rendent en ville pour faire les boutiques et les restaurants. La voie navigable est une destination touristique pour les plaisanciers qui viennent de loin – par exemple, les « Great Loopers », ces grands voyageurs qui traversent le Canada et les États-Unis en parcourant les corridors navigables du continent. Elle offre des possibilités de navigation pour les pêcheurs, les propriétaires de chalets et les résidents qui la visitent ou qui vivent sur ses rives et au bord des lacs Haliburton. Personne ne sait combien de personnes utilisent ainsi la voie navigable, mais le nombre atteint probablement la centaine de milliers. La National Geographic Society a récemment inclus la voie navigable Trent-Severn dans son ouvrage « Journeys of a Lifetime: 500 of the World's Greatest Trips »³⁷.

Les utilisateurs de la voie navigable autres que les plaisanciers sont encore plus nombreux. Plus d'un million et demi de personnes visitent annuellement les postes d'éclusage pour pêcher, pique-niquer et observer les bateaux. Les parcs provinciaux, les aires de conservation et les parcs municipaux et de comté attirent d'innombrables autres visiteurs – à la fois des résidents de la voie navigable et des visiteurs de la RGT. Plus de 16 000 emplacements de camping, principalement dans des terrains de camping privés, offrent accès à la voie navigable à faible coût.

Pendant nos consultations, nous avons entendu bien des suggestions sur la façon dont le service pourrait être amélioré, en particulier pour les plaisanciers. On a notamment suggéré d'installer des douches et des prises électriques sur le rivage, de prolonger les heures de service, d'accroître le nombre d'aires de mouillage près des communautés, de réduire l'abondance de la végétation aquatique dans les canaux de navigation, de diminuer ou d'éliminer les droits d'éclusage pour augmenter l'utilisation des écluses; on a aussi proposé d'améliorer les relations de travail, le service à la clientèle et les efforts promotionnels.

Nous n'avons pas assez d'information pour évaluer la plupart de ces suggestions. Cependant, à notre avis, Parcs Canada ne comprend pas suffisamment ses produits et sa clientèle pour y donner suite adéquatement. Selon les renseignements que nous avons recueillis, Parcs Canada a très peu d'information sur sa clientèle actuelle et future.

Nous suggérons qu'un exercice professionnel et exhaustif soit réalisé afin de comprendre qui sont les usagers de la voie navigable, d'où ils viennent ou pourraient venir et quels éléments du service et du prix risquent d'influencer leurs décisions. Parcs Canada a besoin, par exemple, de déterminer pourquoi la plupart des 40 000 plaisanciers résidents de la voie navigable n'utilisent pas les écluses. L'Agence doit aussi chercher à mieux comprendre la nature de ce qui constitue probablement le segment de marché qui a la croissance la plus rapide – les familles des communautés ethnoculturelles de la RGT.

Comprendre le marché actuel n'est qu'un début. Parcs Canada devrait continuellement perfectionner sa façon de mesurer l'utilisation réelle des clients et leur satisfaction à l'égard des services et des installations de la voie navigable. Pour ce faire, il faut créer un système électronique de surveillance des utilisateurs en temps réel qui permettrait aux gestionnaires de savoir avec plus de précision quand, où et par qui les services sont utilisés. Il serait également nécessaire de mesurer en permanence la satisfaction des clients au lieu de se contenter de sondages périodiques, comme celui mené en ce moment.

Parcs Canada ne devrait pas assumer seul ce défi, car il existe de nombreux partenaires potentiels intéressés à fournir des services pertinents aux utilisateurs de la voie navigable. L'industrie maritime et les entreprises adjacentes à la voie navigable tirent des profits considérables de son utilisation terrestre et aquatique. Les municipalités

³⁷ Information trouvée sur Internet : <http://travel.canoe.ca/Travel/News/2007/12/05/4708987-cp.html>.

et la province bénéficient également de retombées importantes du tourisme et des taxes perçues en conséquence. Nous croyons que ces organisations devraient se concerter pour mieux comprendre le marché et répondre à ses besoins, et devraient contribuer à ces efforts tant financièrement que par d'autres moyens.

RECOMMANDATION N° 23

Améliorer la capacité de Parcs Canada à comprendre les changements du marché et à connaître le niveau de satisfaction des clients grâce à des analyses de marché, à un suivi de la clientèle et à une mesure de la satisfaction réalisés par des professionnels en partenariat avec la province et les organisations commerciales, et à y donner suite.

Aides à la navigation

Nous aimerions ici commenter la question controversée de l'élimination des aides à la navigation. En 2006, Parcs Canada a enlevé environ 400 des quelque 2 000 bouées et autres aides à la navigation le long de la voie navigable. Cette mesure faisait partie d'un vaste effort visant à équilibrer le budget de la voie navigable et a été appliquée à la suite d'un examen des aides à la navigation en place mené de concert avec la Garde côtière canadienne. L'enlèvement des aides à la navigation a soulevé nombre de critiques. Beaucoup de membres du public et d'exploitants commerciaux de la voie navigable nous ont fait savoir que cette décision était inconsiderée et mettait en péril des propriétés, voire des vies. Toutefois, les critiques n'étaient pas universelles. Plusieurs membres des Escadrilles canadiennes de plaisance ont déclaré que l'enlèvement des aides à la navigation était raisonnable.

Nous avons discuté avec Parcs Canada, des membres du public et des représentants de la Garde côtière canadienne. Nous admettons que la décision prise à la suite du récent examen des aides à la navigation était fondée sur des normes éprouvées et des critères déjà appliqués ailleurs. Nous nous demandons cependant si les normes appliquées avaient été conçues pour accommoder le genre de plaisanciers qui utilisent habituellement la voie navigable. Les représentants de la Garde côtière ont également suggéré officieusement qu'une consultation plus importante du public aurait amélioré le processus.

Nous pressons Parcs Canada, la Garde côtière canadienne et les utilisateurs d'amorcer une réflexion à savoir si le caractère unique de la voie navigable ainsi que l'inexpérience ou le manque de connaissances de bon nombre de ses utilisateurs justifient une norme différente. Nous croyons que c'est probablement le cas.

RECOMMANDATION N° 24

Assurer aux plaisanciers la sécurité et le plaisir dans la pratique de leurs activités sur la voie navigable en revoyant, en consultation avec la Garde côtière canadienne et un groupe d'utilisateurs, les normes utilisées dans le récent examen des aides à la navigation et en envisageant la remise en place de certaines des bouées enlevées aux endroits où la sécurité des plaisanciers inexpérimentés et des nouveaux venus sur la voie navigable pourrait être en péril.

Chapitre 9

Améliorer l'état de l'infrastructure de la voie navigable

La voie navigable Trent-Severn est un remarquable exploit d'ingénierie. Les écluses et les barrages permettent le déplacement des bateaux et le contrôle des niveaux d'eau sur 18 000 kilomètres carrés du bassin hydrographique. Près de 1 500 ouvrages d'ingénierie et pièces d'équipement importantes sont requis pour assurer l'exploitation de la voie navigable. Des gabions et des murs de soutènement permettent de garder ouverts les chenaux artificiels. Près d'une centaine de bâtiments offrent des services au public et sont occupés par le personnel administratif qui supervise l'exploitation de la voie navigable. Des dizaines de pièces d'équipement spécialisées comme des grues mobiles et d'immenses raboteuses servant à la fabrication des portes d'écluse en bois sont requises pour garder le réseau dans un état correct. Plus de 1 500 aides à la navigation marquent les chenaux et signalent les dangers.

Pendant nos déplacements sur la voie navigable, nous avons été émerveillés par l'ampleur et la diversité des infrastructures – et encore davantage lorsque nous avons pris conscience que la majorité des grands ouvrages techniques avaient été construits entre 1845 et 1920. Il est tout à l'honneur du personnel de Parcs Canada d'avoir réussi à garder le système en opération avec très peu d'interruptions de service malgré l'âge de l'infrastructure.

Nous avons aussi constaté qu'en général, cette infrastructure n'est pas en très bon état : des barrages qui fuient, du béton en détérioration, des murs qui glissent dans le chenal et bien d'autres exemples de biens publics qui tombent en ruine.

Bon nombre de citoyens et d'organisations avec qui nous avons discuté pendant nos consultations ont reconnu que l'infrastructure de la voie navigable est en mauvais état. Ils ont déploré les fuites d'eau dans les écluses et les barrages, et exprimé leurs craintes quant à un éventuel effondrement de barrages, une catastrophe qui entraînerait blessures et dommages. Certains ont fait état de dommages à leurs embarcations causés par la détérioration du béton. Ils ont l'impression que les problèmes opérationnels vont devenir plus fréquents dans l'avenir et affecteront à la fois leur utilisation de la voie navigable et la capacité de celle-ci à attirer ou à garder de nouveaux utilisateurs.

Parcs Canada nous a fourni de l'information utile qui nous a permis de comprendre le problème de la détérioration de l'infrastructure. Entre autres, nous avons pu consulter le plan d'immobilisations à long terme ainsi que l'évaluation de 2006-2007, qui porte sur les principaux besoins en entretien et en recapitalisation et sur le problème du sous-financement. À la demande formelle de la Commission, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada a évalué l'état des principaux ouvrages de génie civil le long de la voie navigable.

L'infrastructure vieillissante et endommagée affecte maintenant la qualité de l'expérience des utilisateurs de la voie navigable et rend encore plus difficile le travail du personnel de Parcs Canada pour garder le réseau opérationnel. Il est raisonnable de s'attendre à ce que les pannes et les interruptions de service qu'elles entraînent soient de plus en plus fréquentes à l'avenir. Il devient aussi évident que la mise en oeuvre d'un régime efficace de conservation de l'eau dans les bassins hydrographiques sera à peu près impossible sans réparation ou remplacement des nombreux barrages endommagés.

D'après les ingénieurs qui ont mené récemment des évaluations des grands ouvrages de génie civil jalonnant le réseau, le risque qu'un barrage s'effondre, causant des dommages aux propriétés ou blessant des personnes, est peu élevé. Nous aimerions cependant souligner que des investissements majeurs dans les barrages sont requis

pour les rendre conformes aux directives canadiennes sur la sécurité des barrages. Parcs Canada a financé dans une certaine mesure de tels travaux, mais il reste beaucoup à faire.

Nous aimerions faire un certain nombre d'observations liées à l'infrastructure.

- On constate un manque à gagner annuel de dizaines de millions de dollars en investissements pour entretenir et remplacer les biens immobiliers de la voie navigable.
- La réduction des effectifs dans l'organisation responsable de l'entretien de la voie navigable a amplifié la détérioration des biens et mené à la perte d'un savoir et d'une expertise uniques qu'il sera difficile de remplacer.
- Les priorités en matière d'investissement dans la gestion des biens semblent fondées uniquement sur l'état des biens alors que d'autres éléments devraient être pris en considération, comme la valeur historique et les facteurs environnementaux. Nous croyons, par exemple, qu'investir dans des mesures de conservation de l'eau devrait être prioritaire dans l'affectation du financement des immobilisations.
- Le plan d'immobilisations à long terme ne prévoit que très peu de mesures de modernisation des biens non historiques pour améliorer leur efficacité et leur permettre de servir de nouveaux marchés plus efficacement.
- Le cycle budgétaire de Parcs Canada pour les dépenses d'immobilisations et l'affectation de fonds supplémentaires ne donne pas assez de temps pour planifier et développer une expertise adéquate en gestion de projet.

Établir des niveaux de financement appropriés

En théorie, selon les règles empiriques fournies par le Conseil du Trésor fédéral, l'investissement dans l'entretien et le remplacement des biens immobiliers de la voie navigable souffre d'un manque à gagner annuel d'environ 46 millions de dollars.

Le *Guide de la gestion des biens immobiliers* du Conseil du Trésor énonce ce qui suit :

Selon ce principe sans formalité, la somme à consacrer chaque année à l'entretien et à la réparation d'une immobilisation est d'au moins 2 % du coût de sa reconstruction. [...] une tranche supplémentaire de 2 % doit être investie dans des projets d'immobilisations qui en renouvellent la durée de vie³⁸.

Si on se fonde sur la valeur de remplacement estimée par Parcs Canada à 1,4 milliard de dollars, la règle du Conseil du Trésor suggère qu'une somme de 56 millions de dollars soit dépensée annuellement pour l'entretien et le remplacement des biens.

Actuellement, nous estimons que le budget de Parcs Canada pour le fonctionnement et l'entretien de la voie navigable s'élève à 5,7 millions de dollars en exploitation et en immobilisations, plus un demi-million de dollars provenant de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada. À ces chiffres, nous pourrions ajouter le montant nominal d'un demi-million de dollars en salaires pour le personnel responsable du fonctionnement des

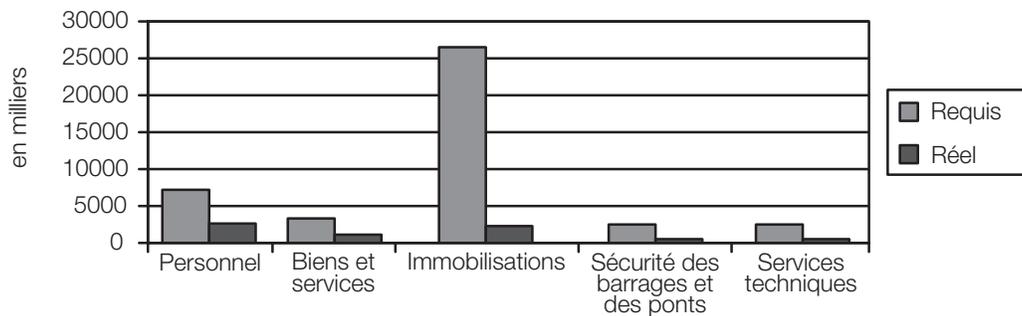
³⁸ Gouvernement du Canada, Secrétariat du Conseil du Trésor, section 3.2.2., « Intégration à la planification stratégique », *Guide de la gestion des biens immobiliers*, modifié le 26 juin 2007. Adresse URL : http://www.tbs-sct.gc.ca/rpm-gbi/gmrp-ggbi/gmrp-ggbi_f.asp.

écluses qui effectue des tâches d'entretien, ce qui porte le total à 6,7 millions de dollars. De plus, Parcs Canada a récemment avancé des fonds supplémentaires d'environ 3,5 millions de dollars par année pour des projets urgents comme la réparation de barrages et d'écluses. Toutefois, ce financement ne fait pas partie du budget de services votés annuel de la voie navigable et n'est donc pas garanti pour l'avenir.

Si on se base sur ces estimations, les dépenses annuelles d'entretien et de remplacement des biens de la voie navigable s'élèvent à 10,2 millions de dollars, dont moins de 7 millions font partie du budget fixe, ce qui représente un investissement annuel de 0,73 pour cent de la valeur de remplacement des biens ou, en d'autres termes, un manque à gagner annuel apparent de 46 millions de dollars par rapport aux lignes directrices du Conseil du Trésor.

Selon les chiffres de Parcs Canada, il faudrait affecter à la voie navigable un budget supplémentaire de 35,5 millions de dollars par année fondé sur une évaluation des besoins à long terme en immobilisations et en ressources humaines. La figure 1 montre la répartition de ces estimations.

Figure 1 – Entretien annuel et besoins en immobilisations³⁹



Combien le gouvernement fédéral devrait-il réellement dépenser pour entretenir et remplacer les biens immobiliers de la voie navigable? Les lignes directrices du Conseil du Trésor suggèrent un investissement annuel de 56 millions de dollars. Bien que les quatre pour cent visés constituent une cible louable, nous ne connaissons aucune organisation du secteur public ou privé qui investit ce pourcentage dans son infrastructure sur une base permanente.

La nature des biens de la voie navigable devrait aussi être prise en considération dans l'analyse. Le rapport d'évaluation de l'état des biens de la voie navigable produit par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada confirme que la plupart des biens sont d'immenses structures de béton. Ces structures, une fois remplacées ou réparées selon les normes actuelles, auront une durée de vie qui excède de beaucoup celle de la plupart des bâtiments modernes et nécessiteront beaucoup moins d'entretien annuel.

Nous croyons que la cible annuelle d'investissement en réparations, en entretien et en remplacement de l'infrastructure de la voie navigable devrait être d'environ deux pour cent de la valeur de remplacement, ce qui se traduirait par une augmentation budgétaire de 21 millions de dollars par année.

³⁹ Source : Parcs Canada.

Ce financement additionnel devrait être étalé sur plus de cinq ans pour permettre à l'organisation de recruter des ingénieurs, des techniciens et d'autres spécialistes dont l'expertise est nécessaire pour une utilisation efficace des fonds. Cet argent devrait être réservé et prendre la forme d'une augmentation du budget des services votés. À Parcs Canada, il est pratique courante d'affecter des fonds d'immobilisations supplémentaires par voie de concours sur un horizon de deux ou trois ans, ce qui empêche d'aboutir à une planification et à une gestion de projet raisonnables.

RECOMMANDATION N° 25

Faire en sorte que les éléments de l'infrastructure de la voie navigable soit entretenus, réparés ou remplacés conformément aux normes appropriées en augmentant le budget annuel d'entretien, de réparation et de remplacement de 21 millions de dollars par année de façon graduelle à compter de maintenant.

Rebâtir une équipe d'ingénierie et d'entretien unique

Il n'y a à peu près rien de standard dans l'infrastructure de la voie navigable. Conçus dans certains cas il y a plus de 150 ans, les ouvrages qui la composent sont le résultat de techniques de construction uniques et de l'assemblage de pièces sur mesure. Entretien ces biens historiques requiert une expertise tout aussi unique. Malheureusement, cette expertise est aujourd'hui largement absente des rangs de Parcs Canada en raison de la réduction des effectifs et de l'attrition. Les personnes qui savaient comment réparer tel ou tel ouvrage ont pour la plupart quitté l'organisation sans avoir eu le temps d'assurer l'encadrement des plus jeunes appelés à les remplacer.

De la même façon, la capacité technique au sein de Parcs Canada est insuffisante pour gérer un programme de réparation et de restauration de cette envergure. Certains représentants politiques avec qui nous avons discuté suggèrent que le gouvernement fédéral fasse preuve d'un engagement positif à l'égard de la voie navigable en lançant des projets de réparation ou de remplacement majeurs peu après la diffusion du présent rapport. Même si des sommes considérables étaient avancées à cette fin à court terme, elles ne seraient pas utilisées efficacement étant donné le manque d'expertise en place pour la gestion des projets. C'est pourquoi nous préconisons une augmentation graduelle du budget avec une concentration initiale sur le renforcement de la capacité en ressources humaines.

Nous suggérons également d'envisager la reconstitution des équipes autrefois responsables de la plupart des projets de construction des grands ouvrages en béton et des écluses. Nous suggérons cela pour deux raisons. Premièrement, décrire ce genre de travail dans des appels d'offre est à peu près impossible étant donné que les ingénieurs sont souvent incapables de prévoir ce qu'un entrepreneur pourrait découvrir en commençant les travaux de restauration d'un ouvrage historique. Les entrepreneurs le savent et réagissent habituellement en intégrant un facteur de risque très élevé dans leurs estimations ou en percevant des sommes faramineuses en « extra ». Deuxièmement, les équipes responsables des immobilisations ont, par le passé, constitué une pépinière exceptionnelle pour la formation des futurs employés d'entretien. Le rétablissement de ces équipes ferait donc partie d'un programme de relève indispensable.

RECOMMANDATION N° 26

Maximiser l'efficacité de l'investissement dans l'entretien, la réparation et le remplacement des ouvrages de la voie navigable par la création d'une base de ressources humaines bien formées et expérimentées, et d'un solide programme de formation et de relève.

Priorités relatives aux investissements dans l'infrastructure

Même avec des accroissements budgétaires majeurs, il n'y aura jamais assez d'argent pour faire tout ce qu'il y a réellement à faire. En clair, il est impératif d'établir des priorités relatives aux investissements. Nous présentons ici un plan d'établissement des priorités selon une approche équilibrée. Cette approche permet de tenir compte non seulement des réparations urgentes – pour continuer d'exploiter les structures – mais aussi de protéger des biens patrimoniaux importants, d'améliorer l'efficacité de ces biens à des fins de conservation et d'améliorer le service aux futurs usagers et à la population régionale. Nous reconnaissons que plusieurs de ces priorités devront être prises en charge en même temps. Voici notre liste de priorités :

1. Réparation et remplacement urgents de biens essentiels à l'exploitation continue.
2. Réparation et restauration de biens de niveau 1 et d'une sélection de biens de niveau 2 représentatifs, en mettant fortement l'accent sur l'authenticité historique.
3. Réparation et modernisation du réseau de barrages pour améliorer la capacité de ces ouvrages à contribuer à un régime de conservation important, et pour leur permettre d'être exploités de façon plus efficace afin de répondre en toute équité à un large éventail de besoins en eau.
4. Rénover les postes d'éclusement, y compris les aires d'utilisation publiques, afin qu'ils puissent mieux servir les visiteurs terrestres.
5. Mettre à niveau les panneaux d'interprétation et les expositions des postes d'éclusement.

Chapitre 10

Financement – Qui paie quoi et combien?

Dans les chapitres qui précèdent, nous avons cherché à identifier et à quantifier, dans la mesure du possible, la valeur de la voie navigable pour les Canadiens. Nous avons noté que la voie navigable produit des retombées économiques de plusieurs milliards de dollars annuellement. Nous avons discuté de l'importance d'un régime de gestion de l'eau pour la survie des communautés et l'approvisionnement en eau dans l'avenir. Nous avons abordé beaucoup d'autres facettes de la voie navigable qui ont une grande valeur pour les Canadiens.

Nous avons aussi observé qu'il y avait beaucoup à faire pour assurer l'avenir de la voie navigable et présenté toute une gamme de recommandations qui, à notre avis, contribueront à sa viabilité.

Nous aimerions maintenant porter votre attention sur les questions d'argent, ce qui est véritablement le défi le plus fondamental pour l'avenir de la voie navigable. Il nous apparaît évident qu'au cours des dernières décennies, la gestion de la voie navigable a connu des ratés, ce qui découle peut-être en partie de l'incertitude qui règne quant aux autorités compétentes, à leur mandat et à leur rôle. Toutefois, ce problème résulte aussi du financement insuffisant de l'exploitation et de l'entretien de la voie navigable – au moins pour les deux dernières générations, sinon pendant toute son histoire.

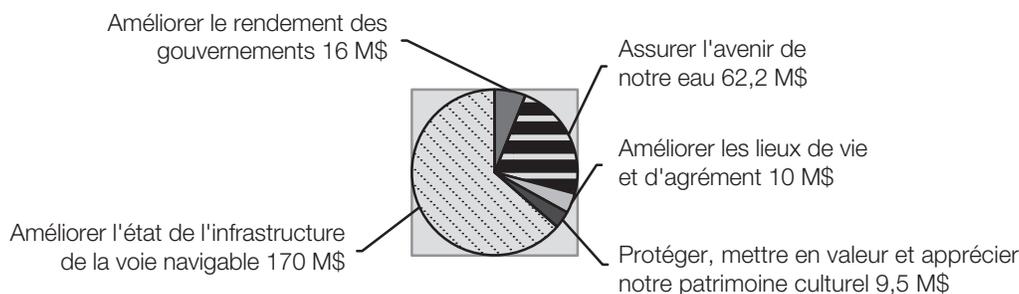
Combien en coûtera-t-il?

Assurer l'avenir de la voie navigable coûtera cher. Dans la figure 2, nous présentons nos meilleures estimations du coût de mise en oeuvre de nos recommandations. Le coût total de ce que nous suggérons se chiffre à près de 270 millions de dollars (en dollars de 2008) pour les dix prochaines années. Ce montant s'ajoute aux budgets actuels d'exploitation et d'immobilisations.

Nous avons préparé des estimations des coûts pour chaque recommandation. Il est toutefois important de comprendre que ces estimations donnent des ordres de grandeur. Nous prévoyons que le gouvernement, lorsqu'il examinera les recommandations, en fera une analyse de coûts plus détaillée.

La figure 2 montre dans quels domaines nous prévoyons que le financement sera nécessaire. Des notes sur chacune des catégories suivent la figure.

Figure 2 - Répartition des coûts sur dix ans par catégorie



Améliorer le rendement des gouvernements – Une description du conseil sur la région patrimoniale Trent-Severn se trouve en annexe B. Nous estimons que le conseil aurait besoin d'une contribution annuelle de 1,6 millions de dollars pour appuyer ses activités – la majeure partie de cette somme servirait à payer les services de professionnels mandatés pour réaliser les objectifs du conseil. Le rôle du conseil serait d'encourager la mise en place et le suivi de buts communs ainsi que d'améliorer la communication et la coordination entre les nombreux organismes gouvernementaux ayant un rôle à jouer dans la région patrimoniale. Nous croyons que la majeure partie des coûts liés aux activités du conseil serait partagée également entre les gouvernements fédéral et provincial. Nous suggérons toutefois que les municipalités, dont le nombre dépasse la cinquantaine, et les Premières nations qui profiteront de l'existence du conseil pourraient aussi vouloir contribuer. Nous avons présumé qu'une contribution annuelle de 200 000 \$ ou douze pour cent du coût des activités du conseil serait une attente raisonnable.

Assurer l'avenir de notre eau – Ces fonds – environ 1,5 millions de dollars par année – serviraient à améliorer l'administration des permis d'aménagement, l'application des règlements et la coordination entre les divers organismes responsables de la planification. En outre, nous suggérons un investissement d'un million de dollars par année dans la surveillance environnementale des terres et des eaux fédérales de la région de la voie navigable. Enfin, nous recommandons qu'un fonds d'environ 250 000 \$ par année soit créé pour appuyer l'intendance de la qualité de l'eau assurée par les communautés et les citoyens.

Nous estimons que les activités de l'organisme de gestion de l'eau et de la division de l'hydroélectricité, dont la création est recommandée plus haut, coûteront environ 2,1 millions de dollars par année, ce qui sera plus que compensé par les recettes de la production hydroélectrique, qui pourraient augmenter considérablement avec les nouveaux aménagements et l'amélioration de l'efficacité des installations. Nous suggérons également un programme spécifique de modernisation des barrages dont le coût atteindrait 24 millions de dollars sur une période de cinq ans à compter de 2010.

Améliorer les lieux de vie et d'agrément – À la lumière d'un examen de la portée de l'étude Canada-Ontario Rideau-Trent-Severn, nous prévoyons que l'élaboration d'un plan stratégique coûterait environ 600 000 \$ sur deux ans. Nous avons également prévu, dans notre estimation, un montant supplémentaire de 10 000 \$ par année pour tenir le plan à jour. L'élaboration du plan devrait se faire en partenariat avec tous les ordres de gouvernement (fédéral, provincial et municipal) qui, collectivement, y contribueraient à parts égales.

Nous suggérons que le gouvernement fédéral établisse un fonds stratégique d'investissement dans la région patrimoniale Trent-Severn, qui s'élèverait à 10 millions de dollars et qui permettrait d'alléger l'investissement que doivent consentir les communautés pour améliorer la qualité des zones riveraines. Le fonds serait accessible selon un principe de partage des frais équitable sur une période de six ans. Une contribution de la province au fonds serait utile mais n'a pas été considérée dans nos estimations.

Protéger, mettre en valeur et apprécier notre patrimoine culturel – Nous recommandons que le gouvernement fédéral augmente le budget de Parcs Canada de 315 000 \$ par année pour améliorer sa capacité de gestion des ressources culturelles en ce qui concerne les importantes ressources historiques que l'Agence possède dans la région patrimoniale. Un montant additionnel de 600 000 \$ par année devrait être affecté à l'amélioration des programmes d'interprétation et d'éducation, afin de mieux raconter l'histoire de la voie navigable, et ce, à une population diversifiée et de plus en plus importante.

Améliorer l'état de l'infrastructure de la voie navigable – Les éléments les plus importants dans nos estimations de coûts sont, de loin, l'entretien, la réparation et le remplacement de l'infrastructure matérielle. Nous proposons à cette fin un investissement de 170 millions de dollars sur une période de dix ans, à commencer par une augmentation budgétaire immédiate de 7,5 millions de dollars, somme qui irait en s'accroissant jusqu'en 2013, à partir de quand elle serait de 21 millions de dollars.

D'où l'argent devrait-il provenir?

La voie navigable Trent-Severn est un bien fédéral et un trésor national, et nous croyons qu'elle doit être financée, dans une large mesure, par son propriétaire, le gouvernement fédéral. Notre examen des voies navigables ailleurs dans le monde confirme que des biens publics similaires sont principalement financés par les fonds publics administrés par leurs gouvernements fédéraux respectifs. La seule exception est la New York State Canal Corporation, qui est soutenue par le gouvernement de l'État.

Nous n'avons trouvé aucun exemple où une part importante des coûts d'exploitation et d'entretien étaient assumés grâce à des recettes perçues quoique, dans bien des cas, certains aspects de l'exploitation étaient soutenus financièrement par des droits d'utilisation des canaux et des terres appartenant à des sociétés d'exploitation.

Il convient de souligner que, tel que montré au chapitre 8, tous les ordres de gouvernement tirent des avantages et des recettes substantielles de la voie navigable sous forme de taxes sur le carburant consommé par les plaisanciers, de droits liés aux permis de pêche et de taxes municipales sur les propriétés riveraines. Il est également raisonnable de supposer que des recettes sont perçues par chaque ordre de gouvernement par le biais d'activités économiques rendues possibles par l'exploitation des barrages et des écluses présentes un peu partout dans les deux bassins hydrographiques. Bon nombre de municipalités profitent aussi de sources fiables d'approvisionnement en eau qui sont garanties par le régime fédéral de gestion de l'eau.

