

La gestion de l'eau au Canada et ses instruments

Sabrina Beauchesne

Mémoire soumis dans le cadre du programme de
Maîtrise en administration publique spécialisation en durabilité de l'environnement

École d'études politiques
Faculté des sciences sociales
Université d'Ottawa

Directeur : Louis Simard
Évaluateur : Éric Champagne

Soumis le 28 juillet 2022

Table des matières

Remerciements	3
Résumé (court)	3
Résumé (long)	4
Chapitre I.....	7
Introduction	7
1. La gestion de l'eau douce au Canada : revue de la littérature	10
1.1 La fragmentation de la gestion de l'eau canadienne.....	10
1.2 La gestion de l'eau et le gouvernement fédéral.....	12
1.3 La gestion de l'eau et les provinces.....	13
1.4 L'approvisionnement en eau et les municipalités.....	16
1.5 L'eau potable et les autochtones.....	17
1.6 La gestion commerciale de l'eau douce	18
2. Dimension internationale.....	20
2.1 Les exportations d'eau douce et la Constitution canadienne.....	20
2.2 Les accords commerciaux et les exportations d'eau douce.....	20
3. Dimension des intérêts des acteurs au Canada	24
4.6 Les intérêts sectoriels et commerciaux des entreprises	24
3.2 Les intérêts des gouvernements : les acteurs du bien commun	25
3.3 Les groupes d'intérêts.....	26
4. Dimension des instruments.....	28
4.6 La gestion de l'eau dans les provinces	28
4.2 Les instruments de politique publique à la disposition des provinces.....	28
4.3 L'approche commandement et contrôle	28
4.4 L'approche par les instruments économiques	29
4.5 L'intendance ou la conformité volontaire	30
4.6 Conclusion.....	31
5. La problématique.....	32
6. But et objectifs du mémoire	33
Chapitre II.....	35
7. Cadre théorique	35
7.1 Historique de l'approche par les instruments : 1950 à aujourd'hui.....	35
7.2 La typologie de Lascoumes et le Galès (2004).....	39
7.3 La gestion de l'eau et ses instruments	42
7.4 Conclusion.....	43
8. Méthodologie.....	44

8.1 L'étude de cas comme stratégie de recherche	45
8.2 Les limites du cas	46
Chapitre III	48
9. L'étude de cas.....	48
9.1 La gestion de l'eau dans les provinces canadiennes.....	48
9.2 Le cas des renouvellements de permis Nestlé en Ontario	52
9.2.1 La vente du puits de Middlebrook.....	55
9.2.2 Résumé des événements clés.....	60
9.3 Conclusion.....	61
Chapitre IV	63
10. Analyse.....	63
10.1 Le cadre de gestion de l'eau commerciale ontarien s'inscrit dans un paradigme marchand.	64
10.1.1 Les instruments sont porteurs des relations de pouvoir.....	64
10.1.2 Les instruments sont porteurs d'une représentation du monde	66
10.2 La <i>Loi sur les ressources en eau de l'Ontario</i> influence directement le choix des instruments subséquents et fonde la robustesse du cadre de gestion.....	67
10.2.1 Les instruments sont robustes.....	68
10.2.2 Les instruments ont une force autonome et indépendante sur la gestion.....	69
10.3 La montée de la préoccupation au sein de la société civile pour le bien-être environnemental se reflète dans les ajustements d'instruments.	70
10.4 De nouveaux acteurs permettent un changement dans la gestion de l'eau commerciale ..	72
10.4.1 Le moratoire : l'ouverture d'un espace-temps.....	72
10.4.2 L'hybridation des instruments.....	73
11. Quelles leçons à tirer du cas pour l'administration publique canadienne ?	75
Conclusion.....	76
Sommaire.....	76
Contributions face à la littérature	77
Leçons notées	79
Bibliographie	80

Remerciements

Je remercie le professeur Louis Simard de m'avoir épaulé durant la réalisation de ce mémoire. Ses conseils, perspectives, et suggestions ont contribué une grande richesse à ce mémoire. Ses nombreuses révisions ont suscité de bonnes réflexions qui m'ont été indispensables. Je remercie aussi le professeur Éric Champagne, qui a accepté d'évaluer ce mémoire.

Je remercie mon partenaire Charles pour son aide, ses nombreux conseils et pour m'avoir ravivé lorsque la lumière au bout du tunnel s'estompait. Je remercie mes parents de m'avoir encouragé à poursuivre des études supérieures sans quoi ce mémoire n'aurait pas vu le jour.

Résumé (court)

La littérature universitaire décrit souvent la gestion canadienne de l'eau comme étant fractionnée. Les conséquences de cette fragmentation sont particulièrement présentes dans la gestion commerciale de l'eau. Ce mémoire examine le rôle de la gestion de l'eau pour régir l'usage de l'eau (une ressource commune) par des acteurs privés, soit précisément la gestion commerciale de l'eau. À travers le cas des renouvellements de permis de Nestlé en Ontario entre 2007 et 2016, la capacité du cadre de gestion de l'Ontario sera étudiée sous l'angle des instruments d'action publique (typologie de Lascombes et Le Galès). Ce mémoire analyse donc les instruments qui ciblent la gestion de l'eau à l'échelle commerciale en Ontario et évalue s'ils assurent une gestion durable de l'eau. Notre étude soutient que les instruments révèlent l'évolution de la politique publique et sont un moyen de réaffirmer le pouvoir d'action et de contrôle de l'État.

Résumé (long)

Les gouvernements provinciaux canadiens disposent d'un pouvoir discrétionnaire considérable en matière de réglementation. Cependant, leurs politiques sur l'eau ne semblent pas s'adapter à l'évolution des conditions écologiques. Les pénuries d'eau sont pourtant étroitement liées à la gestion des ressources en eau. Certains styles de gestion favorisent le gaspillage d'eau tandis que d'autres appuient sa préservation.

La littérature universitaire décrit la gestion canadienne de l'eau comme étant fractionnée. La fragmentation de la gestion de l'eau douce au Canada a trois conséquences principales. D'abord, elle mitige les impacts des initiatives des divers groupes d'acteurs. Ensuite, elle produit des injustices au niveau de l'approvisionnement en eau potable dans diverses communautés. Enfin, elle fait chevaucher les efforts et l'administration des gouvernements fédéraux et provinciaux. Ces trois conséquences de la fragmentation de la gestion de l'eau canadienne sont particulièrement présentes dans la gestion commerciale de l'eau.

La gestion commerciale de l'eau est interdépendante des relations entre les acteurs municipaux, provinciaux, fédérales et même internationales. À cet égard, Heinmiller (2003) soutient que l'introduction du libre-échange a encouragé davantage la marchandisation de l'eau douce canadienne. La marchandisation de l'eau a des effets importants sur les acteurs impliqués dans le cadre de gestion commerciale de l'eau. Notamment, elle modifie les relations de propriété et elle transforme radicalement le rapport des individus à l'eau en termes d'accès et de bénéfices (D'Odorico et al, 2017). À cet égard, les conflits d'accès à l'eau douce découlant de l'exploitation par les entreprises augmentent à mesure que les pénuries d'eau s'accroissent (Johnson et al., 2016). La marchandisation de l'eau a ainsi de profondes répercussions sur la capacité étatique d'adapter le mode de gestion de l'eau face aux pressions d'acteurs, aux changements climatiques et à la croissance démographique.

Ce mémoire examine le rôle de la gestion commerciale de l'eau canadienne en sa capacité de régir l'usage de l'eau, une ressource commune. Le mémoire aborde les instances de réformes de la gestion de l'eau. Plus précisément, le cas des renouvellements de permis de Nestlé en Ontario entre 2007 et 2016 illustre la capacité de l'État dans la

gestion commerciale de l'eau. L'analyse des instruments permettra de comprendre comment l'eau commercialisée est ciblée et si ces instruments assurent une gestion de l'eau durable.

Ce mémoire adopte l'approche par les instruments comme cadre théorique. Cette approche naît de l'observation que toute action publique s'appuie sur des outils ou des instruments. Selon cette approche, tout instrument contient une dimension technique qui se rapporte au secteur d'activité dans lequel il opère. Les instruments ont aussi un caractère social, car leur définition et leur application ont des effets spécifiques dans la société qui sont soit plus soit moins favorable à certains groupes d'individus (Simard, 2019). Ainsi, un instrument est un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre l'État et les gouvernés (Halpern, Lascoumes, et Le Galès, 2014).

Dans le cadre de cette approche, nous retenons la typologie de Lascoumes et Le Galès (2004). Les instruments dans cette approche sont matières d'analyse au même titre que les objectifs des politiques, les intérêts des acteurs ou leurs valeurs (Lenormand, 2011). L'approche par les instruments permet ainsi d'aborder des dimensions de l'action publique peu visibles autrement.

L'analyse du cas démontre comment les rapports de force entre les acteurs étatiques et non étatiques sculptent le possible des instruments. L'analyse nous permet de conclure que les instruments ont une force institutionnelle robuste. En plus de cadrer la gestion, les instruments conditionnent les acteurs et peuvent porter un héritage institutionnel ainsi qu'un paradigme. Nous observons également qu'une approche de gestion plus holistique, qui mobilise des instruments plus souples, est essentielle lorsqu'on cherche à réaliser un changement. De plus, de nouveaux acteurs ont permis un changement dans la gestion de l'eau commerciale menant à une hybridation des instruments. Ainsi, cette recherche contribue à comprendre le changement par les instruments d'action publique.

Ce mémoire se compose de quatre chapitres. Le premier chapitre est une revue de la littérature qui porte sur la gestion de l'eau au Canada et souligne la problématique qui en ressort. Le deuxième chapitre explique le cadre théorique et la méthodologie. Le troisième chapitre présente notre étude de cas. Le quatrième chapitre mène l'analyse de notre étude de cas et relève des leçons à en tirer pour l'administration publique canadienne.

Chapitre I

Introduction

Les ressources mondiales en eau disponible sont en théorie suffisantes pour répondre aux besoins de toute la population. Cependant, la répartition territoriale des ressources en eau ne tient pas compte de l'équité humaine. De la sorte, certaines régions du monde n'ont pas les ressources pour subvenir aux besoins de la population (Cosgrove et Loucks, 2015). La croissance démographique et le développement économique ont entraîné une augmentation marquante de la demande en eau à travers le monde. Cette demande accrue aggrave les défis de disponibilité et d'accès des ressources en eau. Dans diverses régions du monde, la concurrence entre les intérêts commerciaux et les besoins de la population ont provoqué des pénuries d'eau (Cosgrove et Loucks, 2015). Selon la littérature, une pénurie d'eau constitue une situation dans laquelle la demande des utilisateurs d'eau ne peut pas être entièrement satisfaite, en raison de l'impact de l'utilisation de l'eau sur l'approvisionnement ou de la qualité de l'eau (Liu et al., 2017).

Il y a de nombreux problèmes liés aux pénuries d'eau, tels que le manque d'accès à l'eau potable. Environ deux tiers de la population mondiale vivent dans des conditions de grave pénurie d'eau pendant au moins 1 mois de l'année et un demi-milliard de personnes sont confrontées à une grave pénurie d'eau toute l'année (Distefano, et Kelly, 2017). La diminution des ressources en eau peut également entraîner des pénuries alimentaires, car plusieurs cultures dépendent de l'irrigation (Distefano, et Kelly, 2017). À cet égard, les pénuries peuvent indirectement causer un ralentissement économique. À titre d'exemple, en 2003 une vague de chaleur est arrivée en Europe. Cette dernière a contribué à des déficits de précipitations annuelles et à une baisse estimée à 30 % de la production agricole (Distefano, et Kelly, 2017). Des situations comme celle-là mettent en évidence l'impact significatif que la pénurie d'eau peut avoir sur la productivité économique.

À cet égard, il faut souligner que les pénuries d'eau sont étroitement liées à la gestion des ressources en eau. Certains styles de gestion favorisent le gaspillage d'eau tandis que d'autres appuient sa préservation. La littérature académique présente de nombreuses définitions de la gestion de l'eau, mais la définition suivante semble mieux

convenir au contexte canadien : la gestion de l'eau est une activité de nature opérationnelle qui vise à coordonner l'utilisation des ressources en eau par les acteurs afin d'en assurer sa préservation et son partage de manière à satisfaire ses fonctions écologiques, économiques et sociales (Shrubsole et al., 2017 ; Lillo, 2017).

Au Canada, l'histoire de la gestion des ressources en eau se résume par des interventions axées sur des solutions techniques aux problèmes bien définis (Pahl-Wostl, Jeffrey, Isendahl, et al. 2011). Ces problèmes s'inscrivaient souvent dans une perspective d'urgence notamment en raison de l'agglomération de la population en milieux urbains et l'augmentation de la productivité industrielle, commerciale et agricole (Pahl-Wostl, Jeffrey, Isendahl, et al. 2011). L'urbanisation a entraîné des défis importants au niveau de la santé publique, de l'hygiène et d'une demande accrue en eau potable (Pahl-Wostl, Jeffrey, Isendahl, et al. 2011). De plus, environ un quart des Canadiens dépendent des réserves d'eau souterraine pour leur consommation. Toutefois, la quantité accessible de ces réserves est toujours inconnue, car elles ne sont pas entièrement cartographiées (The Conference Board of Canada, 2020). Un autre défi : certaines régions canadiennes sont semi-arides et font face à d'importants risques de manque d'eau (Bakker et Cook, 2011). Ce problème est étroitement lié aux précipitations annuelles variables qui peuvent atteindre 2000 mm sur la côte ouest et moins de 500 mm dans les prairies (Shrubsole et al., 2017 ; Bonsal et al., 2011). La diversité de la géographie canadienne illustre le spectre de défis de gestion : allant des sécheresses et des pénuries à un endroit aux inondations à une autre. Cette diversité varie également selon les saisons et les années augmentant ainsi le niveau d'incertitudes et les risques de gestion qui y sont liés.

Une diversité de priorité dans la gestion découle de cette variance de contextes régionaux. Par exemple, la gestion urbaine tient à l'approvisionnement fiable et à la qualité de l'eau potable, mais peu à la conservation ni au contrôle des déversements (Pahl-Wostl, Jeffrey, Isendahl, et al. 2011). Dans le sud des prairies canadiennes, la menace des sécheresses met l'accent de la gestion de l'eau sur les méthodes d'irrigation. Toutefois, cette dernière approche a eu pour conséquence la pollution et la surexploitation des nappes phréatiques environnantes (Bonsal, et al. 2011 ; Pahl-Wostl, Jeffrey, Isendahl, et al. 2011). Or, les deux contextes de gestion se ressemblent au niveau de l'objectif principal : l'activité

économique à court terme, aux dépens de la viabilité environnementale (Cosgrove et Loucks, 2015 ; Hurlbert et Andrews, 2018).

Toutefois, ces interventions de gestion auparavant tolérées sont aujourd'hui grandement contestées pour leur incapacité à faire face aux défis issus des changements climatiques (Lillo, 2017; Pahl-Wostl, Jeffrey, Isendahl, N. et al. 2011). Ces derniers entraînent une incertitude quant à la disponibilité de l'eau à l'avenir. Notamment, la fonte des glaciers dans les Rocheuses canadiennes risque de nuire au débit des ruisseaux et des rivières ce qui cause à son tour une réduction de la quantité de l'eau (Bakker et Cook, 2011). De plus, la diminution de la quantité entraînera une moins bonne qualité de l'eau, car les polluants seront moins dilués (Bakker et Cook, 2011). Par ailleurs, la demande pour les ressources en eau douce limitée et la concurrence pour s'en approprier continuent de croître avec la démographie et l'activité économique (Cosgrove et Loucks, 2015). Dans cette optique, la gestion durable de l'eau constitue un réel défi (Lillo, 2017).

La gestion durable a été définie par la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement dans la *Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992* (ONU, 1992). Dans le cadre de notre étude, la gestion durable de l'eau consiste à assurer le maintien de la qualité, de la quantité et de la disponibilité futures de l'eau de manière à satisfaire ses fonctions écologiques, économiques et sociales. Depuis la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement de 1992, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux du Canada ont tenté de mettre en place une variété d'instruments et de mécanismes de reddition de compte tels que des outils d'évaluation environnementale, des programmes de développement et de coopération ou encore des processus orientés sur la protection des sources d'eau (Mongeau-Descôteaux, 2011). Ces diverses approches de gestion de ressources en eau sont nécessaires. Toutefois, comme le démontre notre revue de la littérature, elles ont des effets marginaux au Canada en raison d'importantes lacunes dans la gestion de l'eau. La question de recherche générale de ce mémoire s'intéresse donc à cerner les lacunes dans la gestion de l'eau douce au Canada. Pour répondre à cette question, cette revue de la littérature examine la fragmentation de la gestion de l'eau avec les enjeux au niveau fédéral, provincial et municipal ainsi que les enjeux autochtones.

1. La gestion de l'eau douce au Canada : revue de la littérature

1.1 La fragmentation de la gestion de l'eau canadienne

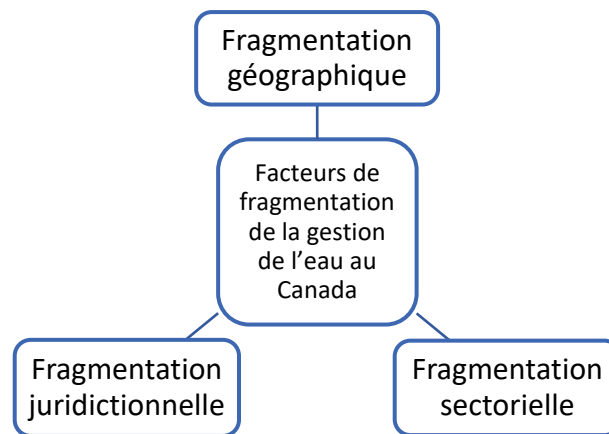
La littérature universitaire décrit souvent la gestion canadienne de l'eau comme étant fractionnée à la fois sur le plan de son contenu et de sa mise en œuvre (Lillo, 2017 ; Bakker et Cook, 2011 ; de Loë R. 2017 ; Vega Cardenas, et Biofanny Vega 2010). Il y a trois facteurs principaux qui expliquent cette nature fragmentée de la gestion de l'eau (Figure 1). Selon Lillo (2017), le premier facteur est la quantité quand même limitée d'eau douce disponible au Canada. Le Canada possède la plus grande réserve en eau douce de tous les pays, soit environ 20 % des ressources mondiales en eau douce (Environnement et Changement climatique Canada, 2018). En réalité, ce 20 % des ressources en eau douce représente seulement 7 % de l'eau douce renouvelable du monde entier (Lillo, 2017 ; Environnement et Changement climatique Canada, 2018).