Nous croyons que d'autres ordres de gouvernement ont à la fois un intérêt matériel dans un avenir durable pour la voie navigable et une obligation morale d'y contribuer. À notre avis, il est raisonnable de souhaiter que les contributions financières aux nouvelles initiatives proposées dans ce rapport proviennent de la province et des municipalités. En plus des 270 millions de dollars que coûterait la mise en oeuvre de nos recommandations sur dix ans, nous proposons un investissement d'environ 260 millions de la part du gouvernement fédéral, de 7,3 millions de la province et de 2,3 millions des municipalités. Nous croyons toutefois que la contribution la plus importante que les autres ordres de gouvernement puissent faire n'est pas de nature financière, mais prendrait la forme d'engagements en matière de durabilité et de participation à divers partenariats essentiels pour assurer l'avenir de la voie navigable.

Nous sommes aussi d'avis que les personnes qui tirent de la voie navigable un avantage de nature privée devraient payer leur juste part. Certains de nos présentateurs ont indiqué que Parcs Canada devrait suivre l'exemple de l'État de New York qui a récemment éliminé les droits d'éclusage. Mais l'accès aux écluses est un avantage extraordinaire pour les plaisanciers – un avantage dont la majorité des Canadiens ne profitent pas. Nous croyons donc, par principe, que les utilisateurs des écluses devraient payer un droit raisonnable pour cet avantage.

Plusieurs personnes nous ont fait observer que les taxes sur le carburant perçues par les marinas fédérales et provinciales le long de la voie navigable devraient servir à assurer son entretien. Un présentateur a suggéré que les marinas de la voie navigable membres de l'Ontario Marine Operators Association perçoivent annuellement 24 millions de dollars en paiements de TPS. À notre avis, consacrer une partie de la taxe sur le carburant provenant des ventes de carburant à usage maritime à l'entretien des voies navigables – de façon similaire à ce qui se fait pour les routes et les réseaux de transport – est une idée intéressante à examiner plus à fond.

On a aussi proposé l'établissement d'un régime provincial de permis d'embarcation de plaisance comme source de revenus. L'enregistrement des embarcations de plaisance est courant aux États-Unis et les fonds récoltés sont alors affectés à l'amélioration des plans d'eau récréatifs. Au Michigan, par exemple, les recettes provenant de l'enregistrement des embarcations aident à soutenir un réseau de marinas appartenant à l'État sur les Grands Lacs.

Nous suggérons que les gouvernements fédéral et provincial envisagent l'idée d'un régime de permis d'embarcations de plaisance. Un régime de permis de motoneiges a été mis en place en Ontario au cours des dernières années et les recettes obtenues ont été consacrées à l'entretien du réseau de pistes et à l'éducation axée sur la sécurité. Une approche similaire pour les embarcations pourrait fournir une source financière pour des initiatives d'amélioration de la santé de nos lacs et rivières navigables. Tous les citoyens, y compris les plaisanciers, en profiteraient.

Annexe A

Résumé des recommandations

RECOMMANDATION N° 1

Fournir un cadre géographique qui favorise la communication et la coordination par la mise en place d'un processus lancé et dirigé par la collectivité en vue de l'établissement de la région patrimoniale nationale Trent-Severn.

RECOMMANDATION N° 2

Coordonner les activités des organismes gouvernementaux et des organisations de citoyens afin d'atteindre un ensemble d'objectifs communs liés au développement durable de la région patrimoniale par l'établissement d'un conseil permanent sur la région patrimoniale Trent-Severn.

RECOMMANDATION N° 3

Lever l'incertitude sur les compétences relatives aux lacs Simcoe et Couchiching et aux lacs réservoirs par la résolution des problèmes en suspens sur le sujet grâce à des discussions entre le Canada et l'Ontario.

RECOMMANDATION N° 4

S'efforcer d'assurer la gestion intégrée de l'eau par la revendication des droits et des responsabilités du gouvernement fédéral en ce qui concerne la gestion du stockage, de l'écoulement et de la distribution de l'eau des deux bassins hydrographiques.

RECOMMANDATION N° 5

Permettre à Parcs Canada d'assumer la « propriété » des canaux historiques et d'améliorer l'efficacité de leur gestion par l'adoption des mesures suivantes :

- a) Transférer la législation sur les canaux historiques à Parcs Canada.;
- b) Doter les nouveaux instruments législatifs d'un mandat ambitieux à l'égard du patrimoine; et
- c) Moderniser et renforcer les règlements actuels régissant la gestion des canaux historiques du Canada.

RECOMMANDATION N° 6

Améliorer les politiques de Parcs Canada qui orientent la gestion des canaux historiques par l'adoption des mesures suivantes :

- a) Réviser les *Principes directeurs et politiques de gestion de Parcs Canada* afin d'y intégrer une vision plus générale et plus nette qui englobe tous les visiteurs et qui reflète mieux le rôle important des canaux historiques à l'égard des valeurs naturelles et écologiques; et
- b) Veiller à ce que tous les employés soient mis au courant de cette vision stratégique élargie et militent en sa faveur.

RECOMMANDATION N° 7

Reconnaître les obligations du gouvernement fédéral en matière d'intendance et en témoigner par l'élargissement de la portée de l'initiative liée à la qualité de l'eau du lac Simcoe de façon à inclure l'ensemble de la voie navigable et par des investissements à l'appui des initiatives prises « sur le terrain » par les collectivités et les organisations de citoyens.

RECOMMANDATION N° 8

Renforcer considérablement la capacité de protéger et de gérer les terres fédérales de la voie navigable dans l'intérêt public par l'adoption des mesures suivantes :

- a) Examiner et modifier le *Règlement sur les canaux historiques* afin que celui-ci devienne un outil efficace et moderne de gestion de l'occupation et de l'utilisation par tous les utilisateurs du lit de la voie navigable;
- b) Conclure des ententes avec les municipalités et les offices de protection de la nature, le cas échéant, afin de leur permettre d'administrer, selon le principe de la récupération des coûts, les dispositions réglementaires relatives à la délivrance des permis ou de renforcer la capacité d'administration des permis de Parcs Canada selon le principe de la récupération des coûts;
- c) Envisager l'adoption d'une approche uniforme au Canada et en Ontario en ce qui concerne la délivrance de permis à tous les occupants privés du lit d'eau de propriété fédérale;
- d) Augmenter les investissements dans la surveillance et l'application du *Règlement sur les canaux historiques* et d'autres textes de loi pertinents afin qu'ils se comparent à ceux d'un parc national de taille et de complexité semblables;
- e) Mettre en oeuvre un programme de surveillance environnementale pour les terres sous l'intendance du gouvernement fédéral qui s'inspire de la portée et du contenu du programme adopté pour les parcs nationaux; et
- f) Renforcer la capacité du gouvernement fédéral en ce qui concerne l'examen de la planification et de l'aménagement de façon à lui permettre d'intervenir plus tôt dans le processus de planification des municipalités et d'autres intervenants.

RECOMMANDATION N° 9

Rendre l'information environnementale accessible et facile à comprendre pour les citoyens par l'établissement d'un dépôt central sous l'égide du conseil sur la région patrimoniale Trent-Severn afin de recueillir de l'information sur les résultats et les méthodologies de la surveillance environnementale le long de la voie navigable et de s'assurer que cette information est communiquée aux citoyens et aux décideurs.

RECOMMANDATION N° 10

Améliorer la protection de l'écologie des berges par l'organisation d'un forum à l'intention des planificateurs auquel participeraient Parcs Canada, Pêches et Océans Canada, le gouvernement provincial, les offices de protection de la nature et les municipalités afin d'étudier la possibilité de mettre en place une approche rigoureuse et uniforme de gestion de l'aménagement des berges dans l'ensemble des bassins hydrographiques.

RECOMMANDATION N° 11

Améliorer la gestion de l'eau par la création et le financement approprié d'un organisme indépendant de gestion de l'eau, relevant du ministre fédéral des Ressources naturelles, qui assumerait la responsabilité de la gestion du stockage, de l'écoulement, de la distribution et de l'utilisation de l'eau des bassins hydrographiques de la Trent et de la Severn.

RECOMMANDATION N° 12

Assurer la pérennité des réserves d'eau de l'ensemble de la région patrimoniale Trent-Severn par l'adoption des mesures suivantes :

- a) Promouvoir une approche intégrée de gestion de l'eau;
- b) Favoriser une éthique rigoureuse de conservation de l'eau dans le cadre du mandat officiel de l'organisme de gestion de l'eau; et
- c) Mettre en oeuvre un régime harmonisé de tarification de l'eau au Canada et en Ontario qui permettrait de compenser les coûts de gestion de l'eau et qui favoriserait la conservation de l'eau.

RECOMMANDATION N° 13

Assurer l'accès public aux valeurs naturelles, culturelles, économiques et sociales associées aux lacs et rivières de la région patrimoniale et leur protection à long terme par la mise à jour et la modernisation du plan de 1971 intitulé « Yesterday, Today and Tomorrow » grâce à la collaboration du gouvernement fédéral, du gouvernement provincial, des municipalités, des Premières nations et du conseil sur la région patrimoniale.

RECOMMANDATION N° 14

Inciter les collectivités à investir dans les projets qui leur permettent de tirer profit au maximum de leur emplacement près de l'eau par l'adoption des mesures suivantes :

- a) Établir un fonds d'investissement stratégique fédéral-provincial destiné à la région patrimoniale Trent-Severn; et
- b) Financer le conseil sur la région patrimoniale afin de permettre aux collectivités de bénéficier de conseils d'expert en matière de planification et de conception pour la réalisation de projets contribuant à l'atteinte des objectifs généraux de la voie navigable.

RECOMMANDATION N° 15

Appuyer l'objectif national d'augmentation de l'approvisionnement en énergie renouvelable du Canada en favorisant le développement de la capacité de production d'hydroélectricité sur la voie navigable tout en tenant compte de l'importance de ses valeurs naturelles et culturelles.

RECOMMANDATION N° 16

Administrer l'affectation des ressources en eau et la gestion du développement de la production d'hydroélectricité sur la voie navigable Trent-Severn en établissant une division de l'hydroélectricité au sein de l'organisme de gestion de l'eau indépendant qui relèvera du ministre fédéral des Ressources naturelles.

RECOMMANDATION N° 17

Encourager l'aménagement de nouvelles installations hydroélectriques sur la voie navigable en modernisant la *Loi sur les forces hydrauliques du Canada* afin :

- a) d'améliorer l'efficacité de l'affectation de la ressource à de nouveaux sites et du processus d'aménagement;
- b) de l'harmoniser avec d'autres lois connexes, comme la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*; et
- c) d'aboutir à un régime de droits d'exploitation qui reconnaisse la propriété publique de l'eau et qui tienne compte de l'investissement de l'État dans la gestion de l'approvisionnement en eau pour la production d'hydroélectricité.

RECOMMANDATION N° 18

Veiller à ce que les producteurs d'hydroélectricité contribuent de façon appropriée à l'entretien et à l'exploitation du réseau de gestion de l'eau en procédant à l'examen de la forme juridique d'exploitation et des permis connexes pour toutes les installations hydroélectriques présentes sur le bassin hydrographique.

RECOMMANDATION N° 19

Reconnaître comme il se doit l'importance historique de la voie navigable par la désignation de l'ensemble des bassins hydrographiques des rivières Trent et Severn en tant que paysage culturel d'importance historique nationale.

RECOMMANDATION N° 20

Améliorer de façon importante la capacité de l'Agence Parcs Canada à gérer les ressources historiques qu'elle possède dans la région de la voie navigable en prenant les mesures suivantes :

- a) Procéder à un inventaire continu des ressources culturelles et mettre en place un programme de surveillance;
- b) Améliorer la capacité de gestion des ressources culturelles par l'ajout de personnel de gestion et de personnel technique;
- c) Adopter une stratégie de protection des ressources archéologiques des Premières nations de concert avec le ministère de la Culture de l'Ontario et les Premières nations; et
- d) Établir un partenariat avec une autre organisation pour protéger les documents d'archives d'origine portant sur l'arpentage et l'aménagement de la voie navigable, et pour donner accès à ces documents.

RECOMMANDATION N° 21

Améliorer considérablement la capacité de Parcs Canada à raconter l'histoire de la voie navigable aux visiteurs, aux élèves et aux résidents de la région en adoptant les mesures suivantes :

- a) Investir suffisamment de nouvelles ressources en personnel pour assurer l'interprétation et les communications;
- b) Élaborer et mettre en oeuvre un plan d'interprétation qui reflète la vision renforcée et élargie telle que décrite précédemment;
- c) Revoir le modèle de recrutement et de formation pour le personnel des écluses et des ponts de façon à améliorer leur capacité à devenir conteurs, en tant qu'employés de première ligne de Parcs Canada;
- d) Établir un programme de diffusion externe fondé sur le programme scolaire; et
- e) Créer un réseau de recherche coopérative et d'unités d'enseignement avec des établissements d'enseignement dans l'ensemble de la région patrimoniale.

RECOMMANDATION N° 22

Protéger les paysages culturels, pittoresques et naturels dans l'ensemble de la région de la voie navigable en adoptant les mesures suivantes :

- a) Mettre à jour la liste des paysages désignés;
- b) Élaborer des protocoles d'entente officiels avec les municipalités dans le but de protéger ces paysages; et
- c) Encourager les municipalités à désigner les paysages d'importance situés dans leur territoire de compétence.

RECOMMANDATION N° 23

Améliorer la capacité de Parcs Canada à comprendre les changements du marché et à connaître le niveau de satisfaction des clients grâce à des analyses de marché, à un suivi de la clientèle et à une mesure de la satisfaction réalisés par des professionnels en partenariat avec la province et les organisations commerciales, et à y donner suite.

RECOMMANDATION N° 24

Assurer aux plaisanciers la sécurité et le plaisir dans la pratique de leurs activités sur la voie navigable en revoyant, en consultation avec la Garde côtière canadienne et un groupe d'utilisateurs, les normes utilisées dans le récent examen des aides à la navigation et en envisageant la remise en place de certaines des bouées enlevées aux endroits où la sécurité des plaisanciers inexpérimentés et des nouveaux venus sur la voie navigable pourrait être en péril.

RECOMMANDATION N° 25

Faire en sorte que les éléments de l'infrastructure de la voie navigable soit entretenus, réparés ou remplacés conformément aux normes appropriées en augmentant le budget annuel d'entretien, de réparation et de remplacement de 21 millions de dollars par année de façon graduelle à compter de maintenant.

RECOMMANDATION N° 26

Maximiser l'efficacité de l'investissement dans l'entretien, la réparation et le remplacement des ouvrages de la voie navigable par la création d'une base de ressources humaines bien formées et expérimentées, et d'un solide programme de formation et de relève.

Annexe B

Conseil sur la région patrimoniale Trent-Severn

Modèle de discussion

Au chapitre 4, nous recommandions de mettre sur pied un conseil sur la région patrimoniale Trent-Severn dans le but d'améliorer la coordination et la communication entre les gouvernements et les citoyens. Le présent annexe fournit des détails sur les fonctions et le mode de fonctionnement de ce conseil. Pour formuler cette recommandation, nous nous sommes inspirés des efforts déployés par le Fraser Basin Council, la Hudson River Greenway et les corridors patrimoniaux nationaux des États-Unis dans le but d'assurer la viabilité des activités liées à l'eau.

De quelle nature serait le conseil sur la région patrimoniale?

Le conseil sur la région patrimoniale serait un organisme de coordination chargé de promouvoir la viabilité des bassins hydrographiques de la Trent et de la Severn. Ses membres seraient essentiellement des représentants des gouvernements intéressés par les bassins hydrographiques de même que des intervenants des secteurs privés et sans but lucratif. Le conseil serait établi et financé conjointement par le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial, appuyés des municipalités et d'autres intervenants.

Le conseil ne posséderait aucun pouvoir de réglementation, mais il préconiserait la coordination et la concertation des efforts entre les divers organismes de réglementation en matière de gouvernance, d'information, de recherche et de divers programmes spécifiques. Il aurait pour mandat d'informer, d'éduquer et de mobiliser les gouvernements et les citoyens, et jouerait un rôle d'intermédiaire.

Champs d'intérêt du conseil sur la région patrimoniale

Le conseil s'intéresserait particulièrement aux diverses caractéristiques des bassins hydrographiques qui ont une incidence sur l'eau, notamment :

- La santé et la planification des lacs (p. ex. qualité de l'eau, aménagement et gestion des berges, habitat aquatique)
- La conservation de l'eau
- Les ressources culturelles et qualité des paysages
- L'accès à l'eau et l'utilisation de l'eau à des fins récréatives
- Les espaces naturels (p. ex. milieux humides, habitat et corridor, liens écologiques régionaux)
- La coordination des possibilités économiques liées à l'eau
- La gestion des ressources naturelles (p. ex. agriculture, foresterie, exploitation des ressources)

Mode de gouvernance du conseil

Nous proposons que les membres du conseil soient issus du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux, des offices de protection de la nature, des gouvernements locaux, des Premières nations et de la population en général. Cette dernière catégorie représenterait l'intérêt public et ses membres pourraient provenir des principales communautés d'intérêt comme les résidents riverains, les exploitants de marinas et les plaisanciers, les pêcheurs, les animateurs en loisirs, les environnementalistes, les promoteurs du patrimoine culturel et les représentants des organismes de développement économique. Ce conseil serait sans doute formé de nombreux membres. Cependant, les autres voies navigables que nous avons étudiées disposent de conseils de taille comparable ou supérieure et semblent efficaces.

Activités du conseil sur la région patrimoniale

Le conseil se concentrerait sur les activités suivantes :

- Comprendre et communiquer les rôles et les responsabilités des organismes gouvernementaux
- Favoriser l'établissement d'accords visant la simplification de la gouvernance (p. ex., délivrance de permis)
- Établir des objectifs et des priorités à l'égard de la viabilité
- Élaborer et héberger une « charte de viabilité pour la région patrimoniale »
- Assurer un suivi et rendre compte du progrès réalisé en fonction des objectifs de la charte
- Faciliter la communication entre les gouvernements et les citoyens
- Héberger les données relatives au rendement et inciter les autres à recueillir des données standardisées
- Fournir des conseils et une aide technique aux organisations locales

Le conseil mènerait à bien ces activités de diverses façons. Il réunirait les communautés d'intérêt en organisant des réunions, des ateliers et des forums, il publierait des rapports périodiques sur « l'état de la région patrimoniale » ainsi que des rapports de recherche spéciaux, et il soulignerait et encouragerait les efforts des collectivités en mettant sur pied, par exemple, un programme annuel de remise de prix.

Secrétariat du conseil

Un secrétariat formé de dix à douze membres viendrait appuyer les activités du conseil en ce qui concerne l'administration, la participation des intervenants, les communications, la planification de l'utilisation des terres, le développement économique des collectivités, la planification des loisirs, la gestion des ressources naturelles, l'architecture du paysage, les systèmes d'information géographique et la gestion de données.

Coordination régionale

Certaines activités réalisées par d'autres intervenants dans les bassins hydrographiques pourraient être assujetties à une entente qui serait conclue avec le conseil. En voici quelques-unes :

- Partage de données entre les offices de protection de la nature et les organismes gouvernementaux de l'Ontario
- Coordination des efforts écologiques régionaux qui influent sur la région patrimoniale, comme les réserves de la biosphère (Mille-Îles-Arche de Frontenac et littoral de la baie Georgienne), et les activités de fiducie foncière (p. ex. The Land Between, moraine d'Oak Ridges et plaines du lac Rice)
- Coordination des activités avec l'organisme de gestion de l'eau proposé (liaison et soutien techniques)

Responsabilisation

Le conseil sur la région patrimoniale rendrait des comptes à ses organisations membres. Le conseil inciterait, en retour, les gouvernements et les citoyens de la région patrimoniale à rendre compte de deux façons : il se ferait le promoteur et le gardien de la « charte de viabilité pour la région patrimoniale » et il inciterait tous les gouvernements de la région patrimoniale et d'autres partenaires à signer cette charte⁴⁰. Il rendrait compte du progrès réalisé en ce qui concerne la viabilité de la région patrimoniale au moyen de rapports annuels. Il organiserait aussi un symposium et publierait de l'information sur l'état général de la région patrimoniale.

⁴⁰ La charte de la viabilité du Fraser Basin Council fournit un exemple d'une approche communautaire axée sur l'ensemble de la région. Voir le site suivant : http://www.fraserbasin.bc.ca/about_us/documents/FBCcharter.pdf. (en anglais seulement)

Financement

Le conseil serait financé à parts égales par le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral. Les gouvernements locaux seraient encouragés à contribuer. Des fonds supplémentaires pourraient être sollicités pour des initiatives spéciales dans le cadre de programmes précis.

Résumé

Le conseil sur la région patrimoniale serait investi d'un mandat large et disposerait d'une petite équipe d'employés et d'un budget limité. Il accomplirait des fonctions de coordination et fournirait des avis ainsi qu'un soutien technique, mais n'assumerait aucune responsabilité réglementaire ou foncière. Enfin, il s'appuierait sur des objectifs communs, des partenariats et des fonds obtenus auprès des organisations actuelles pour mener à bien son travail.

Annexe C

Organisme indépendant de gestion de l'eau

Modèle de discussion

Quelle serait la nature de l'organisme de gestion de l'eau?

Au chapitre 5, nous recommandions de mettre sur pied un organisme indépendant de gestion de l'eau en vue de gérer le débit, les niveaux et la distribution de l'eau des bassins hydrographiques de la Trent et de la Severn. Cet organisme assumerait de nombreuses responsabilités qui incombent actuellement à différents organismes. Il viendrait également compléter le travail accompli par les offices de protection de la nature en ce qui concerne la gestion des bassins hydrographiques et de la qualité de l'eau.

Cet organisme serait établi au moyen d'une entente fédérale-provinciale qui définirait clairement son mandat, ses compétences, ses principes directeurs et sa structure⁴¹. L'organisme rendrait des comptes au ministre fédéral des Ressources naturelles.

Ce nouvel organisme disposerait de pouvoirs exclusifs en matière de gestion de l'utilisation, de la distribution et du débit de l'eau des deux bassins hydrographiques. Il s'engagerait par contrat avec Parcs Canada à entretenir et à réparer l'infrastructure de gestion de l'eau de Parcs Canada. Une division gèrerait les accords nouveaux et actuels de production d'hydroélectricité dans les secteurs où le gouvernement fédéral possède un droit d'utilisation.

Le financement de l'entretien et de la réfection de l'infrastructure continuerait d'être assumé par le gouvernement fédéral. Les recettes découlant de l'utilisation de l'eau viendraient appuyer les opérations quotidiennes. En tant qu'utilisateurs importants de l'eau, la province et d'autres intervenants comme l'industrie de l'hydroélectricité seraient appelés à apporter une contribution non financière.

Principes directeurs de l'organisme

Les principes directeurs ci-dessous devraient être intégrés dans le mandat de l'organisme, mandat qui serait inscrit dans l'entente provinciale-fédérale :

- Adoption de pratiques de gouvernance transparentes et responsables qui s'appuient sur une vision claire et commune des bassins hydrographiques;
- Application d'un « principe de précaution » axé sur la conservation de l'eau et la gestion intégrée de l'eau et formant la base des principes de gestion de l'eau;
- Amélioration continue de la prévisibilité et de la responsabilité en ce qui concerne la modélisation, la surveillance, les ajustements du réseau et les communications;
- Mobilisation continue, ouverte et pertinente des citoyens et des entreprises et communication de l'information à ceux-ci; et
- Fourniture de ressources adéquates pour gérer et entretenir le réseau aux fins de santé publique, de sécurité économique et de santé environnementale.

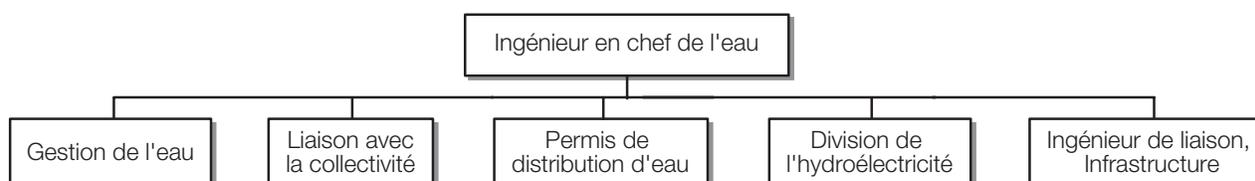
⁴¹ L'entente Canada-Ontario-Québec qui établit la Commission de planification de la régularisation de la rivière des Outaouais est un bon point de départ pour l'élaboration d'un modèle. Voir le site suivant : <http://www.ottawariver.ca/fmain.htm>.

Gouvernance

Un comité formé de cinq à sept représentants du Canada et de l'Ontario assumerait la gouvernance de l'organisme. Ce comité établirait et mettrait à jour les politiques d'exploitation et les priorités relatives à l'utilisation de l'eau. Il tiendrait des réunions régulières, ouvertes au public. Un comité consultatif formulerait des suggestions officielles au comité. Il représenterait différents intervenants : Premières nations, municipalités, offices de protection de la nature et citoyens intéressés par la gestion de l'eau pour tout ce qui concerne l'environnement, les résidences riveraines, le tourisme, l'hydroélectricité, la pêche récréative, la navigation de plaisance et l'exploitation des ressources.

Structure de l'organisme

Dans le but d'ébaucher l'organigramme de l'organisme, nous avons examiné des organismes de gestion de l'eau comparables et nous nous sommes appuyés sur les recommandations formulées par l'Ontario Waterpower Association ainsi que sur les résultats des consultations menées auprès des employés de Parcs Canada. Nous avons aussi tenu compte de la responsabilité actuelle du ministère de l'Environnement de l'Ontario en matière de délivrance de permis.



Nous avons ébauché la structure générale de coût de l'organisation. Nous supposons que certains postes existent déjà et seront transférés au nouvel organisme après discussion avec l'organisme d'origine. L'organisme serait composé vraisemblablement de 10 à 15 employés.

Rôle de la division de l'hydroélectricité

La division de l'hydroélectricité assumerait les responsabilités qui incombent actuellement à Parcs Canada, à savoir :

- Établir un régime de permis pour les nouveaux développements hydroélectriques qui tiendrait compte du niveau d'utilisation de l'eau et qui favoriserait le maintien du cours naturel de la rivière.
- Continuer de créer de nouvelles possibilités.
- Assurer une conformité aux politiques et aux lois fédérales en matière d'évaluation environnementale, en portant une attention particulière au patrimoine naturel et culturel.
- Surveiller et assurer la conformité aux exigences relatives aux permis.
- Renégocier les permis actuels afin d'assujettir toutes les usines à un seul régime de tarification.

Coordination intergouvernementale

La coordination et le partenariat, qui seront définis principalement dans les ententes officielles, seront des facteurs importants de succès. Voici quelques exemples :

- Collecte de données, échange d'information et accès à des conseils d'expert
- Protocoles visant à protéger l'habitat du poisson en collaboration avec les organismes de réglementation et les principaux utilisateurs de l'eau
- Ententes visant l'exploitation des barrages avec un tiers (p. ex., Parcs Canada)
- Protocoles visant la protection de l'eau et la prévention des inondations (offices de protection de la nature)
- Régime de tarification de l'eau et transfert des permis de distribution de l'eau de l'Ontario au Canada

Financement

Au chapitre 10, nous traitons des besoins en ce qui concerne le financement de l'infrastructure. Le gouvernement fédéral devrait financer les réparations, l'entretien et les mises à jour technologiques. Nous sommes aussi d'avis que les recettes découlant de l'utilisation de l'eau et de la production d'hydroélectricité devraient servir à financer les opérations quotidiennes grâce à l'application d'un modèle de tarification de l'eau qui favorise la conservation et qui tient compte de toutes les utilisations de l'eau, à savoir l'eau de surface et l'eau souterraine.

Annexe D

Biographies des membres de la Commission

DOUGLAS DOWNEY (PRÉSIDENT)

Douglas Downey est l'un des six partenaires d'un cabinet d'avocats du Centre de l'Ontario. Détenteur d'un certificat en droit immobilier du Barreau du Haut-Canada, il a réalisé des transactions très complexes. Il enseigne au Georgian College de l'Université Laurentienne et il a donné le cours de préparation au barreau en immobilier pour le compte du Barreau du Haut-Canada. Il fait aussi à l'occasion des exposés à la Schulich School of Medicine de l'Université Western Ontario sur des sujets liés au droit. M. Downey a été conseiller municipal à la ville d'Orillia pendant six ans et membre de l'Assemblée des directeurs de l'Ontario Small Urban Municipalities pendant trois ans. Il continue d'oeuvrer au sein de la communauté comme président sortant du club Kiwanis d'Orillia et comme vice-président de la Chambre de commerce d'Orillia et du district. Il a été nommé chef d'entreprise de l'année à Orillia en 2006, et la Simcoe County Law Association lui a décerné le Sam Delmar Award en 2007. M. Downey a obtenu un baccalauréat ès arts de l'Université Wilfred Laurier, une maîtrise ès arts spécialisée en administration judiciaire de l'Université Brock et un diplôme en droit de l'Université Dalhousie, à Halifax. Il termine actuellement une maîtrise en droit des municipalités et du développement à la faculté de droit Osgoode Hall.

SANDRA BARRETT

Élue conseillère municipale du quartier 6 de la nouvelle ville de Kawartha Lakes en 2000, Sandra Barrett joue un rôle actif sur la scène publique à plus d'un niveau. Elle est présidente sortante de la Chambre de commerce de Fenelon Falls et présidente du comité de développement du village depuis six ans. Présidente du Trent Severn Advisory Committee depuis 2004, Sandra Barrett a aussi présidé l'exécutif du conseil des gouverneurs du collège Sir Sandford Fleming, en plus de siéger à la Commission d'hygiène et au Conseil régional de santé. Elle a pris part à différentes initiatives de planification stratégique et elle milite pour la préservation et la protection des ressources du patrimoine culturel.

GREGORY BISHOP

Gregory Bishop est expert-conseil en utilisation des terres. Il possède une vaste expérience de tous les aspects de la planification, notamment les disjonctions, les plans de lotissement, les dérogations, le rezonage et les modifications aux plans officiels. De 2000 à 2004, il a été membre de la Commission des affaires municipales de l'Ontario, dont il a assumé la vice-présidence en 2003 et 2004. M. Bishop a enseigné l'arpentage, Autocad et l'utilisation de systèmes mondiaux de localisation au Collège Sir Sandford Fleming, à Lindsay. Il est ingénieur agréé depuis 1982 et arpenteur-géomètre de l'Ontario depuis 1986. Membre sortant du Haliburton County Environmental and Planning Committee, il détient un baccalauréat en sciences du programme de génie de l'arpentage de l'Université du Nouveau-Brunswick.

DEAN PETERS

Au long de sa carrière à Hydro Ontario/Ontario Power Generation et chez plusieurs fabricants de machinerie, Dean Peters a acquis de solides compétences en gestion de projet, en développement de l'esprit d'équipe et en analyse. Depuis qu'il est à la retraite, il se consacre au service communautaire et il travaille actuellement à l'établissement d'un hospice résidentiel et d'une installation de loisirs polyvalente dans la municipalité de Trent Hills. Maire adjoint de la municipalité de Trent Hills, il siège au conseil de direction de la Lower Trent Conservation Authority et fait partie de plusieurs autres comités. Diplômé de l'Université de la Saskatchewan en génie mécanique, M. Peters est membre de l'Ordre des ingénieurs de l'Ontario.

DOUG ROLLINS

Doug Rollins a été membre communautaire de la Commission ontarienne des libérations conditionnelles et des mises en liberté méritées jusqu'à la fin de son mandat de quatre ans, le 8 avril 2007; jusqu'au décès de M. Jack Parrott en 2005, il a géré avec lui un important portefeuille de biens pour la John M. Parrott Foundation. Député provincial de la circonscription de Quinte de 1995 à 1999, M. Rollins a été vice-président du Comité permanent de l'administration de la justice et président du Comité permanent des finances. Il a étudié au Ontario Agricultural College et à l'Université de Guelph, et après l'obtention de son diplôme, il a travaillé comme fermier et acheté une station-service locale en 1974. M. Rollins est président de la Quinte Exhibition and Raceway, du Belleville Waterfront Festival et du parc Victoria.

PROFESSEUR THOMAS H. B. SYMONS

Le professeur Symons a mené une brillante carrière comme auteur, enseignant et administrateur dans les domaines des études canadiennes, des enjeux intellectuels et culturels contemporains ainsi que des relations internationales avec les universités et les milieux culturels. Il est compagnon de l'Ordre du Canada et membre de l'Ordre de l'Ontario. Président fondateur de l'Université Trent, il a étudié à l'Université de Toronto de même qu'à Oxford et à Harvard. Membre de la Société royale du Canada et de la Royal Geographic Society of Britain, il a reçu des diplômes honorifiques de quatorze universités et collèges du Canada. Le professeur Symons a présidé la Commission sur les études canadiennes, la Commission sur l'éducation en langue française en Ontario, la Commission des droits de la personne, le Comité consultatif de l'Atlas national du Canada et la Bibliothèque nationale. Président de la Commission des lieux et monuments historiques du Canada pendant dix ans, il dirige à présent la Commission de police de Peterborough-Lakefield et occupe les postes de directeur de la Fiducie du patrimoine ontarien et directeur du Groupe fiduciaire des édifices des Pères de la Confédération. Il a présidé l'Association of Commonwealth Universities ainsi que le conseil d'administration international des United World Colleges.

Annexe E

Présentations

Alan Appleby

Alliance canadienne des plaisanciers –
Ernie Williams

Architectural Conservancy of Ontario –
Edward Smith

Batawa Development Corporation –
Heather Candler

Betsy McGregor

Bill Dunlop

Bob Pennock

Brett Moore

Bruce Lister

Bryton Hill

Buckhorn District Tourist Association –
Louis Melizan

Buckhorn Yacht Harbour Ltd. and Kawartha
Prop Repair – John Fuderer

Cameron Lake South Shore Cottagers
Association – Dr Stuart Kinsinger

Canton de Georgian Bay – Jim Walden, maire

Carol Kelly

Caroline Tennant

Centre Point Landing Ltd, Tom Bath

Charles Pitcher

Clear/Stoney/White Lake Plan – Robert Little

Coalition for Equitable Water Flows –
Bonnie Fleischaker

Community of Loon Lake Haliburton County –
Stephen Foster

Comté d'Haliburton – Murray Fearrey,
président du conseil

Comté de Galway, Cavendish et Harvey,
Peter Franzen, conseiller

Comté de Georgian Bay – Jim Walden, maire

Comté de Minden Hills – Bill Obee

Comté de Peterborough – Bryan Weir

Comté de Ramara – Bill Duffy, maire

Comté de Scugog – Bev Hendry

Comté de Smith-Harvey-Cavendish –
Peter Franzen, conseiller

Comté de Smith-Ennismore-Lakefield –
Ron Millen, préfet

Cottage Road Owners Association – Janet Duval

Don Money

Donald Mackay, Ph.D.

Doug Smith

Douglas Crowe

Dr Ian Rowe

Dr Richard Wellesley Staples

Dr Stuart Kinsinger

Ed Hammer

Eels Lake Cottage Association – Sandy Kilgour

Eels Lake Cottages and Marina –
Carolyn Amyotte et Jeff Ball

Eileen Mennell

Environment Haliburton! – Mieke Foster

Federation of Ontario Cottagers
Association – Terry Rees

Fenelon Falls and District Chamber
of Commerce, Bill Goulding, président

Frank Kehoe

Frank Kinzinger

Friends of the Trail – Donna Endicott

Gail Jackson

George Barrett

Greater Peterborough Economic Development
Corporation – Andy Mitchell

Haliburton County Development Corporation –
Andy Campbell

Haliburton Highlands Chamber of Commerce –
Eric Christianson

Happy Days Houseboats – Jill Quast
 Harwood Station Heritage Museum – Kevin Ambeault
 Harwood Waterfront Committee – Pauline Browse
 Heather Brooks Hill et Jeremy Carver
 Homestead Campground – John Doomerick
 Jim Waddell et Dave Pearce
 Joanne Bohneck
 John Kelly
 Kawartha Heritage Conservancy – Ian Attridge
 Kawartha Lakes Chamber of Commerce – Scott Davidson
 Kawartha Lakes Stewards – Kathleen MacKenzie
 Kawartha Nishnawbe
 Kawartha Protect Our Water – Murray Hynes
 Keith Hodgson
 Ken Brown
 Kennisis Lake Cottage Owners' Association – Dr Chris Riddle
 Lake Simcoe Region Conservation Authority – Gayle Wood
 Lakefield Heritage Research – Gord Young
 Lindsay Bassmasters – Jason Barnucz
 Lock 42 and Area Rate Payers Association, Doug Sinclair
 Lovesick Lake Association – Ann Ambler
 Lower Trent Region Conservation Authority – Jim Kelleher
 Marina de Trent Hills/Hastings – Roger Warren
 Marlene White
 Max LeMarchant
 Mnjikaning Fish Fence Circle – Janet Turner
 Mountain Lake Property Owners – Don Benson
 Municipalité de Kawartha Lakes – Ric McGee, maire, et Jane Lunn
 Municipalité de Peterborough – Paul Ayotte, maire, et Malcolm Hunt
 Municipalité de Trent Hills – Hector MacMillan, maire, Michael Rutter et Brenda Otto
 Nick Alosinac

North Seymour Ratepayers Association – Don Knowles
 Northern Pigeon Lake Ratepayers Association – Ian Furlong
 Ontario Federation of Anglers and Hunters – Jeremy Holden et Francine MacDonald
 Ontario Marine Operators Association
 Ontario Private Campground Association
 Ontario Waterpower Association
 Orillia District Chamber of Commerce, Operators of the Port of Orillia – Susan Lang, directrice de port
 Orillia Museum of Art and History – Sim Salata
 Otonabee Region Conservation Authority – Dick Hunter
 Percy Lake Ratepayers' Association – Gary Roberts et Gary Portway
 Peter Brogden
 Peter MacNaughton
 Peterborough Historic Society – Michael Townsend
 Première nation d'Alderville
 Première nation de Curve Lake
 Première nation de Hiawatha
 Première nation de Mnjikaning
 Quinte West Eco-Centre – Gerrit DeBruyn
 Rainbow Cottages – Tony Kenny
 RCAF Trenton Squadron : Escadrilles canadiennes de plaisance, John Fear
 Resorts Ontario
 Rice Lake Tourist Association – Greg Gurd
 Richard et Cindy von Hagen
 Roger Jones, Ph.D.
 Ross Hawe
 Scugog Lake Stewards – Dr Sandy Beaton
 Severn River Association of Property Owners – Kay Soares
 Shadow Lake Association – Ian Forrester
 Sheldon Alspector
 Soyer's Lake Ratepayers' Association – Dave Pengelly et Dennis Good
 Stephen Gibson

Sustainable Ecological Alternative Living –
Maicey Benjamin

Ted Spence

Trent Conservation Coalition, Jim Kelleher

Trent Hills and District Chamber of Commerce –
Nancy Allanson

Trent Talbot River Property Owners' Association –
Jane Gill

Union canadienne des employés des transports –
Section locale 00056, Darlene Brown

W.J. Dunlop

Warren Clark, capitaine – District de Georgian-Trent,
Escadrille canadienne des plaisanciers

Whispering Pines Cottages on Rice Lake,
Roger Fayle

Yvonne Turgeon

Annexe F

Soumissions écrites

Adrian Kardash
Andrew et Bonnie Beaudoin
Andy Gray
Ann Jaeger
Anne Morawetz
Anne Washington
Anstruther Lake Cottagers' Association – Jim Whelan
Barbara DeLorey
Batawa
Betty and Tony's B&B On-the-Water – Tony Bridgens
Bill et Glenda Wakely
Bill Westcott
Black Duck Bay Road Owners Association, Janet Duval
Bob Jamieson
Brian Henry
Bruce Lister et Goodith Heeney
Burritts Rapids Community Association
Cameron Lake South Shore Cottagers Association
Canton de Hamilton – Betty McIntosh
Carol Kelly
Catchacoma Cottagers' Association, Cavendish Community Ratepayers' Association, Beaver-Cavendish-Bottle-McGuinness Cottage Owners' Organization
Catherine Puddister
Charles Mills, Brian Harding, Peter Reesor, Les Skultety, Marie Skultety
Coalition for Equitable Water Flow
Communauté du lac Loon, comté d'Haliburton – Stephen Foster
Community Futures Development Corporation
Comté de Minden Hills – Bill Obee, conseiller de quartier 1
Comté de Muskoka Lakes – Mayor Susan Pryke
Comté de Ramara – Mayor Bill Duffy, Richard P. Bates
Comté de Smith-Ennismore-Lakefield – Angela Chittick
Concession 17 Pigeon Lake Cottagers – Sheila Gordon-Dillane
Conseil d'administration de la municipalité de Trent Hills, Hastings Village Marina – Roger Warren
Couchiching Conservancy – Ron Reid
Crystal Lake Cottagers' Association – Bill Bradley
Dave Fellowes
David Barber
David Bonham
David Parsons
District de Muskoka – Gord Adams
Don Long, Marie et Paul Rennick
Don Richardson
Donald Mackay, Ph.D.
Dr Dan Robertson et Anitta Robertson
Dr Eric Schiller
Dr Richard Wellesley Staples
Eastern Ontario CFDC Network Ltd – Dan Borowec
Eileen Mennell
Emrys Edwards
Federation of Ontario Cottagers' Associations – Terry Rees
Fisheries Management Zone #17 Advisory Council – David Swales M.D.
Frank Farago
Fred et Ethel Clark
Friends of Harwood Waterfront – Pauline Browes
Friends of the Trail, Donna Endicott
G. Douglas Keary
George Godwin

Georgian Bay Township Historical Society –
Ron et Cindee Breckbill
Georgian-Trent District Canadian Power Squadron
Gernot et Beverly Gleibs
Gordon A. Cochrane
Gordon Fraser
Greater Peterborough Area Economic Development
Corporation – Andy Mitchell
Greater Peterborough Chamber of Commerce
Greater Peterborough Chamber of Commerce –
Stuart Harrison
Gwen et Klaus Edelman
Haliburton County Development Corporation –
Andy Campbell
Haliburton Highlands Chamber of Commerce –
Eric Christensen
Haliburton Lake Cottage Association – Dianne Kelly
Harold et Margaret McManus
Heather et James Smart
Ian Rowe, Ph.D.
Isobel Hie
Jack et Frieda Robinson
Jack's Lake Association – Hugh Spence
Jenny Crawford
Jim Dagleish
Jim et Mary Lou Fox
John et Brenda Smith
John et Freda Robinson
John et Judy Skinner
John McFeeters
Josie Pascoe
Kathleen Shepherd
Kawartha Lakes Chamber of Commerce
Kawartha Lakes Community Futures Development
Corporation – Andrew Wallen
Kawartha Protect Our Water – Murray Hynes
Kawartha Region Arts and Heritage Society
Kennisis Lake Cottage Owners' Association –
Dr Chris Riddle

Kenton Stewart
Kevin Walters
Konrad Brenner
Koshlong Lake Association
Lake Edge Cottages – Peter et Pam Fischer
Lake Ontario Waterfront Trail & The Waterfront
Regeneration Trust – Pauline Browes
Lakeview Estates Cottage Owners Association –
Chris Gaetan
Linda Robitaille et Craig Smith
Lindsay and District Chamber of Commerce –
Evelyn Chambers
Little Glamour Lake Cottagers' Association –
Roger Young
Lock 26 Cottage Association – Rick Boyle
Lower Trent Region Conservation Authority –
Jim Kelleher
Lynn et Gord Dolphin
Marc Marsh et Vicky Weir-Marsh
Marina McLennan
Mary Whitsitt
Matt McDonald
Michael LeBlanc
Michael Woolfenden
Minden Riverwalk Committee – Roy Haig
Ministère des Pêches et des Océans
Miskwabi Area Cottagers' Association –
Larry Holden
Mnjikaning Fish Fence Circle – Mary Lou Kirby
Mountain Lake Property Owners' Association –
Don Benson
Municipalité de Barrie – Ralph E. Scheunemann
Municipalité de Kawartha Lakes – Jane Lunn
Nenad Jeremic
Ontario Private Campground Association –
Beth Potter
Ontario Waterpower Association
Orillia District Chamber of Commerce, Operators of
the Port of Orillia – Susan Lang, directrice de port
Orillia Museum of Art and History – Sim Salata

Otonabee Region Conservation Authority –
Richard Hunter
Parcs Canada
Paris Marine – Bill Paris
Paul Frechette
Paul Russell
Percy Lake Ratepayers' Association –
Gary Roberts et Gary Portway
Peter C. MacNaughton
Peter Dance
Peter Newman
Peter Savage
Peterborough Field Naturalists – John Bottomley
Peterborough Historical Society –
Michael Townsend
R.A. Burns
Reach Harbour – Brian et Jane McKimmie
Richard et Glenda Knoblach
Roger Jones, Ph.D.
Ron et Karen Thompson
Ron et Linda Benson

Ron Taylor
Scugog Lake Stewards
Severn Shores Bed & Breakfast –
Pat et Bob Durrant
Shadow Lakes Association – Ian Forster
Sims Latham Associates – Paul Rexe
South Mariposa Lakefront Ratepayers – Nancy Lee
Susan J. Dolbey
Tim Tanner et Donna Eden
Trent Hills & District Chamber of Commerce,
Nancy Allanson
Trent Talbot River Property Owners Association –
Jane Gill
Trent Valley Archives – Elwood H. Jones
Vicki McCulloch, Joan McCulloch, Janis Darrah
W.J. Dunlop
W.N. Duncan
Wally McCourt
Wendy Asselstine
William et Alberta Berry

Annexe G

Cadre de référence de la Commission

Introduction et contexte

Depuis 1833, le concept d'une voie navigable reliant le lac Ontario à la baie Georgienne tient à coeur à la population du Centre de l'Ontario. La voie navigable Trent-Severn a été désignée lieu historique national dès 1929. Aujourd'hui, plus de 130 000 plaisanciers la fréquentent et plus d'un million de personnes visitent chaque année ses 44 postes d'éclusage. Des centaines de milliers de personnes habitent le long de la voie navigable, autant dans des villes et des villages que dans des chalets ou des complexes domiciliaires ruraux. Dix-huit centrales y produisent de l'énergie verte, et plus de 35 espèces en péril vivent sur son littoral.

Le lieu historique national du Canada de la Voie-Navigable-Trent-Severn est géré par Parcs Canada. Le plan directeur actuel de la voie navigable Trent-Severn a été élaboré en 2000. Parcs Canada doit maintenant procéder à un examen de ce plan directeur.

Les défis liés à la mise en oeuvre du plan directeur actuel nous ont fait prendre conscience que nous sommes maintenant à la croisée des chemins et qu'il faut prendre des décisions concernant l'avenir de la voie navigable Trent-Severn. Les défis liés à la détérioration de l'infrastructure, aux fluctuations du nombre et du type de visiteurs, à la place de la voie navigable dans le contexte de l'accroissement rapide de la région élargie du Golden Horseshoe, aux demandes concurrentes en eau et à la qualité de l'environnement naturel de la voie navigable sont d'une ampleur telle qu'ils ne peuvent être gérés par un seul organisme.

Il a été déterminé que ces défis nuisaient à l'essor de la voie navigable. Au printemps 2006, le député Bruce Stanton a présenté la motion suivante (M-161) à la Chambre des communes :

Que, de l'avis de la Chambre, le gouvernement devrait envisager le bien-fondé d'évaluer l'avenir de la voie navigable historique Trent-Severn, un des lieux historiques nationaux de Parcs Canada, et la possibilité qu'elle devienne : a) un bien récréatif principal; b) une destination de renommée internationale pour les plaisanciers; c) une plus grande source d'énergie hydro-électrique propre et renouvelable; d) un catalyseur permettant de développer et de relancer l'économie des municipalités situées le long de ses 386 km; e) un modèle de développement durable.

La Chambre a adopté cette motion à l'unanimité le 18 octobre 2006.

Les défis et les possibilités associés à l'entretien et à la mise en valeur de la voie navigable, laquelle contribue de façon durable à l'économie du Canada et du Centre de l'Ontario, ont amené le ministre fédéral de l'Environnement à appuyer la création d'une commission formée d'experts indépendants chargée d'examiner les possibilités et les questions importantes liées à l'avenir de la voie navigable et de présenter un rapport à cet égard.

Le défi à relever

La voie navigable Trent-Severn est un couloir de navigation qui revêt une importance nationale, notamment sur les plans historique, culturel, écologique et récréatif, et qui pourrait être exploité plus largement et de façon plus efficace qu'il ne l'est actuellement, et ce, pour le bénéfice de la population canadienne. Si le contexte économique et social de l'exploitation de la voie navigable a changé considérablement, son mandat et les outils utilisés pour sa gestion sont demeurés les mêmes.

Le mandat initial de la voie navigable était de fournir une voie de navigation. Étant donné qu'il s'agit d'un lieu historique national, la protection et la mise en valeur des ressources culturelles d'importance nationale qu'on y trouve s'imposent également. Au-delà de ces objectifs, la voie navigable moderne doit aussi, de façon durable, contribuer à l'économie axée sur les activités récréatives et le mode de vie, à l'accès au plan d'eau pour les activités nautiques, à la production d'énergie verte et à la protection des ressources naturelles et des sources d'eau vitales pour les collectivités. Il faut en outre que la voie navigable appuie l'établissement d'une économie durable dans les collectivités et qu'elle envoie un message convaincant en ce qui a trait à l'évolution du Centre de l'Ontario et de la technologie associée aux canaux.

La Commission devra relever le défi de déterminer comment ces objectifs peuvent être atteints et qui devra s'en charger.

Objectif de l'examen par la Commission

L'objectif de l'examen par la Commission est d'évaluer la gestion de la voie navigable Trent-Severn et les avantages qui y sont associés et de formuler des recommandations au ministre fédéral de l'Environnement à cet égard. En résumé, cet examen comprendra des recommandations quant à une nouvelle vision pour la voie navigable visant à assurer son efficacité et sa durabilité à long terme et à optimiser tous les avantages que peuvent en retirer la population canadienne et celle du Centre de l'Ontario. Plus précisément, l'examen comportera des suggestions sur les sujets suivants :

- La façon de protéger et de mettre en valeur le patrimoine culturel de la voie navigable.
- La façon d'assurer l'avenir de l'environnement naturel de la voie navigable.
- La façon dont la voie navigable peut contribuer à combler les besoins actuels et futurs de la population canadienne en matière d'activités récréatives extérieures, particulièrement de la population diversifiée et croissante de la région élargie du Golden Horseshoe.
- Un régime de gestion des eaux qui répond aux besoins et aux exigences de divers intervenants.
- Un cadre visant à coordonner les compétences des diverses instances en ce qui a trait à la gouvernance de la voie navigable.
- La façon dont la voie navigable peut contribuer à l'économie durable des collectivités, y compris la place que doit occuper l'énergie renouvelable.
- Un cadre de financement durable.

Processus

Un groupe d'experts composé de six membres sera formé pour entreprendre cet examen. Il s'agira d'un groupe indépendant qui relèvera directement du ministre. La participation de Parcs Canada à ce processus consistera essentiellement en la formulation d'observations dans le cadre de la consultation. Le ministre fédéral de l'Environnement choisira la personne qui occupera la présidence ainsi que les autres membres du groupe, en tenant compte du mandat de Parcs Canada ainsi que de celui des autres instances dont la sphère de compétence touche la voie navigable. Idéalement, les membres du groupe seront des leaders respectés de leur communauté d'intérêts qui connaissent bien le dossier de la voie navigable, qui comprennent la complexité de la gouvernance dans le secteur public et qui ont une bonne vue d'ensemble de la question.

Le groupe procédera à de vastes consultations afin de recueillir le point de vue du public et des intervenants clés concernant le mandat futur et les attentes liées à la gestion de la voie navigable. Le groupe tiendra compte des résultats des consultations et des études connexes pour produire des analyses et formuler des recommandations au Ministre.

Un secrétariat de petite taille sera constitué pour appuyer à temps plein le travail du groupe et lui fournir des services de gestion de projets et de contrats.

Calendrier et production de rapports

Le groupe présentera un rapport au Ministre en décembre 2007. Le Ministre répondra aux recommandations du groupe après la présentation du rapport. Une fois qu'ils auront été acceptés, les résultats seront intégrés à un plan directeur révisé, qui sera préparé par Parcs Canada et présenté au Ministre aux fins d'approbation au plus tard un an après l'obtention de sa réponse.

Annexe H

Documents de référence

Documents commandés par la Commission

Documents de travail (Commission sur l'avenir de la voie navigable Trent-Severn)

- *Document de travail, n° 1 : Environnement naturel*, mai 2007.
- *Document de travail, n° 2 : Ressources culturelles*, mai 2007.
- *Document de travail, n° 3 : Loisirs*, mai 2007.
- *Document de travail, n° 4 : Les contributions de la voie navigable au développement économique durable des collectivités*, mai 2007.
- *Document de travail, n° 5 : Amélioration de la gouvernance*, juin 2007.
- *Document de travail, n° 6 : Compétences sur la voie navigable - pouvoirs et responsabilités*, juillet 2007.
- *Document de travail, n° 7 : Gestion de l'eau*, juillet 2007.

Communications des étudiants (en anglais seulement)

- *Marinas along the Trent-Severn Waterway*, juillet 2007.
- *Recreational Accommodations along the Trent-Severn Waterway*, juillet 2007.
- *Source Water Protection in Ontario – Clean Water Act, 2006: The Trent Conservation Coalition and South Georgian Bay-Lake Simcoe Source Water Protection Regions*, juillet 2007.
- *Population and Demographics*, août 2007.
- *Observations from an Informal Survey on Recreational Trends: Focus on Ethno-Cultural Recreational Uses of the Waterway*, novembre 2007.
- *Waterfront Development: A Case Study Approach to Waterfront Planning Policies and Tools in Muskoka*, décembre 2007.

Rapports des consultants (en anglais seulement)

- TCI MANAGEMENT CONSULTANTS, et EDP CONSULTING. 2007. *Trent-Severn Waterway National Historic Site of Canada: Study of its Sustainable Economic Contributions to Communities Along the Waterway*, septembre 2007.
- THE CANALS GROUP. 2007. *Review of Other Models of Waterway, Waterway Corridor Management and Financing* [Examen d'autres modèles de gestion et de financement des voies navigables et de leur corridor], 20 juillet 2007.

Autres documents de référence

ANGUS, James T. *A respectable ditch : a history of the Trent-Severn Waterway, 1833-1920*, Kingston, McGill-Queen's University Press, 1988.

BRITISH WATERWAYS. *Our plan for the future*, 2005. Extrait du site Internet : <http://www.britishwaterways.co.uk>.

BROWN, Jessica, Nora J. MITCHELL et Jacqueline TUXILL. « Partnerships and lived-in landscapes : an evolving US system of parks and protected areas », *Parks : The international journal for protected area managers* [IUCN Protected Areas Program], vol. 13, n° 2 (2003), p. 31-41.

CANADA. MINISTÈRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS. DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES ET ANALYSE ÉCONOMIQUE. SERVICES STATISTIQUES. 2003. *Enquête sur la pêche récréative au Canada, 2000*, Ottawa, Pêches et océans Canada, mars 2003, « Analyse économique et commerciale, rapport », n° 165.

CANADA-ONTARIO RIDEAU-TRENT-SEVERN STUDY COMMITTEE (CORTS). *Framework Plan : Project no. 9 : Public recreation land review*, [Peterborough, Ontario], CORTS Planning, 1978.

CANADA-ONTARIO RIDEAU-TRENT-SEVERN STUDY COMMITTEE (CORTS). *Simcoe Couchiching area of Canada's unique 425-mile waterway corridor : yesterday, today, tomorrow : a report on optimum recreational development*, Toronto, [Queen's Printer], 1973.

CANADA-ONTARIO RIDEAU-TRENT-SEVERN STUDY COMMITTEE (CORTS). *The Rideau-Trent-Severn : Canada's unique 425-mile waterway corridor : yesterday, today, tomorrow : a report on optimum recreational development*, Toronto, Queen's Printer, 1971.

CARTER-EDWARDS, Dennis. *Commemorating the Canal : The Trent Severn Waterway and the HSMBC*, Parcs Canada, 2007. [Document inédit].

ECOPLANS LIMITED. A Study of the Past, Present and Future of Water Management on the Trent-Severn Waterway National Historic Site of Canada [Une étude sur la gestion de l'eau le long du lieu historique national du Canada de la Voie-Navigable-Trent-Severn, hier, aujourd'hui et demain], pour l'Agence Parcs Canada, en 7 volumes, 31 mai 2007 (en anglais seulement) :

- *Water Management Program* [Programme de gestion de l'eau]
- *Other Water Management Organizations* [Autres organismes de gestion des ressources hydriques]
- *Observations and Conclusions* [Observations et conclusions]
- *Obligations and Expectations* [Obligations et attentes]
- *Legislative Review* [Revue de la législation]
- *Consultation Report* [Rapport de consultation]

ERIE CANALWAY NATIONAL HERITAGE CORRIDOR COMMISSION. 2006. *Manifest for a 21st Century Canalway : Highlights of the Draft Preservation & Management Plan*, New York, U.S. Department of the Interior, octobre 2006.

ÉTATS-UNIS. DEPARTMENT OF THE INTERIOR. NATIONAL PARK SERVICE. « What's a Corridor? », [mis à jour, 7 septembre 2006].

GRAHAM, John, Bruce AMOS, et Tim PLUMPTRE. *Principes de bonne gouvernance au 21e siècle*, [Ottawa], Institut sur la gouvernance., août 2003, « Précis de politique », n° 15.

GRANT, Len. *Cardroom Voices*, Manchester, Royaume-Uni, New Islington Client Group, 2004. Le premier livre d'une série consacrée au développement de la *New Islington Millennium Community*, à Manchester (R.-U.)

GROUPE GORDON DE SCIENTIFIQUES ET DE CITOYENS PRÉOCCUPÉS PAR L'EAU. *Au courant : plan d'action fédéral pour l'eau douce*, [octobre] 2007.

HOCKINGS, Marc, Sue STOLTON et Nigel DUDLEY. *Evaluating Effectiveness : A Framework for Assessing the Management of Protected Areas*, Union mondiale pour la nature, 2000, « Best Practice Protected Areas Guidelines Series », n° 6.

J. KINKEAD CONSULTING, A. BOARDLEY, et M. KINKEAD. *Analyse des pratiques et des initiatives de conservation de l'eau au Canada et ailleurs : enjeux, possibilités et orientations proposées*, Groupe de travail sur la conservation de l'eau et l'économie, Conseil canadien des ministres de l'environnement, mai 2006, « Rapport », PN 1360.

LAKE SIMCOE ENVIRONMENTAL MANAGEMENT STRATEGY. *State of Lake Simcoe Watershed 2003*.

LE CONFERENCE BOARD DU CANADA. *Naviguer en eaux troubles: Évaluation de la gouvernance et de la gestion de l'eau au Canada*, Ottawa, mai 2007.

NEW YORK STATE CANAL CORPORATION INTERAGENCY TASK FORCE. *A Report on the Future of New York State Canals*, 2005.

NEW YORK (ÉTAT). *The Hudson River Valley Greenway : [Overview]*.
<http://www.hudsongreenway.state.ny.us/overview.htm>

ONTARIO. MINISTÈRE DU RENOUVELLEMENT DE L'INFRASTRUCTURE PUBLIQUE. *Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe*, 2006, [Toronto], ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique.

PANEL DE LA REVUE DU MANDAT DE LA CCN. 2006. *La Commission de la capitale nationale : ouvrir de nouveaux horizons*, Ottawa, [décembre] 2006.

PARCS CANADA. *Politique de Parcs Canada*. 1983.

PARCS CANADA. *Economic impact study of the Trent-Severn Waterway : summary*, Cornwall, Ontario, Parcs Canada, 2000.

PARCS CANADA. *Lieu historique national du Canada de la Voie-Navigable-Trent-Severn : plan directeur*, 2000.