Les ressources en eau renouvelables sont calculées sur la base du cycle de l'eau. Elles sont définies comme le débit annuel moyen des rivières (eaux de surface) et la recharge des aquifères (eaux souterraines) générée par les précipitations (Bierkens, et Wada, 2019). Les ressources en eau non renouvelables sont des masses d'eau souterraine qui ont un taux de recharge dont la durée moyenne de renouvellement est supérieure à 100 ans (Bierkens, et Wada, 2019). Elles peuvent donc être considérées comme non renouvelables.

De plus, la majorité de l'eau douce au Canada se trouve dans les lacs, les aquifères et les glaciers et près de deux tiers de l'eau douce au pays s'écoule vers le nord, la rendant inaccessible à 85 % de la population canadienne, qui habite le sud du pays (Environnement et Changement climatique Canada, 2018). Cette situation explique le stress important sur les réserves d'eau douce à proximité, car elles sont très utilisées et souvent surexploitées (Shrubsole et al., 2017). Pourtant, l'impression d'abondance de l'eau douce au Canada semble mitiger la perception des problèmes de la gestion de l'eau canadienne, car elle encourage la surconsommation.

Selon Bakker et Cook (2011), le deuxième facteur de fragmentation est la dissension des acteurs. En effet, ces auteurs sont d'avis que la nature décentralisée de la compétence sur l'eau douce dans la fédération canadienne est déterminante de la forme de sa gestion. Notamment, le Canada ne possède pas de normes fédérales juridiquement contraignantes en matière d'eau potable (Bakker et Cook, 2011). La qualité de l'eau potable n'est donc pas contrôlée ni protégée au niveau fédéral. Le Canada possède toutefois des normes fédérales volontaires en matière de traitement des eaux de surface, mais ces dernières sont respectées que par quatre des dix provinces (Bakker et Cook, 2011). Or, en plus du manque d'uniformité, les politiques canadiennes sur l'eau tolèrent de nombreux avis d'ébullition de l'eau pour les usages domestiques dans de nombreuses communautés rurales, et plus particulièrement dans les réserves autochtones (Bakker et Cook, 2011).

Figure 1 : Facteurs de fragmentation de la gestion de l'eau



Dunn et Bakker (2011) suggèrent que le troisième facteur de la fragmentation de la gestion de l'eau canadienne est le partage multisectoriel de l'utilisation de l'eau douce. En plus d'être une nécessité pour la santé et la vie humaine, l'eau est aussi exploitée par l'activité économique. L'utilisation de l'eau est centrale pour le secteur de l'énergie et l'électricité, l'agriculture, l'exploitation minière et le secteur résidentiel (Statistique Canada, 2015). L'eau est donc sujette à une fragmentation géographique, juridictionnelle, et sectorielle. Cette triple fragmentation crée une série de lacunes : des chevauchements de normes industrielles, un manque de coordination intergouvernementale, une mauvaise collecte et un mauvais partage des données, ainsi qu'une surveillance et une mise en

application inadéquates des règlements (Dunn et Bakker, 2011). Ce contexte caractérisé par un manque de coordination et de coopération semble donc très résistant à une gestion cohérente de l'eau douce au Canada (Lillo, 2017). Sans présumer qu'une gestion unifiée est une solution ultime, les barrières à l'intégration illustrent bien les lacunes actuelles. À cet égard, il importe de comprendre la répartition des responsabilités. La prochaine section explique les domaines de compétences des acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux dans la gestion de l'eau douce au Canada.

1.2 La gestion de l'eau et le gouvernement fédéral

La gestion de l'eau douce au Canada est une compétence partagée entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux (de Loë, 2017). En effet, la *Loi constitutionnelle de 1867* n'accorde à aucun palier l'exclusivité en matière d'eau, et ne mentionne même pas explicitement l'eau douce. Le fédéral a la compétence législative exclusive en matière de navigation, de pêche, des travaux interprovinciaux, de commerce et des relations internationales (Lillo, 2017). Les provinces profitent du principe de subsidiarité qui soutient la compétence de l'acteur le plus rapproché, surtout en ce qui concerne des intérêts locaux. De plus, les gouvernements provinciaux et fédéraux se partagent la responsabilité de la santé, de l'agriculture et de l'environnement.

Selon de Loë (2017), les pouvoirs constitutionnels fédéraux et provinciaux en matière de gestion des ressources en eau adjugés dans la Constitution, se chevauchent et créent un certain niveau d'incertitude. D'ailleurs, un exemple de celle-ci se trouve dans l'application de multiples compétences en 1975 dans l'affaire *Interprovincial Co-operatives* (*Interprovincial Co-operatives Ltd. C. R.*, [1976] 1 R.C.S. 477). Le Manitoba a poursuivi l'Ontario et la Saskatchewan pour avoir causé des dommages à ses pêcheries. Les deux provinces défenderesses avaient permis à leurs usines de chlore et de soude caustique de déverser du mercure dans des rivières qui l'ont transporté jusqu'au Manitoba (*Interprovincial Co-operatives*). D'une part, le domaine du contrôle de la pollution des rivières interprovinciales est exclusivement fédéral (*Interprovincial Co-operatives*). D'autre part, les provinces sont propriétaires des pêcheries situées à l'intérieur de leur territoire, et elles ont le droit de légiférer en vue de protéger leurs biens

(*Interprovincial Co-operatives*). Cependant, si les dommages ont été causés par des actes posés à l'extérieur de leur territoire, les provinces ne peuvent pas les traiter comme une matière qui relève de leur pouvoir législatif (*Interprovincial Co-operatives*). Le Manitoba s'est donc retrouvé limité par les compétences législatives fédérales dans cette situation, soit le vide juridique pour les recours contre des dommages environnementaux d'origine extraterritoriale. Cet exemple illustre bien la complexité du chevauchement des pouvoirs constitutionnels fédéraux et provinciaux.

À cet égard, Lillo (2017) explique que les compétences fédérales en matière de gestion de l'eau demeurent limitées dans la Constitution, mais elles sont reconnaissables en pratique pour deux raisons principales. Premièrement, le gouvernement fédéral peut influencer les activités des gouvernements provinciaux et locaux grâce à son pouvoir de dépenser (Cliche et Freeman, 2017). Cela implique qu'il peut mettre de la pression sur les provinces pour leur faire respecter certaines normes de gestion de l'eau douce en augmentant la portée et la profondeur des règlements et en imposant des conditions sur les transferts de fonds (Shrubsole et al., 2017). Deuxièmement, Shrubsole et al., (2017) nous rappellent que le gouvernement fédéral est aussi responsable des peuples autochtones et des territoires. En effet, le gouvernement fédéral est responsable d'intervenir au niveau des revendications territoriales et des ententes en matière d'eau avec les gouvernements autochtones (Shrubsole et al., 2017). Cela implique qu'ils ont déjà la capacité de gérer les intérêts locaux. Ainsi, la nature de la gestion des ressources en eau est sculptée largement par la distribution des pouvoirs législatifs (Lillo, 2017) et par les principes d'intérêt national et d'autonomie locale pour les provinces.

1.3 La gestion de l'eau et les provinces

Selon la *Loi constitutionnelle de 1867*, les provinces sont responsables des ressources forestières, minières et foncières en plus de détenir la majorité des ressources en eau (Shrubsole et al., 2017). Ces vastes pouvoirs constitutionnels, auxquels s'ajoute le principe de la subsidiarité, accordent aux provinces un rôle prééminent dans la gestion des ressources en eau. Par ailleurs, la compétence des provinces s'étendrait potentiellement à assurer la disponibilité de l'eau sur leur territoire pour les générations futures (Vega

Cardenas, et Biofanny Vega, 2010). Essentiellement, les provinces sont responsables de la répartition et de la tarification des ressources en eau au Canada (Renzetti et Dupont, 2015). À cet égard, Renzetti et Dupont (2015) notent que les provinces canadiennes utilisent différentes manières d'administrer et de régulariser les permis d'utilisation de l'eau à usage domestique, industriels et commerciaux. Notamment, les provinces à l'ouest du pays, soit la Colombie-Britannique, l'Alberta, et la Saskatchewan ont des régimes de répartition de l'eau principalement fondés sur le principe du premier arrivé, premier servi (Renzetti et Dupont, 2015). Les provinces à l'Est, telles que l'Ontario et le Québec, ont plutôt des cadres d'allocation de l'eau qui ont évolué à partir de la common law anglaise et le droit civil coutumier ainsi que par les droits de propriété d'eau concernés par les frontières provinciales (Renzetti et Dupont, 2015).

Ces différences entre les provinces engendrent des pratiques et une tarification de l'eau divergente, particulièrement à l'échelle industrielle et commerciale. La plupart des provinces exigent des droits de permis annuel renouvelable ainsi qu'une redevance volumétrique basée sur la quantité d'eau prélevée. Les avantages d'une redevance pour un permis d'utilisation de l'eau sont multiples pour les gouvernements qui l'imposent. D'abord, les redevances ont le potentiel d'améliorer l'efficacité de l'allocation de l'eau en permettant notamment de réparer des fuites ou d'acheter de nouveaux équipements plus efficaces (Renzetti et Dupont, 1999). Ensuite, elles peuvent aussi améliorer la qualité de l'eau en permettant un plus grand budget pour l'achat de filtreur de qualité supérieure par exemple (Renzetti et Dupont, 1999 ; Chemeris et al, 2018). Enfin, elles peuvent augmenter les revenus du gouvernement et améliorer la base de connaissances du gouvernement concernant l'utilisation de l'eau (Renzetti et Dupont, 1999). Le désavantage des redevances est leur potentiel d'augmentation des coûts pour les utilisateurs d'eau (Renzetti et Dupont, 1999).

En Colombie-Britannique, la tarification de l'eau pour les usagers commerciaux dans l'extraction de l'eau, tels que les trois principaux embouteilleurs multinationaux, soit Neslé, Pepsi et Coke, est plutôt faible en comparaison avec d'autres provinces (Tableau 1, ci-dessous) (Barlow et Clarke 2017). L'étude empirique sur la tarification de l'eau canadienne de Garcia, Hipel et Obeidi (2017), explique que le prix des redevances à

remettre au gouvernement est calculé par mètres cubes d'eau : 1000 m³ équivaut à 1 million de litres d'eau. En 2016, les embouteilleurs en Colombie-Britannique pouvaient extraire 200 millions de litres d'eau pour 450 \$ soit 2,25 \$ par million de litres d'eau (Ministry of Environment and Climate Change, 2020). En Ontario, les redevances s'élevaient à 3,71 \$ par million de litres d'eau jusqu'en janvier 2017. L'Ontario a décidé d'augmenter la tarification des redevances pour passer de 3,71 \$ à 503,71 \$ par million de litres d'eau puisés (Registre environnemental de l'Ontario, 2017). La production de l'eau embouteillée de Neslté, Pepsi et Coke se poursuit donc à un coût insignifiant en Colombie-Britannique. Il faut toutefois noter que trois provinces n'exigent aucune redevance : l'Alberta, le Nouveau-Brunswick et l'île du Prince Edward. La Nouvelle-Écosse quant à elle a un système particulier de redevances mesurées en million de litres par jour avec un seuil maximal de deux millions de litres par jour (Nova Scotia, Environment and Climate Change 2022).

Bien que le pouvoir d'allocation et de tarification des ressources en eau revienne essentiellement aux provinces, son exercice n'est pas exclusif étant donné qu'il existe une subdivision des responsabilités de la gestion de l'eau avec les municipalités (de Loë, 2017).

Tableau 1 : REDEVANCE IMPOSÉE AUX EMBOUTEILLEURS DANS CERTAINES PROVINCES CANADIENNES

Provinces	Prix des redevances par 1000 m³	Catégorie d'utilisation de l'eau
Ontario	503,71 \$	Industriel et commercial
Terre-Neuve	500 \$	Industriel et commercial
Québec	70 \$	Industriel et commercial
Colombie-Britannique	2,25 \$	Industriel et commercial
Saskatchewan	2,20 \$-54,52 \$	Industriel en fonction de la région, du bassin, de l'usage et de la permanence du permis.
Manitoba	1 \$	Industriel

(Tiré de : Water security Agency, 2020 : Environment, Climate and Parks, 2022 : et Radio Canada, 25 septembre 2018).

1.4 L'approvisionnement en eau et les municipalités

Les municipalités semblent avoir le rôle le plus important en matière d'approvisionnement en eau (de Loë, 2017). Les systèmes d'eau municipaux extraient et distribuent l'eau pour une utilisation directe par la population (Parkinson, et al., 2016). Selon Parkinson, et al., (2016), les systèmes municipaux d'approvisionnement en eau subiront une transformation au cours de ce siècle grâce entre autres aux nouvelles technologies. Toutefois, ces auteurs notent que la demande pour l'eau risque d'augmenter et qu'il sera nécessaire de mettre en œuvre des stratégies de gestion adaptative efficaces. Par ailleurs, de Loë (2017), soutient qu'il y a une variabilité importante entre municipalités ce qui engendre une gestion de l'eau variable et inconstante. Or, mettre en place des stratégies de gestion adaptative efficaces pourrait représenter un défi dans un contexte décentralisé. De plus, Renzetti et Dupont (2015) soutiennent que cette décentralisation par le contrôle municipal explique la faible tarification de l'eau, car les services fournis par les municipalités ne sont pas toujours directement liés à la consommation de l'eau par le client. Ce genre de pratique ne permet pas de prendre en compte la quantité d'eau qui est réellement utilisée pour les usages domestiques. Ainsi, souvent les frais sont beaucoup plus bas que si on les imposait par niveaux de consommations. À titre d'exemple, certaines villes envisagent d'utiliser la taille des propriétés comme base pour établir la tarification de l'eau, plutôt que la quantité d'eau consommée en moyenne par ménage (Renzetti et Dupont, 2015). Par ailleurs, certaines villes, surtout au Québec, n'utilisent pas de compteurs d'eau ce qui nuit à la collecte de données sur l'utilisation de l'eau par ménage (Porter, 2020). Ce genre de pratique ne permet pas de prendre en compte la quantité d'eau qui est réellement utilisée pour les usages domestiques.

De plus, une telle approche entraîne des contraintes pour le financement des infrastructures en eau et pour les choix des consommateurs. En effet, la plupart des municipalités ne génèrent pas les revenus nécessaires pour entretenir adéquatement les infrastructures d'eau. Renzetti et Dupont (2015) sont d'avis que le manque de financement découle plutôt de la négligence des autorités publiques et plus particulièrement du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux (Renzetti et Dupont, 2015). Le financement insuffisant pour des infrastructures fiables pour la qualité de l'eau découle du

refus des gouvernements d'exiger des normes de tarification municipale ou de soutenir les municipalités à court de fonds puisque leur tarification ne reflète pas la pleine valeur de la consommation de l'eau. À cet égard, Shrubsole et al., (2017) expliquent qu'en général, les réponses des gouvernements provinciaux et fédéraux dans ce type d'enjeux ont été d'étaler la portée et la profondeur des normes et des règles sur la qualité de l'eau. Des normes et des règles qui, rappelons-le, ne sont pas nécessairement contraignantes. Le manque de financement et la faible tarification de l'eau ne sont malheureusement pas les seules négligences des gouvernements provinciaux et fédéraux, il y a aussi les questions reliées à la gestion de l'eau sur les réserves autochtones.

1.5 L'eau potable et les autochtones

Bakker et Cook (2011) expliquent que la gestion de l'eau au Canada est fragmentée par l'existence de droits autochtones et de droits issus de traités. Au Canada, on considère trois différents types de traités soit : les traités historiques, les traités modernes, caractérisés par des règlements de revendications, et les zones sans traités, mais revendiquées (Bakker et Cook, 2011). Dans chacune de ces situations de traité, la propriété et la gestion des ressources en eau varient (Bakker et Cook, 2011). Selon Baijius et Patrick (2019), les gouvernements provinciaux et fédéraux revendiquent l'autorité et la compétence en matière d'attribution et de réglementation de l'eau et de la terre. Toutefois, les Premières Nations contestent l'autorité souveraine revendiquée par l'État et se manifestent, entre autres, par des litiges juridiques contre le gouvernement fédéral (Baijius et Patrick, 2019). Pour tenter de régler ces différends entre l'État et les autochtones, plusieurs règles ont été mises en place. Notamment, même lorsque les revendications des traités ne sont pas résolues, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont l'obligation de consulter et de prendre en compte les intérêts de Premières Nations (Bakker et Cook, 2011). C'est dans cette mesure que les peuples autochtones participent à de nombreuses initiatives en lien avec la gestion des ressources en eau. Cependant, les Premières Nations n'ont généralement pas de pouvoir substantiel dans le cadre de ces consultations (Bakker et Cook, 2011).

Malgré la participation active des Premières Nations, plusieurs communautés, en particulier celles situées sur des réserves, sont confrontées de manière disproportionnée à des problèmes d'approvisionnement en eau potable (Bakker et Cook, 2011). Selon les recherches d'Hanrahan (2017), les autochtones sur réserve ont 90 % plus de chance de manquer d'eau potable que le reste des Canadiens. De plus, dans ces recherches, Hanrahan (2017) se réfère couramment au problème de « l'insécurité de l'eau » : une situation dans laquelle la qualité, la quantité et l'accès ne sont pas suffisants pour survenir aux besoins de la population. Hanrahan (2017) insiste sur le fait que ce problème d'insécurité s'applique particulièrement aux peuples autochtones. Certains chercheurs sont d'avis que l'insécurité de l'eau dans les réserves autochtones est attribuable aux politiques et aux pratiques coloniales de la gestion de l'eau (Castleden et al., 2017). En effet, la gestion de l'eau dans les communautés autochtones est largement contrôlée par l'État qui favorise les connaissances et technologies occidentales pour résoudre des problèmes, en dépit de propositions de méthodes alternatives basées sur le savoir autochtone (Castleden et al., 2017 ; Baijius et Patrick, 2019). De plus, Castleden et al., (2017) suggèrent que les défis de qualité et surtout d'accès à l'eau potable auxquels sont confrontés les peuples autochtones au Canada nuisent à la gestion des ressources en eau dans l'ensemble du pays.

1.6 La gestion commerciale de l'eau douce

Cet aperçu général de la gestion de l'eau au Canada est important pour comprendre les lacunes actuelles et leurs effets sur les initiatives gouvernementales. La fragmentation de la gestion de l'eau douce au Canada a trois conséquences principales. D'abord, elle mitige les impacts des initiatives issues des divers groupes d'acteurs. Ensuite, elle crée des injustices au niveau de l'approvisionnement en eau potable dans diverses communautés. Enfin, elle encourage le chevauchement des efforts issus des gouvernements fédéraux et provinciaux (Lillo, 2017 ; Bakker et Cook, 2011 ; de Loë, 2017).