PARCS CANADA. « Indicators of Environmental Health and Long-Term Monitoring Strategy, Trent-Severn Waterway National Historic Site - Volume 1 », *State of Environmental Health*, 2005.

PARCS CANADA. *Ontario Attendance Report*, 1998-2005, Cornwall, 2006.

PASSFIELD, Robert W. *The Heritage Canals : Status and Significance*, Parcs Canada, 1987. [Document inédit].

PLUMPTRE, Tim et John GRAHAM. *Governance and Good Governance : International and Aboriginal Perspectives*, Ottawa, Institut sur la gouvernance, 3 décembre 1999.
<http://www.iog.ca/publications/govgoodgov.pdf> (en anglais seulement)

POLIS PROJECT ON ECOLOGICAL GOVERNANCE. *At a Watershed: Ecological Governance and Sustainable Water Management in Canada*, Victoria, Colombie-Britannique, POLIS Project on Ecological Governance, University of Victoria, mai 2005.

POLLUTION PROBE. *Towards a Vision and Strategy for Water Management in Canada*, avril 2007, « Final Report of the Water Policy in Canada : National Workshop Series ».

PROJET DE RECHERCHE SUR LES POLITIQUES (CANADA). *L'eau douce, source d'avenir : Politiques visant une gestion durable des ressources en eau au Canada - Actes de la conférence*, [Gatineau, Québec, 8 au 10 mai 2006], mai 2006.

RICH, George S. *National Waterways : A Study of the Jurisdiction and Administrative Characteristics of Waterways and Proposals for their Future Administration*, 1971. [Document inédit]

RIVER THAMES ALLIANCE. *Thames Waterway Plan : 2006-2011*, Reading, Royaume-Uni, Environment Agency , 2006.



Panel on the Future of the Trent-Severn Waterway Commission sur l'avenir de la voie navigable Trent-Severn

DOCUMENT DE TRAVAIL N^o 1 **ENVIRONNEMENT NATUREL**

Les présents documents de travail ne représentent ni les conclusions ni les positions de la Commission. Ils visent à susciter des discussions sur certains des grands enjeux relatifs à la voie navigable.

Contexte

Le gouvernement fédéral possède, dans les 386 km de la voie navigable, 3 400 hectares de terres aux postes d'éclusage et le long des canaux, et plus de 76 000 hectares de lits de lacs et de rivières¹. On trouve également dans cette région 210 milieux humides classés par la province, 35 espèces en péril désignées et les habitats principaux de nombreuses autres espèces végétales et animales. Parcs Canada délivre des permis pour les travaux réalisés sur les rivages de la voie navigable et à l'intérieur de celle-ci. Environ 500 permis ont été délivrés annuellement depuis 1993. Parcs Canada gère également le débit de l'eau dans deux grands bassins hydrographiques, dont 41 lacs réservoirs dans la région d'Haliburton, où l'Agence ne possède pas le lit des plans d'eau.

La voie navigable représente bien plus qu'une simple propriété fédérale. Le lien entre la terre et l'eau est un élément indispensable – et un indicateur – de sa salubrité naturelle. Plus de 4 500 km de rivages bordent les lacs et les rivières de la voie navigable et touchent plus de 132 000 terrains privés. Un biote considérable et diversifié dépend de la voie navigable et des hautes terres voisines comme les forêts naturelles, les prairies et d'autres types d'habitat. À l'échelle régionale, la voie navigable est en interaction avec d'autres écosystèmes comme la moraine d'Oak Ridges et la plaine de Carden. La ceinture de verdure de désignation provinciale entourant Toronto touche la voie navigable le long des rives sud des lacs Simcoe et Scugog².

D'autres ordres de gouvernement ont compétence sur des questions qui concernent notamment la salubrité de la voie navigable, l'utilisation et l'aménagement des terres, la qualité de l'eau, la gestion de l'habitat, la gestion des pêches, la protection des sources d'eau potable.

Problèmes

Même si certains indicateurs donnent à penser que les conditions s'améliorent le long de la voie navigable (par exemple le degré d'intendance), plusieurs problèmes et tendances décrits

¹ 132 500 hectares, dont les lacs Simcoe et Couchiching.

² Se reporter à la carte à l'adresse

http://www.ourgreenbelt.ca/sites/ourgreenbelt.ca/files/images/maps/Greenbelt_map.pdf.

dans le rapport sur l'état de l'environnement de 2005 de Parcs Canada concernant la voie navigable continuent de préoccuper en raison de la viabilité de l'environnement. Ces problèmes ont récemment été décrits dans un sondage écrit officiel envoyé aux organisations gouvernementales et environnementales qui participent à la gestion de l'environnement le long de la voie navigable³. Les dix organisations qui ont répondu ont classé ces problèmes selon l'ordre de priorité suivant :

Aménagement du secteur riverain et durcissement du rivage : La rénovation des chalets pour en faire des résidences à l'année constitue, pour les répondants, un enjeu important. Les effets cumulatifs des pelouses entretenues, des matériaux durs utilisés pour l'aménagement des rives et leur stabilisation, des fosses septiques conçues pour un usage saisonnier, de l'ensablement du lit du plan d'eau, et de la pollution de l'eau dans le secteur situé près du rivage (zone riveraine) étaient considérés comme des menaces graves à la salubrité de l'écosystème de la voie navigable dans son ensemble. Ces activités peuvent, par exemple, nuire à l'habitat d'espèces de poissons qui vivent à proximité du rivage, comme le doré jaune, en ce qui concerne le frai, l'aire de croissance et l'alimentation. En général, même si les répercussions peuvent seulement se faire sentir à l'échelle locale, elles se font sentir à long terme, les effets cumulatifs sont très importants, et les dommages difficiles à corriger.

Disparition de milieux humides : Des milieux humides continuent de disparaître – un problème étroitement relié au précédent – le long de la voie navigable, malgré les politiques de protection fédérales et provinciales, et des lois comme la *Loi sur les espèces en péril* du gouvernement fédéral. Aucun des bassins hydrographiques qui s'écoulent dans la voie navigable ne compte le minimum de 10 % de milieux humides recommandé dans les Lignes directrices d'Environnement Canada en 2004 pour les bassins hydrographiques des Grands Lacs. Il est indiqué dans le rapport sur l'état du parc de 2005 que cette situation inquiète et donne à penser que la salubrité écologique peut être minée⁴. Un répondant au sondage a souligné que la région du lac Rice était particulièrement préoccupante.

Perte et fragmentation de l'habitat des hautes terres : L'intensification du développement fragmente un habitat important et réduit les liens écologiques entre la voie navigable et des milieux humides importants, des forêts sur les hautes terres et des prairies. Les répondants considéraient que cette tendance était très préoccupante parce qu'elle a des répercussions sur les espèces en péril, de même que sur les zones de recharge et de décharge des affluents.

Eutrophication : Les répondants considéraient ce phénomène comme une conséquence des problèmes précédents. Ils le considéraient comme un problème important au lac Simcoe, pour l'habitat du poisson et la pêche récréative en général. Les niveaux totaux de phosphore diminuent dans certains lacs comme ceux d'Upper Buckhorn et de Chemong. Dans d'autres, par exemple les lacs Simcoe et Couchiching, ils sont à la hausse⁵. En général, cet état indique une détérioration de la qualité de l'eau et une perte de la valeur d'agrément de la voie navigable en raison, par exemple, d'une croissance végétale excessive. Le développement continu du secteur riverain et le vieillissement des infrastructures (p. ex. les fosses septiques

³ Secrétariat de la Commission sur l'avenir de la voie navigable Trent-Severn, mars/avril 2007.

⁴ Parcs Canada, *State of Environmental Health*, 2005, p. 92, vol. 1 of *Indicators of Environmental Health and Long-Term Monitoring Strategy, Trent-Severn Waterway National Historic Site*.

⁵ *Ibid.*, p. 112-113 et Lake Simcoe Environmental Management Strategy, *State of the Lake Simcoe Watershed*, 2003, p. 4.19.

privées) augmenteront probablement l'eutrophication, tout comme l'utilisation continue d'engrais chimiques à gazon et le ruissellement agricole.

Espèces envahissantes

Les espèces exotiques envahissantes se sont répandues dans toute la voie navigable et sont maintenant bien établies. Leurs effets sont de plus en plus manifestes. D'autres plantes exotiques envahissantes et d'autres animaux s'établiront probablement dans la voie navigable, de même que dans les hautes terres voisines. Ces tendances exerceront des pressions additionnelles sur l'écosystème de la voie navigable et auront entre autres des effets sur les espèces de poissons et les plantes aquatiques indigènes établies.

Autres problèmes : Les répondants ont également cité d'autres problèmes : les effets des changements climatiques qui pourraient réduire la quantité d'eau dans la voie navigable par suite de chutes de neige moins abondantes et d'un accroissement de l'évaporation. Ces tendances pourraient modifier des habitats essentiels et accélérer la propagation d'espèces envahissantes. Ils ont également souvent parlé (sans toutefois en faire une question clé) des effets de la gestion de l'eau sur les milieux humides, le drainage, le poisson et la faune.

Défis et possibilités

Croissance : L'ampleur et la nature du développement du secteur riverain sont en grande partie liées à la croissance de la région élargie du Golden Horseshoe (RÉGH), dans laquelle se trouve la majeure partie de la voie navigable. Étant donné les prévisions démographiques de 11,6 millions de personnes d'ici 2031 (soit 3,7 millions de plus qu'en 2006), la RÉGH – au cœur de laquelle se trouve la région du Grand Toronto – est l'une des régions de l'Amérique du Nord qui connaît la plus forte croissance⁶. Cette croissance, ajoutée à un afflux de baby boomers à la retraite, fera augmenter la demande de nouveaux aménagements riverains, la conversion de chalets en résidences à l'année et l'utilisation de la voie navigable comme espace de loisirs en milieu quasi urbain. Inversement, cette croissance pourrait également offrir la possibilité de sensibiliser davantage à l'importance de la voie navigable et à son intendance par ceux et celles qui profitent de sa valeur d'agrément.

Compétence : Les répondants au sondage ont indiqué que la fragmentation et le chevauchement des compétences administratives représentent un obstacle considérable à l'amélioration de la salubrité de la voie navigable. Les niveaux d'eau sont gérés par le gouvernement fédéral, mais la province délivre les permis pour la prise d'eau. La province réglemente l'utilisation des terres (par l'entremise des municipalités), mais la réglementation de l'aménagement en milieu aquatique est de compétence fédérale. Dans certaines régions, les responsabilités juridiques et celles qui relèvent de Parcs Canada et de la province ne sont pas claires. Les lacunes, les chevauchements et les conflits entre les compétences ont nui à l'efficacité, à l'efficience et à l'intégration de la gestion du milieu naturel de la voie navigable.

Loi et application de la loi : Les outils juridiques et réglementaires comme le *Règlement sur les canaux historiques de Parcs Canada* sont désuets et à peu près impossibles à appliquer en ce qui concerne la réglementation du remblayage et du durcissement du rivage. Les politiques municipales d'urbanisme qui concernent le développement du secteur riverain varient le long de la voie navigable et ne tiennent généralement pas compte de ses effets cumulatifs. Un manque de personnel et de ressources nuit à l'application des règlements

⁶ Ontario. Ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique, *Place à la croissance : Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe*. Toronto : Imprimeur de la reine pour l'Ontario, 2006, p. 12.

actuels de tous les ordres de gouvernement, y compris les règlements de Parcs Canada sur les ouvrages riverains et en milieu aquatique (le lac Rice a été cité comme secteur possible de préoccupation), et les règlements municipaux. Peut-être ne faut-il pas s'étonner que les répondants aient ciblé le durcissement du secteur riverain comme problème principal le plus répandu.

Coordination et intégration : Des douzaines d'organismes gouvernementaux et non gouvernementaux participent à des activités qui contribuent à la salubrité de l'environnement de la voie navigable. Pourtant, il manque de mécanismes de coordination, depuis la délivrance de permis particulier à chaque site jusqu'à la collecte de l'information et à la surveillance, en passant par la résolution de questions plus générales qui touchent la voie navigable telles que les liens avec les autres aires protégées ou écosystèmes régionaux.

Capacité : Tous les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux disposent de personnel, de budgets et de mandats limités pour accepter des responsabilités additionnelles, sans parler de la gestion des responsabilités actuelles. Pourtant, si les nombreux organismes et les nombreuses organisations de citoyens intéressés par la salubrité de l'environnement de la voie navigable trouvaient le moyen de mieux coordonner leurs activités, on pourrait réduire le double emploi, réaliser des économies et libérer une capacité additionnelle.

Information : Bien que de nombreux organismes et de nombreuses organisations recueillent de l'information sur l'environnement, l'absence de cadre général a donné lieu à des lacunes, à des chevauchements et à des connaissances limitées des tendances à long terme. Il n'existe aucune mesure commune de la salubrité de l'environnement de la voie navigable. Il existe néanmoins une volonté de mieux coordonner la collecte et le partage de l'information.

Éducation et communication : De nombreux répondants ont insisté pour dire que convaincre les propriétaires fonciers de choisir des mesures moins envahissantes et plus écologiques constitue un grand défi à relever, mais qu'il est important de le surmonter.

Mandat de Parcs Canada en ce qui concerne la voie navigable : Étant donné que la voie navigable est un lieu historique national, Parcs Canada a pour priorité de protéger et de mettre en valeur ses ressources culturelles. Pour cette raison, la gestion des ressources naturelles n'a pas la même priorité, même si la compétence de Parcs Canada s'étend à une région semblable à celle d'un parc national de taille moyenne.

Idées

Reconnaître officiellement le rôle et la valeur de la voie navigable dans la région élargie du Golden Horseshoe : Deux grands « bras » naturels aident à délimiter les extrémités de la RÉGH – un rocher (escarpement du Niagara) et un cours d'eau (la voie navigable). Toronto se trouve entre les deux. Le plan de 2005 de l'Ontario, *Place à la croissance : Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe*, protège l'escarpement et la moraine d'Oak Ridges (qui s'étend au nord et à l'est de Toronto), dans le contexte de la grande ceinture de verdure. La voie navigable est exceptionnelle parce qu'elle est le seul écosystème aquatique à l'intérieur des terres de la région, et qu'elle constitue la première chaîne navigable de rivières et de lacs récréatifs au nord et à l'est de Toronto. Elle ne porte aucune désignation officielle dans le plan *Place à la croissance*.

La reconnaissance du concept de *Place à la croissance* pourrait contribuer à la fois à la viabilité à long terme de la voie navigable et de la RÉGH par les moyens suivants :

- promouvoir l'adoption d'une vision commune pour la voie navigable à laquelle chacun contribue;
- clarifier les valeurs, les rôles et les avantages pour la qualité de la vie de la voie navigable dans la RÉGH;
- déterminer les liens importants entre la voie navigable et d'autres écosystèmes régionaux comme le « Land Between »⁷;
- s'assurer que l'utilisation des terres respecte la capacité environnementale et récréative des lacs et des rivières qui composent la voie navigable. Une orientation cohérente des plans municipaux pour l'ensemble de la voie navigable pourrait contribuer à la salubrité de l'environnement de la voie navigable dans les domaines suivants :
 - les objectifs et les cibles de protection de l'environnement naturel;
 - le développement du secteur riverain et de l'arrière-côte (y compris les inconvénients, les exigences concernant la végétation et les zones tampons, l'élimination des déchets, l'accès routier, etc.)⁸;
 - un seul processus d'examen du développement pour les différents types de demandes (p. ex. subdivisions, divisions);
 - les politiques et les liens écologiques régionaux concernant les espèces en péril;
 - les politiques municipales/fédérales intégrées pour les ouvrages riverains et en milieu aquatique;
 - le patrimoine culturel, la valeur visuelle et récréative.

Coordonner la délivrance des permis d'aménagement en milieu aquatique, dans le secteur riverain et dans l'arrière-côte : Même si une approche précise n'est pas proposée, l'objectif serait d'établir un seul point de contact ou quelque autre mécanisme efficace de coordination pour les personnes qui ont besoin d'approbations en vue de procéder à des aménagements riverains et en milieu aquatique. Améliorer les systèmes d'élimination des déchets lorsque des chalets sont transformés en résidences à l'année réduirait également la dégradation de l'environnement naturel. Une meilleure capacité de délivrance de permis et d'application de la loi serait également bénéfique pour l'environnement naturel le long de la voie navigable.

Acquérir des terres de l'environnement naturel : Un projet d'acquisition de terres qui comprendrait un partenariat des gouvernements et des fiducies foncières pourrait cibler des régions clés qu'il faut protéger. Les priorités pourraient définir le degré de protection réglementaire et l'ampleur de la menace le long de la voie navigable, ainsi qu'offrir des possibilités de maintenir et d'améliorer les liens avec d'autres écosystèmes et aires protégées de la région.

Coordonner la collecte et le partage des données : Créer un organisme responsable et une organisation pour coordonner une collecte d'information plus complète et efficace, de même qu'un suivi de la salubrité de la voie navigable. On pourrait envisager des protocoles de surveillance et la création d'une base de données commune sur la voie navigable dans laquelle tous les organismes verseraient des données et à laquelle ils accorderaient un soutien financier pour la collecte des données.

⁷ Un secteur d'une biodiversité exceptionnelle dans la région qui fait le lien entre le Bouclier canadien et la plaine de calcaire, au nord de la voie navigable, en direction est, à partir de la baie Georgienne jusqu'à l'est des lacs Kawartha.

⁸ Depuis 2005, les politiques relatives à la ceinture de verdure ont régi le développement du secteur riverain le long des rives sud des lacs Simcoe et Scugog.

Un rapport périodique sur l'« état de la salubrité de la voie navigable » pourrait améliorer la sensibilisation et favoriser l'action. Le rapport sur l'état de l'environnement de la voie navigable en 2005, réalisé par Parcs Canada, pourrait constituer un point de départ. Une stratégie de surveillance et des indicateurs clés y sont proposés, de même que diverses possibilités de coordination.

Éduquer : L'éducation du public, des communications élargies, coordonnées et efficaces, et un programme de diffusion externe pourraient accroître la sensibilisation du public, faire comprendre aux propriétaires fonciers et aux utilisateurs de la voie navigable l'importance de cette dernière en raison de son environnement naturel exceptionnel et contribueraient à promouvoir une culture d'intendance auprès des résidents de même qu'auprès des utilisateurs des terres et des eaux de la voie navigable.



Panel on the Future of the Trent-Severn Waterway Commission sur l'avenir de la voie navigable Trent-Severn

DOCUMENT DE TRAVAIL N^o 2 **RESSOURCES CULTURELLES**

Les présents documents de travail ne représentent ni les conclusions ni les positions de la Commission. Ils visent à susciter des discussions sur certains des grands enjeux relatifs à la voie navigable.

Contexte

La voie navigable Trent-Severn est au cœur de la vie du Centre de l'Ontario depuis des siècles. Les anciens barrages de pêche à Mnjikaning et au lac Lovesick, les pétroglyphes au lac Stoney et les lieux de sépulture au lac Rice témoignent tous des voyages et de la vie des Premières nations du Canada le long de la voie navigable, depuis aussi longtemps que 8 000 ans.

Samuel de Champlain, qui a emprunté la voie navigable en 1615, a fourni certaines des premières descriptions écrites du paysage. Les stratèges militaires voyaient dans la voie navigable une route intérieure protégée jusqu'aux Grands Lacs supérieurs, parce qu'ils craignaient une invasion américaine pendant la période qui a suivi la guerre d'indépendance américaine.

Au XIX^e siècle, la voie navigable a pris de plus en plus d'importance dans la colonisation et l'économie du Haut-Canada. Les vastes ressources forestières de l'intérieur de l'Ontario étaient transportées par les passes à billes et les glissoirs à bois depuis les cours supérieurs du bassin hydrographique jusqu'à Trenton et d'autres villes pour être expédiées en Grande-Bretagne, et plus tard vers les marchés des États-Unis. Les colons de la Grande-Bretagne, en particulier de l'Irlande, y ont voyagé par navire, par vapeur et par voiture vers les collectivités situées le long de la voie navigable, ont défriché les terres, semé les champs et construit des moulins et des usines qui ont transformé le paysage.

Construite par étapes entre 1833 et 1920, la voie navigable témoigne de la volonté politique des résidants, du génie technique des bâtisseurs et de la débrouillardise des entrepreneurs qui ont exploité les possibilités de développement économique que leur offrait la voie navigable. Même si la voie n'est pas devenue l'artère commerciale qu'avaient imaginée ses promoteurs, elle offre aujourd'hui des possibilités de loisirs et de modes de vie à de nombreuses personnes qui veulent profiter du riche patrimoine naturel et culturel qui borde ce corridor historique.

Comprenons-nous toutefois vraiment l'importance culturelle et historique de la voie navigable et sommes-nous, en tant que collectivité, résolus à préserver les artefacts et à raconter les histoires de cette tradition?

Désignation historique de la voie navigable

La Commission des lieux et monuments historiques du Canada a été créée en 1919 dans la foulée des premières mesures qui ont été prises pour instaurer un programme national de commémoration des ressources patrimoniales. En 1924, le président de la Commission, dans une lettre envoyée au directeur de la Direction générale des parcs nationaux, M. Harkin, a reconnu que la construction de canaux représentait « des événements importants dans l'histoire industrielle du Canada ». Puis, l'année suivante, la Commission a demandé des rapports sur « la commémoration de ces ouvrages nationaux¹ ».

En 1929, la Commission a déclaré que plusieurs canaux, dont Trent–Severn, revêtaient une « importance nationale ». Une plaque devait être érigée à Bobcaygeon en 1933 pour souligner le 100^e anniversaire du début de la construction. Tout comme la construction initiale, il y a eu des retards et la plaque n'a pas été installée avant 1938.

TRENT VALLEY CANAL - Commemorating the construction in 1833 of the first Bobcaygeon Lock by the Inland Water Commission appointed by Sir John Colborne; the beginning of the improvement of the natural waterway connecting Lake Ontario with Georgian Bay. (traduction libre : CANAL DE LA VALLÉE DE TRENT – Commémoration de la construction en 1833 de la première écluse à Bobcaygeon par la Commission des eaux intérieures, dirigée par Sir John Colborne, et du début de l'amélioration de la voie navigable naturelle reliant le lac Ontario à la baie Georgienne.)

Depuis, la Commission a examiné à plusieurs reprises l'importance historique des canaux et de la voie navigable Trent–Severn. En 1967, elle a recommandé que tout le canal Rideau soit désigné d'importance nationale, en réponse aux plans de modernisation du ministère des Transports, qui ont fait l'objet d'une vaste opposition dans le cadre d'une campagne publique bien orchestrée. Pour cette raison, les plans de modernisation du canal Rideau ont été abandonnés, mais la modernisation de la voie navigable Trent–Severn, qui ne suscitait pas l'opposition du public, s'est poursuivie. Des analyses ministérielles de l'époque ont conclu que seul le canal Rideau était important parce qu'une grande partie de son infrastructure historique était intacte. La voie navigable Trent–Severn et le canal Richelieu ont été jugés d'« intérêt historique » parce que, dans les deux cas, de nombreux éléments avaient été modernisés.

La Commission a cependant explicité ses commentaires antérieurs sur la voie navigable au cours d'un programme national au début des années 1970 qui visait à présenter les textes de la plaque dans les deux langues.

In 1833 the Legislature of Upper Canada authorized improvements to the waterways of the Newcastle District, the first of which was a wooden lock here at Bobcaygeon. Three years later the first funds were appropriated for the opening of a waterway via the Trent River and the Kawartha Lakes to link Lake Ontario with Lake Simcoe (and later with Georgian Bay). This system was intended to open up the interior of the province and to promote agriculture, lumbering and commerce.

¹ Carter-Edwards, Dennis, *Commemorating the Canal: The Trent Severn Waterway and the HSMBC*, document inédit, 2007, p. 2.

(traduction libre : En 1833, la législature du Haut-Canada a autorisé les améliorations aux voies navigables du district de Newcastle, dont la première a été l'écluse en bois, ici à Bobcaygeon. Trois ans plus tard, ont été octroyés les premiers fonds pour l'ouverture d'une voie navigable via la Trent et les lacs Kawartha, afin de relier le lac Ontario et le lac Simcoe (et ultérieurement la baie Georgienne). Ce réseau devait donner accès à l'intérieur de la province et promouvoir l'agriculture, l'exploitation forestière et le commerce.)

En 1973, la Commission a déterminé que « les canaux du Canada avaient déjà été suffisamment commémorés et qu'aucune autre commémoration ne devait être envisagée ». Des éléments du réseau ont toutefois été désignés. En 1979, la Commission a recommandé que l'écluse-ascenseur de Peterborough soit désignée « d'importance architecturale nationale » et, en 1987, que le pont en arc surélevé du lac Canal et le tronçon entre le lac Simcoe et le lac Balsam de la voie navigable soient déclarés d'importance nationale².

La Commission a également désigné plusieurs autres sites d'importance nationale le long de la voie navigable parce que, dans une certaine mesure, leur histoire y est associée. Il s'agit notamment des pétroglyphes de Peterborough au lac Stoney, de Carrying Place, près du canal Murray, de Serpent Mounds au lac Rice, et des barrages de pêche à Atherley Narrows (Mnjikaning), entre les lacs Simcoe et Couchiching.

Cadre actuel de commémoration

Le cadre de Parcs Canada pour la protection et la mise en valeur des ressources historiques confiées à son intendance est défini par un énoncé d'intégrité commémorative (EIC). L'EIC pour la voie navigable, préparé dans le cadre du plan directeur approuvé par Parcs Canada en 2000, définit trois valeurs historiques d'importance nationale :

- l'écluse-ascenseur de Peterborough;
- le tronçon qui relie le lac Simcoe au lac Balsam;
- les cartes d'arpentage initiales, les documents, la correspondance, les plans, les dessins techniques, les plaques photographiques, les modèles, les moules, les gabarits d'appareils et autres objets historiques liés à la conception et à la construction de l'écluse-ascenseur et au tronçon entre le lac Simcoe et le lac Balsam.

L'énoncé définit également d'autres valeurs patrimoniales d'importance :

- les écluses 1 à 18, l'écluse 19 et l'écluse 22;
- les barrages à Healey Falls et à Swift Rapids;
- neuf ponts tournants pour les voitures et les chemins de fer;
- des paysages culturels choisis :
 - écluse-ascenseur de Peterborough;
 - écluses 22 et 23;
 - en ce qui concerne l'hydroélectricité – Lindsay, Swift Rapids, Big Chute;
 - loisirs – Young's Point, écluses du lac Lovesick;

² *Ibid.*, p. 9-10.

- caractéristiques naturelles – Percy, Meyers et Haigues Reach;
- paysages naturels;
- sites archéologiques – sites autochtones et autres.

L'EIC précise également les messages et les récits à faire connaître.

Importance nationale	Autres valeurs patrimoniales
Le lieu et la vision pour la voie navigable dans le réseau national des canaux tant pour l'utilisation militaire que commerciale au début du XX ^e siècle, et l'achèvement du dernier lien entre la baie Georgienne et le lac Ontario.	La construction et l'exploitation de la voie navigable Trent–Severn.
La réalisation technique importante à l'échelle nationale et internationale de l'écluse-ascenseur de Peterborough – sa conception, sa construction et son exploitation.	L'évolution du lien de la voie navigable Trent–Severn et l'essor des collectivités du corridor, dont l'association avec l'exploitation forestière, les scieries, la production d'hydroélectricité, la colonisation, l'agriculture et les activités récréatives.
Le caractère historique de la voie navigable comme en témoignent ses ouvrages et les paysages culturels qui subsistent le long du tronçon Simcoe-Balsam.	L'utilisation de la voie navigable par les Autochtones.
L'évolution, l'aménagement et la construction de la voie navigable, en particulier l'évolution des techniques de construction et de transport, de 1833 à aujourd'hui.	Le lien entre la voie navigable et le riche patrimoine naturel de la région, notamment les milieux humides, les rivages naturels, les hautes terres naturelles, la faune et ses habitats.

Défis

Les ouvrages ou les idées – Qu'est-ce qui importe vraiment? La section sur la « Désignation historique de la voie navigable » décrit l'évolution des désignations officielles axées largement sur les ouvrages. Exception faite du libellé de la deuxième plaque en 1938, l'importance nationale va à la première écluse, aux réalisations techniques de l'écluse-ascenseur de Peterborough et au pont en arc surélevé du lac Canal. Le tronçon de la voie navigable entre le lac Balsam et le lac Simcoe est également jugé important en raison des nombreuses caractéristiques initiales intactes. Les analyses des historiens de Parcs Canada dans les années 1960 ont conclu que parmi les canaux historiques, seul le canal Rideau revêtait une importance nationale parce que la plupart de ses infrastructures historiques étaient restées assez intactes, contrairement au canal Trent, qui avait été partiellement modernisé et qu'on considérait d'importance historique³.

Pour un grand nombre de personnes, l'accent mis sur l'intégrité des ouvrages historiques comme principal facteur déterminant de l'importance nationale écrase et cache d'autres valeurs historiques importantes. L'importance de la voie navigable réside

³ Canada-Ontario Rideau-Trent-Severn Study Committee, *The Rideau-Trent-Severn: Yesterday Today Tomorrow*, Toronto : Queens Publisher, 1971, p. 9.

également dans l'idée elle-même et dans les récits qui s'y rattachent sur le sujet de l'évolution politique et économique de l'Ontario. De plus, les collectivités et les Premières nations situées le long de la voie navigable accordent de l'importance à leurs liens historiques et actuels avec l'eau. Il est peut-être temps de repenser à ce qui importe vraiment et de se doter d'un mandat plus large.