Ces trois conséquences de la fragmentation de la gestion de l'eau canadienne sont particulièrement présentes dans la gestion commerciale de l'eau. Selon Horbulyk (2017). La gestion commerciale de l'eau douce fait référence aux systèmes qui autorisent les usagés à utiliser l'eau selon la source, l'objet et le temps à des fins de commercialisation. Dans le

cadre de ce mémoire, nous précisons que la gestion commerciale durable de l'eau douce se réfère à la coordination des acteurs, des secteurs, des processus et des décisions qui assurent la croissance économique tout en maintenant la qualité et la disponibilité futures de l'eau douce (Shrubsole et al., 2017 ; Lillo, 2017). Un des défis importants à la gestion commerciale de l'eau est la conception de l'eau en tant que ressource. Cette dernière est soumise à une dichotomie : elle est perçue à la fois comme un bien public essentiel à la survie des humains et comme un bien économique utilisé dans les secteurs de production à l'échelle commerciale (Sandhu, et al., 2020). Cette dichotomie est présente à divers niveaux.

La gestion des ressources en eau est confrontée à un paysage politique et réglementaire complexe. L'eau est également utilisée de manière intensive par différents secteurs. L'un des secteurs les plus complexes est le secteur industriel, car il se compose de différentes entreprises, petites et grandes qui opèrent dans différents domaines (Becker et al., 2019). Les industries à forte consommation d'eau sont principalement l'industrie chimique, suivie de la métallurgie, l'industrie minière, l'alimentation et les boissons, du papier, et du textile (Becker et al., 2019). Les profits des entreprises œuvrant dans ces industries sont menacés par les pénuries d'eau et les incertitudes climatiques. Ces défis peuvent toutefois créer de nouvelles opportunités commerciales, de nouvelles technologies, de nouveaux produits, de nouveaux marchés et de nouvelles entreprises (Sengupta, 2017). Ces défis exigent également des entreprises qu'elles évaluent les écosystèmes dans lesquels elles opèrent et qu'elles soient prêtes à faire certains compromis (Sengupta, 2017). Pour préserver les ressources en eau ainsi que les services demandés par la société, les industries doivent opérer dans une perspective globale, en respectant le cadre juridique du pays (Sengupta, 2017).

La suite de cette revue de littérature s'intéresse ainsi à cerner davantage la question de recherche suivante : quelles sont les dimensions qui façonnent la gestion de l'eau douce à l'échelle industrielle et commerciale au Canada ? Cette revue identifie trois dimensions : (1) les exportations d'eau à l'international (2) les intérêts des acteurs et (3) les instruments pour gérer les ressources en eau douce dans les provinces.

2. Dimension internationale

2.1 Les exportations d'eau douce et la Constitution canadienne

Rappelons que la plupart des ressources en eau appartiennent aux provinces. Le gouvernement fédéral possède des droits de propriété limités sur les ressources en eau au Canada tels que les parcs nationaux, les bases militaires et les territoires et celles-ci sont insignifiantes sur le plan commercial ou inaccessible (Heinmiller, 2003). Le principal pouvoir constitutionnel qui permet au gouvernement de gérer les exportations d'eau est son pouvoir sur la réglementation du trafic et du commerce interprovincial et international au paragraphe 91 (2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. En d'autres termes, les provinces réglementent les prélèvements d'eau et le gouvernement fédéral contrôle le flux du commerce de l'eau douce, par exemple vers les États-Unis (Heinmiller, 2003).

Johns et Thorn (2015) expliquent que les États-Unis et le Canada entretiennent une relation étroite pour des raisons géographiques et commerciales. Ces raisons ont contribué à un commerce bilatéral dynamique ainsi qu'à une importante coopération entre les deux pays (Montero, 2009). À cet égard, Montero (2009) souligne que le Canada et les États-Unis ont une longue histoire marquée par des accords et des désaccords à l'égard des exportations d'eau douce.

2.2 Les accords commerciaux et les exportations d'eau douce

Les préoccupations à l'égard des exportations d'eau douce canadienne se sont développées lors des premières pénuries d'eau au sud-ouest des États-Unis dans les années 1960 (Heinmiller, 2003). Les États-Unis percevaient les ressources d'eau douce canadiennes comme une solution possible pour contrer les pénuries et exerçaient une certaine pression pour faire part de cet intérêt lors des négociations (Montero, 2009 ; Heinmiller, 2003). Selon Renzetti (2009), cette solution aurait été suggérée en raison du mythe de l'abondance de l'eau.

Le mythe de l'abondance de l'eau agit ainsi comme un obstacle important au niveau de la conscientisation des citoyens, des entreprises et des gouvernements qui les mènent à

suggérer des solutions risquées. L'illusion de l'abondance de l'eau au Canada mène à la conception erronée que des ressources en eaux sont inépuisables et facilement exportables à d'autres pays. À cet égard, Heinmiller (2003) soutient que l'introduction du libre-échange a encouragé davantage la marchandisation de l'eau douce canadienne. Ce qui a ensuite façonné la manière dont les gouvernements au Canada coordonnent leurs politiques d'exportation d'eau (Heinmiller, 2003).

Les débats généralisés dans la littérature sur la marchandisation de l'eau découlent d'un affrontement entre différentes conceptualisations de la nature de l'eau (Hurlbert, 2017 ; Jaffee et Newman, 2013). L'eau a longtemps été considérée comme un bien public, mais cela change à l'ère néolibérale. Plus particulièrement, l'eau est vue davantage comme une marchandise depuis la Déclaration et les principes de Dublin de 1992, qui ont déclaré de manière controversée que « l'eau a une valeur économique dans toutes ses utilisations concurrentes et devrait être reconnue comme un bien économique » (Nations Unies, 1992). Cette déclaration offre la rationalisation selon certains chercheurs de la marchandisation de l'eau (Jaffee et Newman, 2013). Par ailleurs, Bakker (2010) soutient que le statut de l'eau est « irrévocablement ambigu » (p. 201). Il explique qu'elle n'est ni un bien public ni un bien privé et, avec d'autres chercheurs, il préconise de la considérer plutôt comme une ressource de propriété commune.

Les pays qui participaient aux premiers accords de libre-échange ont tenté de déterminer si l'eau douce pouvait être soumise aux normes d'exportations et, si oui, sous quelle forme. En 1993, les gouvernements du Canada, du Mexique et des États-Unis ont publié une déclaration commune qui a confirmé que les ressources en eau douce canadiennes à l'état naturel ne sont pas soumises aux règles commerciales d'exportations (Heinmiller, 2003). Toutefois, Heinmiller (2003) remarque que cela n'empêche pas l'eau douce canadienne d'être prélevée de son état naturel, d'être mise dans des contenants et d'être transformée en une marchandise entièrement soumise aux règles des accords commerciaux internationaux tels que l'Accord de libre-échange de l'Amérique du Nord (l'ALÉNA). En effet, l'ALÉNA se référait à l'eau dans sa forme modifiée en tant que bien ou en tant qu'investissement (Coffin, Ploeg, et Poulton, 2011).

Par ailleurs, l'ALÉNA a introduit un certain nombre de principes politiques que les gouvernements canadiens sont maintenant obligés de respecter dans leurs politiques d'exportation d'eau douce. Notamment, le principe du traitement national de l'ALÉNA oblige les gouvernements canadiens d'accorder aux autres le même traitement qu'à ses propres ressortissants. Dans le cas de l'exportation d'eau, cela signifierait que tout gouvernement canadien offrant de permettre le prélèvement d'eau à des fins d'exportation devrait également offrir cette possibilité aux investisseurs de tous les signataires de l'ALÉNA (Heinmiller, 2003). Selon Montero (2009), en raison du principe du traitement national de l'ALÉNA, une entreprise américaine aurait les mêmes droits d'exploiter et d'exporter l'eau qu'une entreprise canadienne. Ce contexte pourrait mener à une situation semblable à celle du gaz naturel et du pétrole, où la plupart des exportations sont destinées au marché américain (Montero, 2009). D'ailleurs, cette situation est déjà présente avec l'eau embouteillée, car les entreprises étrangères contrôlent presque 50 % de la production (Montero, 2009).

Malgré la disponibilité quasi universelle de l'eau potable du robinet au Canada, l'eau embouteillée est de plus en plus populaire. Il y a trois raisons principales qui expliquent cette croissance selon la littérature. Premièrement, Cosgrove et Loucks (2015) expliquent que la marchandisation de l'eau découle de la mondialisation qui encourage la mise en œuvre de procédures permettant le commerce international. À cet égard, Jaffee et Case (2018) indiquent que le marché mondial de l'eau embouteillée a doublé depuis 2014. Deuxièmement, les entreprises d'embouteillage font la promotion de leurs produits avec un marketing axé principalement sur la santé, les modes de vie actifs, la commodité et le goût (Jaffee et Case, 2018). Ce marketing encourage d'une part les citoyens canadiens à consommer de l'eau en bouteille pour des raisons qui dépassent la nécessité de s'abreuver et d'autre part, il stimule le dénigrement de l'eau du robinet (Gleick 2010). Troisièmement, la couverture médiatique accentue la peur en soulignant les cas où l'eau du robinet n'était pas sécuritaire et les risques de contamination (Jaffee et Case, 2018). Notamment, le cas à Walkerton en 2000, où sept personnes sont décédées et plus de 2 300 personnes sont tombées malades à cause de la bactérie *E. coli* (*Escherichia coli* O157 :H7) (Holme, 2003 ; Hanrahan, 2017).

Ironiquement, les entreprises embouteilleuses ne sont pas confrontées à un grand nombre de réglementations en matière de santé publique et d'environnement (Jaffee et Newman, 2013). D'ailleurs elles n'ont pas à déboursier d'importants coûts d'infrastructure fixes (Jaffee et Newman, 2013). Les marges bénéficiaires nettes pour l'eau en bouteille, en revanche, sont généralement élevées, allant de 25 % à 35 % et parfois plus pour les grands embouteilleurs (Jaffee et Newman, 2013). L'extraction de l'eau douce pour l'embouteiller est très lucrative ce qui encourage le maintien de sa marchandisation.

Pour ce qui est de l'Accord Canada-État-Unis-Mexique (l'ACEUM), le successeur de l'ALÉNA, il n'est pas clair dans la littérature si l'eau douce demeure un bien qui peut se partager entre les partenaires de l'accord. Toutefois, selon le système de classification des produits de l'Amérique du Nord (2020), l'eau embouteillée ainsi que la glace constituent encore des biens canadiens qui sont sujets à l'exportation (Statistique Canada, 2019). La préservation de l'eau face au commerce international est donc un enjeu politique, social et environnemental d'actualité sur lequel le gouvernement fédéral canadien doit intervenir (Vega Cardenas, et Biofanny Vega, 2010). Il faudrait collaborer avec les gouvernements provinciaux afin d'élaborer des politiques et des instruments cohérents qui assurent un certain contrôle sur les entreprises du secteur hydrique ainsi que d'autres acteurs ayant pour intérêt de s'appropriier les ressources en eau (Montero, 2009).

3. Dimension des intérêts des acteurs au Canada

Selon Martinez (2015), la gestion commerciale de l'eau est un défi complexe, car elle implique une multitude d'acteurs aux intérêts parfois opposés. Selon Dengler (2004), il existe trois grandes catégories d'acteurs qui déterminent l'allocation de l'eau douce à l'échelle commerciale au Canada. D'abord, il y a les intérêts sectoriels et commerciaux des entreprises. Ces derniers interviennent dans les processus de gestion pour défendre leurs intérêts privés (Dengler, 2004). Ensuite, il y a les acteurs publics qui comprennent les gouvernements municipaux, provinciaux et le gouvernement fédéral (Dengler, 2004). Enfin, il y a les groupes d'intérêts.

La diversité des acteurs et de leurs intérêts rend complexe la coordination de la gestion commerciale de l'eau douce. Selon Martinez (2015), ce contexte a mené les gouvernements à sous-estimer les actions volontaires des entreprises et de favoriser une coercition par l'entremise d'une intervention politique. Toutefois, Martinez (2015) soutient que la relation entre les organisations privées à but lucratif et les ressources en eau est en train de subir un changement majeur.

3.1 Les intérêts sectoriels et commerciaux des entreprises

Il semble avoir un consensus dans la littérature à l'égard des intérêts des entreprises dans la gestion commerciale de l'eau douce. Plusieurs chercheurs soulignent que la conscientisation des leaders industriels à l'égard de la valeur économique de l'eau douce et de sa rareté n'est pas nouvelle (Martinez, 2015 ; Burritt, et Christ, 2017). D'ailleurs, Martinez (2015) explique que les intérêts des entreprises en matière d'eau douce peuvent aller au-delà des gains économiques à court terme, car les activités commerciales affectent, et sont affectés par, les problèmes sociétaux et les coûts économiques liés à l'utilisation de l'eau. À cet égard, Martinez (2015) explique que l'approche de gestion en eau des entreprises semble de plus en plus tenir compte de l'interdépendance entre la performance à moyen terme des entreprises et la préservation des ressources en eau.

À titre d'exemple, les entreprises du secteur de l'alimentation et des boissons ont intérêt à accroître l'efficacité de leur utilisation de l'eau et atténuer les « risques commerciaux » liés à l'eau pour maximiser leurs profits (Martinez, 2015). Burritt et Christ

(2017) étayent quatre grands risques commerciaux. Premièrement, il y a le risque opérationnel qui se traduit par une augmentation des coûts de production et de perturbations (Burrirt et Christ, 2017). Deuxièmement, il y a les risques liés aux produits qui affectent la réputation des entreprises telle que les pertes de parts de marché en raison de l'inquiétude croissante des consommateurs et des préférences de ceux-ci (Burrirt et Christ, 2017). Troisièmement, il y a le risque lié à la réglementation qui limite les opérations des entreprises (Burrirt et Christ, 2017). Quatrièmement, il y a des risques financiers (liés aux trois autres) tels que des restrictions du capital, une augmentation des taux d'emprunts et des primes d'assurance (Burrirt et Christ, 2017). Selon Camkin et Neto (2016), cet intérêt orienté vers le profit serait le plus important pour inciter un comportement durable. En même temps, les industries ont avantage à participer dans le processus décisionnel, non pas pour encourager la durabilité, mais pour maintenir une tarification faible. La littérature soutient que les industries ont intérêt à accroître l'efficacité de leur utilisation de l'eau et atténuer les « risques commerciaux » liés à l'eau pour maximiser leurs profits. Toutefois, cela ne veut pas dire qu'elles ont intérêt à payer une tarification de l'eau plus importante.

3.2 Les intérêts des gouvernements : les acteurs du bien commun

Selon Lambooy (2011), les intérêts des gouvernements sont étroitement liés à leurs responsabilités. Toutefois, il est difficile de déterminer des frontières fixes où les responsabilités publiques se terminent, et où les responsabilités des entreprises commencent en ce qui concerne la gestion de l'utilisation de l'eau douce à l'échelle commerciale. C'est en partie parce qu'il y a plusieurs secteurs d'industrie qui ont des impacts différents sur l'eau douce (Lambooy, 2011). En particulier, la littérature souligne fortement que des complications surviennent généralement lorsque des entreprises opèrent dans des zones de faible surveillance (Lambooy, 2011). Ainsi, il semble que malgré les pratiques de gestion efficace de l'eau façonnée par les intérêts financiers des entreprises commerciales, il est dans l'intérêt des autorités gouvernementales de surveiller leurs activités.

Selon Dengler (2004) et Camkin et Neto (2016), les gouvernements ont deux intérêts principaux dans le cadre de la tarification industrielle de l'eau : la croissance économique et la légitimation de leur autorité.

D'une part, la croissance économique continue exige une tarification pratique, rationnelle et équitable entre industries. Les gouvernements maintiennent qu'un accès facile à l'eau encourage les investissements et appuie la prospérité économique (Camkin et Neto, 2016). Ainsi, la participation des acteurs privés dans le processus de gestion industrielle de l'eau aide les gouvernements à aligner leur objectif de croissance économique avec les objectifs de croissance des industries.

D'autre part, la légitimité de l'action gouvernementale est essentielle puisque les coûts entraînés par la gestion de l'eau sont récupérés sur les fonds publics. La transparence est donc nécessaire (Camkin et Neto, 2016). Or, bien que les gouvernements cherchent à soutenir la croissance économique, ils ne peuvent le faire aux dépens de l'acceptabilité sociale. L'acceptabilité sociale est un état de fait qui résulte d'un processus de participation publique (Caron-Malenfant et Conraud, 2009). Malgré les recours plus récurrents à la participation publique, les approches actuelles ont largement reproduit la base technocratique et centralisée de la gestion de l'eau qui caractérisait les projets d'infrastructure et les programmes de développement de la période de l'État-providence (Cantin et al., 2005). Ainsi, l'État demeure le décideur principal nonobstant le contenu exprimé lors de la participation du public (Boucher, 2018). Certains chercheurs diront même que la décision du gouvernement est souvent déjà prise avant d'aller en consultation publique (Carrel, 2013). Nonobstant, l'équilibre fragile entre la croissance économique et la légitimation de l'autorité gouvernementale semble s'aligner avec une préoccupation d'une gestion de l'eau durable.

3.3 Les groupes d'intérêts

Selon Esteban, Dinar et Albiac (2019), les décideurs sont soumis à la pression et à l'influence de groupes d'intérêts. Ces derniers se composent de personnes partageant des objectifs similaires. L'un des principaux problèmes des politiques de l'eau au Canada est

l'inégalité de leur efficacité et de leur équité entre les régions et les groupes d'utilisateurs (Esteban et al., 2018). D'une part, ces inégalités renforcent l'opposition d'intérêts dans les conflits intersectoriels (par exemple, l'irrigation contre les utilisateurs résidentiels) (Esteban et al., 2018). D'autre part, elles aggravent les conflits spatiaux entre les utilisateurs situés à différents endroits le long d'un bassin versant (Esteban et al., 2018). Les groupes d'intérêts sur l'eau à l'échelle industrielle et commerciale sont ainsi généralement en concurrence entre eux afin d'augmenter leurs allocations d'eau, ce qui implique une réduction des allocations aux autres groupes.

Selon McBeth et al., (2010), les groupes d'intérêts sur l'eau ont généralement des vues concurrentes de la relation entre les humains et la nature. Les groupes environnementaux se penchent davantage vers une vision biocentrique, tandis que les groupes d'extraction de matières premières se penchent vers une vision anthropocentrique (McBeth et al., 2010). Benford et Snow (2012) identifient l'utilisation de victimes dans les récits politiques comme des caractéristiques importantes qui révèlent quel groupe est désavantagé par le statu quo. Les cadrages biocentriques identifient la nature ou la faune comme des victimes, tandis que les cadrages anthropocentriques identifient les humains comme des victimes (McBeth et al., 2010).

McBeth et al., (2010) suggèrent que plus un groupe est exclu de la participation aux processus de consultation, plus il est susceptible de faire croire qu'il est perdant dans l'expansion des enjeux. Étant donné que les administrateurs, les scientifiques et les politiciens qui travaillent sur les controverses politiques liées à l'eau ont intérêt à contenir les problèmes, il leur est souvent favorable d'inclure les groupes d'intérêts sur l'eau dans les processus de décision (McBeth et al., 2010). À cet égard, Esteban, Dinar et Albiac (2019), expliquent que la pression exercée par chaque groupe a le potentiel d'influencer l'autorité responsable de la gestion et de l'allocation de l'eau entre tous les acteurs du bassin.

La participation des entreprises dans le processus de gestion commerciale de l'eau douce semble aider les gouvernements à aligner leur objectif de croissance économique avec les objectifs de croissance des entreprises. La participation des groupes d'intérêts dans

ce même processus semble plutôt aider les gouvernements à cibler une gestion durable dans leur objectif de gestion de l'eau commerciale.

4. Dimension des instruments

4.1 La gestion de l'eau dans les provinces

Bien que le gouvernement fédéral dispose d'un rôle prépondérant dans la gestion commerciale de l'eau douce au niveau international, les provinces canadiennes sont responsables d'administrer les droits de propriété, les droits d'utilisation et les droits de développement pour gérer les ressources en eau douce sur leur territoire (Cantin, et al., 2005). Elles s'engagent donc à assurer la répartition de l'eau douce à l'échelle commerciale. À cet égard, Mitchell (2017), explique que la répartition de l'eau est gérée et régulée par les provinces au moyen de politiques de l'eau grâce à un ensemble d'instruments.

4.2 Les instruments de politique publique à la disposition des provinces

La littérature expose trois principales approches de politiques pour la gestion des ressources en eau : l'approche commandement et contrôle, l'approche d'instruments économiques et l'intendance ou la conformité volontaire (Sandhu, 2018). Ces approches utilisent chacune une différente combinaison d'instruments.

4.3 L'approche commandement et contrôle

L'approche commandement et contrôle dominait le domaine de l'environnement au Canada jusque dans les années 1970 (Cantin, et al., 2005). Elle se base sur des instruments tels que des lois et des règlements qui sont imposés par les autorités publiques sur l'utilisation des ressources naturelles. À titre d'exemple, le gouvernement mettait en œuvre un règlement limitant l'extraction des ressources en eau des entreprises commerciales en période de sécheresse (Sandhu, 2018). Selon Cantin, Shrubsole et Aït-Ouyahia (2005), dans le cadre de cette approche, le gouvernement établissait des exigences

à l'intention des utilisateurs des ressources, telles que la spécification des normes à respecter et des technologies à utiliser pour atteindre ces normes. Cette approche comprend également l'octroi des permis pour extraire de l'eau des rivières, des lacs et des aquifères ainsi que des restrictions saisonnières d'utilisation de l'eau (Tewari et Saidou, 2013).

Les permis de prélèvement d'eau, qui sont nécessaires pour extraire de l'eau en sol canadien, peuvent être délivrés pour une période donnée ou indéfinie et ils sont généralement non négociables et non transférables (Tewari et Saidou, 2013). Selon, Tewari et Saidou (2013), le système de permis est administré par des fonctionnaires qui ne disposent pas nécessairement d'informations sur le marché pour les aider à atteindre l'efficacité économique. Ainsi, l'allocation de l'eau est souvent rigide et ne répond pas toujours aux forces du marché et à l'évolution des valeurs sociales. De plus, Sandhu (2018), explique que la surveillance de ces réglementations constitue un aspect important de cette approche. Si certains utilisateurs ne respectent pas les règlements, des pénalités leur seront imposées. C'est pourquoi la mise en œuvre de ce cadre réglementaire entraîne des coûts administratifs élevés (Sa, 2018).

4.4 L'approche par les instruments économiques

Les instruments économiques deviennent plus importants dans les années 1970 lorsque l'Organisation de coopération et de développement économiques (« OCDE ») a commencé à défendre le principe du pollueur-payeur (Cantin, et al., 2005). L'approche par des instruments économiques est fondée sur la théorie des prix. Cette théorie cherche en l'espèce à modifier le comportement de consommation des utilisateurs de l'eau pour faire en sorte que son prix reflète sa valeur et sa disponibilité (Sandhu, et al., 2020). La théorie des prix permet de comprendre qu'une ressource sous-évaluée entraîne un risque de surconsommation en raison de l'impression erronée d'une offre excédentaire (Sandhu, et al., 2020 : Bruneau, Dupont, et Renzetti, 2013). Ainsi, Bruneau, Dupont, et Renzetti (2013) expliquent qu'afin de corriger la surconsommation, la tarification de l'eau est de plus en plus utilisée dans les politiques.

En général, les provinces procèdent à la mise en place de redevances de prélèvement d'eau pour permettre une gestion durable de l'eau (Sandhu, et al., 2020). Dans la mesure où le cadre juridique le permet, les approches purement basées sur le marché, comme les marchés de l'eau concurrentiels et l'échange de droits entre les utilisateurs, peuvent également être utilisées (Sandhu, et al., 2020). Notamment, en Alberta, l'approche du marché a été utilisée pour allouer et fixer le prix des ressources en eau (Sandhu, et al., 2020). Il faut toutefois noter que la mise en œuvre et la surveillance des transactions issues des marchés de l'eau sont complexes et coûteuses et moins efficaces dans un contexte où l'eau est abondante (Cantin et al., 2005). La gestion par les instruments économiques repose donc sur l'État lorsque le marché n'obtient pas une utilisation durable.

4.5 L'intendance ou la conformité volontaire

La troisième approche, l'intendance ou la conformité volontaire est utilisée pour promouvoir l'utilisation durable de l'eau et elle est souvent basée sur l'autorégulation et des programmes informatifs sur la gestion (Christ et Burritt, 2017). De nombreuses industries prennent des mesures volontaires pour améliorer leur performance et leur efficacité en matière d'eau (Christ et Burritt, 2017). Martinez (2015) note que ces initiatives, qui constituent une approche ascendante importante au niveau de l'entreprise, gagnent lentement en popularité.

Les gouvernements provinciaux s'engagent également à mettre en œuvre des instruments volontaires à la disponibilité des usagers de l'eau. Notamment, dans le cadre de la Politique nationale de l'eau pour le Québec, il est possible d'avoir un contrat de bassin (Brun et Lasserre, 2013). Il constitue un engagement destiné aux acteurs de l'eau qui désirent s'impliquer, selon leurs propres volontés, droits ou responsabilités, dans la protection, la restauration ou la mise en valeur du bassin en question (Brun et Lasserre, 2013). Il comprend les détails des actions à entreprendre, les coûts, les noms des maîtres d'œuvre et l'échéancier (Brun et Lasserre, 2013). Il s'agit alors d'ententes volontaires qui n'ont pas une force obligatoire sur le plan juridique, mais qui se matérialisent par un document accessible au public et des initiatives à mettre de l'avant.

Malgré la combinaison de ces trois approches dans les provinces canadiennes, Renzetti (2009) souligne qu'il est important de reconnaître à quel point les prix des redevances et les prix pour l'eau en général au Canada sont bas par rapport aux prix dans d'autres pays développés. Ces bas prix qui persistent depuis des décennies au Canada fomentent les pratiques de gaspillage de l'eau dans les technologies et les méthodes de production des entreprises (Renzetti 2007). De surcroît, Renzetti (2009), explique également que le Canada devrait avoir des prix de l'eau plus élevés que la moyenne mondiale en raison de la variabilité du climat et de la faible densité de population.

Bien que les gouvernements provinciaux disposent d'un pouvoir discrétionnaire considérable en matière de réglementation, les politiques actuelles sur l'eau au Canada ne semblent pas s'adapter à l'évolution des conditions écologiques (Curran, 2019). À titre d'exemple, certaines provinces, comme la Colombie-Britannique, ont hérité de permis perpétuels qui n'ont pas de date d'expiration (Curran, 2019). Ces permis ne permettent pas facilement une révision des droits d'utilisation de l'eau qui en découlent. D'autres provinces, comme l'Ontario et le Québec, ont des seuils élevés pour déclencher l'obligation d'obtenir un permis d'utilisation de l'eau (c.-à-d. 50 000-75 000 litres par jour). Ainsi, plusieurs utilisations de l'eau ne sont pas réglementées (Cu, 2019).

4.6 Conclusion

La littérature met en lumière trois dimensions principales qui façonnent la gestion de l'eau douce à l'échelle commerciale au Canada. Tout d'abord, les exportations d'eau, notamment vers les États-Unis, façonnent la gestion de l'eau douce commerciale en transférant davantage de responsabilités de gestion au gouvernement fédéral. De plus, les accords commerciaux comme l'ACEUM obligent le Canada à appliquer les mêmes normes à tous les investisseurs des pays signataires. Cela permet aux entreprises américaines de puiser davantage d'eau douce au Canada.

Ensuite, les intérêts des entreprises et des gouvernements s'influencent mutuellement et assurent un processus de gestion commerciale de l'eau douce responsable

en encourageant les acteurs à rendre des comptes aux citoyens et aux clients qu'ils servent. Par exemple, les entreprises cherchent à maximiser leur profit, mais pas au détriment de leur réputation et les gouvernements cherchent la croissance économique, mais pas au détriment de leur légitimité.

Enfin, les trois approches de politiques qui utilisent diverses combinaisons d'instruments façonnent la gestion commerciale de l'eau en réglementant et en surveillant les entreprises de manière à les encourager à adopter des processus de manufacture durable.

5. La problématique

La marchandisation de l'eau a des effets importants sur les acteurs impliqués dans le processus de gestion de l'eau. Notamment, elle modifie les relations de propriété et elle transforme radicalement la capacité des individus à accéder et à bénéficier de cette ressource (D'Odorico et al, 2017). À cet égard, les conflits d'accès à l'eau liés à l'exploitation de l'eau douce par les entreprises augmentent à mesure que les pénuries d'eau s'accroissent (Johnson et al., 2016). Certains auteurs sont même d'avis que les systèmes traditionnels et communautaires régissant les ressources en eau communes de manière durable peuvent s'effondrer face aux pressions mondialisantes des entreprises extractives (Dell'Angelo et al., 2017). La marchandisation de l'eau a ainsi de profondes répercussions sur la capacité des États à adapter leur mode de gestion de l'eau face aux pressions, aux changements climatiques et à la croissance démographique.

Jaffee et Newman (2013) insistent que l'implication de l'État soit nécessaire pour faciliter et garantir l'accumulation du capital. De plus, Mariola (2011) affirme que le processus de marchandisation de l'eau est davantage médiatisé par l'intervention de l'État que ne le serait un processus de marchandisation plus typique. Notamment, en utilisant des doctrines juridiques, les États et les entreprises normalisent la possession et la location de l'eau (Johnson et al., 2016). La répartition de l'eau est donc gérée et régulée au moyen de politiques de l'eau grâce à un ensemble d'instruments tels que des permis d'extractions (Mitchell, 2017).

Au Canada, ce sont les provinces qui sont responsables d'administrer ou de suspendre les permis pour extraire de l'eau en surface ou souterraine. Ces permis sont donnés à divers types d'industries et de compagnies privées tels que Nestlé, Loblaws et Shell. Les permis sont généralement combinés à d'autres types d'instruments afin d'assurer une gestion plus globale des extractions d'eau. Ces combinaisons d'instrument varient d'une province à l'autre.

Dans ce mémoire, nous nous intéressons particulièrement à analyser le régime d'instruments inclus dans les plans d'action provinciaux de gestion commerciale de l'eau. Nous souhaitons répondre à deux questions. D'abord, quels sont les instruments qui ciblent la gestion de l'eau à l'échelle commerciale en Ontario ? Ensuite, basés sur le cas des renouvellements de permis de Nestlé dans le comté de Wellington, nous nous demandons si ces instruments assurent une gestion durable de l'eau?

6. But et objectifs du mémoire

Ce mémoire cherche à examiner le rôle de la gestion de l'eau qui régit l'usage de cette ressource commune par des acteurs privés, soit la gestion commerciale de l'eau. Nous examinerons les instances ou des entreprises privées ont effectué des actions controversées qui ont mené à des réformes de gestion de l'eau. Nous cherchons à comprendre comment les gouvernements gèrent l'eau à l'échelle commerciale.

D'autre part, le cadre d'analyse utilisé dans ce travail permettra d'observer quels sont les instruments qui ciblent la gestion de l'eau à l'échelle commerciale en Ontario et si ces instruments assurent une gestion de l'eau durable. Par ailleurs, elle permettra de dépasser les approches fonctionnalistes qui s'intéressent avant tout aux objectifs des politiques publiques, pour envisager également le choix des instruments, leur changement et les effets produits par ceux-ci. L'approche par les instruments permet ainsi d'aborder des dimensions de l'action publique peu visibles autrement.

Ainsi, à la lumière de notre cadre d'analyse, on constate d'abord que les instruments ont une force institutionnelle robuste. Ensuite, une approche de gestion plus holistique qui

mobilise des instruments souples est essentielle lorsqu'on cherche à réaliser un changement. Enfin, un instrument est un traceur du changement, car il évolue et rend compte des rapports de force et des changements de valeur.

Chapitre II

7. Cadre théorique

Ce mémoire adopte l'approche par les instruments comme cadre théorique. Cette approche naît de l'observation que toute action publique s'appuie sur des outils ou des instruments. Dans le cadre de cette approche, tout instrument contient une dimension technique qui se rapporte au secteur d'activité dans lequel il opère (Simard, 2019). À titre d'exemple, la formule de taxation sur le carbone, l'installation de compteur d'eau dans une ville ou la détermination d'une amende en fonction d'un règlement. Les instruments ont aussi un caractère social, car leur définition et leur application ont des effets spécifiques dans la société plus ou moins favorable à certains groupes d'individus (Simard et al. 2019). Ainsi, un instrument est un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre l'État et les gouvernés (Halpern, Lascoumes, et Le Galès, 2014).

Certains auteurs suggèrent même que l'instrument correspond également à des valeurs ou à des intérêts, car il vise à cadrer un ensemble de situations et avoir une portée générale dans un secteur d'activité (Simard et al. 2019). Les instruments ne sont donc pas neutres, car ils sont porteurs d'une représentation du monde et des relations de pouvoir entre les acteurs étatiques et les acteurs non étatiques (Aust, Mazoyer et Musselin, 2018 ; Capano et Howlett, 2022). Plus précisément, les instruments se traduisent par une manière particulière de penser l'intervention de l'État dans la société (Simard et al. 2019). Ainsi, une analyse basée sur l'approche par les instruments doit, non seulement se questionner sur les raisons qui incitent à choisir un instrument particulier, mais aussi considérer les effets engendrés par ce choix (Lascoumes et Le G, 2004).

7.1 Historique de l'approche par les instruments : 1950 à aujourd'hui

La littérature distingue trois périodes marquantes le développement de l'approche par les instruments : les années 1950 à 1970, les années 1980 à 2000 et les années 2000 à aujourd'hui. Durant la première période, les instruments ont d'abord été étudiés dans une perspective fonctionnaliste (Dahl et Lindblom, 1953 ; Edelman, 1964 ; Lowi, 1966).

L'instrument s'inscrit alors dans la rationalité technique du modèle bureaucratique. Dans ces premiers travaux, les instruments de politique étaient définis de manière large afin d'inclure les instruments utilisés pour fournir des biens et des services et ceux destinés à influencer l'élaboration des politiques (Howlett, 2000 ; Eliadis et al., 2005). Ainsi, il faut mobiliser des instruments en fonction des buts ou des enjeux visés (Lascoumes et Simard, 2011). La place des instruments dans les décisions politiques était donc considérée comme allant de soi (Lascoumes et Simard, 2011). Cette manière d'étudier les instruments est toutefois critiquée dans les années 1980, notamment sous l'impulsion de Lester Salamon et d'autres. Ils ont souligné la nécessité d'une catégorisation plus précise et téléologique des instruments politiques (Howlett, 2000). Le développement de la nouvelle gestion publique a également renforcé l'utilisation de nouveaux instruments inspirés du domaine de la gestion privée. Les nouveaux instruments ont encouragé le développement de nombreuses typologies (Howlett, 2005).

En 1983, Christopher Hood contribue une distillation marquante des instruments pour une typologie déterminée par les traits fondamentaux (Howlett, 2020). Il va d'abord distinguer les instruments axés sur la production d'informations (detectors) de ceux qui cherchent à orienter plus directement les comportements (effectors) (Simard et al. 2019). Ensuite, il explique les différents moyens de mise en œuvre à la disposition de l'État soit : l'usage d'informations (nodality) les moyens financiers (treasure) l'autorité (authority) et l'organisation (organisation). (Simard et al. 2019 ; Lascoumes et Simard, 2011). Cette typologie générique qui propose huit instruments de base inspirera plusieurs travaux. Toutefois, la typologie de Hood étudie les instruments de manière technique sans faire référence aux formes organisationnelles dans lesquelles ils sont insérés (Lascoumes et Simard, 2011).

Dans la période plus récente, la promotion de nouvelles formes de gouvernance encourage les combinaisons d'instruments destinées à assurer une meilleure coordination des réseaux d'acteurs, des institutions et des idées (Lascoumes et Simard, 2011 ; Eliadis et al., 2005). Ces combinaisons sont formées notamment d'instruments d'information, de concertation et d'incitation (Halpern et Le Galès, 2011). Elles reflètent des changements

importants dans les outils à la disposition des gouvernements et dans les préférences des gouvernements quant à leur utilisation (Eliadis et al., 2005). On observe également une perte de légitimité des formes de gouvernement interventionniste, davantage d'interactions avec le marché et des formes de collaborations publiques/privées (Lascoumes et Simard, 2011). Les instruments mobilisés dans ce contexte sont généralement plus souples, processuels et axés sur la négociation, la recherche de consensus, le dialogue, l'application volontaire et le sur-mesure (Simard et al. 2019).

Lester Salamon et Elliott Odus (2002) expliquent que ce phénomène transforme le rôle de l'État vers l'orientation de l'action (« steering ») plutôt qu'à la conduite de l'action (« rowing »). Lascoumes et Simard (2011) notent que ce changement du rôle de l'État ne signale pas pour autant son retrait, mais qu'il suscite des questions quant à la transparence, l'imputabilité et la légitimité des processus de décision.

Prenant acte du « mouvement » de la gouvernance, l'École française propose une perspective sociopolitique centrée sur l'analyse de deux dynamiques. La première dynamique est celle de la construction-adaptation des instruments, de leur insertion dans les dispositifs publics et des justifications de ces choix (Lascoumes et Simard, 2011). La deuxième est celle de leur appropriation par les acteurs et des différents types d'effets qui en découlent (Lascoumes et Simard, 2011). Dans ce cadre, un instrument politique est un dispositif qui comprend des dimensions techniques, cognitives et politiques. Il structure des relations sociales spécifiques entre les autorités politiques et les citoyens, en fonction des représentations et des significations qu'il véhicule (Le Galès, 2022).