Susciter la passion pour l'endroit et ses récits – Il n'y a pas longtemps, un consultant qui travaillait à la réalisation d'un projet de Parcs Canada a fait remarquer, dans son rapport sur les consultations relatives au projet, qu'il avait été frappé par l'absence de passion que suscitait la voie navigable chez les gens avec qui il avait parlé. Un exploitant d'une marina de la voie navigable a déjà fait une observation semblable. « Au cours de mes voyages et de mes conversations avec de nombreux groupes différents, a-t-il écrit, le dénominateur commun exclut habituellement la voie navigable Trent–Severn. »

Il est étonnant de constater qu'on ne s'identifie pas à l'idée et à la réalité de la voie navigable et qu'il n'y a pas d'engagement à cet égard. Cette infrastructure s'impose pourtant de quelque manière dans la vie de centaines de milliers de personnes tous les jours, mais de toute évidence de manière subliminale. Elle fait aujourd'hui partie du paysage, mais elle est également un collage de témoignages essentiels de notre passé, voire de notre présent. Elle illustre l'évolution politique du Haut-Canada. Elle témoigne des vies, des traditions et de la spiritualité de nos Premières nations. Elle marque les voies d'établissement et l'évolution de l'économie du Centre de l'Ontario. Elle parle aussi d'évolution technologique et d'innovation, de diversité culturelle et de ce que nous aimons faire pour nous amuser. Tous ces aspects ne devraient-ils pas susciter notre enthousiasme?

Raconter l'histoire – Personne ne sait vraiment combien de personnes, dans les faits, visitent la voie navigable. Des évaluations prudentes donnent à penser que 1,5 million de personnes visitent annuellement les postes d'éclusement⁴. Tous les ans, il y a plus de 132 000 éclusages, et plusieurs personnes se trouvent habituellement à bord des bateaux⁵. Plus de 300 000 personnes vivent le long de la voie navigable⁶. Comparativement à la plupart des parcs et des lieux historiques de Parcs Canada, le potentiel de fréquentation des visiteurs est stupéfiant. De plus, on ne parle que des personnes qui « visitent ».

Environ huit millions de personnes vivent à deux ou trois heures de route de la voie navigable, y compris la population diversifiée de la région du Grand Toronto (RGT). On ne connaît pas le nombre d'écoles qui pourraient participer à un programme de diffusion externe.

L'évaluation de l'intégrité commémorative réalisée en 2004 par Parcs Canada a conclu que :

[TRADUCTION]

⁴ Parcs Canada, *Ontario Attendance Report 1998-2005*, Cornwall, 2006, p. 35.

⁵ *Ibid.*, p. 37.

⁶ Dans une bande d'eau de deux kilomètres. TCI Management Consultants, *Trent-Severn Impact Corridor Demographic Analysis*, 2007, p. 3, projet de rapport inédit.

La mise en valeur du patrimoine est inexistante ou déficiente à la plupart des endroits le long du corridor de 400 km. Le programme ne peut pas correctement présenter l'ensemble des messages du lieu et de l'Agence [...] aux vastes auditoires diversifiés de la voie navigable Trent–Severn. La diminution de la capacité de mise en valeur du patrimoine est une conséquence de l'examen des programmes [programme fédéral de réduction des dépenses au milieu des années 1990].

Les chiffres qui précèdent et le potentiel d'une histoire intéressante bien racontée laissent voir des possibilités. Les concrétiser – comment, avec qui et où – constitue le principal défi à relever.

Créer des liens et engager les collectivités et les Premières nations – En 2006, le Museum of Art and History d'Orillia a tenu une exposition de photographies de Charles Pachter intitulée « Regard the Lake ». M. Pachter a rénové une installation d'entreposage de la glace sur les rives du lac Simcoe et l'exposition raconte, du moins en partie, l'histoire d'une partie de la voie navigable.

Kris Nahrgang, plongeur, archéologue et chef d'une Première nation non inscrite parle avec beaucoup de passion des ressources archéologiques des Premières nations qui se trouvent au large de son lieu de résidence le long de la voie navigable. Il rappelle régulièrement à Parcs Canada l'importance de ces ressources et la nécessité de l'engagement.

M. Nahrgang sait qu'il participe à la protection des ressources et à la transmission des histoires d'une aire protégée. Quelques autres personnes, dont plusieurs appartenant à des établissements communautaires, ont peut-être fait ce lien.

Comprendre et protéger les ressources – Dans le sommaire, l'évaluation de l'intégrité commémorative de 2004 conclut que : [traduction]

- *Les nombreuses ressources culturelles sujettes à l'usure en raison de leur utilisation dans un environnement marin doivent être entretenues. Vu les contraintes financières, l'entretien n'a pas suivi la cadence de l'usure. Ces ressources représentent 10 % du patrimoine bâti de Parcs Canada.*
- *Certains barrages, certaines écluses et certains ponts, qui font partie des ressources culturelles et permettent l'exploitation de la voie navigable, sont en mauvais état et ont besoin de réparations importantes (au-delà de l'entretien) pour garder leur valeur historique et continuer à servir.*
- *Du matériel ou des pièces uniques sont nécessaires pour continuer l'exploitation de la voie navigable tout en s'assurant de maintenir l'authenticité des aspects techniques de l'endroit.*
- *Un gros roulement du personnel au cours des prochaines années pourrait entraîner une perte d'expertise et de connaissances, si elles ne sont pas transmises au nouveau personnel.*
- *Plus de 20 000 plans et autres documents qui peuvent être des objets historiques devraient être répertoriés, évalués et numérisés.*
- *Un grand nombre de sites archéologiques potentiels[...] devraient être répertoriés et évalués.*

Idées

- Parcs Canada est un chef de file reconnu à l'échelle nationale et internationale dans le domaine du patrimoine culturel. Peut-être est-ce en raison de ses origines et de son exploitation en tant que voie navigable commerciale, mais cette culture de l'engagement envers la protection et la mise en valeur du patrimoine n'est pas toujours clairement manifeste dans la mission de base de la voie navigable. Le leadership dont fait preuve Parcs Canada à tous les niveaux relativement au patrimoine culturel, en ce qui concerne les politiques, le financement et les activités, devrait aider à combler les lacunes décrites dans l'évaluation de l'intégrité commémorative de 2004. Voici des exemples sur le terrain :
 - utiliser davantage les connaissances spécialisées en interprétation aux postes d'éclusage;
 - adopter des stratégies et des outils pour présenter l'aspect humain de l'histoire de la voie navigable : les ingénieurs, les entrepreneurs, les politiciens et les milliers de travailleurs qui ont joué un rôle central dans sa construction;
 - des interventions guidées par une bonne planification de la protection du patrimoine et une expertise professionnelle appropriée.
- Officialiser la participation permanente des Premières nations à la recherche sur les ressources archéologiques des Premières nations et les sites de l'histoire autochtone sur les terres et dans les eaux de la voie navigable ainsi qu'à leur gestion.
- Utiliser un réseau communautaire pour favoriser une meilleure compréhension et appréciation des ressources culturelles qui n'appartiennent pas à Parcs Canada et qui sont associées à la voie navigable et chercher à développer une « marque » qui peut faire de toutes les ressources liées à la voie navigable des éléments d'une « famille patrimoniale de la voie navigable ».
- Former des partenariats avec d'autres pour s'assurer que les ressources documentaires et les artefacts importants sont gérés et conservés dans un service d'archives accessible au public.
- Promouvoir la reconnaissance provinciale et municipale des terres et des utilisations dans le voisinage de ressources patrimoniales le long de la voie navigable, en particulier en ce qui concerne la modification de l'utilisation des terres voisines.
- Mettre activement en valeur le patrimoine naturel et culturel par un programme bien financé d'interprétation personnelle et impersonnelle sur place et de diffusion externe à l'intention des écoles de la région, dont celles de la RGT.



Panel on the Future of the Trent-Severn Waterway Commission sur l'avenir de la voie navigable Trent-Severn

DOCUMENT DE TRAVAIL N^o 3 **LOISIRS**

Les présents documents de travail ne représentent ni les conclusions ni les positions de la Commission. Ils visent à susciter des discussions sur certains des grands enjeux relatifs à la voie navigable.

Contexte

Les caractéristiques naturelles de la voie navigable Trent-Severn et le fait que 50 millions de personnes habitent à moins d'une journée de voiture font de la voie navigable un emplacement récréatif très apprécié. On a dit de l'endroit qu'il avait « la plus forte concentration de terre et d'eau à fort potentiel récréatif de l'Ontario¹ ». La voie navigable est la première chaîne navigable de lacs et de rivières de plaisance au nord et à l'est de Toronto. Dans ce contexte, elle se distingue de tous les autres espaces verts de la région, par exemple l'escarpement du Niagara et la moraine d'Oak Ridges. La voie navigable offre une grande valeur récréative à la région du Grand Toronto, région multiculturelle en rapide expansion située dans la région élargie du Golden Horseshoe (RÉGH).

Les 45 postes d'éclusement, les deux écluses-ascenseurs et le ber roulant offrent des expériences récréatives exceptionnelles. Les visiteurs terrestres peuvent venir pique-niquer, pêcher ou simplement observer les bateaux. Les niveaux d'eau gérés dans les lacs et les rivières interreliés de la voie navigable permettent la navigation de plaisance, la pêche et la natation. En plus des écluses, il est aussi possible de faire de la randonnée et des promenades à vélo. De nombreuses personnes en profitent : les visiteurs d'une journée de la région du Grand Toronto, les touristes qui viennent camper ou habiter dans les centres de villégiature du secteur riverain, les résidents saisonniers et permanents du secteur riverain sur plus de 132 000 propriétés le long de la voie navigable (à l'exclusion du lac Couchiching) et les centaines de milliers de personnes qui vivent dans les collectivités urbaines et rurales qui longent la voie navigable².

Situation actuelle

Utilisation des postes d'éclusement

La perception traditionnelle de l'utilisation récréative de la voie navigable est généralement liée à la navigation de plaisance. Même si cette dernière semble s'accroître dans la voie navigable, l'éclusement a diminué au cours des 20 dernières années. Il y a trois fois plus de

¹ CORTS, *The Rideau-Trent-Severn – Yesterday Today Tomorrow*, 1973, p. 9.

² East et Chamberlain, 2004, cité dans Parcs Canada, *State of Environmental Health*, 2005, p. 13, vol. 1 de *Indicators of Environmental Health and Long-Term Monitoring Strategy, Trent-Severn Waterway National Historic Site*; Lake Simcoe Environmental Management Strategy, *State of the Lake Simcoe Watershed*, 2003, p. 3.14.

visiteurs terrestres aux postes d'éclusage qu'il y a de plaisanciers qui les utilisent. Jusqu'à 60 % des plaisanciers et des visiteurs terrestres aux postes d'éclusage proviennent du centre de l'Ontario, et les postes d'éclusage les plus populaires, à la fois pour les plaisanciers et les visiteurs terrestres, sont Bobcaygeon, Big Chute et Fenelon Falls³.

L'augmentation de l'éclusage jusqu'à 1985 correspond généralement à l'ampleur du lotissement résidentiel saisonnier le long de la voie navigable. L'utilisation des écluses a atteint un sommet en 1988 avec 260 000 éclusages, mais a régulièrement diminué depuis. Les 132 600 éclusages consignés en 2006 représentent une baisse de 17 % par rapport à 2005 (et ne constituent que 52 % du sommet de 1988) et atteignent un niveau qui n'a jamais été vu depuis 1967.

Le graphique sur la présence d'embarcations (figure 2 ci-dessous) montre les éclusages de 1955 à 2005.

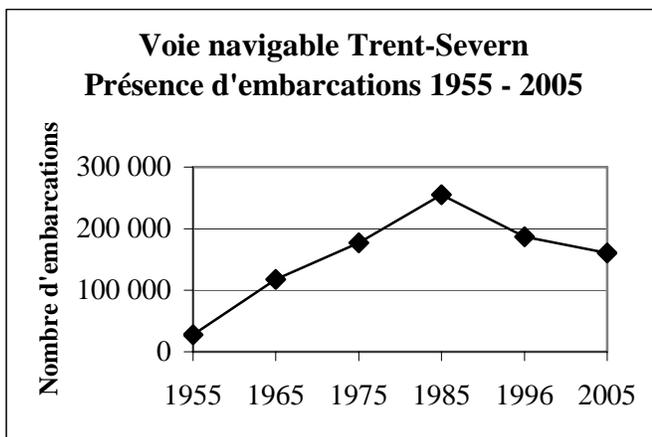


Fig. 2 Source : Parcs Canada, cité dans *State of Environmental Health*, 2005, p. 145.

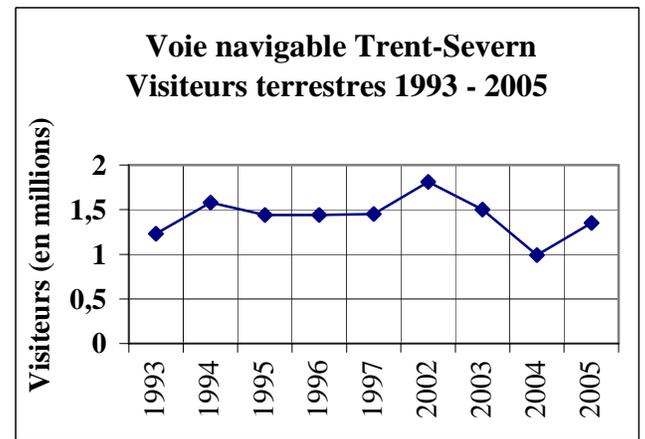


Fig. 1 Source : Parcs Canada, cité dans *State of Environmental Health*, 2005, p. 144.

Le graphique sur les visiteurs terrestres (figure 1 ci-dessus) montre que ces derniers ont été en nombre généralement régulier, soit 1,5 million de 1998 à 2001, qu'ils sont passés à 1,81 million en 2002, mais que leur nombre a diminué depuis (la diminution de 2004 reflète le conflit de travail de cette année-là). Jusqu'à un visiteur terrestre sur cinq vient de la région du Grand Toronto et en particulier, ses collectivités ethnoculturelles visitent les écluses pour pique-niquer et pêcher pendant une journée. Les tendances clés suivantes caractérisent l'utilisation des postes d'éclusage.

Visiteurs terrestres

- En 2005, sept écluses ont accueilli plus de 70 % des visiteurs terrestres. Quatre écluses (Big Chute, Fenelon Falls, Bobcaygeon, Peterborough) ont accueilli quelque 55 % de ce nombre⁴.

³ Parcs Canada, *Ontario Attendance Report 1998-2005*, 2006, p. 35-38.

⁴ *Ibid.*, p. 36.

- La plupart ont déjà visité une écluse auparavant, se présentent en groupes de deux ou plus et y passent d'une demi-heure à deux heures.
- En 2005, l'observation des bateaux et la découverte des écluses pour les amis et parents ont représenté plus de 61 % des raisons principales invoquées pour expliquer les visites.
- La proportion des visiteurs de plus de 55 ans est à la hausse (20 % en 1996 et 36 % en 2005), alors que la proportion, exprimée en pourcentage, de visiteurs accompagnés d'enfants diminue (41 % en 2005)⁵.

Utilisation des écluses par les plaisanciers

- L'éclusage aux lacs Kawartha (de Burleigh Falls à Rosedale) et le long de la rivière Severn représente est deux fois plus élevé que la moyenne du réseau; du lac Ontario à Peterborough, le pourcentage chute d'un tiers.
- En 2002, 20 % étaient des utilisateurs diurnes; 21 % ont passé de 4 à 6 jours; et 30 % ont passé de 7 à 14 jours dans la voie navigable⁶.
- En 1997, 69 % des bateaux avaient 10 mètres ou moins; 18 %, 10 mètres ou plus; et 8 % étaient des caravanes flottantes⁷.

Entre les postes d'éclusage

On sait peu de choses sur l'utilisation récréative des terres et des eaux entre les postes d'éclusage. Il est certain, toutefois, que l'activité récréative est considérable tout le long de la voie navigable.

Selon certaines estimations, il pourrait y avoir plus de 40 000 bateaux aux résidences et aux chalets situés le long des 4 800 km de rivage. N'en font pas partie les bateaux qui appartiennent à des centres de villégiature et à des terrains de camping, ni les plaisanciers de passage qui utilisent la voie navigable pour la journée ou des vacances⁸.

En 2004, Parcs Canada a estimé que 400 marinas commerciales et centres de villégiature tiraient des revenus des activités aquatiques le long de la voie navigable. De ce nombre, 76 possédaient des permis d'occupation de Parcs Canada (à l'exclusion des lacs Simcoe et Couchiching, où les permis sont délivrés par l'Ontario). L'Ontario Marine Operators' Association compte 75 marinas membres le long de la voie navigable, la plupart (41) aux lacs Kawartha, et ensuite au lac Simcoe (23).

La pêche récréative représente annuellement cinq milliards de dollars dans l'économie ontarienne⁹. La voie navigable offre une large gamme de possibilités de pêche à la ligne. En 2000, on a estimé à 130 000 le nombre de pêcheurs à la ligne au lac Simcoe seulement¹⁰, dans la plupart des cas, des pêcheurs venus profiter de la pêche sur glace effectuée dans 2 000 à 4 000 cabanes de pêche¹¹.

⁵ Parcs Canada, *Trent-Severn Waterway National Historic Site: Land-Based Visitor Survey*, Cornwall, 1996, p. 3 et Parcs Canada, *Trent-Severn Waterway National Historic Site: Land-Based Visitor Survey*, Cornwall, 2005, p. 1-4.

⁶ Parcs Canada, *Trent-Severn Waterway National Historic Site: Boater Survey*, 2005, p. 2.

⁷ Parcs Canada, *Trent-Severn Waterway Economic Impact Study: Boater Survey*, 1997, p. 2.

⁸ Le nombre de chalets le long du lac Simcoe a été évalué à 12 000 en 1995. Le lac Couchiching n'est pas inclus.

⁹ Ministère des Pêches et des Océans, *L'Enquête de 2000 sur la pêche récréative au Canada*. Extrait de http://www.dfo-mpo.gc.ca/communic/statistics/recreational/Canada/2000/index_f.htm

¹⁰ Ministère des Pêches et des Océans, cité dans LSEMS, *State of Lake Simcoe*, 2003, p. 3.13.

¹¹ LSEMS, op. cit., p. 3.13.

Le camping est une autre activité récréative populaire le long de la voie navigable. Six parcs provinciaux offrent quelque 1 900 emplacements et 4 852 autres sont offerts au public dans des terrains de camping privés, municipaux ou exploités par des Premières nations, de même que des terrains de caravanage saisonniers.

Presque toutes les collectivités ont des parcs situés dans le secteur riverain – certaines en association avec des postes d'éclusage. Un certain nombre de sentiers qui suivent la voie ferrée longent ou croisent la voie navigable, par exemple à Peterborough, entre Peterborough et Lakefield, de même que le sentier Trans Canada.

On trouve également d'autres ressources récréatives appartenant au secteur privé dont 75 chalets à louer et des centres de villégiature haut de gamme. Plusieurs terrains de golf bordent la voie navigable et l'un d'eux, à proximité du lac Rice, près de Keene, a même un quai pour y accéder par l'eau.

Défis

1. L'offre de possibilités de loisirs de plein air à une population en croissance et diversifiée

L'augmentation de la demande de loisirs, alimentée par la croissance prévue de la RÉGH dont la population passera de 7,9 millions de personnes en 2006 à 11,6 millions de personnes en 2031, ainsi que la diminution des terres disponibles dans les secteurs riverains, exerceront une pression de plus en plus forte sur les terres récréatives publiques. Les terres publiques et même privées non aménagées subissent également des pressions, ce qui fait naître des conflits et des problèmes d'application de la loi. La diminution des investissements publics dans des terres récréatives publiques à la fois par le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral complique les défis à relever pour répondre à la demande actuelle et future.

Les effets de la croissance de la région du Grand Toronto se font depuis longtemps sentir le long de la voie navigable, et ils s'intensifient. Le personnel exploitant des écluses de Parcs Canada a observé des changements dans les données démographiques des visiteurs et la demande récréative dans la voie navigable :

- une augmentation de l'utilisation par des visiteurs terrestres de groupes ethnoculturels de la région de Toronto, en particulier les familles proches et élargies asiatiques qui viennent passer la journée (p. ex. pour pique-niquer, pêcher);
- un intérêt croissant pour les voyages de groupe d'une journée aux postes d'éclusage;
- une augmentation de la pêche récréative riveraine, y compris un élément de pêcherie;
- une augmentation des conflits entre les pêcheurs, les plaisanciers et les pique-niqueurs. Les services et les installations des postes d'éclusage (p. ex. le stationnement, les toilettes, l'espace) ne sont pas adaptés aux utilisations terrestres comme la pêche riveraine. Les conflits sont parfois aggravés par les barrières linguistiques.

2. La disparition de possibilités futures en raison de l'aménagement des rives

L'un des facteurs sous-jacents des études réalisées dans les années 1970 sur le canal Rideau et la voie navigable Trent–Severn par le Canada et l'Ontario (CORTS) était le nombre insuffisant de rives accessibles au public pour des loisirs aquatiques. En fait, un rapport

CORTS de 1973 déclarait que [traduction] « l'environnement récréatif du corridor Rideau-Trent-Severn vivra bientôt une situation de crise¹² ». Cette préoccupation persiste encore.

Un rapport CORTS de 1978 a conclu qu'il y avait une « lacune » en ce qui concerne les rives réservées à l'usage récréatif public aux lacs Kawartha, et « un grave manque de terres » pour la natation, la pêche et la navigation de plaisance autour du lac Simcoe¹³. Un autre rapport CORTS de 1973 a recommandé que la propriété publique des rives autour du lac Simcoe passe de 5 % à 15 %¹⁴.

Certaines terres le long de la voie navigable ont initialement été acquises par suite du programme CORTS qui visait à améliorer l'accès du public à l'eau. Aucun programme structuré et permanent n'a été adopté et aucune des parcelles de terres acquises n'a été aménagée à des fins récréatives. En conséquence, les postes d'éclusement et d'autres terres des parcs font les frais de l'augmentation de la demande du public pour l'accès à l'eau. Des efforts récents de protection des terres ont surtout porté sur l'environnement naturel, bien que quelques terres aient été achetées, et que des lois ou des mesures plus rigoureuses de protection de la part du gouvernement, par exemple des politiques fédérales et provinciales sur la protection des milieux humides, aient été adoptées. Même si la nature de la demande récréative change, les terres réservées à ces fins n'ont pas beaucoup retenu l'attention depuis les études CORTS.

La demande récréative et foncière le long de la voie navigable continue de croître. La population des municipalités qui bordent la voie navigable a augmenté de 30 % de 1986 à 1996¹⁵. Entre 1968 et 1994, le nombre de bâtiments à moins de deux kilomètres de la voie navigable a augmenté de 130 % aux lacs Kawartha, et de 232 % au lac Pigeon seulement¹⁶. Le développement atteint maintenant l'arrière-côte, car le secteur riverain est entièrement occupé. La transformation de chalets saisonniers en résidences à l'année est également une tendance importante. La conversion des marinas de la voie navigable à des fins résidentielles peut être un nouveau signe de cette tendance.

3. L'intégration des loisirs de plein air à l'aménagement à grande échelle du territoire

Dans les années 1970 et au début des années 1980, le Canada et l'Ontario ont convenu d'améliorer la voie navigable et d'en faire une ressource récréative indispensable de l'avenir, en particulier dans la région torontoise. Les études CORTS ont proposé une gamme d'installations récréatives le long de la voie navigable – notamment des aires pour les séjours prolongés et l'utilisation diurne comme des terrains de camping et des plages, des points d'accès à l'eau, des routes panoramiques et des itinéraires pour les bateaux et les canots, de même que des réseaux régionaux de sentiers. L'entente fédérale-provinciale de 1982 comprenait la politique suivante : [traduction] « Les gouvernements, en collaboration avec les municipalités et le secteur privé, élaboreront un réseau récréatif coordonné dans le corridor. » Le secteur privé était considéré comme le fournisseur de choix. Par la suite, d'autres priorités ont pris le pas sur ces objectifs. Voilà pourquoi on craint que l'accès public à la voie navigable ne puisse pas répondre à la demande actuelle et future.

¹² CORTS, *The Rideau-Trent-Severn – Yesterday Today Tomorrow*, 1973, p. 9.

¹³ CORTS, *Public Recreation Land Review*, Framework Report No. 9, 1978, p. 14.

¹⁴ CORTS, *The Simcoe Couchiching Area – Yesterday Today Tomorrow*, 1973, p. 25.

¹⁵ Parcs Canada, *State of the Environment Health*, op. cit., p. 14.

¹⁶ *Ibid.*, p. 131.

Récemment, l'Ontario a adopté des initiatives d'envergure régionale comme le plan de conservation de la moraine d'Oak Ridges, la ceinture de verdure et le cadre de planification « Place à la croissance ». Les objectifs de planification liés à ces initiatives n'abordent toutefois pas la question de l'offre à une population en croissance d'activités de loisirs de plein air, particulièrement des possibilités en milieu aquatique. En fait, on craint que l'initiative de la ceinture de verdure n'intensifie la pression du développement sur le corridor de la voie navigable en restreignant le développement au sud – l'effet saute-mouton.

5. La diminution des éclusages

Au cours des 20 dernières années, les écluses ont servi un nombre de plus en plus restreint de plaisanciers sur la voie navigable. Un sondage mené récemment auprès des maîtres-éclusiers de la voie navigable donne à penser que plusieurs facteurs pourraient contribuer à cette diminution : l'augmentation des prix de l'essence, les droits d'éclusage, les heures d'ouverture, le temps peu clément, les données démographiques changeantes, les familles à double revenu et d'autres encore. Les maîtres-éclusiers ont également observé une tendance vers des bateaux plus gros qui utilisent les écluses pour l'éclusage et le mouillage.

Une recherche de l'industrie de la navigation de plaisance aux États-Unis donne à penser que :

- même si le nombre de bateaux en pourcentage de la population n'augmente pas, le nombre de bateaux par ménage augmente effectivement;
- les propriétaires de bateaux les utilisent davantage;
- la plupart des bateaux ont moins de huit mètres de long, le plus courant étant de cinq mètres ou moins;
- l'utilisation des motomarines augmente rapidement, mais ces dernières sont encore minoritaires;
- plus de 80 % des plaisanciers pêchent aussi¹⁷.

On ignore beaucoup de choses sur la navigation de plaisance – même le nombre de bateaux – dans la voie navigable. Certains ont spéculé que le nombre croissant de résidents permanents le long de la voie navigable est un facteur de la diminution du nombre d'éclusages. Un autre indicateur peut être la fermeture de plusieurs marinas et de leur conversion en une utilisation résidentielle plus viable. Étant donné que les bateaux constituent un important attrait pour les visiteurs des écluses, une diminution des bateaux pourrait entraîner une diminution des visiteurs terrestres.

Idées

1. Le gouvernement de l'Ontario et Parcs Canada, conjointement avec les municipalités visées, y compris celles de la région du Grand Toronto, devraient examiner les conclusions sur les loisirs de plein air et les stratégies proposées par le processus CORTS. Cet examen pourrait donner lieu à l'élaboration d'une stratégie régionale visant à offrir davantage d'espaces verts le long de la voie navigable, notamment déterminer des endroits et des sites qui pourraient répondre à la demande future. La collaboration

¹⁷ Responsive Management, *Factors Related to Recreational Boating Participation in the United States: A Review of the Literature*, Report prepared for National Association of State Boating Law Administrators, Harrisonburg, VA: 2000, p. iii-iv.

permettra aux gouvernements de mieux comprendre la demande actuelle et future en matière de loisirs, y répondre et utiliser le corridor de la voie navigable.

2. Les municipalités, dans les plans officiels et autres activités de planification, pourraient envisager leur rôle dans les mesures à prendre pour répondre à la demande de loisirs de plein air, tant celle qui s'exprime sur leur propre territoire que la demande de la région du Grand Toronto. En réalité, « les visiteurs viendront » qu'il y ait des aménagements ou non. Une solide planification offre la possibilité d'éviter la dégradation de l'offre actuelle d'activités récréatives, de réduire les conflits entre les utilisateurs et d'enrichir les économies locales grâce aux avantages touristiques que procure l'utilisation diurne.
3. La fréquentation des visiteurs terrestres qui pourrait prendre de plus en plus d'importance dans le mandat officiel des postes d'éclusage pourrait être l'un des résultats des idées proposées ci-dessus.
4. Parcs Canada et les entreprises maritimes devraient s'efforcer de mieux comprendre la diminution de l'utilisation des écluses et envisager des mesures pour contrer cette tendance. Les idées proposées par le passé ou qui ont été utilisées ailleurs comprennent la suppression des droits d'éclusage (p. ex. le canal Erie dans l'État de New York), une meilleure promotion, et la concentration sur la revitalisation économique des collectivités. Les investissements permanents considérables dans le fonctionnement des écluses font de ces dernières une priorité importante.



Panel on the Future of the Trent-Severn Waterway Commission sur l'avenir de la voie navigable Trent-Severn

DOCUMENT DE TRAVAIL N°4 **LES CONTRIBUTIONS DE LA VOIE NAVIGABLE AU DÉVELOPPEMENT** **ÉCONOMIQUE DURABLE DES COLLECTIVITÉS**

Les présents documents de travail ne représentent ni les conclusions ni les positions de la Commission. Ils visent à susciter des discussions sur certains des grands enjeux relatifs à la voie navigable.

Contexte

Un sujet d'intérêt clé est le rôle de la voie navigable dans la vie économique des collectivités urbaines et rurales qui la bordent. Font partie des contributions évidentes les dépenses des plaisanciers et des visiteurs terrestres qui utilisent les postes d'éclusage, de même que le financement par Parcs Canada de l'exploitation de la voie navigable. On sait peu de choses, au-delà de ces dépenses touristiques et opérationnelles, de la contribution de la voie navigable à ce qu'on appelle l'économie axée sur le mode de vie des lotissements résidentiels, du commerce et de l'industrie qui a pris de l'ampleur en raison de la proximité de la voie navigable et du rôle de l'eau dans les choix d'un mode de vie. Compte tenu de la popularité croissante de ce mode de vie, on présume que les contributions de la voie navigable sont considérables.

Une étude sur les contributions économiques générales de la voie navigable est en cours dans le cadre de l'examen mené par la Commission. Entre-temps, le présent document examine les diverses facettes des avantages économiques que procure la voie navigable aux collectivités qui la bordent, des enjeux qui créent des obstacles à la viabilité économique le long de la voie navigable, ainsi que quelques idées pour atteindre cet objectif de la viabilité économique.

Situation actuelle

Contributions directes de la voie navigable

Selon une étude réalisée en 2000 par Parcs Canada, on estime qu'en 1997, des dépenses directes de 49,7 millions de dollars étaient liées à l'exploitation de la voie navigable. Les plaisanciers ont dépensé environ 28,2 millions de dollars (ce qui comprend l'achat de 15 000 permis d'éclusage), les visiteurs terrestres 10,6 millions de dollars, et Parcs Canada 10,9 millions de dollars (y compris les barrages dans les lacs réservoirs d'Haliburton). Ces dépenses ont produit une activité économique évaluée à 96,7 millions de dollars, notamment à travers la création de plus de 1 600 emplois directs et emplois dans les secteurs de soutien¹.

¹ Parcs Canada, *Economic Impact Study of the Trent-Severn Waterway: Summary*, Cornwall, 2000.

Les contributions économiques de la voie navigable vont bien au-delà des dépenses touristiques et de celles de Parcs Canada. Selon un rapport de 2003, la valeur économique de l'activité en milieu aquatique au lac Simcoe seulement approchait les 200 millions de dollars annuellement². Même s'il n'existe pas d'études précises, les estimations approximatives donnent à penser que jusqu'à 40 000 plaisanciers utilisent des tronçons de la voie navigable, mais n'achètent pas de permis d'éclusage³. Plus de 400 marinas commerciales (la moitié du nombre de marinas en Ontario) et des centres de villégiature tirent des revenus de la voie navigable. Le nombre d'établissements d'alimentation, d'hébergement et de boissons le long de la voie navigable a augmenté de 15 % entre 1988 et 1996, ce qui s'est accompagné d'une croissance de l'emploi de 31 % dans ce secteur (la plus forte augmentation a été enregistrée autour du lac Rice). Ces entreprises de services ont attribué 37 % de leurs ventes aux visiteurs⁴.

Le portrait économique d'ensemble : facteurs méconnus

On sait peu de choses, au-delà des statistiques qui précèdent, sur l'ampleur des avantages économiques produits par la voie navigable. Les valeurs des propriétés et d'autres mesures donnent à penser que les caractéristiques naturelles de la voie navigable et sa proximité de la région du Grand Toronto lui confèrent une grande valeur. D'autres avantages moins reconnus, par exemple la limitation des inondations, sont à la base de la vie économique et sociale des collectivités qui longent la voie navigable. La production d'hydroélectricité génère aussi des retombées économiques locales. Deux facteurs interreliés se dégagent de ce large éventail de facteurs :

Gestion de l'eau

De nombreuses résidences saisonnières et annuelles n'existeraient pas ou ne seraient pas aussi recherchées sans gestion des niveaux d'eau. Les 160 barrages et ouvrages de régulation des eaux le long du corridor de navigation et dans les lacs réservoirs d'Haliburton sont essentiels à la fois pour la présence continue de la voie navigable et les économies des collectivités qui la longent. Sans régulation des eaux, il y aurait moins de rives et de superficie lacustre, l'accès aux lacs voisins serait limité sinon inexistant, et il y aurait un risque accru de fluctuation des niveaux d'eau et d'inondation. La région deviendrait ainsi beaucoup moins attrayante pour les plaisanciers et l'activité résidentielle axée sur le mode de vie.

Économie axée sur le mode de vie

La contribution la plus importante de la voie navigable sur le plan économique est peut-être liée à l'économie qu'on dit axée sur le mode de vie. La voie navigable est attrayante en raison de son environnement naturel. En plus des touristes, la voie navigable compte des résidents saisonniers et permanents sur 132 000 propriétés privées situées sur tout son long⁵, sans compter Couchiching⁶.

² Lake Simcoe Environmental Management Strategy, *State of the Lake Simcoe Watershed*, 2003, p. 3.12.

³ East et Chamberlain, 2004, cités dans Parcs Canada, *State of Environmental Health*, 2005, p. 13, vol. 1 de *Indicators of Environmental Health and Long-Term Monitoring Strategy, Trent-Severn Waterway National Historic Site*.

⁴ Parks Canada Business Survey, cités dans Parcs Canada, *Economic Impact Study*, p. 2.

⁵ East et Chamberlain, 2004, cités dans Parcs Canada, *State of Environment Health*, p. 13.

⁶ En 2003, 12 000 chalets bordaient les rives du lac Simcoe (LSEMS, *State of Lake Simcoe*, p. 3.14).

L'économie axée sur le mode de vie désigne l'activité économique suscitée à la fois par l'attrait de l'environnement naturel et les loisirs qui constituent la principale motivation des personnes qui vivent et travaillent dans une région particulière ou s'y rendent en visite. Le long de la voie navigable Trent-Severn, cette réalité englobe :

- l'hébergement récréatif (p. ex. les résidences saisonnières et annuelles dans le secteur riverain, les villages de retraités, les centres de villégiature, les terrains de caravaning, les terrains de camping/terrains de caravaning);
- les usages commerciaux (p. ex. marinas, terrains de golf, commerces de détail pour les activités récréatives);
- les entreprises qui n'ont pas trait aux loisirs (p. ex. sociétés de haute technologie, entreprises à domicile);
- d'autres entreprises traditionnelles (p. ex. épicerie, matériaux de construction, immobilier, assurances).

Les auteurs de l'étude de Parcs Canada sur les répercussions économiques, en 2000, ont constaté que la moitié des ventes locales du secteur de l'immobilier et des assurances et 63 % des recettes des secteurs des transports et de l'entreposage étaient attribuables aux visiteurs⁷.

Les économies axées sur le mode de vie exigent une grande qualité de l'environnement. Pour la voie navigable, cette exigence pourrait comprendre :

- une bonne qualité de l'eau pour les loisirs (p. ex. la natation, la pêche) et la consommation (p. ex. les puits);
- l'absence de surpeuplement pour la navigation de plaisance sur les lacs et les rivières;
- la conservation de la beauté naturelle des lacs, des terres en arrière-côte et des formes de relief naturelles;
- la protection de l'habitat naturel le long des rives et sur les terres voisines;
- une présence minimale d'espèces envahissantes qui dégradent l'utilisation récréative des lacs et des terres;
- l'accès à l'eau et à des possibilités récréatives.

Évitement des coûts

Certaines des contributions économiques de la voie navigable viennent sous forme d'évitement des coûts plutôt que sous forme d'activité économique ajoutée. Par exemple, la gestion des niveaux d'eau assure un service public essentiel parce qu'on limite ainsi les inondations. Sans cette gestion, les coûts économiques (et sociaux) des inondations à la suite des grosses tempêtes et du ruissellement printanier annuel seraient à la fois considérables et fréquents.

Enjeux et possibilités

Que signifie la diminution des éclusages sur le plan économique?

Les éclusages ont diminué de moitié depuis 1988 et, en 2006, ils ont atteint un niveau qu'on n'avait pas vu depuis 1967. Même si la navigation de plaisance le long de la voie navigable augmente probablement, elle tend à changer. La fermeture récente de trois marinas le long de la voie navigable, en partie en raison du fait que les terres qu'elles

⁷ Parcs Canada, *Economic Impact Study*, p. 2.

occupent valent plus cher pour la construction de copropriétés et d'autres aménagements, est un autre indicateur du changement. Ce dernier survient à un moment où des rapports isolés de concessionnaires de bateaux et d'exploitants de marinas laissent entrevoir que la demande de mouillages pour de gros bateaux le long du réseau est à la hausse, parce qu'ils constituent une solution de rechange aux chalets extrêmement chers.

Le rôle traditionnel de la voie navigable dans la navigation semble moins important que par le passé. On ne connaît pas les facteurs qui expliquent les changements dans l'utilisation des écluses et la navigation de plaisance en général, et on ne comprend pas non plus s'ils indiquent une tendance à long terme.

Où réside véritablement la valeur économique de la voie navigable?

L'étude économique devrait contribuer à mieux dresser le portrait économique dans son ensemble, mais la diminution des éclusages donne à penser que la navigation n'est qu'un des moyens par lesquels la voie navigable contribue aux économies locales. Les visiteurs terrestres sont beaucoup plus nombreux que les plaisanciers à utiliser les écluses, et ils pourraient offrir de meilleures possibilités économiques aux collectivités locales. Il se peut aussi que les contributions économiques du développement saisonnier et permanent du secteur riverain dépassent celles du tourisme. La gestion de l'eau et l'exploitation de la valeur d'agrément de la voie navigable peuvent être pour les collectivités locales des moyens importants d'obtenir un avantage économique durable à long terme.

Produire un avantage économique durable

Les nouveaux ensembles résidentiels et la transformation de résidences saisonnières en habitations à l'année produisent de l'emploi et des recettes supplémentaires (fiscales ou non) pour tous les ordres de gouvernement. Pourtant, le développement continu du secteur riverain a accru les pressions sur la voie navigable en réduisant la qualité de l'eau, l'habitat naturel, le caractère pittoresque et l'accès public, et en augmentant la quantité d'éléments nutritifs dans l'eau qui favorise la croissance des plantes nuisibles. Si elles ne sont pas soigneusement gérées, les augmentations constantes des aménagements du secteur riverain pourraient finir par réduire l'attrait de la voie navigable et, de là, son apport économique.

Comment les autres voies navigables sont-elles perçues sur le plan économique?

D'autres voies navigables ont reconnu d'autres rôles que la navigation de plaisance et le tourisme. Le canal Erie dans l'État de New York a fait l'objet d'un réinvestissement considérable de plus de 200 millions de dollars américains pour faire du canal un outil de revitalisation des collectivités en bordure⁸. La navigation de plaisance n'est qu'une des composantes de la vision économique. En construisant des secteurs riverains attrayants dans les collectivités, grandes ou petites, sur tout son long, le canal devrait stimuler les investissements publics et privés qui créeront une croissance économique plus durable à l'échelle locale et qui attireront aussi les touristes. En plus des

⁸ Erie Canalway National Heritage Corridor Commission, *Manifest for a 21st Century Canalway: Highlights of the Draft Preservation & Management Plan*, New York: 2005, p. 7.14.

investissements dans l'infrastructure du canal, l'État offre des subventions de contrepartie aux municipalités et à d'autres qui facilitent la concrétisation de sa vision.

Défis

Absence de reconnaissance des contributions économiques importantes de la voie navigable : L'opinion stéréotypée sur l'économie de la voie navigable se limite surtout à la navigation de plaisance et au tourisme. On pense que la voie navigable joue un rôle plus important dans l'économie des collectivités situées en bordure. Si l'étude économique le confirme, il faudra alors modifier les perceptions courantes pour s'adapter à une réalité économique un peu plus subtile, mais plus générale. Ce serait là une première étape dans la pleine réalisation du potentiel économique durable de la voie navigable.

Absence d'une vision générale du développement économique pour la voie navigable : Les collectivités situées le long de la voie navigable ont adopté de nombreuses visions locales du développement économique. Il n'existe cependant aucune grande vision stratégique qui mise sur l'existence et les valeurs de la voie navigable en tant qu'élément de la viabilité économique des collectivités situées en bordure. Cette situation nous amène au défi suivant.

Aucun organisme n'a la responsabilité de la supervision du développement économique le long de la voie navigable, ni n'a assumé ce rôle : De nombreux organismes locaux et régionaux tels que les sociétés d'aide au développement des collectivités, les chambres de commerce et les services de développement économique des administrations locales font la promotion du développement économique dans les collectivités situées le long de la voie navigable. Aucun organisme n'axe ses activités sur le vaste rôle stratégique de toute la voie navigable dans la vie économique du centre et du sud de l'Ontario. Même si Parcs Canada gère la voie navigable, son mandat a trait à la gestion des ressources culturelles, pas au développement économique. Cette lacune institutionnelle fait qu'il n'existe pas de vastes objectifs économiques intégrés auxquels les gouvernements peuvent contribuer, de manière globale et concertée.

Idées

Élaborer une vision du développement économique et des stratégies connexes fondées sur les principes de la durabilité : Une vision comme celle-là exige une perspective à long terme pour l'ensemble du corridor qui fait le lien entre l'activité économique le long de la voie navigable et la santé sociale et environnementale. Par exemple, les activités qui contribuent à l'environnement naturel de la voie navigable et qui facilitent l'accès du public au rivage aideraient à maintenir l'attrait du mode de vie de la voie navigable. L'élaboration de la vision et sa mise en œuvre feraient au mieux intervenir un large éventail d'intérêts et les leaders locaux et régionaux des collectivités seraient appelés à y jouer un rôle clé.

Les stratégies pourraient être axées sur les investissements dans l'infrastructure publique et d'autres commodités publiques dans les collectivités qui longent la voie navigable, sur les investissements « secondaires » qui stimulent l'activité économique, par exemple la promotion et la désignation de routes touristiques, de même que sur des politiques relatives, entre autres, à l'aménagement des secteurs riverains et d'espaces verts.

Surveiller l'activité économique et ses effets sur l'environnement de la voie navigable :

La surveillance aiderait les collectivités à apprendre quelles stratégies et activités économiques améliorent la viabilité économique, sociale et environnementale de la voie navigable (et comment elles y parviennent). Le rapport de 2005 de Parcs Canada sur l'état de la voie navigable et l'étude économique actuellement en cours pourraient constituer des points de départ utiles. Cette tâche pourrait être menée à bien par un organisme de coordination.

Comment la croissance de la région du Grand Toronto influencera-t-elle l'économie de la voie navigable dans l'avenir? : L'expansion continue et rapide de la région de Toronto a alimenté la croissance le long de la voie navigable. La population de la région élargie du Golden Horseshoe (RÉGH) devrait passer de 3,7 millions de personnes en 2006 à 11,6 millions de personnes en 2031⁹. Les collectivités qui longent la voie navigable devraient se préparer à cet afflux de personnes – des résidents permanents comme des visiteurs – de la RÉGH et décider comment elles s'y adapteront de manière durable dans une vision économique. Pour ce faire, nous devons d'abord comprendre comment les tendances dans la technologie et le travail, la prochaine vague de baby boomers qui prendront leur retraite, la diversité ethnoculturelle, la navigation de plaisance et d'autres activités récréatives influenceront la GÉRH et son lien avec la voie navigable.

Un point de vue touristique plus vaste : La voie navigable attire des plaisanciers et des visiteurs terrestres. Pourtant, elle fait partie d'un corridor patrimonial plus vaste qui offre de nombreuses possibilités récréatives, naturelles, culturelles et patrimoniales. Une perspective touristique intégrée qui répond à la fois aux besoins des résidents locaux et aux visiteurs pourrait faire naître de nouvelles possibilités. Le concept des vacances « mixtes » en est un exemple : allier la navigation de plaisance le long de la voie navigable et la randonnée pédestre ou le vélo dans le réseau de sentiers de plus en plus nombreux qui longent le corridor; une « route détournée » touristique interprétée le long du corridor de la voie navigable; et des documents de marketing qui englobent les attraits et les activités qui ont lieu d'un bout à l'autre de la voie navigable.

⁹ Ontario. Ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique, *Place à la croissance : Plan de croissance de la région élargie du Golden Horseshoe*. Toronto : Imprimeur de la reine pour l'Ontario, 2006, p. 12.



Panel on the Future of the Trent-Severn Waterway Commission sur l'avenir de la voie navigable Trent-Severn

DOCUMENT DE TRAVAIL N^o 5 **AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE¹**

Ces documents de travail ne représentent ni les conclusions ni les positions de la Commission. Ils visent à susciter des discussions sur certains des grands enjeux relatifs à la voie navigable.

Contexte historique

La construction de la voie navigable Trent-Severn a commencé avant la Confédération et s'est poursuivie jusqu'en 1920. Le gouvernement fédéral et la province en ont chacun construit des tronçons. Les ponts, les barrages et les écluses qui appartenaient au gouvernement provincial ont été transférés au gouvernement fédéral en 1905. À l'époque, le gouvernement fédéral a obtenu le droit d'utiliser de nombreux lacs et de nombreuses rivières comme réseau de réservoirs afin de maintenir les niveaux de l'eau pour la navigation.

L'Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867 a placé les « canaux » et les « aménagements des rivières et des lacs » sous la compétence du Dominion du Canada.

Après la Confédération, le ministère des Transports (autrefois le ministère des Chemins de fer et des Canaux) est devenu le principal exploitant de la voie navigable en vertu de la *Loi sur le ministère des Transports* et du *Règlement sur les canaux historiques*. Le Règlement donne l'orientation générale de la gestion des activités, dont la navigation et d'autres activités récréatives sur les terrains de réserve des canaux. Il fournit également une certaine orientation concernant la protection des ressources naturelles et culturelles.

En 1972, les canaux historiques ont été transférés au Programme de conservation du ministère des Affaires indiennes et du Nord. Des remaniements subséquents ont fait passer Parcs Canada au ministère de l'Environnement, puis au ministère du Patrimoine canadien nouvellement formé en 1993.

La *Loi sur l'Agence Parcs Canada* de 1998 a confirmé que les canaux historiques étaient « d'autres lieux protégés » et a confié leur gestion au ministre responsable de l'Agence.

Sur le plan pratique, toutefois, il existe de nombreux organismes fédéraux, provinciaux et municipaux qui jouent des rôles importants dans la gouvernance et l'exploitation de la voie navigable. Ils s'appuient sur une vaste gamme de lois, de politiques et de règlements municipaux. En font partie la *Loi sur les pêches*, la *Loi sur les espèces en péril*, la *Loi sur la protection des eaux navigables*, la *Water Resources Act*, la *Loi sur les forces hydrauliques du Canada*, la *Loi sur les hydrocarbures*, la *Loi sur les offices de protection de la nature*, la *Loi sur l'aménagement du territoire* et bien d'autres.

¹ Des documents de travail distincts sur la gestion des eaux et la compétence/propriété traiteront également des questions de gouvernance.

Situation actuelle

De nombreux organismes fédéraux, provinciaux et municipaux de même que des Premières nations participent à l'administration de certains aspects de la voie navigable ou s'y intéressent. Des centaines d'organisations de citoyens et d'associations industrielles qui se portent à la défense de l'environnement, du patrimoine culturel, de la viabilité économique, s'y intéressent aussi, de même que des résidents des chalets et autres.

Pas moins de dix organismes différents délivrent des permis pour des travaux effectués en milieu aquatique dans la voie navigable. Ils appliquent tous des politiques et des instruments de réglementation différents. Presque tous possèdent des programmes d'information et d'éducation du public qui font la promotion de la gérance des ressources aquatiques et des rives. Un nombre équivalent d'organismes font la promotion du tourisme le long du corridor. Presque tous utilisent la marque « voie navigable Trent–Severn » dans leur publicité.

Les gouvernements fédéral et provincial jouent des rôles importants dans l'administration des 18 centrales hydroélectriques qui jalonnent la voie navigable. Chacune a des priorités, des politiques et des instruments législatifs différents. Il en va de même pour les nouveaux projets d'hydroélectricité. En ce qui concerne la gestion générale des eaux, la province réglemente et surveille l'utilisation et la qualité de l'eau, tandis que Parcs Canada régit la quantité d'eau de surface qui passe dans les deux plus grands bassins hydrographiques du Centre de l'Ontario. Il y a cependant peu de communication et de coordination entre les deux ordres de gouvernement.

Les plans officiels des municipalités situées en bordure de la voie navigable réglementent l'aménagement du secteur riverain. Les travaux d'aménagement qui se font sous la laisse des hautes eaux sont assujettis au *Règlement sur les canaux historiques* et aux politiques de Parcs Canada. On fait valoir l'intérêt d'intégrer les grands objectifs et les politiques générales aux plans officiels dans le cadre de relations bilatérales non officielles.

Les activités commerciales menées sur les plans d'eau de la voie navigable sont également assujetties à différents régimes réglementaires et à différentes exigences d'occupation, selon l'endroit. Certaines sont administrées par la province, d'autres par le gouvernement fédéral.

Initiatives visant à améliorer la coordination et la communication

En 1967, le Canada et l'Ontario ont reconnu que le canal Rideau et la voie navigable Trent–Severn étaient exceptionnels en Amérique du Nord en raison de leur histoire humaine et naturelle, de leurs lieux historiques et de leur proximité de grands centres urbains. Ils ont reconnu les canaux comme des corridors récréatifs importants menacés par le développement et la pollution. Un plan détaillé intitulé *The Rideau Trent-Severn: Yesterday, Today and Tomorrow* est devenu en 1972 le principal produit du programme CORTS. Ce dernier reconnaissait qu'il fallait des stratégies et des objectifs communs pour assurer l'avenir de la voie navigable et de ses valeurs.

L'Ontario et le Canada ont signé une entente de coopération en 1975 dans laquelle ils ont établi des objectifs généraux, de même qu'un mécanisme de coordination pour les deux voies navigables. Le Secrétaire au développement des ressources de l'Ontario a observé, à l'époque, que « la coopération intergouvernementale est des plus importantes pour la

gestion du développement futur de l'une des régions récréatives les plus belles et les plus populaires d'Amérique du Nord » [traduction]. Une autre entente conclue en 1982 a défini les secteurs de responsabilité pour la mise en œuvre de mesures qui allaient assurer la salubrité de la voie navigable. Les ministères en place devaient s'acquitter de leurs responsabilités en puisant dans les budgets dont ils disposaient déjà. Pour diverses raisons, il s'est fait peu de choses après la signature de cette entente.

La collaboration (au sens non officiel) a constitué un thème important du plan directeur de la voie navigable, élaboré par Parcs Canada en 2000. On y a défini un ensemble de sujets qui nécessitent des mesures de collaboration et de coopération. Les stratégies recommandées s'appuyaient toutefois beaucoup sur un grand nombre de relations officieuses et bilatérales. Il a été difficile de les établir et de les maintenir en raison du nombre de problèmes à résoudre, du nombre de compétences et d'intérêts impliqués, et des ressources limitées de l'Agence. Un cadre officiel offrirait probablement de meilleures chances de réussite.

Des ateliers récents sur le corridor ont porté sur la gestion des eaux, les espèces en péril et le tourisme. Les participants qui représentaient des organismes gouvernementaux et des organisations de citoyens ont convenu qu'une meilleure coordination faciliterait le partage d'information, la définition de stratégies et d'objectifs communs, l'élimination du double emploi et la gestion générale de ces importantes activités.

Malgré de bonnes intentions, les organismes pertinents n'ont pas réussi à définir des stratégies et des objectifs communs pour la gestion de la voie navigable et à s'y engager. Depuis la fin de l'époque du programme CORTS, il y a eu très peu de planification et de gestion pleinement fondées sur la collaboration. Cette constatation vaut tout particulièrement pour la planification et la surveillance du développement, la gestion des eaux, la gestion des ressources naturelles et la planification économique. Il en résulte qu'on ne connaît pas toujours les risques et les répercussions, et qu'on ne reconnaît et n'exploite pas toujours les occasions d'apporter des changements bénéfiques.

Idées pour une gouvernance axée sur la collaboration²

La gouvernance suppose des échanges entre les structures, les processus et les traditions qui déterminent l'exercice du pouvoir, la prise de décisions, la consultation des citoyens et d'autres intervenants.

[TRADUCTION]

Plumptre et Graham

Voici divers modèles de gouvernance qui ont été soit proposés, soit utilisés dans d'autres voies navigables ou ailleurs en Amérique du Nord. Ils sont présentés par ordre de coopération, de coordination, de collaboration et d'intégralité croissantes³.

² Tim Plumptre et John Graham, *Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives*, p. 3.

³ Coopération : les organismes conservent des mandats distincts, mais discutent et échangent officieusement de l'information dans les domaines d'intérêt commun, et agissent lorsqu'il existe des possibilités bénéfiques pour les uns et les autres.

Coordination : les organismes conservent des mandats distincts, mais établissent des mécanismes officiels pour coordonner leurs programmes individuels, tout en gardant la responsabilité.

Collaboration : les organismes établissent des partenariats officiels, collaborent et partagent des ressources pour atteindre un but commun.

Organismes multiples investis de responsabilités distinctes

Ce modèle reflète le mode actuel de gouvernance dans le cadre duquel les responsabilités découlent principalement des compétences exercées conformément à des lois et à des mandats particuliers des organismes. Dans le cas de la voie navigable, Parcs Canada administre une grande partie du fond marin, de même que les terres qui lui appartiennent (postes d'éclusement, canaux en tranchées et autres terrains). La coopération, la coordination et la collaboration, soit à l'intérieur du gouvernement fédéral soit entre le gouvernement fédéral, la province, les organismes de conservation et les municipalités, sont limitées et sans caractère officiel.

Ce modèle permet aux organismes de se concentrer sur la réalisation de leurs mandats respectifs, mais il est limité par divers facteurs. Le mandat de Parcs Canada relativement aux ressources historiques ne s'applique pas entièrement à toute la gamme des avantages généraux qu'offre la voie navigable au public. D'autres valeurs de la voie navigable peuvent relever d'organismes qui ont d'autres mandats ou être partagées avec ces organismes. Certaines valeurs de la voie navigable ne peuvent être protégées qu'en partie par les organismes existants. Dans d'autres cas, il n'y a aucun organisme, aucune loi, ni aucun « champion » pour les protéger.

Organismes bénévoles de coordination

Ce modèle a gagné en popularité pour résoudre des problèmes dans les régions où il existe des réseaux complexes de compétences multiples, en particulier aux États-Unis. Il vise à regrouper des collectivités et des organismes disparates pour concevoir et coordonner la mise en œuvre d'une vision partagée d'une vaste région géographique aux caractéristiques communes. En voici des exemples.

Le John M. Chafee Blackstone River Valley National Heritage Corridor⁴ est un corridor de 75 kilomètres et de 162 000 hectares qui compte 24 villes et villages et plus d'un million de résidents entre Worcester, au Massachusetts et Providence, au Rhode Island. Le corridor a été créé par une loi du Congrès pour protéger les ressources naturelles et culturelles et offrir des possibilités récréatives. La promotion d'économies durables et appropriées pour les collectivités et l'éducation du public sont également des objectifs importants.

Contrairement à un parc national traditionnel, le Corridor patrimonial n'est ni le propriétaire ni le gestionnaire des terres situées dans ses limites. La Commission du corridor patrimonial travaille plutôt en collaboration avec divers organismes fédéraux, étatiques et locaux, de même qu'avec de nombreux organismes sans but lucratif privés afin non seulement de protéger les lieux et les ressources de la vallée Blackstone, mais également de maintenir l'esprit d'innovation et d'ingéniosité qui en fait un endroit spécial⁵. [TRADUCTION]

La Commission compte 25 membres qui représentent le gouvernement de l'État et le gouvernement fédéral, les collectivités et divers organismes. Selon ses estimations, elle a

⁴ Se reporter à Jessica Brown, Nora Mitchell et Jacquelyn Tuxill, « Partnerships and lived-in landscapes: an evolving US system of parks and protected areas », *Parks*, vol. 13, n° 2, 2003.

⁵ <http://www.nps.gov/blac/parkmgmt/whats-a-corridor.htm>.

favorisé la mise en œuvre de projets de partenariat dont la valeur dépasse 500 millions de dollars depuis qu'elle existe.

À New York, la **Hudson River Greenway** a été créée « pour faciliter l'élaboration d'une stratégie régionale volontaire axée sur la préservation des ressources scéniques, naturelles, historiques, culturelles et récréatives, tout en favorisant un développement économique compatible et en maintenant la tradition de la prise de décisions locales sur l'aménagement du territoire⁶ ». [TRADUCTION]

Créée par une loi de l'État, la Greenway fournit un cadre à la collaboration volontaire des 242 collectivités et donne aux citoyens la possibilité de prendre part à ce qui a été décrit comme une « approche de planification axée sur la participation ». La Greenway s'occupe également d'aménagement régional, d'accès du public et d'éducation sur le patrimoine et l'environnement.

Le Greenway Communities Council compte 27 membres nommés par l'État et les municipalités et guide l'orientation générale de la Greenway. Divers programmes de financement et programmes techniques appuient les travaux de ce conseil.

Ces organisations et d'autres semblables sont créées en vertu de lois à fins spéciales; elles ont généralement un vaste mandat, mais elles sont petites en termes de taille et de budget; elles coordonnent des organismes techniques et consultatifs qui ne possèdent pas de terres ou qui n'ont pas de responsabilités prévues par règlement; et elles se fondent sur des objectifs communs, des partenariats et des fonds recueillis par des organismes en place pour faire progresser leurs travaux.

Mécanismes officiels de coordination

Les trois exemples ci-dessous illustrent des types d'ententes officielles qui prévoient le partage des responsabilités d'administration de lois ou de règlements par des organismes ou le transfert de ces responsabilités entre eux. Il faut parfois recourir à des organismes existants ou en créer de nouveaux pour mettre en œuvre ces ententes officielles, sans pour autant créer d'outil de réglementation additionnel.

Approche du guichet unique de services

Les bureaux de Service Canada offrent une formule de « guichet unique » aux citoyens qui veulent se renseigner sur de nombreuses lois fédérales et provinciales ou obtenir des services. Il n'y a pas de transfert de responsabilités, mais le service au public est simplifié et plus efficace. Il en résulte généralement une simplification de l'application des règlements.

Protocoles réglementaires interorganismes

Lorsque deux ou plusieurs instances possèdent des régimes réglementaires aux processus et aux objectifs analogues, elles peuvent, au moyen d'une entente, appliquer un seul processus pour répondre à toutes les exigences. Cette situation s'est produite à l'occasion lors de processus d'évaluation environnementale qui comportaient des exigences fédérales, provinciales ou territoriales. Les gouvernements en cause s'entendent simplement sur l'organisme qui assumera la direction et le processus à appliquer.

⁶ <http://www.hudsongreenway.state.ny.us/overview.htm>.