De plus, cette approche dite sociopolitique, inspirée par Weber et Foucault, perçoit les instruments comme des institutions au sens néo-institutionnaliste (Lascoumes et Simard, 2011 ; Le Galès, 2022). Cette perspective néo-institutionnelle suppose que les instruments ne sont pas seulement un ensemble de règles organisées et de procédures opérationnelles qui jouent un rôle partiellement indépendant dans la vie politique. Elle suppose que les instruments sont aussi un ensemble de valeurs sociales et politiques qui sont potentiellement porteuses de significations qui contribuent à la construction de la réalité

(Capano et Howlett, 2022). En considérant les instruments comme des institutions, la relation entre les instruments et les objectifs de politique peut être examinée dans une nouvelle perspective (Capano et Howlett, 2022). De cette façon, une institution constitue un ensemble de règles et de procédures, de principes ou de valeurs plus ou moins formalisés qui gouvernent les interactions et les comportements des acteurs et des organisations (Lascoumes et Le Galès, 2004). Les institutions fournissent ainsi un cadre d'anticipations qui réduit les incertitudes et structure l'action collective (Le Bourhis et Lascoumes, 2014).

Halpern et Le Galès (2011) expliquent que les instruments constituent un type particulier d'institutions qui contraignent l'évolution des comportements et des représentations des acteurs. Les instruments sont donc robustes. La vision institutionnelle met également en lumière la nature plastique des instruments. En effet, considérés comme des institutions, les instruments jouissent d'une existence semi-indépendante (Capano et Howlett, 2022). Dans cette perspective, les instruments d'action publique ne sont pas inertes, car ils détiennent une force d'action autonome qui se développe en interaction avec les acteurs qui les utilisent (Lascoumes et Simard, 2011). Ainsi, ils produisent souvent des effets indépendants des objectifs qui leur avaient été assignés (Lascoumes et Simard, 2011).

Dans cette littérature, trois principaux effets des instruments peuvent être relevés. Tout d'abord, l'instrument crée des effets d'agrégation. Il constitue un point de passage obligé et crée un réseau d'acteur autour de lui (Simard et al. 2019 ; Lascoumes et Le Galès, 2005). Il modifie ainsi les comportements des individus et des groupes d'acteurs pour atteindre des résultats spécifiques (Capano et Howlett, 2022). Il participe aux activités qui permettent à des acteurs hétérogènes de se retrouver dans le dialogue et l'action publique sur des questions qu'ils acceptent de travailler en commun dans un réseau. (Lascoumes et Simard, 2011). Cela signifie que les instruments ne doivent pas être considérés comme ayant un impact direct sur le résultat escompté, mais servent plutôt de « déclencheurs » capables d'activer une séquence de comportements individuels et globaux censés permettre d'atteindre un résultat spécifique (Capano et Howlett, 2022).

Ensuite, l'instrument est producteur d'une représentation spécifique de l'enjeu qu'il traite, il a dans ce sens un effet cognitif direct (Lascoumes et Simard, 2011). Il présente une manière particulière d'envisager le problème qui traduit une hiérarchisation implicite des valeurs (Simard et al. 2019). Il contribue ainsi, à travers les représentations qu'il véhicule, à contraindre les politiques (Belot, Boussaguet, et Halpern, 2016).

Enfin, l'instrument n'est jamais un dispositif clos, il est indissociable de modes d'appropriation contextualisés (Lascoumes et Simard, 2011). Notamment, des interventions gouvernementales qui introduisent de nouveaux acteurs et de nouvelles idées dans les structures politiques peuvent précipiter l'emploi d'instruments différents (Capano et Howlett, 2022). Ils peuvent aussi remodeler des comportements politiques des membres du réseau, la nature des délibérations et ultimement sur les résultats des politiques (Capano et Howlett, 2022). L'instrument est ainsi dynamique et de manière contextualisée, il induit adhésion, réinterprétation, modification et résistance. L'instrument semble ainsi échapper partiellement à ses concepteurs et il ne répond pas toujours aux différents objectifs qui lui avaient été assignés (Belot, Boussaguet et Halpern, 2016). Une vie propre lui appartiendrait formant une trajectoire originale et difficilement prévisible (Simard et al. 2019 ; Capano et Howlett, 2022). P. Lascoumes et P. Le Galès se situent donc, selon Hood, dans cette perspective plus dynamique de l'instrument (Lascoumes et Simard, 2011).

7.2 La typologie de Lascoumes et le Galès (2004)

En s'inspirant des travaux de Hood, Lascoumes et Le Galès (2004) proposent d'organiser les instruments en cinq types (Tableau 2) sur la base du rapport politique qu'il suppose et du type de légitimité qu'ils sous-entendent (Lascoumes, 2007).

TABLEAU 2 : Typologie d'instruments

Type d'instrument	Type de rapport politique	Type de légitimité
Législatif et réglementaire	État pédagogique	Imposition d'un intérêt général par des représentants mandatés
Économique et fiscal	État redistributeur	Recherche d'une utilité collective — Efficacité sociale et économique
Conventionnel et incitatif	État mobilisateur	Recherche d'engagement direct
Informatif et communicationnel	Démocratie du public	Explicitation des décisions et responsabilisation des acteurs
Normes et standards <i>Best Practices</i>	Ajustement au sein de la société civile — Mécanismes de concurrence	Mixte : scientifico-technique et démocratiquement négocié ; et/ou concurrence, mécanisme du marché

(Tiré de : Lascoumes, & Le Galès, P. (2004). « Gouverner par les instruments ». Presses de la fondation nationale des sciences politiques.)

Les deux premiers types d'instruments sont plus traditionnels et issus de l'État interventionniste. Le premier type concerne les lois, les règlements ou les décrets. L'État agit, par le biais de ces instruments, comme tuteur du social et cherche à imposer l'intérêt général par des représentants élus ou de hauts fonctionnaires (Simard et al. 2019). Les instruments de type économique et fiscal sont généralement de nature monétaire. Ils ont deux fonctions principales : prélever des ressources (par le biais d'impôts et de taxes) ou les redistribuer (par le biais des subventions notamment) (Simard et al. 2019). Ils présentent l'État comme un producteur de richesse ou un redistributeur. Ces instruments font appel à une légitimité qui recherche une utilité collective et une efficacité sociale et économique (Simard et al. 2019).

Les trois autres types d'instruments : conventionnels et incitatifs, informationnelle et communicationnelle et norme, standard et meilleures pratiques sont particulièrement liées à la nouvelle gouvernance. Ils sont communément qualifiés de « nouveaux » instruments, parce qu'ils proposent un rôle plus modeste de l'État au profit d'autres acteurs tels que des experts, des consultants privés ou des citoyens (Simard et al. 2019). Ils témoignent ainsi d'un État mobilisateur et dont la légitimité repose sur la recherche d'un engagement direct de la part de la société civile. Ces formes de régulation visent davantage

à coordonner les changements souhaités plutôt qu'à les diriger (Simard et al. 2019). La typologie de Lascoumes et Le Galès (2004), brosse ainsi un portrait de l'évolution récente des modes de gouvernement vers des formes de régulation davantage décentralisées et vers une « gouvernance » négociée (Lenormand, 2011). L'État est ainsi amené à revoir son rôle face à la multiplication des acteurs qui estiment avoir une légitimité dans le débat public (Lascoumes, et Le Galès, 2004).

Cette typologie retient notre attention, car elle est la plus utilisée et la plus complète. Elle s'appuie sur le modèle de Hood en l'enrichissant avec une approche moins coercitive et plus dynamique. Le principal avantage de cette approche est qu'elle permet de s'écarter d'une vision réductrice qui considère les instruments comme un objet neutre relevant uniquement de choix techniques. Les instruments dans cette approche sont matière à la même analyse que les objectifs des politiques, les intérêts des acteurs ou leurs valeurs (Lenormand, 2011). Ainsi, cette approche perçoit les instruments en tant qu'objet élaboré par des acteurs en fonction de certains choix pour des usages spécifiques (Lenormand, 2011). Elle semble aussi illustrer la valeur de s'intéresser aux instruments existants et susceptibles de participer à cet objectif de gestion commerciale durable de l'eau douce.

L'utilité de cette typologie, et des typologies en général, est qu'elle agit comme un point de repère pour ancrer l'analyse de l'action publique dans un contexte particulier (Simard et al. 2019). Au-delà du classement, vu comme une étape nécessaire selon plusieurs auteurs, l'étude des instruments relève une manière de concevoir les politiques publiques et l'action publique en soi (Simard et al. 2019). Toutefois, elle n'est pas sans limites. Les cinq catégories de la typologie de Lascoumes et Le Galès ne sont pas mutuellement exclusives. Les instruments ont la plupart du temps plusieurs fonctions. Ces fonctions peuvent se superposer et sont ainsi difficiles à classer.

D'ailleurs, en pratique, il faut souvent mobiliser plus d'un instrument ou les combiner (Varone, 2001). Varone (2001) qualifie cette combinaison d'instruments de « tools mix ». Le recours croissant aux combinaisons d'instrument peut s'expliquer par le fait que la mise en place de dispositifs de suivi et de contrôle implique la mobilisation de nouveaux acteurs. À titre d'exemple, dans le domaine de l'environnement, l'introduction

de « nouveaux » instruments peut être justifiée par le désir de consolider les droits des citoyens et la liberté d'accès à l'information.

7.3 La gestion de l'eau et ses instruments

La littérature sur les instruments politiques a bien précisé sur les domaines clés de l'eau et des déchets (Pacheco-Vega, 2020). Ce développement universitaire suit et renforce l'introduction de « nouveaux » instruments dans les politiques environnementales s'est intensifiée au cours de la période récente (Halpern et Le Galès, 2011). Cela est sous-tendu en partie par l'objectif de renforcement des droits des citoyens et la liberté d'accès à l'information sur l'environnement (Halpern et Le Galès, 2011). Les instruments des politiques de l'eau peuvent être divisés en fonction du type d'eau traitée (eau potable, eaux usées). On peut également distinguer les différents types d'eau en fonction de la géographie (rural/urbain/périurbain) (Pacheco-Vega, 2020). Enfin, nous pouvons les regrouper en utilisant la typologie de Lascoumes et Le Galès.

Dans le cas de l'eau au Canada, on peut regrouper les instruments dans quatre des cinq catégories de cette typologie. Premièrement, ce sont les lois provinciales qui cadrent la gestion de l'eau canadienne. D'autres instruments réglementaires, tels que la nécessité d'obtenir un permis de prélèvement d'eau est aussi en place dans toutes les provinces.

Deuxièmement, les instruments économiques tels que des redevances volumétriques, des incitations à réduire la consommation durant les saisons sèches ou les marchés de l'eau, sont également présents dans la plupart des provinces (Tewari et Saidou, 2013). Les marchés de l'eau sont considérés comme des instruments économiques qui peuvent être mis en œuvre pour atteindre une allocation équitable de l'eau, mais peuvent également être utilisés pour réglementer et contrôler la distribution et l'accès aux plans d'eau (O'Donnell & Garrick, 2019). Les paiements pour les services liés aux bassins versants sont un autre type d'instrument économique des politiques de l'eau qui font aussi partie des outils de gestion de l'eau (Pacheco-Vega, 2020).

Troisièmement, plusieurs gouvernements municipaux utilisent des instruments informatifs et communicationnels tels que des campagnes d'information sur les risques de

la surconsommation et des factures détaillées (Pacheco-Vega, 2020). Les gouvernements provinciaux, surtout le gouvernement québécois, utilisent également des modes de gouvernance par bassin versant. Ces derniers prévoient des comités multipartites axés sur le partage de l'information, la délibération et la consultation (Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques, 2022). De plus, les normes et standards tels que les évaluations environnementales, les normes d'eau potable et les tests de puits subventionnés sont pratiqués dans la plupart des provinces.

L'eau en bouteille est l'un des sous-secteurs les moins réglementés dans le domaine de la politique de l'eau (Pacheco-Vega, 2020). Ce mode de distribution de l'eau potable est de plus en plus normalisé, voire célébré dans des endroits où l'approvisionnement en eau potable n'est pas garanti (Hawkins et al., 2015). Les controverses autour de l'eau en bouteille sont donc très circonscrites. Nonobstant, la marchandisation des ressources en eau soulève la question des instruments, car des marchés non réglementés peuvent émerger lorsque les services fournis par l'État ne parviennent pas à réduire l'insécurité de l'approvisionnement en eau (Pacheco-Vega, 2020).

7.4 Conclusion

En conclusion, Lascoumes et Le Galès (2004) modifient l'angle d'analyse de l'action publique et nous suggèrent que la gestion commerciale de l'eau douce passera par des « instruments » adaptés à cette problématique. Ainsi, leur cadre théorique est pertinent pour nos questions de recherche d'une part, car il permet de catégoriser les instruments qui ciblent la gestion de l'eau à l'échelle commerciale en Ontario. D'autre part, il permet d'observer leurs effets. Cette approche met ainsi en lumière les justifications pour les choix d'instruments. Par ailleurs, elle permet de dépasser les approches fonctionnalistes qui s'intéressent avant tout aux objectifs des politiques publiques. L'approche par les instruments de Lascoumes et Le Galès, peut aussi envisager les effets produits par ces choix. Elle permet d'enrichir l'analyse de l'action publique, en particulier en ce qui concerne l'analyse des processus de changement. Elle permet ainsi d'aborder des dimensions de l'action publique peu visibles autrement.

8. Méthodologie

Notre démarche combine de la recherche par Internet, une revue de la littérature, une revue de presse, et une étude de cas. La recherche par Internet a été utile pour explorer la littérature sur la gestion de l'eau douce au Canada de manière générale. Elle a également permis de collecter les différents écrits y compris les pages web, certains articles de journaux, les rapports de recherche gouvernementaux et les articles de revues scientifiques sur la gestion de l'eau au Canada, l'approche par les instruments et l'identification du cas qui est l'objet de l'analyse de ce travail.

Au niveau de la revue de la littérature, nous avons effectué deux grandes étapes. La première étape entreprise dans le cadre de ce type de recherche était d'identifier des synonymes aux concepts de gestions commerciales de l'eau, gestion durable de l'eau, secteur public et gouvernement. La deuxième étape était la recherche à l'aide des opérateurs booléens, des mots clés ainsi que des synonymes. La recherche s'est effectuée majoritairement à partir du catalogue de la bibliothèque de l'université d'Ottawa et des bases de données. Les bases de données consultées incluent, ProQuest Politics Collection, International Political Science Abstracts (IPSA), CRKN Elsevier ScienceDirect, SpringerLink Books local, Directory of Open Access Journals (DOAJ), CAIRN et Gale Academic Onefile. D'autres sources de données ont été utilisées tel que, Google et Google Scholar. Il y a aussi le guide de recherche d'informations gouvernementales disponible à travers la bibliothèque de l'université d'Ottawa. Certaines sources de données telles que le site officiel des Nations Unies ou encore les sites officiels des gouvernements canadiens (fédéraux et provinciaux) ont été consultés. La période couverte dans la recherche de journaux académiques était de 2010 à 2022. Le but de la revue de littérature est de guider la formulation de la question de recherche, soutenir les arguments et orienter l'analyse du cas.

Une revue de presse publiée entre le 1^{er} janvier 2007 au 1^{er} mai 2022 a été effectuée pour documenter l'étude de cas. Les bases de données Eurêka pour les journaux francophones et Factiva pour les journaux anglophones ont été utilisés. La recherche était

basée sur une combinaison de mots clés : gestion de l'eau, Nestlé et l'eau, Ontario et Nestlé. Les articles retenus devaient soit traiter de Nestlé qui puisait de l'eau en Ontario directement, soit discuter du contexte qui a mené Nestlé à s'établir en Ontario pour procéder à l'embouteillage. Cette revue de presse a également permis d'enrichir le contenu de l'é de cas.

8.1 L'étude de cas comme stratégie de recherche

Nous considérons l'étude de cas comme une stratégie de recherche qui comprend une approche globale avec le cadre logique, les méthodes de collecte de données et l'analyse (Yin, 1994). L'étude de cas est « une approche de recherche qui consiste à enquêter sur un phénomène, un événement, un groupe ou un ensemble d'individus, sélectionné de façon non aléatoire, afin d'en tirer une description précise et une interprétation qui dépasse ses bornes » (Roy, 2010). Cette approche méthodologique est ainsi très propice pour étudier ou analyser une pratique exemplaire telle que la gestion de l'eau à l'échelle commerciale en Ontario.

Yin (2014), proposent trois types d'études de cas en fonction de l'objectif de l'étude. D'abord, il y a l'étude de cas exploratoire, une forme d'étude qui cherche à éclairer les recherches ultérieures. Ensuite, l'étude de cas descriptive, qui fournit une description approfondie et contextualisée d'un phénomène. Enfin, l'étude de cas explicative, destinée à mettre en lumière les facteurs causaux menant à des événements particuliers.

L'un des avantages de l'étude de cas est la flexibilité offerte en termes de méthodes de collecte de données. Cela dit, les méthodes utilisées doivent être adaptées aux objectifs de recherche. De plus, l'utilisation de sources de données multiples, courante dans les études de cas, encourage les bonnes pratiques d'analyse dans le but de vérifier les résultats ou de fournir des détails plus riches sur le cas (Pearson et al., 2015).

Le cas choisi est les renouvellements de permis de prélèvement d'eau de Nestlé dans le comté de Wellington en Ontario, où nous observons l'évolution de la réglementation à l'égard de l'industrie de l'eau en bouteille entre 2007 et 2021. Nous

optons pour une approche d'étude de cas descriptive pour deux raisons. Premièrement, ce type d'étude de cas est approprié pour illustrer une approche de gestion en évolution comme la gestion de l'eau. Deuxièmement, en adoptant ce type d'étude de cas, nous pourrions générer des enseignements utiles à cette approche ou son amélioration.

Le choix du cas de Nestlé dans le comté de Wellington en Ontario s'explique par trois raisons. D'abord, Nestlé utilise principalement des sources d'eau souterraine pour procéder à l'embouteillage (Vander, 2011). Au Canada, l'Ontario a la plus grande population dépendante de l'eau souterraine (Chemeris et al, 2018). Plusieurs petites municipalités dépendent de l'eau souterraine comme principale et parfois unique source d'eau (Chemeris et al, 2018). L'extraction d'eau pour l'embouteillage est devenue une préoccupation à l'égard de la durabilité, car elle ne retourne pas dans l'écosystème local d'où elle a été prélevée (Rutherford 2004). Chemeris et al, (2018), suggère que cela peut nuire à la capacité de l'aquifère à se recharger et avoir un impact négatif sur les écosystèmes locaux (Chemeris et al, 2018). Cette dépendance partagée par Nestlé et les municipalités à l'égard de l'eau souterraine dans le comté de Wellington permettra ainsi de déterminer si les instruments choisis par l'Ontario permettent une gestion durable de l'eau. Ensuite, les changements dans le cadre réglementaire ontarien permettent de mettre en lumière l'évolution du choix des instruments et les raisons qui justifient ces choix. Enfin, il s'agit d'un cas bien documenté dans la littérature.