Administration par un seul organisme des lois de plusieurs instances

Il est courant qu'un organisme administre et applique les lois d'un autre organisme. Les représentants de l'application de la loi à Parcs Canada, par exemple, peuvent appliquer une vaste gamme de lois fédérales et provinciales. Par entente ou « contrat », plusieurs organismes fédéraux peuvent agir au nom de Pêches et Océans pour administrer des aspects de la *Loi sur les pêches*.

Organismes à vocation spécifique – dotés de mandats de surveillance

Les organismes à vocation spécifique dotés de pouvoirs officiels de réglementation représentent une forme intégrée plus complète d'administration. Ils peuvent travailler en collaboration avec des organismes en place ou regrouper des responsabilités que détenaient auparavant d'autres organismes. Le plus souvent, ils possèdent un mandat général et étendu prévu par une loi et des règlements connexes qui visent les terres et/ou les eaux publiques et privées; ils sont dirigés par un conseil d'administration nommé qui tient des assemblées publiques, mais ils ne possèdent pas ou ne gèrent pas de terres.

CORTS – Conseil national des voies navigables

En 1971, le professeur George Rich de l'Université de Waterloo s'est penché sur la responsabilité et l'administration du canal Rideau et de la voie navigable Trent–Severn. Il a défini une voie navigable comme un « corridor » qui comprend les eaux et les terres contiguës. Il a parlé d'une « voie navigable nationale » d'une grande valeur pour la nation, la province et en particulier les collectivités qui la longent, sur les plans des loisirs, de l'histoire et de la conservation.

M. Rich a constaté que 21 organismes différents administraient 37 mesures législatives fédérales et 32 mesures législatives provinciales. Un certain nombre d'organismes « infraprovinciaux », par exemple les municipalités et les organismes à vocation spécifique, faisaient également partie des organismes qui détenaient un intérêt administratif. Il a conclu que la responsabilité de l'administration de la voie navigable incombait à la fois au gouvernement fédéral et au gouvernement provincial et il a observé que des situations semblables faisaient habituellement l'objet d'une certaine forme de coordination officielle.

Le professeur Rich a recommandé la création d'un conseil national des voies navigables qui se composerait de représentants du gouvernement fédéral, des gouvernements provinciaux et des citoyens et dont la fonction principale serait de servir d'« agent d'intégration intergouvernementale⁷ ». Le conseil coordonnerait la participation d'une vaste gamme d'intérêts gouvernementaux et de citoyens et déterminerait l'orientation stratégique. Les organismes demeureraient responsables de la gestion et du financement de leurs propres programmes connexes.

Le conseil serait principalement un organisme de coordination, mais le professeur Rich a également proposé qu'une déclaration de principes sur l'aménagement du territoire, limitée aux questions de la voie navigable, ait préséance sur les plans officiels locaux. En pratique, il estimait que ces pouvoirs complèteraient plus souvent qu'ils ne remplaceraient l'orientation locale de la planification. Le conseil pourrait également se porter acquéreur de terres.

⁷ Rich, George S. 1971. *National Waterways*, p. 44.

Commission de l'escarpement du Niagara (CEN)

Le gouvernement de l'Ontario a créé la CEN en 1973. La Commission administre ce qu'on a qualifié de « premier plan environnemental à grande échelle du Canada⁸ »; il s'applique à l'« aire de planification de l'escarpement », qui comprend à la fois l'escarpement et les terres voisines. Exception faite de toutes les terres qui relèvent de la province, cette formule s'apparente à la voie navigable et aux terres contiguës. Les plans officiels des municipalités doivent être conformes au plan de la CEN (la province en a approuvé la toute dernière version en 2005). La CEN délivre également des permis d'aménagement.

La CEN est composée de 17 membres nommés par la province. Neuf, y compris le président, sont des membres « généraux », tandis que les huit autres représentent diverses localités. La Commission se réunit mensuellement.

Adirondack State Park Agency

L'État de New York a créé cet organisme en 1971 pour élaborer et administrer des plans d'aménagement du territoire pour l'Adirondack State Park. Le parc couvre 2 424 000 hectares, dont 48 % appartiennent à l'État, et 52 % à des intérêts privés. L'organisme n'est pas propriétaire foncier. Un ensemble de règlements s'applique aux rives de la plupart des plans d'eau du parc, quelle que soit la municipalité dans laquelle se trouvent ces plans d'eau.

Un conseil composé de 11 membres dirige l'organisme. Huit membres sont nommés par le gouverneur de l'État et les trois autres sont des chefs politiques des différents services de l'État.

California Coastal Commission

La California Coastal Commission est un organisme d'État créé en 1976 pour administrer 1 770 kilomètres de littoral de la côte du Pacifique. Elle a pour mandat de « maximiser l'accès public à la côte, sur toute sa longueur, et de maximiser les possibilités de loisirs du public dans la zone côtière, conformément à de solides principes de conservation des ressources et aux droits protégés par la Constitution des propriétaires privés⁹ ». La Commission planifie et réglemente l'aménagement et l'utilisation des ressources naturelles, en partenariat avec les administrations locales.

On relève trois grandes caractéristiques. Premièrement, la Commission et les administrations locales élaborent conjointement des plans pour le littoral. Le pouvoir de délivrer des permis d'aménagement est transféré à l'échelle locale une fois le plan approuvé par la Commission; l'accès public à la côte est une condition de délivrance de la plupart des permis. Deuxièmement, la « zone côtière » sur laquelle la Commission exerce ses pouvoirs comprend 606 000 hectares de terres et s'étend sur environ cinq kilomètres dans l'océan Pacifique. Troisièmement, comme la Commission respecte les dispositions de la *Coastal Zone Management Act* fédérale, elle a le pouvoir de gérer les activités fédérales qui influencent la zone côtière¹⁰.

⁸ http://www.escarpment.org/pdfandword_files/nec_permitbooklet.pdf.

⁹ <http://www.coastal.ca.gov/access/acndx.html>.

¹⁰ http://www.coastal.ca.gov/publiced/Comm_Brochure.pdf; http://www.cr.nps.gov/local-law/FHPL_CstlZoneMngmt.pdf.

La Commission travaille en partenariat avec la California Coastal Conservancy, autre organisme d'État. Cette dernière finance, achète, aménage et gère l'accès conformément au régime de planification et de réglementation de la Commission.

La Commission compte 12 membres votants et 4 membres non votants. Six membres votants sont des « membres du public » et six sont des représentants locaux élus des districts côtiers. Tous les membres votants sont nommés soit par le gouverneur, soit par les organismes politiques de l'État.

Organismes à vocation spécifique – dotés de mandats de surveillance et de propriété

La forme d'administration la plus complète implique des organismes à vocation spécifique qui possèdent également des terres et des biens qui les aident à réaliser leur mandat.

Commission des parcs du Niagara

La CPN possède et exploite un ensemble de parcs et d'attraités liés entre eux sur plus de 1 720 hectares de terres qui s'étendent sur 56 kilomètres entre les lacs Ontario et Érié, le long de la rivière Niagara. La CPN est un organisme du gouvernement de l'Ontario, entièrement autonome sur le plan financier. Ses parcs, ses espaces verts, ses promenades et ses sentiers sont gratuits, mais la Commission encaisse les recettes des boutiques de cadeaux, des terrains de golf, des restaurants, des attraités et du stationnement, de même que des permis de prélèvement d'eau et des baux immobiliers liés à la production d'hydroélectricité le long de la rivière Niagara.

La CPN possède son propre corps de police et dirige tous les services de gestion foncière comme l'entretien des routes et la collecte des ordures. Elle peut emprunter de l'argent et acheter des terres, et elle possède également des pouvoirs d'expropriation. La province peut également « céder à la Commission toute partie des rives ou du lit de la rivière Niagara ou des terrains immergés par cette rivière qui donnent sur les parcs » et appartiennent à la Couronne du chef de l'Ontario¹¹. La CPN peut adopter des règlements sur les utilisations, les activités et les droits, et elle peut approuver des panneaux à moins de 400 mètres de sa propriété.

La province nomme un conseil d'administration composé de 10 à 12 membres. Chacune des quatre municipalités situées le long de la rivière Niagara est représentée par un seul membre de son conseil élu.

Commission de la capitale nationale¹²

La CCN possède 100 000 hectares dans la région de la capitale du Canada, dans les villes d'Ottawa, en Ontario, et de Gatineau, au Québec, et dans les environs. Son portefeuille de biens immobiliers comprend un parc naturel de 33 000 hectares, les trois quarts d'une ceinture verte de 20 000 hectares qui appartient au gouvernement fédéral, et de nombreux parcs urbains, promenades, corridors d'espaces verts et bâtiments patrimoniaux. Le public peut utiliser la plupart des terres, mais certaines sont également louées à des fins agricoles, commerciales et récréatives. Des règlements régissent les activités sur les terres qui appartiennent à la CCN.

¹¹ http://www.e-laws.gov.on.ca/DBLaws/statutes/french/90n03_f.htm.

¹² Panel de la Revue du mandat de la CCN, *La Commission de la capitale nationale : Ouvrir de nouveaux horizons*, décembre, 2006, disponible à : http://www.mandatccn.ca/fr/CCN_rapport_f.pdf.

La CCN détient de vastes responsabilités quant à la coordination de la politique foncière pour ses propres terres et d'autres terres fédérales de la région de la capitale. La *Loi sur la capitale nationale* donne à la CCN le pouvoir d'approuver la vente de terres, l'aménagement ou la construction sur toutes les autres terres fédérales de la région de la capitale nationale. Le gouvernement fédéral nomme son conseil d'administration qui compte des représentants de toutes les régions du pays, de même que des villes d'Ottawa et de Gatineau. Des réformes récemment proposées, si elles sont mises en œuvre, amélioreront la transparence de son processus décisionnel.

Résumé

Le présent document aborde plusieurs aspects clés de la gouvernance de la voie navigable Trent–Severn. À la base, les auteurs présument que les caractéristiques culturelles et naturelles distinctes et variées de la voie navigable continueront de susciter l'attention particulière du gouvernement. Le document décrit des modèles de gouvernance qui ont été adoptés ailleurs pour réaliser les objectifs de politique générale d'autres paysages régionaux exceptionnels. L'analyse soulève plusieurs questions clés :

- Les objectifs de politique générale visant la voie navigable – et sa définition géographique – sont-ils clairement énoncés et font-ils place à tout son potentiel? Dans la négative, faut-il définir une nouvelle vision?
- La structure de gouvernance actuelle peut-elle permettre d'atteindre efficacement un large éventail d'objectifs de politique générale qui pourraient être souhaitables dans l'optique d'un avenir durable de la voie navigable? Cette structure de gouvernance sert-elle avec efficacité et efficience les citoyens?
- Dans la négative, quel modèle de gouvernance pourrait convenir? Quels aspects d'un ou de plusieurs des modèles présentés dans le présent document le modèle privilégié retiendrait-il?
- Quels pouvoirs et processus – y compris la participation des citoyens – permettraient le mieux de susciter et de maintenir un soutien général et inclusif en faveur d'un avenir durable de la voie navigable, c'est-à-dire seraient le mieux à même d'enraciner une compréhension commune de sa raison d'être, une vision, de même que les structures de gouvernance et les outils nécessaires à la réalisation de cette vision?

Voici une liste des caractéristiques bénéfiques des modèles de gouvernance décrits dans le présent document :

- la visibilité et l'accessibilité du public, de même qu'un souci particulier du client et utilisateur des services;
- un processus décisionnel démocratique, cohérent, transparent et responsable;
- des opérations efficaces, axées sur les résultats et assorties d'objectifs mesurables;
- une visibilité et des communications avec le monde extérieur;
- un pouvoir indépendant et un solide leadership, en concertation avec d'autres;
- la capacité de planifier en vue de l'avenir;
- la continuité de la pertinence historique et l'application de principes de pérennité et de protection des ressources, en tant que piliers de la gestion du bien public.

Afin de maximiser la valeur publique de la voie navigable, sa gestion pourrait comprendre les activités suivantes :

- Planification (vision, immobilisations et aménagement du territoire)
- Opérations (gestion de l'eau et des écluses)
- Préservation
- Protection
- Promotion
- Programmes
- Éducation
- Communications
- Application de la loi
- Résolution des conflits

L'examen, par la Commission, de la nécessité d'apporter des améliorations à la gouvernance de la voie navigable, de même que la nature possible de ces améliorations, fait aborder des sujets qui touchent à peu près tous ceux qui ont à voir avec la voie navigable. Qu'en pensez-vous?



Panel on the Future of the Trent-Severn Waterway
Commission sur l'avenir de la voie navigable Trent-Severn

DOCUMENT DE TRAVAIL N^o 6
COMPÉTENCES SUR LA VOIE NAVIGABLE
POUVOIRS ET RESPONSABILITÉS

Ces documents de travail ne représentent ni les conclusions ni les positions de la Commission. Ils visent à susciter des discussions sur certains des grands enjeux relatifs à la voie navigable.

Introduction

Dans ses écrits datant de 1938, Robert Dornan, juriste du gouvernement fédéral, a employé le terme « confuse » pour décrire la compréhension qu'ont les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral de la compétence sur la voie navigable et a proposé d'analyser la question de la compétence sous un tout nouvel angle¹.

Presque depuis le début de la construction, les questions de propriété, et par le fait même, de pouvoir juridique et de compétence à l'égard de la voie navigable Trent-Severn, posent des difficultés aux citoyens et aux administrateurs. Ces questions font l'objet, au moins depuis les années 1940, voire peut-être même avant, de consultations auprès d'un large éventail d'instances juridiques et de discussions officielles avec les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral.

Le présent document résume les problèmes de compétence et les conclusions des discussions visant à résoudre ces problèmes. Il tient compte des aspects qui s'appliquent aux lacs et aux rivières qui forment la voie navigable proprement dite ainsi qu'au réseau complexe de lacs réservoirs et de rivières qui assurent le maintien du niveau d'eau nécessaire à la navigation. Le document souligne l'importance de déployer des efforts pour trouver une solution définitive aux problèmes et propose plusieurs options aux gouvernements.

Le présent document ne vise pas à valider une façon particulière d'aborder la compétence. Il a plutôt comme objectif de s'inspirer du travail accompli au fil des ans par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et de présenter des arguments en faveur de l'option qui répondra le mieux aux intérêts des Canadiens dans l'avenir.

¹ Ministère des Transports – Note de service à l'attention de M. Smart, le 26 juillet 1938.

Pourquoi est-il si important de résoudre les problèmes de propriété et de compétence?

La compétence était, et est encore, la voie essentielle pour définir les responsabilités fiduciaires et les pouvoirs en matière de gestion de la voie navigable dans l'intérêt public. La composante axée sur les pouvoirs confère la capacité juridique et l'obligation de superviser les processus et les activités qui se déroulent sur les terres et dans l'eau afin que l'intérêt public soit protégé. La composante axée sur la responsabilité fiduciaire confère à un ordre de gouvernement l'obligation de s'assurer que la terre est gérée dans une optique de protection de l'intérêt public.

Une confusion ou une incertitude entre les ordres de gouvernement quant à leurs champs de compétence peut entraîner l'absence de l'exercice d'une compétence ou encore l'exercice d'une compétence discutable, ce qui peut nuire à l'intérêt public. Il existe aussi la possibilité d'un chevauchement improductif des compétences. Cette incertitude sème inévitablement de la confusion dans l'esprit des citoyens et des intervenants.

Contexte

(a) Textes juridiques et législatifs

Il existe une longue liste de références juridiques qui décrivent les lois et les décisions de tribunaux se rapportant à la compréhension des problèmes de propriété et de compétence. Voici quelques-unes des principales références :

- La Loi du Canada de 1859 (26 mars) énumère les ouvrages publics de la baie de Quinte au lac Scugog et aux chutes Fenelon qui sont sous l'égide du ministère des Travaux publics nouvellement créé.
- La *Loi de 1867 sur l'Amérique du Nord britannique*, à l'annexe 3, traite au point 1 des canaux et au point 5 des ouvrages d'aménagement des fleuves, rivières et lacs qui sont sous la propriété et la compétence exclusive du Dominion du Canada².
- La Loi fédérale de 1879 (15 mai) crée le ministère des Chemins de fer et Canaux.
- Le décret provincial de 1905 (22 juillet) transfère certains barrages, canaux et autres ouvrages au gouvernement fédéral, notamment des barrages dans la région de Haliburton, ainsi que le droit d'utiliser les lacs Haliburton comme réservoirs pour la voie navigable Trent-Severn. Le transfert est accepté par un décret du Dominion du Canada en 1906.
- La décision rendue par la Cour de l'Échiquier en 1919 (26 mai) stipule que l'ensemble de la rivière Trent du lac Rice à la baie de Quinte fait partie du canal et appartient, par le fait même, à la Couronne fédérale.

² Les terres et les eaux qui ne figurent pas dans l'énumération relèvent des provinces.

De nombreux autres textes de loi et décrets traitent de décisions liées à l'exercice de pouvoirs fédéraux qui s'appliquent à des aspects de la voie navigable, cependant, aucun ne traite avec une précision absolue du problème de la compétence.

Aux termes de la *Loi sur le ministère des Transports*, le ministre « a compétence sur les canaux de l'État, de même que sur les ouvrages, bâtiments et terrains qui en constituent des dépendances ou des annexes »³. Dans la *Loi*, les canaux sont définis comme suit :

Les canaux, avec leurs écluses, de propriété fédérale, ainsi que ceux dont l'acquisition, la construction, l'agrandissement, la réfection ou l'amélioration ont été réalisés aux frais de l'État ou grâce à des crédits votés à cette fin - et non seulement à titre de subvention - par le Parlement. Sont par ailleurs assimilés aux canaux ainsi définis les ouvrages, bâtiments et terrains qui en constituent des dépendances ou des annexes ou qui sont placés par le gouverneur en conseil sous l'autorité du ministre ou sous sa compétence.

Le Règlement sur les canaux historiques, également connu sous le nom de « Règlement concernant la gestion, l'entretien, le bon usage et la protection des canaux historiques administrés par le Service canadien des parcs », définit un canal historique de la façon suivante : « canal figurant à la colonne 1 de l'annexe 1 ». L'annexe 1, qui fait uniquement référence à la « Voie navigable Trent-Severn, y compris le canal Murray », ne décrit pas en détail l'étendue du canal.

(b) La compétence par l'exercice

C'est parfois par l'application ou la revendication d'un pouvoir que l'on comprend l'étendue de la compétence d'un ordre de gouvernement. En règle générale, le gouvernement fédéral a toujours exercé ses pouvoirs découlant du Règlement sur les canaux historiques pour l'ensemble de la voie navigable, à l'exception des lacs Simcoe et Couchiching et de la rivière Holland. Pour ces plans d'eau, un certain nombre de pouvoirs provinciaux ont été appliqués au moyen d'une « entente à l'amiable », selon la terminologie employée par certaines sources, bien qu'il n'existe aucune preuve officielle de cette entente. Fait exception à cette règle l'administration des aides à la navigation utilisées sur les trois plans d'eau qui continue de relever du gouvernement fédéral.

Le gouvernement fédéral exerce aussi sa compétence sur la majeure partie de la voie navigable par la vente de terres rapportées.

Le gouvernement fédéral a exercé ses pouvoirs aux termes de la *Loi sur les forces hydrauliques du Canada* par la délivrance de permis à la plupart des installations hydro-électriques situées le long de la voie navigable. Les recettes provenant des redevances d'utilisation d'énergie hydraulique reviennent au gouvernement du Canada.

Toujours en ce qui concerne la voie navigable proprement dite, le gouvernement de l'Ontario a toujours exercé ses pouvoirs en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* par l'imposition d'un permis pour le prélèvement de plus de 50 000 litres d'eau par jour et d'une licence ou d'un permis pour les installations sanitaires et les égouts de décharge d'eaux pluviales dans les municipalités.

³ Ces pouvoirs s'étendent aussi aux ministres responsables de Parcs Canada depuis 1972.

La compétence et les responsabilités en ce qui concerne les déversements de contaminants ainsi que le dragage et l'évacuation de contaminants suscitent une confusion générale à l'heure actuelle. La Garde côtière canadienne, Environnement Canada et le ministère de l'Environnement de l'Ontario (MEO) sont généralement d'avis que Parcs Canada est responsable des interventions en cas de déversement et de la conduite des opérations de nettoyage même si le MEO semble exercer certains pouvoirs juridiques et autres pouvoirs connexes dans le cas de déversements dont l'origine peut être formellement établie.

Le réseau hydrographique qui renferme les lacs réservoirs est géré comme s'il relevait exclusivement de la province aux fins de délivrance de permis de prélèvement d'eau et d'approbation des travaux effectués dans l'eau.

(c) Discussions fédérales-provinciales

Depuis de nombreuses décennies, les gouvernements provinciaux et le gouvernement fédéral tiennent des discussions sur les problèmes de propriété et de compétence. Ces discussions sont axées principalement sur la voie navigable proprement dite et non sur les lacs réservoirs. La correspondance et les comptes rendus de réunions témoignent de la prise de conscience de l'avantage d'une clarification pour toutes les parties et font la chronique d'une série d'efforts collectifs visant à établir une compréhension commune de la propriété et de la compétence. Dans une lettre datée du 29 août 1960 adressée à George Hees, ministre des Transports, le ministre des Terres et des Forêts de l'Ontario, J.W. Spooner, indique ce qui suit : « l'administration des terres publiques sera grandement facilitée par une meilleure compréhension des compétences respectives des autorités provinciales et fédérales. » [traduction]

1978

Le 8 novembre 1978, des représentants fédéraux et provinciaux se sont réunis à la suggestion de la province⁴. Une ébauche du « document d'information » préparée par des représentants de Parcs Canada a été présentée et le procès-verbal de la réunion de Parcs Canada indiquait ce qui suit : « les représentants provinciaux ont mentionné que le document d'information était une déclaration raisonnable des circonstances et que celles-ci ressemblaient dans une large mesure à celles décrites dans le document. » [traduction] En résumé, le document contenait l'information ci-dessous.

- La confusion et les différends entre la province et le gouvernement fédéral en ce qui concerne la compétence ont donné lieu à différentes interprétations de la portée de l'article 108 et de l'annexe 3 de la *Loi de 1867 sur l'Amérique du Nord britannique*.
- Selon un avis juridique donné au gouvernement fédéral, les lits de la voie navigable relèvent de la Couronne fédérale, mais cette question ne pourra « probablement être tranchée que par les tribunaux ».
- Les deux ordres de gouvernement reconnaissent les problèmes qui sont associés à l'incertitude liée à la propriété et à la compétence.

⁴ Keenan, 17 août 1978.

- Il existe une forte incohérence en ce qui a trait à l'administration réglementaire dans les différents tronçons de la voie navigable.
- Le public a, à maintes reprises, exprimé des préoccupations à l'égard de la confusion et du manque de certitude quant à la délivrance des permis liés aux lots d'eau et des conflits entre la Couronne fédérale et des particuliers concernant la propriété.
- Le manque de clarté a grandement gêné les efforts du gouvernement fédéral visant à obliger les utilisateurs commerciaux des lots d'eau à se procurer un permis.

Plusieurs solutions ont été proposées en remplacement du statut quo.

- a. Codifier la situation actuelle au moyen d'une entente officielle avec la province dans le but de « morceler » la voie navigable pour des raisons administratives.
- b. Négocier le plein pouvoir du gouvernement fédéral comme cela a été fait pour le canal Rideau.
- c. Adopter l'approche des « lacs réservoirs » où l'Ontario aurait un droit réel immobilier dans toutes les eaux souterraines sauf dans les chenaux artificiels, et le gouvernement du Canada conserverait ses « droits dans les eaux ».
- d. Adopter l'approche des « ports » où les négociations permettraient d'établir les secteurs à conserver par le gouvernement du Canada, notamment les eaux souterraines, et confirmer l'information par un levé et une description.

Bien qu'aucune recommandation officielle n'ait été formulée dans le document d'information, « l'approche des ports » était celle préconisée.

1988

Le 26 avril 1988, des représentants provinciaux et fédéraux se sont réunis pour discuter de plusieurs questions liées aux droits réels immobiliers de Parcs Canada en Ontario. Le procès-verbal de la réunion contient les informations suivantes :

- Le directeur intérimaire de la Direction de la gestion des terres au ministère des Richesses naturelles de l'Ontario a confirmé qu'il n'existait, selon lui, « aucun problème de propriété le long du canal Rideau et que celui-ci est sous la compétence fédérale. » [traduction] Il est également d'avis que « la voie navigable Trent-Severn est aussi sous la compétence fédérale, à l'exception des lacs réservoirs » [traduction] qui comprennent, selon sa définition, les lacs Haliburton, Simcoe et Couchiching.
- Trois approches ont été proposées pour résoudre le problème de propriété le long de la voie navigable Trent-Severn.
 - Approche officielle – avant-projet de Loi
 - Protocole d'entente
 - Traiter les problèmes propres à chaque site, puis promulguer un décret.

- Le plan d'action ci-dessous a été adopté.
 - La préparation d'un décret cadre visant à renoncer aux revendications relatives à des droits réels immobiliers que la province pourrait avoir à l'égard du canal Rideau.
 - La signature d'un protocole d'entente pour la voie navigable Trent–Severn, qui officialise les compétences sur les terres de la Couronne fédérale et qui établit un mécanisme d'examen des terres propres à chaque site pouvant fait l'objet d'un conflit d'intérêt à l'échelle provinciale ou fédérale.

Situation actuelle

Le décret provincial recommandé visant à clarifier les droits de propriété et la compétence sur le canal Rideau a été promulgué le 8 décembre 1991. La situation de la voie navigable, quant à elle, n'a pas évoluée. Des discussions ont eu lieu entre Parcs Canada et la province à l'échelle locale dans le but de « tracer des lignes sur une carte » et quelques levés précis ont été réalisés. Les principes et les méthodologies n'ont pas été reconfirmés par les instances supérieures au cours des dernières années.

Au moyen d'un addenda, le problème de la compétence a été examiné à nouveau en 1996 en liaison avec une proposition d'imposer un permis de lot d'eau envisagé depuis de nombreuses années. L'avis juridique obtenu concernant cette proposition a soulevé une question connexe – à savoir le besoin de confirmer la propriété des ressources naturelles et de l'eau en particulier. D'après un document de travail distinct sur « l'amélioration de la gouvernance », la province et le gouvernement fédéral semblent revendiquer un droit de propriété sur l'eau par l'imposition de divers permis et licences. L'avis juridique de 1996 recommandait de clarifier cette ambiguïté dans le décret proposé.

En résumé :

- Les deux ordres de gouvernement, au niveau des représentants, ont convenu à plusieurs reprises que la clarification des questions de propriété et de compétence serait dans le meilleur intérêt public.
- Les deux ordres de gouvernement ont manifesté officiellement leur appui à une approche où les lignes géographiques de compétence seraient négociées et confirmées au moyen d'un processus qui accorde à celles-ci une certaine valeur juridique.
- Il n'existe aucune information selon laquelle les gouvernements auraient tenu des discussions sur la « propriété des ressources naturelles », en particulier la propriété de l'eau. Les problèmes relatifs aux lacs réservoirs n'ont pas été soulevés.
- L'établissement d'une définition précise du mandat et de la gouvernance de la voie navigable dans l'avenir dépend, dans une certaine mesure, de la résolution de ces problèmes. Cela est particulièrement important si l'on souhaite assurer la protection adéquate des ressources naturelles et culturelles et réglementer l'utilisation des terres et de l'eau dans l'intérêt public.

Solutions proposées pour la clarification des compétences

1. Les accords constitutionnels standards sont respectés et pris en compte.
2. Les instruments juridiques pertinents sont compris, respectés ou modifiés, s'il y a lieu.
3. Les points forts et le mandat des gouvernements et de leurs organismes, notamment leur soutien réglementaire et stratégique, sont respectés et pris en compte.
4. La protection des ressources culturelles et naturelles est améliorée.
5. L'incohérence réglementaire, la complexité et le chevauchement des tâches sont réduits.
6. Les recettes sont distribuées équitablement en fonction des besoins en investissement et des exigences opérationnelles.

Options pour la voie navigable proprement dite⁵

Option 1 – Codifier le statut quo

- ✓ La compétence fédérale s'étendrait à l'ensemble de la voie navigable, à l'exception des lacs Simcoe et Couchiching, notamment du lit d'eau à la laisse des hautes eaux.
- ✓ Les lacs, les rivières, les fleuves et les chenaux comportant des chenaux de navigation seraient inclus dans la définition de la voie navigable;
- ✓ La compétence fédérale ne viserait pas les eaux ni les lits des affluents et des rivières qui se jettent dans la voie navigable tel que défini ci-dessus, sauf si ceux-ci comportent des chenaux de navigation.
- ✓ Les barrages exploités par le gouvernement fédéral et lui appartenant, notamment ceux situés dans la voie navigable et les lacs réservoirs, seraient inclus dans la définition de la voie navigable aux fins d'application du Règlement sur les canaux historiques. Les barrages dans les lacs réservoirs feraient l'objet d'une description officielle au moyen d'un règlement ou d'un levé et d'un titre.
- ✓ « Les droits dans les eaux » seraient reconnus officiellement en ce qui concerne la voie navigable.

Incidences de cette option

- Il faudrait établir un mécanisme de codification et de description qui engloberait la définition des compétences aux embouchures des affluents et des rivières.
- Des discussions devraient avoir lieu pour déterminer la façon de gérer le chenal de navigation qui traverse les lacs Simcoe et Couchiching. Il faudrait aussi déterminer si les aides à la navigation et d'autres questions connexes devraient être assujetties au Règlement sur les canaux historiques.

⁵ Les options présentées s'appuient sur les conclusions des discussions fédérales et provinciales antérieures.