8.2 Les limites du cas

Il est important de reconnaître les limites de la méthodologie et la démarche adoptée pour pallier celles-ci. L'approche choisie repose sur l'analyse des données secondaires. Cette approche permet d'enrichir les connaissances par la disponibilité et l'accès facile à l'information. Toutefois, nous reconnaissons certaines limites. D'une part, le choix d'informations est sélectif et se limite aux éléments que nous considérons comme essentiels en rapport avec le sujet. D'autre part, le cas étudié n'est pas nécessairement représentatif de la gestion de l'eau au Canada ; il est issu d'une province particulière et les formes de gestions sont uniques à chaque province. À cet égard, Pearson et al., (2015) expliquent que l'une des précautions à prendre avec les études de cas est la mesure dans laquelle les

résultats sont généralisables ou transférables à d'autres contextes. Cela dépend en partie du contexte et de la nature du cas et de la manière dont il a été choisi (Pearson et al., 2015). Nous comptons toutefois sur la flexibilité et l'adaptabilité de la gestion de l'eau en Ontario dans le transfert des connaissances, pour supposer que les constatations observées peuvent être applicables dans d'autres provinces.

Chapitre III

9. L'étude de cas

9.1 *La gestion de l'eau dans les provinces canadiennes*

L'importance des politiques de l'eau est universellement reconnue (Heinmiller, 2016). Toutefois, leurs origines et les raisons pour lesquelles les gouvernements ont choisi certains modèles de politiques de l'eau plutôt que d'autres sont moins connues. C'est en partie parce qu'il existe une mosaïque d'acteurs et de secteurs impliqués dans l'élaboration des politiques de l'eau au Canada (Heinmiller, 2016). Mais c'est aussi parce que l'encadrement de l'eau provenant des normativités européennes est à géométrie variable, correspondant à la diversité des réalités locales.

Dans la common law britannique, l'eau était tenue comme commune à tous (« *res communis* ») jusqu'à ce qu'elle soit captée et utilisée par les propriétaires riverains (Hurlbert, 2017). Dans l'est du Canada, par exemple l'Ontario, l'eau était abondante et les principes de common law britannique relatifs aux droits sur l'eau des riverains continuent d'exister (Hurlbert, 2017). Dans l'ouest du Canada, en Colombie-Britannique et en Alberta, la propriété et le droit d'utilisation de l'eau sont dévolus à la Couronne, qui peut ensuite accorder ses droits sur l'eau à d'autres personnes selon une formule légale. La formule choisie accordait des droits sur des quantités spécifiques d'eau à ceux qui demandaient des permis selon le principe du premier arrivé, premier servi (« *First in Time, First in Right* ») (*Water Act, 1979, c 429*). À cet égard, il est utile de noter que les politiques provinciales qui concernent l'eau comportent une dimension intersectorielle, car de nombreux acteurs ont accès au même cours d'eau et ils sont généralement motivés par des préoccupations concernant la sécurité des approvisionnements futurs (Horbulyk, 2017).

Selon Renzetti (2017), les provinces réglementent généralement la qualité de l'eau indépendamment de la répartition des ressources en eau, ou la quantité. Ainsi, un ensemble de lois et de règlements établit des limites aux rejets de polluants dans les plans d'eau et un autre ensemble de lois et de règlements régit quels utilisateurs peuvent prélever quel

volume d'eau (Renzetti, 2017). En Ontario, la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* (LRO 1990, c O.40) et ses règlements connexes priment. Trois institutions ou entités se partagent les fonctions et les pouvoirs prescrits dans le cadre de cette loi : le ministre de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs ; le directeur responsable ; et le lieutenant-gouverneur en conseil.

Le ministre de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs est chargé de l'application de la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* (LRO 1990, c O.40). Il peut nommer des directeurs pour l'appuyer dans ce rôle et limiter leurs pouvoirs de la façon qu'il juge nécessaires (LRO 1990, c O.40, art 5). Le ministre est également responsable d'établir des programmes de recherche, de préparer des statistiques pour ses fins, de diffuser des renseignements et prodigué des conseils sur la façon de distribuer l'eau (LRO 1990, c O.40, art 10 [1]). Le ministre a aussi une fonction de surveillance et d'examen des eaux de surface et des eaux souterraines en Ontario (LRO 1990, c O.40, art 29 [1]).

Le directeur est responsable « de contrôler et de réglementer la collecte, la production, le traitement, le stockage, la transmission, la distribution et l'utilisation de l'eau à des fins publiques et de rendre des ordonnances à cet égard » (LRO 1990, c O.40, art 10 [3]). L'un des moyens de contrôler l'utilisation de l'eau est d'exiger des permis. Le directeur examine les demandes de permis de prélèvement d'eau et peut décider de les annuler, les modifier ou exiger que l'auteur de la demande effectue des analyses ou des études additionnelles (LRO 1990, c O.40, art 10 [5]). De plus, le directeur peut refuser de délivrer ou de renouveler un permis de prélèvement d'eau ou un permis de construction de puits. Il peut également révoquer, imposer ou modifier des conditions au moment de l'accord ou du renouvellement de ces deux types permis (LRO 1990, c O.40, art 10 [38]).

Le lieutenant-gouverneur en conseil est responsable des règlements sur les prélèvements d'eau. D'abord, il peut prescrire une quantité d'eau pour les détenteurs de permis. Actuellement, la majorité des usagers ne peuvent prélever plus de 50 000 litres d'eau par jour, sauf conformément à un permis délivré en vertu de l'article 34 (LRO 1990,

c O.40, art 34). Ensuite, il peut prescrire des normes ou des exigences relatives à l'utilisation efficace de l'eau. À titre d'exemple, il peut, réglementer l'installation, la mise à l'essai, l'entretien et la réparation de compteurs d'eau. Enfin, il peut fixer des redevances « en vue de promouvoir la conservation, la protection et la gestion des eaux de l'Ontario et leur utilisation efficace et durable ou de recouvrer les coûts qu'engage le gouvernement de l'Ontario à cette fin » (LRO 1990, c O.40, art 75 [1.5]).

Les ressources en eaux ontariennes sont également gérées à l'échelle locale par des offices de protection de la nature. Ces derniers conçoivent et mettent en œuvre des programmes de gestion des ressources qui protègent les bassins versants (Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs [« MEPNP »], 2022). Ils sont des organisations du secteur public établies par la Province et régies par la *Loi sur les offices de protection de la nature* (MEPNP, 2022). Chaque office de protection de la nature est constitué par la province de manière à assurer que des municipalités dans un même bassin versant puissent travailler de concert à la gestion des ressources locales (MEPNP, 2022). Ainsi, les membres de chaque office de protection sont nommés par les municipalités participantes (MEPNP, 2022).

En gros, la gestion industrielle et commerciale de l'eau en Ontario fonctionne avec un système de permis, de redevances et de surveillance. Ce cadre réglementaire de l'Ontario se contraste avec celui de l'Alberta. Alors qu'en Ontario les ressources en eau sont administrées exclusivement par l'État, en Alberta elles sont administrées conjointement par l'État et des mécanismes de marché. En effet, depuis 2003 dans le bassin de la rivière Saskatchewan Sud, l'Alberta a introduit un marché de l'eau dans son cadre réglementaire (Gouvernement of Alberta, 2022). En théorie, l'allocation fondée sur le marché garantit que les ressources en eau de plus en plus rare seront utilisées de façon optimale. D'une part, le mécanisme de marché permet aux usagers qui manquent d'eau d'en obtenir par leur pouvoir d'achat (Pluim, 2013). D'autre part, le prix de l'eau s'ajuste de manière dynamique en fonction de sa disponibilité et devrait décourager sa surconsommation. L'Alberta maintient quand même un certain contrôle sur les échanges de ressources en eau dans le marché. Notamment, l'achat, la vente ou l'échange de droits

ou d'allocations de ressources en eau sont régis par le gouvernement provincial (Gouvernement of Alberta, 2022).

La *Water Act* (RSA 2000, c W-3 [Alta]) de l'Alberta fournit le mécanisme juridique pour les transferts d'allocations d'eau. Il permet le transfert d'une allocation d'eau détenue en vertu d'un permis d'une parcelle de terrain à une autre, à condition que le transfert n'ait pas d'incidence négative sur un autre utilisateur d'eau ou sur l'environnement aquatique (*Water Act*, RSA 2000, c W-3 81 [1]). Les transferts peuvent être permanents ou temporaires et peuvent porter sur la totalité ou une partie d'une allocation d'eau (Gouvernement of Alberta, 2022). Lors du transfert d'un permis, la *Water Act* donne également au gouvernement la possibilité de retenir jusqu'à 10 % de l'eau transférée (*Water Act*, RSA 2000, c W-3, 83 [1]). L'eau retenue restera généralement dans le plan d'eau pour répondre aux besoins de l'environnement aquatique et ne pourra pas être réaffectée à d'autres usages (Gouvernement of Alberta, 2022)

Les années 1980 ont marqué un changement dans le rapport entre l'État, le marché et la société civile. De nouvelles façons de penser et d'utiliser l'eau au niveau individuel, domestique et communautaire ont émergé des organisations à vocation environnementales (Case et Caragata, 2009). Bien qu'on avance dans la place publique les risques pour l'eau à long terme, de nombreux politiciens mettent en place des programmes qui répondent aux intérêts à court terme. Notamment, en attirant des entreprises multinationales dans une région à l'aide d'avantages fiscaux (Gingras, 1999). En effet, cette stratégie de développement se renforce au courant des années 1980-1990. Elle rend les fonctionnaires et les politiciens beaucoup plus réactifs et mine leurs capacités à planifier à moyen et à long terme (Bourgault et Savoie, 2009). La méthode de gestion qui s'adapte à ce courant économique ignore souvent la durabilité des programmes de gestion d'eau et de l'environnement. À cet égard, la pollution de l'eau devient un enjeu majeur en Ontario. Un certain nombre d'activités contribuent à la baisse de la qualité des eaux souterraines et de surf ce telles que : l'agriculture, la foresterie, l'exploitation minière, l'activité industrielle et les établissements urbains (MEPNP 2012). D'ailleurs, les enjeux à l'égard de la qualité d'eau ne font que s'accroître en tenant compte des changements climatiques.

9.2 Le cas des renouvellements de permis Nestlé en Ontario

Des projections climatiques estiment que de nombreuses régions du sud de l'Ontario connaîtront plus de 45 jours de température supérieure à 30 °C en 2080 ainsi qu'une augmentation de la fréquence des sécheresses (Sandhu, 2020). Dans ce contexte de changements climatiques, l'approvisionnement en eau sera incertain en plus d'être exacerbé par la croissance démographique et économique (Sandhu, 2020). Malgré ces projections inquiétantes, la quantité de l'eau en Ontario fait de cette province un endroit idéal pour le commerce des industries dépendantes de l'eau (Rubin, 2017). Notamment, l'Ontario accueille de nombreuses entreprises, dont la multinationale Nestlé pour embouteiller l'eau. À cet égard, l'Ontario fait face à des mobilisations contestant l'octroi de permis d'extraction d'eau à faible prix (Jaffee et Case, 2018 ; Burlone et Mévellec, 2021). Il y a eu plusieurs conflits entre les Ontariens et Nestlé. En 2007, Nestlé souhaitait procéder aux renouvellements quinquennaux de son permis de prélèvement d'eau à Aberfoyle (Figure 2) suscitant la controverse (Jaffee et Case, 2018). Dans le but de solidifier l'opposition au renouvellement de permis de Nestlé, un groupe de résidents a formé les *Wellington Water Watchers* (« WWW »), une organisation à but non lucratif dédiée à la protection de l'eau locale (Jaffee et Case, 2018). Les WWW accompagnés de 7000 résidents locaux ont contesté le renouvellement du permis de Nestlé en envoyant des lettres au MEPNP (Jaffee et Case, 2018). Malgré cette mobilisation du public, le directeur du MEPNP a approuvé le permis de Nestlé, mais avec certaines conditions. Notamment, il exige de préciser et de définir la zone où le pompage a un impact sur les eaux souterraines, surveiller les eaux de surface et d'effectuer un inventaire biologique des lieux où se situent les prélèvements d'eau (Jaffee et Case, 2018 ; Gouvernement de l'Ontario 2008).

À l'été 2012, lors d'une période sèche, une situation similaire se produit dans le comté d'Erin. Les résidents du comté forment une coalition avec les WWW, pour manifester leur opposition au renouvellement du permis de Nestlé pour le pompage des eaux souterraines au puits de Hillsburgh en Ontario (Jaffee et Case, 2018). Encore une fois,

le directeur du MEPNP a accepté de renouveler le permis, mais il a ajouté deux restrictions sur le prélèvement d'eau qui stipule :

3.4 Notwithstanding Conditions 3.2 and 3.3 the maximum daily water taking shall be reduced should the Grand River Low Water Response Team declare a Level 1 or Level 2 drought condition in the watershed in which the taking is located. The reductions shall be in accordance with the Ontario Low Water Response Protocol and ensure that the reduction is based on the maximum taken per day permitted in Table A.

3.5 Notwithstanding Conditions 3.2, 3.3, and 3.4 should the Ontario Water Directors Committee declare a Level 3 drought condition in the watershed in which the taking is located, the maximum daily water taking shall be reduced in accordance with the Level 3 declaration. (Directeur Section 34, 2012).

Ces conditions sont nouvelles. Elles s'inscrivent dans le cadre du Programme d'intervention en matière de ressources en eau de l'Ontario (Gouvernement de l'Ontario 2012). Elles énonçaient initialement le devoir de tous les usagers du bassin hydrographique en question de respecter volontairement des limites sur la quantité d'eau à puiser lors des sécheresses, et ce, en fonction de niveaux d'alerte. Ces conditions sont toutefois devenues obligatoires pour Nestlé.

Pour mesurer la gravité d'une période de bas niveau d'eau, les offices de protection de la nature (tel que de Grand River) surveillent régulièrement le taux de précipitation, le débit des cours d'eau et les niveaux d'eau (Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario « MAAARO », 2021). Les conditions observées sont classées en fonction de trois niveaux d'alerte. Le premier niveau d'alerte relève la possibilité d'éventuels problèmes d'approvisionnement en eau. Par conséquent, on demande à tous les utilisateurs du bassin hydrographique en question de réduire volontairement de 10 % leur consommation d'eau (MAAARO, 2021). Le deuxième niveau d'alerte constate des problèmes d'approvisionnement mineurs et indique que des problèmes d'approvisionnement majeurs pourraient survenir. Ainsi, on demande aux utilisateurs de réduire volontairement de 20 % leur consommation d'eau (MAAARO, 2021). Le dernier niveau d'alerte indique que l'approvisionnement ne répond plus à la demande et a des incidences socioéconomiques et écosystémiques. Dans ce cas, l'équipe

d'intervention pour les eaux peut demander à la province d'imposer des restrictions obligatoires aux détenteurs de permis de prélèvement d'eau (Grand River Conservation Authority, 2022).

Le 11 octobre 2012, Nestlé a fait appel au Tribunal de l'environnement de l'Ontario concernant ces deux restrictions appliquées à son permis renouvelé (*Nestlé Canada Inc v Director Ministry of the Environment*, 2013). Le motif principal de son appel soutient que les conditions soumettraient Nestlé à des réductions obligatoires des prélèvements d'eau de façon inéquitable par rapport aux autres usagers commerciaux et industriels au sein du bassin hydrographique (*Nestlé Canada Inc v Director Ministry of the Environment*, 2013).

En février 2013, le directeur et Nestlé ont informé le Tribunal qu'ils étaient parvenus à une entente à la suite des précisions sur l'objectif des conditions 3.4 et 3.5 de l'Office de protection de la nature de Grand River. Dans une lettre adressée au Tribunal, les parties expliquent que ces conditions ne sont pas appropriées et ne reflètent pas correctement les souhaits de l'Office. Ainsi, la condition 3.4 devrait être modifiée, la condition 3.5 éliminée (*Nestlé Canada Inc v Director Ministry of the Environment*, 2013).

Le Conseil des Canadiens et les WWW qui, avec la représentation juridique d'Ecojustice, interviennent dans l'appel de Nestlé et sont indignés par cette entente (Ecojustice, 2013). Ils soutiennent que l'appel, mais surtout l'entente entre le directeur et Nestlé, est incompatible avec la confiance du public et doivent être rejetés (Ecojustice, 2013). Le Tribunal a décidé que l'accord semblait aller à l'encontre de l'intérêt public et devait faire l'objet d'un examen public plus approfondi (*Nestlé Canada Inc v Director Ministry of the Environment*, 2013). Il a ordonné une audience complète, mais avant qu'une date d'audience ne soit fixée, Nestlé a retiré son appel et a accepté de limiter la quantité d'eau qu'elle pompe en cas de sécheresse (Ecojustice, 2013).



*Figure 2. Comté de Wellington, Ontario, avec puits et usine d’embouteillage Nestlé.
(Tiré de Jaffee et Case, 2018).*

9.2.1 La vente du puits de Middlebrook

Durant l’été 2016, les conditions de sécheresse sont revenues en Ontario alors que le puits de Middlebrook avait été mis en vente (Jaffee et Case, 2018 ; Chemeris et al, 2018). Le comté de Centre Wellington voulait acheter le puits parce qu’il avait déterminé qu’il était essentiel pour l’approvisionnement public dans le contexte d’une population croissante (Jaffee et Case, 2018). Nestlé voulait le puits de Middleton même s’il était déjà propriétaire de deux puits dans la région (Jaffee et Case, 2018 : Burlone et Mévellec, 2021). L’entreprise souhaitait s’en servir comme puits supplémentaire pour la croissance future de son activité et avait fait une offre conditionnelle (Hurlbert, 2017). La condition était qu’un test de pompage soit effectué sur le puits afin de vérifier la qualité et la quantité de l’eau (Hurlbert, 2017). Après avoir pris connaissance de l’offre concurrente, Nestlé s’est alignée sur l’offre du canton, a abandonné la condition d’un test de pompage et a conclu

l'achat du puits dans le cadre d'une transaction sous la direction du gouvernement provincial (Hurlbert, 2017). Cette décision de la part du gouvernement a soulevé des préoccupations quant à la façon dont les ressources en eau souterraine devraient être gérées (Chemeris et al, 2018). Notamment, de nombreux groupes d'acteurs incluant les WWW se sont opposés à Nestlé et au gouvernement provincial pour dénoncer une préférence à l'endroit de la marchandisation de l'eau au détriment de l'intérêt collectif (Burlone et Mévellec, 2021 ; Martin, 2018). Cette injustice a été suffisamment déclamée par les citoyens pour capter l'attention des plus hauts responsables provinciaux (Jaffee et Case, 2018).

En réponse à cette situation, en août 2016, la première ministre de l'Ontario Kathleen Wynne a déclaré que le système de permis de prélèvement d'eau de la province était obsolète et devait être modifié (Jaffee et Case, 2018). Écrivant à Glen Murray, ministre de l'Environnement et du Changement climatique de l'Ontario (« MECCO »), la première ministre a demandé que les règles pour les entreprises d'eau embouteillée soient revues afin d'explorer des moyens d'assurer la durabilité (Hurlbert, 2017). En réponse à cette question, le ministre a proposé deux nouveaux règlements : un moratoire de deux ans sur les permis de prélèvement d'eau pour la mise en bouteille et une augmentation des redevances de 500 \$ par 1000 m³ d'eau (Hurlbert, 2017 ; Jaffee et Case, 2018).

Durant le moratoire, les détenteurs de permis antérieurs pourront poursuivre l'extraction si leur permis a été émis ou renouvelé avant le 16 décembre 2016 (Chemeris et al, 2018). Le moratoire permet à la province de procéder à un examen complet des ressources en eau souterraine, du système de gestion de l'eau et du processus de réglementation des prélèvements d'eau (Jaffee et Case, 2018). Les conclusions conduisent à trois modifications principales.

Premièrement, la province s'engage à établir les priorités en matière d'utilisation de l'eau en cas de demandes d'eau concurrentes. Deuxièmement, la province vise à remplacer les politiques relatives aux bassins versants actuels par une nouvelle démarche plus souple axée sur le secteur afin de gérer l'effet cumulatif des prélèvements d'eau exploités.

Troisièmement, la province s'engage à rendre les données sur le prélèvement de l'eau plus accessibles au public pour accroître la transparence et améliorer la gestion de l'eau (Registre environnemental de l'Ontario, 2021). Ces trois suggestions sont entrées en vigueur le 1^{er} avril 2021, dans le cadre du Plan environnemental pour l'Ontario. Le but de ses changements est de protéger les réserves et la durabilité des ressources en eau de la province (Gouvernement de l'Ontario, 2021).

La province a également fait valider les observations du MECCO sur l'embouteillage de l'eau par un comité d'experts indépendants (« comité ») de l'Ordre des géoscientifiques professionnels de l'Ontario (« GPO ») (Gouvernement de l'Ontario, 2021). Le but était de fournir à la population une opinion indépendante sur l'impact potentiel des prélèvements pour l'embouteillage de l'eau sur la durabilité des ressources en eau souterraine dans les zones où l'embouteillage de l'eau est entrepris (Gouvernement de l'Ontario, 2021). Dans leur rapport, le comité explique qu'ils étaient responsables d'effectuer une évaluation des pratiques de gestion des ressources en eau souterraine de la province, qui comprenait une consultation avec les intervenants et les gestionnaires de l'eau (Professional Geoscientists Ontario, « GPO » 2020). Des discussions avec le personnel du ministère et le comité ont eu lieu à trois reprises pour discuter des constatations du comité (GPO, 2020).

Le comité a conclu son rapport en confirmant qu'en Ontario, « les prélèvements d'eau pour l'embouteillage sont gérés de manière durable, conformément à la loi, aux règlements et aux directives en vigueur » (Gouvernement de l'Ontario, 2021). Le groupe conclut également que « les prélèvements d'eau embouteillée n'ont pas d'incidence sur la durabilité des ressources en eau souterraine » (Gouvernement de l'Ontario, 2021). Toutefois, le comité a exprimé sa préoccupation à l'égard du puits Middlebrook dans le comté de Wellington.

De plus, le comité a noté que l'un des principaux permis d'embouteillage d'eau proposés, celui du puits Middlebrook, ne faisait pas partie de leur travail d'évaluation (GPO, 2020). Au moment de leur révision, il n'y avait pas de permis de prélèvement d'eau associé à ce puits et le comité n'était pas en mesure d'évaluer les prélèvements qui ne faisaient pas

partie d'un processus de demande (GPO, 2020). De plus, durant le moratoire il était interdit de procéder à des essais de pompage (Gouvernement de l'Ontario, 2021). Dans son rapport, le comité a recommandé au ministère d'exclure les essais de pompage dans le but de recueillir des données scientifiques lors de futurs moratoires (GPO, 2020). Le comité a aussi mentionné que le puits Middlebrook a été soumis à un test de pompage de 30 jours en 2005, ce qui pourrait fournir suffisamment d'informations pour évaluer les impacts potentiels de tout prélèvement dans ce puits. Le comité s'inquiétait de l'absence d'analyse du puits de Middlebrook et que cela pourrait susciter des questions de la part du public (GPO, 2020).

Le 30 octobre 2018, le Registre environnemental de l'Ontario a publié une proposition visant à prolonger le moratoire d'un an, jusqu'au 1er janvier 2020 (Registre environnemental de l'Ontario, 2018). Le gouvernement de l'Ontario a également reçu des commentaires du public par le biais d'un sondage en ligne qui mesurait le soutien ou l'opposition à la proposition. Les résultats de ce sondage indiquent que 96 % des 17 403 répondants sont en faveur de l'extension du moratoire (Registre environnemental de l'Ontario, 2018).

Le MECCO a également entrepris de faire payer aux embouteilleurs d'eau 500 dollars canadiens supplémentaires par million de litres pour un total de 503,71 \$ (Gouvernement de l'Ontario, 2017 ; Chemeris et al, 2018). Cette augmentation tarifaire est également accompagnée d'une série de nouveaux règlements de normes et de « best practice ». Notamment, en décembre 2020, l'Assemblée législative a adopté des modifications à la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*. Ces modifications exigent des entreprises d'embouteillage qu'elles aient le soutien de leur municipalité hôte pour toutes nouvelles activités de prélèvement d'eau souterraine ou toutes activités qui augmentent ces prélèvements avant de faire demande pour un permis (Registre environnemental de l'Ontario, 2021). Le conseil de la municipalité hôte locale est chargé de fournir une résolution appuyant le prélèvement d'eau proposé ou s'y opposant dans les 12 mois suivants la présentation d'une demande par l'entreprise (Registre environnemental de l'Ontario, 2020). Une résolution appuyant un prélèvement d'eau serait valide pendant

cinq ans (Registre environnemental de l'Ontario, 2020). Il est important de noter que cette exigence s'applique uniquement aux prélèvements qui dépassent 379 000 litres par jour (Registre environnemental de l'Ontario, 2020).

De nouvelles exigences techniques s'imposent également dans la réglementation. Parmi celles-ci, la prise en compte des effets cumulatifs sur le bassin versant ou l'aquifère est nécessaire et un plan d'urgence en cas de sécheresses est obligatoire (Hurlbert, 2017). Le gouvernement de l'Ontario encourage aussi les industries de créer un programme de conservation de l'eau, de surveiller les activités de l'usine et de penser à des moyens d'améliorer l'efficacité (Gouvernement de l'Ontario, 2022).

Les raisons qui ont mené le MECCO à effectuer une augmentation des redevances sont multiples. D'une part, le ministre a expliqué que cette redevance aiderait à récupérer les coûts du gouvernement de l'Ontario pour réglementer et gérer les prélèvements d'eau souterraine par les embouteilleurs d'eau (Le Registre de la réglementation de l'Ontario, 2017). D'autre part, cela contribuera ultimement à accroître la confiance du public dans la façon dont les eaux souterraines sont gérées en Ontario (Le Registre de la réglementation de l'Ontario, 2017).

Dans une entrevue avec la Presse canadienne publiée en décembre 2017, la première ministre Wynne a fait les commentaires suivants lorsqu'elle a été interrogée sur les redevances que la province impose aux entreprises d'eau embouteillée :

« Est-ce que cela suffit que le prix augmente ? » Elle poursuit : « Je pense vraiment que nous devons examiner la culture qui entoure l'eau en bouteille. Pourquoi buvons-nous tous de l'eau en bouteille alors que la plupart d'entre nous n'en ont pas besoin ? Je pense que nous devons avoir une vision plus large de l'ensemble de l'industrie, et de notre rôle dans sa réglementation. » (Traduction libre) (Griswold, 2017).

La première ministre Wayne semble favorable à un cadre réglementaire plus strict à l'égard de l'industrie de l'eau embouteillée. De plus, le ministre Murray semble avoir un parti pris. Sur son compte Twitter personnel, le 27 mars 2017, il soutient les Wellington

Water Watchers en déclarant : « C'est un groupe qui mérite d'être soutenu. Veuillez-vous rendre à cet événement important » (Traduction libre). L'événement en question est une collecte de fonds visant à soutenir financièrement le groupe. Le ministre a encouragé les gens à y assister et à faire des dons aux WWW afin de financer leurs activités qui dénoncent l'utilisation de l'eau à des fins d'embouteillage (Griswold, 2017).

Le gouvernement ontarien espère que grâce aux nouveaux règlements, normes et « best practices » la population aura l'assurance que les ressources en eau de la province sont protégées par des politiques solides et gérées de manière durable (MEPNP, 2021).

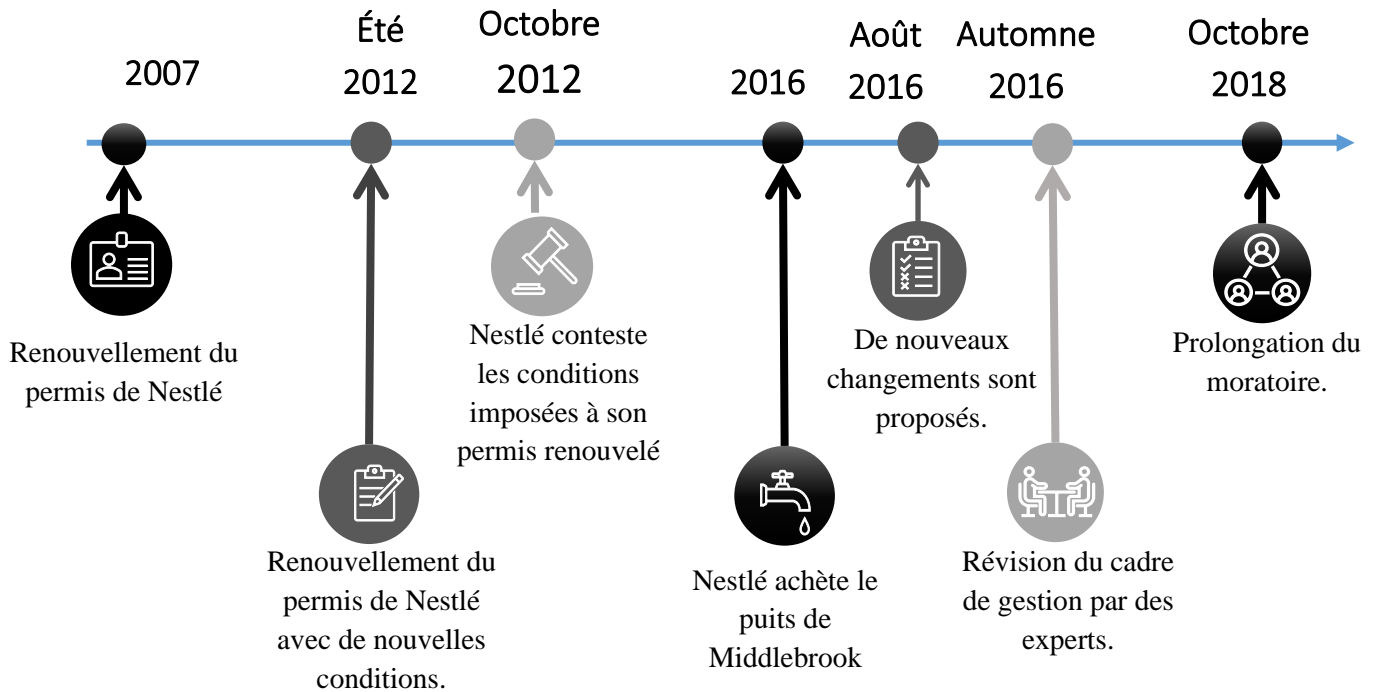
9.2.2 Résumé des événements clés

De nombreux changements ont été effectués dans le cadre de gestion industrielle et commerciale de l'eau ontarien dans la dernière décennie. Le Tableau 3 et la figure 3 illustrent en ordre chronologique les événements qui ont déclenché un changement dans le cadre réglementaire.

Tableau 3

Date	Acteurs Impliqués	Sujet
2007	Nestlé, WWW et 7000 résidents locaux.	Renouvellement de permis.
L'été 2012	Nestlé, WWW et le directeur.	Renouvellement de permis.
Le 11 octobre 2012	Nestlé, le Tribunal de l'environnement de l'Ontario, le directeur, l'office de protection de la nature de Grand River, les WWW, le Conseil des Canadiens et Ecojustice.	Nestlé conteste deux nouvelles conditions imposées à son permis renouvelé.
2016	Le gouvernement de l'Ontario, Nestlé, le comté de Centre Wellington.	Le puits de Middlebrook avait été mis en vente puis a été acheté par Nestlé.
Août 2016	La première ministre de l'Ontario Kathleen Wynne, et le ministre de l'Environnement Glen Murray.	Deux nouveaux changements sont proposés : un moratoire et une augmentation des redevances.
Automne 2016	Le groupe d'experts indépendants de l'Ordre des géoscientifiques professionnels de l'Ontario.	Une révision du cadre de gestion ontarien par des experts.
Le 30 octobre 2018	Le Registre environnemental de l'Ontario, le gouvernement de l'Ontario	Prolongation du mémo ^{ir} e jusqu'au 1er janvier 2020 suggéré. Sollicitation de la participation citoyenne.

Figure 3



9.3 Conclusion

Cette étude de cas met en lumière quatre constats importants qui seront explorés dans notre analyse. D’abord, le cadre de gestion de l’eau commercial ontarien s’inscrit dans un paradigme marchand. Les instruments cadrent la gestion de l’eau avec l’objectif de gérer les effets néfastes des activités industrielles et commerciales sans toutefois limiter leurs activités. Ensuite, depuis 2007, la présence de Nestlé dans le comté de Wellington a motivé des résidents locaux à former les WWW. Ces derniers cherchent à modifier les instruments dans le cadre de gestion de l’eau à l’échelle commerciale afin d’assurer une gestion durable. Ainsi, la montée de la préoccupation environnementale dans la société civile se traduit dans les choix politiques. Le gouvernement semble chercher à assurer une gestion plus durable en ajoutant par exemple des conditions au renouvellement de permis de Nestlé en 2012.

Pour poursuivre, l’achat du puits de Middlebrook par Nestlé en 2016 a créé une fenêtre d’opportunité qui a permis des discussions critiques sur le cadre de gestion de l’eau ontarien. Le gouvernement a même utilisé un moratoire pour réfléchir aux solutions. Un

espace s'est ainsi ouvert où d'autres acteurs se sont manifestés pour réfléchir aux instruments. Il y a une consultation par la formation d'un groupe d'expert et par l'invitation des suggestions des citoyens. Enfin, les changements proposés sont nombreux. Ils illustrent la complexification des instruments qui deviennent hybrides afin de correspondre aux différentes valeurs des acteurs. L'instrument dans ce cadre reflète ainsi l'évolution des valeurs et des rapports de force.

Chapitre IV

10. Analyse

L'étude de cas porte sur les renouvellements de permis de Nestlé dans le comté de Wellington entre 2007 et 2016. Ce cas met en lumière l'évolution des instruments utilisés dans le cadre de la gestion industrielle et commerciale de l'eau en Ontario. Ce cadre de gestion fait appel à une combinaison d'instruments afin de pouvoir gérer la ressource et coordonnée et non seulement les activités des différents acteurs impliqués, mais aussi les relations entre ces acteurs. Ainsi, des instruments de type législatif et règlementaire, économiques et fiscaux, informatifs et communicationnels et normes, standards et *Best Practices* ont été combinés pour assurer une gestion plus holistique de l'eau. L'étude de cas nous a ainsi permis de répondre à notre première question de recherche : quels sont les instruments qui ciblent la gestion de l'eau à l'échelle commerciale en Ontario ?

Cette analyse cherche ultimement à répondre à notre deuxième question de recherche c'est-à-dire de révéler si ces instruments assurent une gestion durable de l'eau. Pour ce faire, il faut comprendre les constats principaux découlant du cas retenu. Ces constats peuvent être expliqués par une série de postulats que propose l'approche par les instruments de Lascoumes et Le Galès. D'abord, nous constatons que le cadre de gestion de l'eau commerciale ontarien s'inscrit dans un paradigme marchand. À cet égard, nous expliquons que les instruments sont porteurs des relations de pouvoir et de représentation du monde. Ces postulats permettent de comprendre la force ancrée du paradigme marchand dans la gestion de l'eau.

Ensuite, nous constatons que la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* influence directement le choix des instruments subséquents et fonde la robustesse du cadre de gestion. Nous expliquons que les instruments sont des institutions qui ont un impact autonome en raison de leur robustesse. Cela se démontre notamment dans les tentatives d'ajustements des instruments dans le cadre de gestion de l'eau face aux préoccupations environnementales.

Pour poursuivre, nous avons constaté une montée de la préoccupation à l'égard de l'environnement dans la société civile qui se reflète dans les ajustements d'instruments. Cela nous permet d'expliquer comment les rapports de force peuvent apporter des changements. Bien que les rapports de force soient importants pour déterminer le choix et la portée d'un instrument, ils ne sont pas la panacée. Nous expliquons que la volonté politique a aussi des effets à cet égard.

Enfin, nous observons que de nouveaux acteurs permettent un changement dans la gestion de l'eau commerciale. Nous nous penchons sur la manière dont les instruments organisent les rapports entre gouvernants et gouvernés et comment de nouveaux acteurs peuvent changer la donne. Cela nous permet d'expliquer la manifestation de l'État mobilisateur et l'hybridation des instruments illustrées par le moratoire. À la fin de cette analyse, nous identifions les leçons tirées de cette analyse de cas pour la gestion de l'eau douce dans l'administration canadienne.

10.1 Le cadre de gestion de l'eau commerciale ontarien s'inscrit dans un paradigme marchand.

10.1.1 Les instruments sont porteurs des relations de pouvoir

Nous avons constaté que le cadre de gestion de l'eau commerciale ontarien s'inscrit dans un paradigme marchand. En effet, les permis et les redevances dans le cadre de gestion ontarien permettent l'exploitation de l'eau de manière quantitative. Le cadre vise spécifiquement les usagers qui utilisent plus de 50 000 litres par jour, soit ceux qui en font un usage commercial. Les instruments ne s'intéressent donc pas à tous les usages qu'on peut faire de l'eau. De plus, l'approche qu'on emprunte épouse une logique de prix/quantité qui est une tarification qui profite de la logique capitaliste coût/bénéfice. Les instruments opèrent ainsi dans un paradigme marchand.