- Il faudrait déterminer comment et en vertu de quelle loi le passage Atherley (entre les lacs Simcoe et Couchiching) serait administré compte tenu de la présence du lieu historique national des Barrages-de-Pêche. Les Premières nations devraient participer à ces discussions.
- Une analyse des incidences de la codification sur les droits réels immobiliers des Premières nations serait nécessaire – celle-ci devrait être effectuée en partenariat avec les Premières nations concernées.
- Des principes généraux devraient être établis pour déterminer les besoins en terres aux alentours des barrages qui ne font pas partie du réseau principal de la voie navigable.
- Les « droits dans les eaux » devraient être précisés, particulièrement en ce qui concerne les projets hydroélectriques n'ayant pas été autorisés en vertu d'un permis par le gouvernement fédéral. On devrait aussi se pencher sur l'application de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, en particulier sur l'article 35 portant sur les permis de prélèvement d'eau.
- Des précisions seraient nécessaires sur les rôles et les responsabilités liés aux contaminants et aux déversements.
- Il faudrait élaborer un protocole d'entente. Celui-ci devrait préciser la législation applicable afin que l'Agence et le public aient une meilleure compréhension des responsabilités et des pouvoirs.
- Le gouvernement du Canada aurait avantage à mieux comprendre ses obligations et les besoins en ressources aux fins de l'administration et de l'application du Règlement sur les canaux historiques.

Option 2 – Réduction de la compétence fédérale au moyen d'une entente

- ✓ Cette option est décrite de façon générale dans une lettre de J.C. Christakos, datée du 17 août 1978, à l'attention de M. J.W. Keenan, ministre des Richesses naturelles de l'Ontario.

Bref, je suis d'avis que Parcs Canada souhaite conserver ses pleins pouvoirs sur le canal comme tel et sur d'autres composantes qui y sont directement liées, comme les écluses, les barrages, les corridors étroits, le droit de contrôler les niveaux, l'écoulement et l'utilisation de l'eau pour la production d'électricité, etc. ainsi que la protection du chenal de navigation, à savoir le dragage, l'élimination des plantes nuisibles, etc. Cela mis à part, l'Ontario devrait pouvoir exercer les responsabilités provinciales qui lui incombe normalement ailleurs dans la province. [traduction]

- ✓ Dans le but de refléter l'intention déclarée de la définition de « canal » dans la *Loi sur le ministère des Transports*, la compétence fédérale doit être réduite pour se limiter aux ouvrages construits comme les écluses, les barrages (notamment ceux dans les lacs réservoirs), les ponts et les canaux artificiels.

- ✓ La compétence fédérale s'étendrait aussi aux chenaux de navigation officiels.
- ✓ Le gouvernement du Canada conserverait ses droits dans les eaux.

Incidences de cette option

- Il faudrait mettre en place des mécanismes visant à définir officiellement les parcelles de terres qui continueront d'appartenir à la Couronne fédérale.
- Il faudrait établir des mécanismes visant à officialiser la compétence provinciale sur les lacs, les rivières et les fleuves qui n'appartiennent pas à la Couronne fédérale.
- La province, les municipalités et les autorités en matière de conservation assumeront la réglementation des travaux réalisés dans l'eau.
- Une analyse des incidences de cette option sur les droits réels immobiliers des Premières nations serait nécessaire – celle-ci devrait être effectuée en partenariat avec les Premières nations concernées.
- Les responsabilités provinciales en ce qui concerne les espèces en péril seraient confirmées pour toutes les terres qui n'appartiennent pas à la Couronne fédérale.
- Les permis et les licences délivrés aux termes du Règlement sur les canaux historiques visant des terres ne relevant plus de la compétence fédérale seraient transférés à la province.
- Des discussions devraient avoir lieu pour déterminer la façon de gérer le chenal de navigation. Il faudrait aussi déterminer si les aides à la navigation et d'autres questions connexes devraient être assujetties au Règlement sur les canaux historiques.
- Des discussions devraient avoir lieu sur l'application de l'article 35 de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* et d'autres questions portant sur les « droits dans les eaux ».

Les lacs réservoirs

(a) Contexte

En 1905, la province a transféré certains ouvrages et droits au gouvernement fédéral afin de permettre la création et l'exploitation d'un réseau de réservoirs servant à maintenir les niveaux d'eau dans la voie navigable. Les dispositions du décret sont rédigées comme suit :

[traduction]

1. La province transfère des écluses, barrages, ponts, *droits dans les eaux*, terres inondées et autres ouvrages au gouvernement fédéral.

2. Le gouvernement fédéral s'engage à les conserver en bon état.
3. Le gouvernement fédéral obtient le « droit de construire des réservoirs », notamment la capacité de construire de nouveaux barrages et d'accroître ou de diminuer la hauteur des barrages existants et d'augmenter ou de diminuer la taille ou la capacité d'ouverture des barrages, comme il le juge approprié.
4. Le gouvernement fédéral accepte de conserver les barrages à billes dans la mesure où ces barrages se révèlent nécessaires.
5. Le gouvernement fédéral accepte d'indemniser la province au taux de 0,50 \$ par acre pour des terres inondées non concédées par patente et d'établir des conventions d'indemnisation avec les propriétaires de terres inondées non concédées par patente et de terres sous licence ou permis.
6. La province conservera des droits miniers, et les droits des producteurs *actuels* d'hydroélectricité seront respectés.

(b) Résumé des problèmes liés aux lacs réservoirs

Pour le profane, il semble que l'effet du décret de 1905 était de transférer au gouvernement fédéral tous les droits d'utilisation de l'eau et aussi, sans doute, la propriété des lits de plusieurs bassins versants sur un vaste territoire. Ce dernier point semble être confirmé par l'obligation de verser une indemnité pour les terres inondées additionnelles.

La province administre ces plans d'eau comme s'ils relevaient exclusivement de sa compétence. La province s'occupe de délivrer des permis pour les travaux effectués dans l'eau ainsi que des permis pour l'occupation de lot d'eau. La province a délivré des permis à quelques installations hydro-électriques situées aux abords de ces eaux. Elle octroie aussi des permis pour le prélèvement d'eau dans ces bassins hydrographiques sans consulter le gouvernement fédéral.

Des discussions et des échanges de correspondance entre le fédéral et les provinces au sujet de la propriété des lits des lacs réservoirs ont eu lieu à la fin des années 1950. Une correspondance entre l'ingénieur en chef et l'avocat-conseil laissait entrevoir la possibilité que le gouvernement fédéral accepte de renoncer à toute réclamation à l'égard des lits des lacs réservoirs, bien qu'aucune preuve ne permette de confirmer qu'une telle renonciation officielle avait été faite.

Plusieurs questions sont soulevées.

- Que signifie le terme « droits dans les eaux » dans l'optique de la compétence et de la propriété des lits des lacs réservoirs et des cours d'eau qui y sont associés dans le bassin hydrographique?
- Le décret laisse-t-il sous-entendre que le gouvernement fédéral bénéficie d'un droit d'utilisation exclusif de l'eau?

- Quelle incidence le décret a-t-il sur les droits des riverains, y compris ceux existant en 1905 et ceux liés à des terres ayant été concédées par patente par la province après 1905?
- Quelle incidence le décret a-t-il sur l'exercice des pouvoirs provinciaux relatifs à ces eaux?
- Le Canada devrait-il renoncer officiellement à ses droits sur les lits des lacs réservoirs, des fleuves et des rivières? Si c'est le cas, quelles en seraient les conséquences?

Questions à répondre par le Canada et l'Ontario

La Commission sollicite les points de vue du Canada et de l'Ontario sur les questions de compétence et les options présentées ci-dessus. Voici les questions présentées :

1. Il ressort des discussions tenues que la clarification des questions de propriété et de compétence permettrait de réduire la confusion, le chevauchement de tâches et l'incohérence et contribuerait à améliorer les services offerts aux Canadiens. Êtes-vous d'accord avec cette affirmation?
2. Avez-vous une préférence pour l'une des options générales de compétence qui sont présentées dans le présent document de travail?
 - a. Le gouvernement fédéral serait propriétaire du lit de la voie navigable en tant que tel, à l'exclusion des lacs Simcoe et Couchiching, et aurait compétence sur le chenal de navigation qui traverse ces deux lacs. Le gouvernement fédéral conserverait le droit de contrôler les niveaux, l'écoulement et l'utilisation de l'eau, notamment l'eau des lacs réservoirs.
 - b. La propriété du gouvernement fédéral serait limitée au lit des tronçons « aménagés » de la voie navigable et celui-ci aurait compétence sur les chenaux de navigation. Le gouvernement fédéral conserverait le droit de contrôler les niveaux, l'écoulement et l'utilisation de l'eau, notamment l'eau des lacs réservoirs.
3. D'autres options devraient-elles être envisagées ou d'autres mécanismes devraient-ils être utilisés pour gérer les niveaux, l'écoulement et l'utilisation de l'eau?
4. De quelle façon les compétences et les responsabilités doivent-elles être exercées en ce qui concerne les lacs réservoirs de Haliburton?
5. Comment les deux ordres de gouvernement doivent-ils s'y prendre pour clarifier les compétences et les responsabilités?



Panel on the Future of the Trent-Severn Waterway Commission sur l'avenir de la voie navigable Trent-Severn

DOCUMENT DE TRAVAIL N° 7 **GESTION DE L'EAU**

Les présents documents de travail ne représentent ni les conclusions ni les positions de la Commission. Ils visent à susciter des discussions sur certains des grands enjeux relatifs à la voie navigable.

Contexte

Parcs Canada gère les niveaux et les débits d'eau sur plus de 18 000 kilomètres carrés des bassins hydrographiques des rivières Trent et Severn, principalement au nord du corridor de navigation, afin de maintenir le tirant d'eau nécessaire à la navigation le long de la voie navigable. Le tirant d'eau est maintenu au moyen de 151 ouvrages de gestion de l'eau situés le long de la voie navigable et dans 44 lacs « réservoirs » du comté d'Haliburton, ces derniers s'étendant dans une région d'environ 3 200 kilomètres carrés. La Crowe Valley Conservation Authority gère deux barrages à l'est du cours inférieur de la Trent. Des intérêts provinciaux et privés exploitent plusieurs autres petits barrages, situés principalement dans les lacs réservoirs du comté d'Haliburton.

Trent-Severn Waterway/La Voie-Navigable-Trent-Severn



Ce réseau remarquable de gestion de l'eau est né de la volonté d'acheminer du bois de l'intérieur de l'Ontario jusqu'au lac Ontario, puis vers des marchés éloignés. Au début du XX^e siècle, le réseau avait pour fonction d'accumuler et de distribuer l'eau nécessaire au maintien des niveaux d'eau pour la navigation et l'exploitation des écluses situées le long de la voie navigable.

L'exploitation du réseau fait l'objet de controverse presque depuis la construction du premier barrage presque. De nombreux intérêts ont des attentes concernant le régime de gestion qui ne sont pas toujours comblées, du moins de l'avis des intervenants. D'autres intérêts, en particulier les organismes gouvernementaux, se livrent à des activités qui influencent ou restreignent le régime.

On a souvent étudié les enjeux, les difficultés et les possibilités liés au régime de gestion de l'eau – le plus récemment en 2005, lors d'un atelier interorganismes sur la gestion de l'eau, et en 2007, dans un rapport d'une firme d'experts-conseils, commandé par Parcs Canada. On trouve en annexe du présent document des résumés de ces deux travaux¹. Le Conference Board du Canada a également étudié le vaste sujet de « la gouvernance et la gestion de l'eau au Canada ». Un résumé de ses constatations en 2007 est également joint en annexe.

Idées du document de travail

Plusieurs principes d'une gestion fructueuse de l'eau se dégagent des trois initiatives décrites ci-dessus :

- une gouvernance claire, responsable et transparente, fondée sur des politiques claires;
- une technologie à jour, notamment la surveillance en temps réel, la modélisation du réseau et le matériel de réglage du niveau de l'eau pour guider les réglages du réseau;
- des communications ouvertes et continues avec les intervenants et leur participation à divers aspects, depuis la prise de décisions jusqu'aux avis de réglage du réseau;
- l'intégration des objectifs stratégiques (y compris les eaux souterraines et de surface), assortis d'un ensemble clair de priorités et de mécanismes de résolution des conflits d'intérêt;
- des ressources financières et humaines suffisantes pour gérer le réseau et maintenir l'infrastructure dans un état à la fois sécuritaire et efficace.

L'intégration des principes qui précèdent n'appartient pas au domaine exclusif d'un seul modèle de gestion de l'eau : diverses formules peuvent être possibles. On trouve ci-après des modèles qui peuvent être envisagés pour la voie navigable et les lacs réservoirs.

Une meilleure gestion du gouvernement fédéral : Selon ce modèle, le gouvernement fédéral – par le truchement de Parcs Canada ou d'un autre ministère fédéral existant – conserve le pouvoir décisionnel en matière de gestion de l'eau. Toutefois, un mécanisme officiel assure la participation d'autres gouvernements et intervenants dans l'établissement de la politique et des protocoles qui guident la prise de décisions opérationnelles. Des efforts sont faits pour améliorer les communications afin que toutes les parties visées aient instantanément

¹ L'étude de 2007 de Parcs Canada est publiée à <http://www.tswpanel.ca/francais/default.asp>. Les lecteurs désireux d'obtenir des détails plus techniques sur le régime de gestion de l'eau et les questions qui s'y rattachent doivent consulter l'étude intitulée « Water Management Program » (Programme de gestion de l'eau) - texte en anglais seulement.

accès à l'état du réseau et aux réglages prévus des niveaux et des débits d'eau. On prévoit dans ce modèle des mécanismes officiels de résolution des conflits.

Pour réaliser ce modèle, il faut un financement fédéral à long terme additionnel pour bâtir l'organisation nécessaire à la gestion du réseau et mettre à niveau la technologie et les infrastructures. Le pouvoir décisionnel demeure à un niveau administratif.

Le partage des responsabilités – conseil de gestion de l'eau : Selon ce modèle, divers organismes qui s'intéressent à l'eau forment un « conseil » pour diriger la gestion de l'eau. Le gouvernement fédéral, par l'entremise de Parcs Canada ou d'un autre ministère, fournirait les services d'un secrétariat et l'expertise technique pour mettre en œuvre les politiques et les protocoles élaborés par le conseil. Ce secrétariat aurait également la responsabilité des communications. Les organismes participants, en plus de Parcs Canada, pourraient comprendre, au fédéral, Environnement Canada et Pêches et Océans; au provincial, les ministères des Richesses naturelles et de l'Environnement, de même que la Trent Conservation Coalition ou des organismes individuels de conservation qui font partie de la coalition. Des comités pourraient également participer en l'absence d'organismes de conservation. On rechercherait également la participation des Premières nations.

Les répercussions de ce modèle sont les suivantes : même si le gouvernement fédéral continue de posséder la majeure partie de l'infrastructure de gestion de l'eau, il n'en aurait plus le pouvoir exclusif de gestion. Il serait l'une des nombreuses voies à la table de concertation. Le financement fédéral appuierait le fonctionnement du conseil et divers organismes participeraient aux programmes sous forme de partage d'information et d'élaboration de modèles. Il faudrait établir des principes fondamentaux de gestion de l'eau pour guider les politiques et les décisions du conseil, par exemple l'état de la navigation. Les intervenants auraient la possibilité de prendre la parole aux réunions du conseil.

Un organisme voué à la gestion de l'eau : Selon ce scénario, un nouvel organisme indépendant est créé et sa seule responsabilité est la gestion de l'eau. Il pourrait s'inspirer, par exemple, du Lake of the Woods Control Board. Le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial, les organismes de conservation et les principales municipalités nommeraient les membres du conseil d'administration (dans ces deux derniers cas, selon le modèle du « conseil » décrit ci-dessus). Les membres du conseil d'administration seraient nommés en fonction de leurs compétences techniques. Une entente officielle serait envisagée avec les Premières nations.

Le conseil d'administration aurait un secrétariat qui verrait à l'élaboration de la politique, aux opérations techniques et aux communications. Le secrétariat gérerait également un processus de résolution des conflits. Des représentants uniques d'intérêts principaux, par exemple des propriétaires, des associations industrielles ou commerciales, et des comités bénéficieraient d'une reconnaissance officielle et participeraient aux réunions du conseil d'administration mais n'auraient pas droit de vote. Des ententes officielles seraient également conclues avec des organismes clés de protection des ressources naturelles, par exemple Parcs Canada et le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario, pour obtenir les avis de conseillers en matière de ressources.

Il découle de ce modèle qu'aucun organisme actuel ne gérerait l'eau. Le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial financeraient conjointement le nouvel organisme indépendant, comme dans le cas du Lake of the Woods Control Board. L'infrastructure

pourrait demeurer la responsabilité du gouvernement fédéral, mais son exploitation serait confiée au nouvel organisme.

Conclusion

Les difficultés liées à la gestion de l'eau dans le bassin hydrographique le plus important du sud de l'Ontario sont extrêmement complexes. Le présent document de travail est basé sur l'hypothèse que le statu quo ne permet pas de répondre aux objectifs changeants de la politique publique ou aux besoins des citoyens. Les options présentées constituent différents moyens de renforcer la gouvernance, la reddition des comptes, la participation des citoyens et les communications, l'élaboration des politiques et la technologie, selon divers degrés de centralisation ou de partage des responsabilités. Des variations de ces diverses options sont également possibles.

Annexe Un
Résumé
Atelier interorganismes sur la gestion des bassins hydrographiques (2005)

En juin 2005, Parcs Canada et le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario ont conjointement organisé un atelier sur la gestion de l'eau qui a réuni des représentants d'autres organismes gouvernementaux, des ONG, des Premières nations et des municipalités. L'atelier visait à dresser un tableau des préoccupations et des intérêts et à discuter des moyens de mieux collaborer.

Défis

- Parcs Canada prend les décisions sur la gestion de l'eau sans « participation officielle » d'autres intérêts qui peuvent être « considérablement touchés ».
- D'autres organismes prennent des décisions qui ont des répercussions sur la gestion de l'eau, mais sans que Parcs Canada y participe.
- Des organismes et des personnes préconisent des modifications à la gestion de l'eau sans en comprendre pleinement les répercussions, ou sans devoir en rendre compte.
- Le cadre actuel de prise de décisions ne tient pas compte des intérêts des intervenants.

Observations

- Il existe de grandes quantités de données, mais on ne les utilise pas assez pour changer véritablement les choses.
- Il existe une variété extrêmement grande d'intérêts des diverses instances.
- Le réseau est vaste sur le plan géographique et complexe.
- Il existe de nombreux objectifs concurrents, mais aucun moyen de résoudre les conflits.
- Les intervenants doivent prendre des décisions difficiles concernant l'affectation de la ressource et il n'y a pas assez d'eau pour répondre à toutes les exigences.
- Il faut que toutes les personnes qui participent à la gestion de l'eau ou qui en sont touchées reconnaissent les risques et les conséquences des diverses options, y compris l'inaction.
- Le financement est limité et on craint le transfert des coûts entre les divers ordres de gouvernements.
- Les aspects scientifiques n'ont pas été réunis dans un plan exhaustif pour la région élargie et aucun organisme n'a la capacité ou le mandat de le faire.
- Il faut un chef de file, un mandat législatif, et être capable de recueillir des fonds pour financer une bonne gestion de l'eau et les projets qui s'y rattachent.

Conclusions

Les participants étaient d'avis qu'un défi « extraordinairement complexe » les attendait, mais tous convenaient qu'il valait la peine de rechercher une gestion intégrée du bassin hydrographique. Ils en sont venus aux conclusions suivantes :

- Pour que les choses changent, il faudra un engagement à long terme de tous les organismes et des communications ouvertes avec les intervenants (qui devront participer).
- Une meilleure collaboration améliorerait immédiatement l'efficacité de la gestion de l'eau.
- Une structure de gouvernance devrait prévoir le partage des responsabilités et des mécanismes de résolution des conflits.
- Les décisions devraient être prises et les priorités établies de manière transparente, en fonction d'un cadre stratégique et législatif solide.

Étapes suivantes

Il a été convenu de convoquer un comité directeur élargi (au-delà des coorganisateur de l'atelier) pour examiner les étapes suivantes, notamment celles qui suivent :

- examiner les modèles et les processus d'autres instances;
- Parcs Canada devrait diriger, mais d'autres intérêts doivent participer;
- élaborer une vision, un mandat et des stratégies de communication.

Annexe Deux
Résumé
Étude sur la gestion de l'eau de Parcs Canada – 2007

La firme d'experts-conseils Ecoplans a mené l'étude commandée par Parcs Canada entre novembre 2006 et mai 2007. Ses objectifs étaient les suivants : documenter les intérêts en matière de ressources hydriques le long de la voie navigable et dans les lacs réservoirs connexes; examiner la gestion des ressources hydriques et les modèles de gouvernance utilisés ailleurs; et présenter des recommandations sur les méthodes qui serviraient le mieux les citoyens. La firme a organisé des consultations avec les associations de propriétaires de chalet, des intérêts commerciaux, le gouvernement, les Premières nations et des organismes de protection de l'environnement.

Principales constatations à l'issue des consultations

- Les **questions écologiques** ont été les plus souvent abordées, en particulier les effets de l'abaissement du niveau d'eau sur l'habitat des poissons et les milieux humides secondaires. On a également cité l'érosion et les plantes nuisibles.
- L'**accès** a été le deuxième problème en importance, en particulier les effets de l'abaissement du niveau d'eau sur la navigation, de même que l'accès et les dommages causés aux quais et l'approvisionnement en eau. Il a également été question de l'imprévisibilité des changements du niveau d'eau.
- Un troisième problème a trait à la **sécurité du public**, en particulier les dangers de la navigation lorsque le niveau de l'eau est bas.
- La **lutte contre les inondations**, et en particulier l'augmentation possible des risques d'inondation lorsque le régime d'eau est modifié; ce sont les municipalités et les organismes de conservation qui ont le plus souvent cité ce problème.
- Les **communications** ont été un thème commun, soit la nécessité d'informer le public sur le fonctionnement du réseau et les décisions prises, de publier des avis sur les changements apportés aux niveaux et aux débits d'eau, et de partager l'information avec les gouvernements et les organismes.
- L'énergie verte, la qualité de l'eau et des sédiments, les effets économiques des pratiques de gestion de l'eau (ou des modifications qui y sont apportées), et les changements climatiques ont aussi fait partie des préoccupations citées.

Autres organismes de gestion de l'eau

Divers organismes de gestion de l'eau ont été analysés; la navigation, l'accès à l'eau, la lutte contre les inondations, les pêches, la faune, la production d'hydroélectricité et la qualité de l'eau ont été les intérêts dont ils ont le plus souvent fait état. Les principales caractéristiques des organismes exemplaires sont les suivantes :

- *Compétence* : clairement établie dans les lois et la politique.

- *Structure* : les modèles varient (organisme unique, groupe technique, organisme basé sur le consensus), mais la plupart séparent les fonctions techniques et politiques ainsi que celles des communications et de la résolution des conflits.
- *Mandat* : clairement défini et habituellement lié à la loi; il est appuyé par la haute direction qui en fait également la promotion et il est diffusé au public.
- *Intérêts des intervenants* : même si la plupart des organismes gèrent la prise de décisions, ils s'assurent que les intervenants peuvent exprimer leurs opinions et obtenir de l'information. Les intervenants sont vus comme des clients et non des adversaires et on tient compte d'eux de façon proactive et inclusive.
- *Communications et diffusion externe* : engagement par le truchement de programmes officiels et non officiels, par exemple des sites Web, des réunions régulières, des processus de résolution des conflits (p. ex. protecteur du citoyen), des réactions en temps opportun, et des préavis/avertissements hâtifs des modifications apportées au réseau.
- *Prise de décisions sur les débits et les niveaux d'eau* : engagement envers une gestion intégrée de l'eau : ses principes, la structure organisationnelle, les ressources humaines et financières. Il y a peu de volatilité et d'imprévisibilité du réseau. Les méthodes de fonctionnement sont clairement définies.
- *Résolution des conflits* : les conflits sont réduits au minimum avec la plupart des intérêts grâce à une participation ouverte et soutenue. Il existe un mécanisme officiel clairement compris pour soulever des préoccupations et les résoudre; des gestionnaires connaissent les techniques de résolution des conflits. Les organismes qui ont constitué des groupes consultatifs des intervenants et adopté des programmes efficaces de diffusion externe semblent être ceux qui sont les moins victimes de conflits.
- *Outils de soutien des décisions* : ces organismes possèdent des données en temps réel sur les niveaux et les débits d'eau et ils utilisent des modèles informatiques assez perfectionnés et régulièrement mis à jour.

Recommandations de l'étude

- La voie navigable devrait être officiellement reconnue comme un corridor récréatif et écologique important à l'échelle nationale et provinciale; son mandat devrait être prévu dans une loi qui lie tous les ordres de gouvernement envers un ensemble commun d'objectifs. Des exemples provinciaux en sont l'escarpement du Niagara et la moraine d'Oak Ridges.
- Des objectifs clairs doivent être fixés dans un plan de gestion intégrée, élaboré au cours d'un processus ouvert de consultation.
- La voie navigable devrait être gérée par un conseil ou une commission dont les membres seraient nommés par un gouvernement supérieur.
- Un modèle de gouvernance semblable à celui du Lake of the Woods Control Board devrait être adopté et il devrait avoir les caractéristiques suivantes :

- ne pas reprendre ou usurper les responsabilités des gouvernements actuels;
- comprendre des représentants du Canada, de l'Ontario, des Premières nations, et des organismes de conservation situés le long de la voie navigable;
- comprendre un comité consultatif officiel des intervenants;
- avoir accès à l'expertise technique gouvernementale et être appuyé par un secrétariat qui veillerait à la mise en œuvre de ses décisions;
- être suffisamment financé par les gouvernements fédéral et provincial;
- comprendre des partenariats afin de réunir des données et des modèles, et inclure des communications exhaustives avec les intervenants et le public.

Annexe Trois Résumé

Conference Board du Canada – « *Naviguer en eaux troubles : Évaluation de la gouvernance et de la gestion de l'eau au Canada* » (mai 2007)

Ce rapport récent porte sur la gouvernance et la gestion des ressources hydriques au Canada. On s'est servi de cinq études de cas provenant d'un peu partout au pays pour broser un tableau général des problèmes de gestion de l'eau. Le rapport énonce d'abord les principes suivants :

- l'eau est une ressource importante et n'a pas été entièrement appréciée d'un point de vue stratégique et administratif;
- il faut prêter attention en raison des très nombreuses pressions exercées sur les ressources hydriques, dont la croissance démographique, le développement économique, et les changements climatiques, pour n'en nommer que quelques-uns;
- les institutions doivent trouver des moyens de s'adapter à ces pressions et à d'autres et de composer avec elles, tout en maintenant des réseaux hydriques salubres.

Difficultés liées à la gouvernance

- la coordination des politiques au sein du même ordre de gouvernement, lorsque des intérêts contradictoires compliquent la réalisation d'une politique et d'objectifs clairs dans un bassin hydrographique;
- la coordination fédérale/provinciale lorsque le chevauchement de responsabilités peut créer des tensions et des difficultés;
- Les institutions doivent vouloir travailler en collaboration et respecter des ententes précises de gouvernance, étant donné que les bassins hydrographiques ne se conforment pas à des frontières politiques.

Difficultés liées à la gestion

- la concurrence entre les intérêts régionaux et locaux;
- des exigences contradictoires pour des quantités limitées d'eau;
- l'examen absolument exclusif des eaux souterraines et des eaux de surface;
- l'information limitée (p. ex. sur la qualité de l'eau, mais pas sur sa quantité, ou vice versa).

Recommandations

- 1) *Clarifier les structures de gouvernance*
Établir des objectifs stratégiques cohérents et appuyés par les intervenants dans le bassin hydrographique.
 - Qui possède la ressource, qui l'administrera et qui la gèrera.

- Établir un cadre de prise de décisions et un processus de rétroaction et d'information.
- Il vaudrait mieux un seul organisme de gestion de l'eau qui détienne le pouvoir et la compétence pour tous les aspects de l'utilisation, du traitement et de la conservation de l'eau.

2) *Encourager une approche intégrée de gouvernance des bassins hydrographiques*
Intégrer les connaissances et les compétences des gestionnaires de tous les niveaux dans la prise de décisions sur le bassin hydrographique.

- Convenir d'une structure de gouvernance de haut niveau.
- Établir des organismes de gestion aux niveaux appropriés.
- Former des divisions pour définir, surveiller et réaliser les priorités.
- La participation des groupes locaux est importante – envisager une méthode « ascendante ».

3) *Améliorer la coordination entre les organismes*

Élaborer des objectifs stratégiques cohérents et trouver des moyens de résoudre les problèmes liés aux intérêts contradictoires des ministères à tous les niveaux.

- Déterminer l'équilibre à établir entre les besoins de débit des cours d'eau et les besoins de développement économique de la région et l'adopter.

4) *Intégrer la gestion des eaux souterraines et des eaux de surface*

Établir la disponibilité et les limites à long terme des ressources d'un bassin hydrographique.

- La qualité et la quantité de la source et des eaux souterraines sont interdépendantes et doivent être considérées comme telles.

5) *Établir l'ordre des priorités et budgétiser la recherche de l'information nécessaire pour appuyer le processus décisionnel.*

Surveiller et mesurer l'efficacité et la durabilité de la gestion et de l'intendance des ressources hydriques.

- Des renseignements comme le taux de réalimentation annuel des aquifères souterraines, les tendances saisonnières en matière de consommation, le débit nécessaire à l'écosystème, et les perspectives de croissance économique à long terme du bassin hydrographique.
- Les gestionnaires de l'eau doivent fixer des priorités pour la collecte de données en raison des ressources financières limitées.

6) *Explorer la possibilité d'utiliser davantage les instruments axés sur le marché*

Répartir les ressources de plus en plus rares en fonction de leur valeur sociale et économique la plus grande.

- Par le passé, la rareté de l'eau n'a pas été considérée comme un problème au Canada, mais elle préoccupe de plus en plus maintenant. L'établissement du prix de l'eau et la gestion de la demande sont deux outils complémentaires. En 2004, ces outils avaient réduit la demande moyenne d'eau en agriculture dans un district proche de Kelowna, en Colombie-Britannique – presque 30 % de moins que le taux de consommation moyen des 29 dernières années.