À l'époque de la mise en place du cadre de gestion de l'eau dans les années 1980-1990, le gouvernement priorisait le développement économique et la création d'emplois,

notamment, en attirant des entreprises multinationales dans une région à l'aide d'avantages fiscaux (Gingras, 1999). Les instruments utilisés avaient ainsi pour cible d'assurer la prospérité économique en encadrant l'exploitation des ressources. Cet objectif s'accordait bien avec la recherche de profit des entreprises.

Les environmentalistes de cette période semblent être plus disposés à travailler avec la culture d'entreprise afin de trouver des solutions aux problèmes environnementaux (Hummel, 2022). Toutefois, peu de mouvements écologistes s'intéressaient aux prélèvements d'eau commerciale en raison du manque d'information pour évaluer l'impact de ces prélèvements à long terme. De plus, le mythe de l'abondance de l'eau agissait également comme un obstacle important au niveau de la conscientisation des citoyens, des entreprises et des gouvernements qui les menait à suggérer des pratiques de gestion extractivistes (Renzetti, 2009). Ainsi, les entreprises privées avaient davantage de pouvoir dans leurs rapports de force avec le gouvernement ontarien. Ces rapports de force favorisent l'utilisation d'instruments qui s'inscrivent dans une logique marchande.

Le cadre de gestion ontarien démontre ainsi que les instruments portent les relations de pouvoir entre les acteurs étatiques et non étatiques. L'État a une compétence constitutionnelle qui lui permet de répartir les ressources en eaux sur son territoire. Les instruments législatifs et réglementaires dans le cadre de la gestion de l'eau portent ce pouvoir constitutionnel, car ils structurent la répartition des ressources en eaux entre les acteurs publics et privés. Pour ce faire, ces instruments catégorisent les types d'utilisateurs qui font des demandes et les types de ressources en eau disponibles. Ils définissent ensuite les exigences auxquelles répondront les acteurs pour avoir accès aux ressources en eaux.

Toutefois, les instruments ne sont pas adoptés dans le vide. Le gouvernement les adopte pour gérer l'utilisation de l'eau dans le secteur privé. Les acteurs non étatiques sont capables d'influencer le paysage de la société civile de sorte que certains instruments peuvent être utilisés et d'autres non. La manière dont l'instrument est conçu est donc en fonction de ce qui est possible en pratique et en fonction des démarches des acteurs. Le plus grand facteur qui sculpte le possible dans le cadre de la gestion commerciale de l'eau

est ainsi les acteurs non étatiques soit les industries et les entreprises privées. Les instruments sont donc porteurs de la relation de pouvoir qu'exerce l'industrie privée sur le choix et la mise en œuvre des instruments de gestion de l'eau. Ainsi, les instruments ne favorisent pas nécessairement une gestion durable, car ils s'inscrivent dans un paradigme commercial et déplacent pratiquement les intérêts de l'environnement en périphérie. Au minimum, la complexité du calcul de la valeur de l'eau est brouillée sans les dimensions sociopolitiques et environnementale.

10.1.2 Les instruments sont porteurs d'une représentation du monde

Dans notre étude de cas, les instruments utilisés portent une représentation libérale capitaliste du monde. D'une part, le gouvernement charge des frais pour utiliser les ressources en eau afin de payer l'administration et la surveillance du programme de permis de prélèvement d'eau. Ainsi, le gouvernement se conçoit comme un service qui coûte de l'argent. C'est l'une des raisons qui l'ont poussé à faire augmenter les redevances. D'autre part, les redevances perpétuent la marchandisation de l'eau et signalent que les déséquilibres entre les intérêts public et privé peuvent se réconcilier de manière monétaire. La responsabilité pour l'utilisation des ressources est donc dévolue pour être mieux saisie par les intérêts économiques et privés, au lieu d'une gestion directe des acteurs publics. En d'autres termes, les décideurs publics comptent sur la dynamique capitaliste pour gérer la répartition des ressources. Les instruments ne font que tenter de rééquilibrer ou de minimiser les inconvénients des penchants néfastes des intérêts privés. Or, il n'est pas inévitable que les instruments reflètent une logique mercantile. Ils pourraient refléter une logique communautaire basée sur les besoins plutôt que le profit par exemple.

Comme établi dans notre cadre théorique, les instruments ne sont pas neutres, car ils sont porteurs d'une représentation du monde et des relations de pouvoir entre les acteurs étatiques et les acteurs non étatiques (Aust, Mazoyer et Musselin, 2018 ; Capano et Howlett, 2022). Les instruments sont par nature réducteurs, car ils sont un modèle d'une réalité. Ils portent ainsi en eux un cadrage spécifique qui contribue à la catégorisation de la situation abordée.

Par ailleurs, dans le cadre de gestion de l'Ontario, bien qu'on reconnaisse la possibilité des sécheresses, on ne semble pas reconnaître la possibilité d'épuiser les ressources en eau. Ainsi, la complexité qui découle du paradigme d'une ressource qui se régénère ignore les risques de l'exploitation à long terme. Cette situation est particulièrement vraie pour les sources d'eau souterraine qui prennent plus d'un siècle à se régénérer. Les instruments utilisés actuellement permettent une exploitation peu souhaitable pour la durabilité, car ils sont conçus pour assurer une allocation de l'eau dans le court terme. Notamment, certains permis de prélèvement d'eau doivent seulement être renouvelés tous les 10 ans (Registre environnemental de l'Ontario, 2022). L'une des conséquences de l'emploi de ces instruments à court terme est le risque d'emprunter l'eau aux futures générations ce qui ultimement met en péril l'avenir des ressources en eaux ontariennes. Le cadre de gestion actuel priorise donc la croissance économique à court terme plutôt que la durabilité des ressources en eau en raison d'une représentation du monde libérale. Une vision où les ressources sont des outils de développement et non des déterminants de la vie. Rappelons que la gestion durable de l'eau assure le maintien de la qualité, de la quantité et de la disponibilité futures de l'eau de manière à satisfaire ses fonctions écologiques, économiques et sociales. Ainsi, ces instruments n'assurent pas vraiment une gestion durable de l'eau.

10.2 La *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* influence directement le choix des instruments subséquents et fonde la robustesse du cadre de gestion.

La *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* (« *Loi* ») régit les rapports entre les gouvernants et les gouvernés. L'héritage et l'inertie portés par cette *Loi* influencent directement le choix des instruments subséquents. Cette *Loi* est ainsi la pierre d'assise du cadre de gestion et fonde la robustesse des instruments en tant qu'institution. La *Loi* définit la place et le rôle des acteurs en prescrivant les responsabilités et les limites à l'exploitation de l'eau. Elle édifie aussi la capacité d'intervention des institutions politiques et juridiques au niveau de l'infrastructure et de l'environnement de l'eau. Dans notre cas à travers la *Loi*, le MEPNP contrôle et réglemente la collecte, la production, le traitement, le stockage, la

transmission, la distribution et l'utilisation de l'eau à des fins publiques. Nous constatons alors que la *Loi* est un instrument législatif intégral qui influence directement les instruments subséquents du cadre de gestion des ressources en eau. La *Loi* est donc incontournable si on veut fonder un cadre de gestion de l'eau plus durable. Cela peut toutefois être complexe ; les instruments robustes résistent aux tentatives de modifications. Ainsi, la gestion durable exigerait de modifier considérablement la *Loi* et les instruments qui en découlent.

La capacité limitée de changement des instruments limite leur potentiel de gestion durable. Des périodes de sécheresse se sont produites à quelques reprises entre 2007 et 2012. Le gouvernement n'a toutefois pas effectué de changement majeur pour limiter les risques liés à la possibilité de pénuries d'eau. Le directeur du MEPNP a plutôt continué d'accepter le renouvellement des permis de Nestlé et d'ajouter des conditions.

10.2.1 Les instruments sont robustes

Les instruments sont des institutions. Ils sont robustes et ne peuvent être remis en question ou modifiés facilement. Dans une perspective *néo-institutionnaliste*, les institutions encadrent le choix des décideurs politiques au sujet des instruments de deux manières. D'une part, les décideurs politiques évaluent les instruments par rapport au contexte institutionnel existant et dans lequel ils seront appliqués (Varone, 2001). D'autre part, les décideurs équilibrent les attributs des instruments en fonction des valeurs promues par l'institution à laquelle ils appartiennent (Varone, 2001). Ainsi, les instruments retenus dans une politique sont en congruence avec les objectifs, les traditions et les règles informelles des organisations concernées (Varone, 2001). La robustesse des instruments leur permet aussi de résister à des dérives, des intérêts particuliers ou des changements.

En tant qu'instrument législatif, la *Loi* est robuste puisqu'elle comprend un système d'autorité rigide et il faut une volonté politique concertée pour la changer. Elle est une normativité directe et proche des décideurs politiques. De plus, c'est cette robustesse qui explique son influence incontournable sur les instruments subséquents. La *Loi* résiste si

bien aux changements qu'il n'est presque jamais plus facile de recommencer que d'ajuster.

Par leurs existences mêmes, les instruments en tant qu'institution ont une force contraignante et structurante. D'une part, ils peuvent contraindre l'évolution des comportements et des représentations des acteurs, car ils présentent une manière particulière d'envisager le problème qui traduit une hiérarchisation implicite des valeurs (Simard, 2019). En d'autres termes, en plus de la contrainte directe, les instruments favorisent certaines représentations d'acteurs ce qui inspire par la suite les politiques de l'eau (Belot, Boussaguet, et Halpern, 2016). Ainsi, les instruments imposent un cadre qui tend à s'autoperpétuer.

D'autre part, la force structurante de l'instrument lui permet de diriger les actions des acteurs non étatiques. Encore une fois, le registre de pensée favorisé par les instruments, comme le rôle de tarifeur du gouvernement provincial, incite les acteurs à travailler auprès du gouvernement ontarien pour ajuster les autorisations, au lieu de penser à une décentralisation du pouvoir d'autorisation de puiser l'eau, par exemple. L'interaction des acteurs se passe presque entièrement au sein de la structure mise de l'avant par les instruments.

10.2.2 Les instruments ont une force autonome et indépendante sur la gestion

Toujours au sein du cadre de la *Loi*, Nestlé porte le renouvellement du permis à conditions en appel devant un tribunal administratif. Le Conseil des Canadiens et les WWF interviennent dans l'appel au tribunal, car ils sont indignés par l'entente de Nestlé avec le directeur du MEPNP (Ecojustice, 2013). Ils soutiennent que l'appel, mais surtout l'entente, sont incompatibles avec la confiance du public et doivent être rejetés (Ecojustice, 2013). Le Tribunal de l'environnement de l'Ontario a décidé que l'accord semblait aller à l'encontre de l'intérêt public et devait faire l'objet d'un examen public plus approfondi.

Les instruments contraignants et structurants ne sont pas une panacée pour contrôler strictement le comportement des acteurs dans le cadre de la gestion commerciale de l'eau de l'Ontario. Comme démontré avec Nestlé et son appel au tribunal, trop de contraintes peuvent entraîner la résistance. Les instruments produisent des effets attendus, mais aussi des conséquences inattendues. À cet égard, les instruments en tant qu'institution jouissent d'une existence semi-indépendante, car ils détiennent une force d'action autonome qui se développe en interaction avec les acteurs (Lascoumes et Simard, 2011 ; Capano et Howlett, 2022). Une fois créé par l'État, un instrument à une existence autonome qui peut produire des effets que l'État n'avait pas anticipés, ou du moins n'a pas souhaités. Concrètement, bien qu'envisagé par la *Loi*, le recours aux tribunaux administratifs est une contestation de la gestion menée par le gouvernement. Rappelons que l'instrument régit à la fois l'État et la société civile par sa force structurante. La société civile va toutefois pouvoir s'approprier certaines fonctions de l'instrument une fois créé par l'État par des rapports de force. L'instrument produira alors des effets inattendus.

Dans le cadre de la gestion de l'eau, l'autonomie de l'instrument peut faire en sorte de mitiger les efforts du gouvernement pour assurer une gestion plus durable. En particulier, si les entreprises ont l'avantage dans leur rapport de force avec l'État. Parallèlement, il est aussi possible que la société civile puisse revendiquer et obtenir directement par les instruments une gestion durable de l'eau.

10.3 La montée de la préoccupation au sein de la société civile pour le bien-être environnemental se reflète dans les ajustements d'instruments.

Le cas étudié illustre une augmentation de la préoccupation environnementale au sein de la société civile. Cette préoccupation se manifeste par la création des Wellington Water Watchers (« WWW ») (Jaffee et Case, 2018). Ce groupe qui devient un acteur n'était pas satisfait des instruments et des effets produits et il cherche donc à partager leur perception et leur intérêt afin de modifier ultimement l'instrument. Les WWW ont notamment fait pression avec l'aide de 7000 résidents locaux pour limiter l'activité de

Nestlé à l'égard de la ressource en eau locale. Les activités des militants ont été rapportées par les médias, augmentant leur visibilité. Cette pression militait pour l'ajout de conditions au permis de Nestlé. Ils cherchent aussi à prévoir des priorités d'allocation de l'eau en cas de conflit, inclure les effets cumulatifs sur les écosystèmes et apporter davantage de transparence sur le cadre de gestion de la ressource. Cette mobilisation a incité le directeur du MEPNP à imposer certaines conditions au permis renouvelé de Nestlé, et ce, en dépit du caractère difficilement modifiable du système de permis en tant qu'instrument.

Notons que le gouvernement cherche à maintenir sa légitimité. Ainsi, parfois il cherche à modifier l'instrument pour mieux répondre aux demandes de la société civile. Toutefois, ces tentatives d'ajustement doivent faire concours au caractère robuste de l'instrument. Les instruments font donc plutôt l'objet d'ajustements, d'ajouts et de modifications tel qu'illustré dans notre cas.

Bien que les rapports de force soient importants pour déterminer le choix et la portée d'un instrument, ils ne sont pas la panacée. La volonté politique a aussi des effets à cet égard. Selon Varone (2001), l'instrument sera adopté si son degré de contrainte est compatible avec l'idéologie partisane de la majorité politique au pouvoir.

Dans notre étude de cas, le gouvernement Wynne semble favorable à mettre de l'avant une approche plus holistique de la réglementation de la gestion de l'eau notamment en augmentant les redevances (Griswold, 2017). Cette réforme de la gestion commerciale de l'eau ontarienne applique modestement une gestion plus durable, notamment en encourageant les industries à créer un programme de conservation de l'eau (Gouvernement de l'Ontario, 2022). Le gouvernement semble aussi convaincu que l'augmentation des redevances assurera une gestion plus durable en sensibilisant les usagers à la valeur de l'eau, les encourageant ainsi à moins la gaspiller.

Cette approche perpétue toutefois la vision selon laquelle le gouvernement est un mal nécessaire au marché libre. Malgré les discours politiques sur l'importance d'une gestion de l'eau durable, cet instrument de redevance semble seulement reconnaître la

valeur monétaire de l'eau en tant que bien marchand. Au plus, les nombreuses dimensions constituant l'importance vitale de l'eau sont réduites à un semblable de valeur monétaire, quoiqu'inadéquat. Il y a donc une incohérence entre le discours politique tenu et le fonctionnement de l'instrument. L'augmentation des redevances constitue plutôt un ajustement institutionnel circonscrit en dépit de la crise existentielle environnementale qui se déploie. Tant que les instruments cherchent à conditionner les industries et les entreprises par des moyens économiques à épouser des comportements loïsibles à l'égard de l'eau, ils ne permettront pas une gestion durable de l'eau.

10.4 De nouveaux acteurs permettent un changement dans la gestion de l'eau commerciale

10.4.1 Le moratoire : l'ouverture d'un espace-temps

Dans notre étude de cas, l'achat controversé du puits de Middlebrook par Nestlé a fait l'objet d'une couverture médiatique importante. Pour donner suite à la controverse, la première ministre Wynne a demandé que les règles pour les entreprises d'eau embouteillée soient revues afin d'explorer des moyens d'assurer la durabilité. Cette révision exige du temps. Le ministre de l'Environnement a donc proposé de mettre en vigueur un moratoire pour gagner du temps. Le moratoire est un moment déclencheur qui permet de nouvelles idées, de proposer de nouveaux instruments et à de nouveaux acteurs de participer dans le cadre de la gestion de l'eau commerciale. La province a notamment, fait valider les constatations du MECCO sur l'embouteillage de l'eau par un groupe d'experts indépendants de l'Ordre des géoscientifiques professionnels de l'Ontario (Gouvernement de l'Ontario, 2021).

Le 30 octobre 2018, le gouvernement propose de prolonger le moratoire pour une durée d'un an, soit jusqu'au 1^{er} janvier 2020. Le ministère n'avait pas terminé ses travaux d'examen du cadre ministériel en matière de prélèvement d'eau et souhaitait avoir davantage de temps (Registre environnemental de l'Ontario, 2018). Le gouvernement a aussi suscité un engagement du public par le biais d'un sondage pour s'assurer que la

société civile était favorable à la prolongation du moratoire. Les citoyens pouvaient également soumettre leurs commentaires à l'égard de la prolongation du moratoire par l'entremise du registre ou par courriel (Registre environnemental de l'Ontario, 2018). Les acteurs de la société civile ont ainsi eu un espace pour faire pression en vue de modifier les instruments en place. Le moratoire a donné de la visibilité à certains acteurs qui en avaient peu.

Le sondage, en tant qu'instrument, fait ressortir le rôle de l'État « mobilisateur » qui recherche un engagement direct de la population (Lascoumes, Le Galès, 2004). Cet instrument organise ainsi le rapport politique de l'État. L'État s'est désisté en partie de sorte que sa volonté d'agir a été partagée avec la population. Les gouvernés ont ainsi plus de force dans leur relation de pouvoir avec le gouvernement. Le moratoire apparaît ainsi comme l'ouverture d'un espace-temps, où de nouveaux acteurs entrent, proposent d'autres manières de faire et font valoir d'autres dimensions.

Les rapports de force entre les gouvernants et les gouvernés comptent dans le choix et la mise en œuvre des instruments. Rappelons que l'instrument n'est pas neutre, car il implique des règles, il distribue des ressources dans la gouvernance de l'action publique et il cadre la gestion des ressources en eau. Il porte ainsi certains intérêts plus que d'autres. Les rapports entre les gouvernants et les gouvernés sont multiples dans le cadre de la gestion de l'eau et dépendent en partie du type d'instrument mobilisé.

10.4.2 L'hybridation des instruments

On observe également dans ce cas une nouvelle norme en termes d'acceptabilité sociale qui passe par la participation publique, la co-construction de l'action publique et la gouvernance de l'eau. On assiste à l'hybridation des instruments. D'autres dimensions seront ajoutées pour répondre aux revendications de la société civile. L'eau est en lien avec d'autres usages non commerciaux et d'autres acteurs sont parvenus à les faire reconnaître et de permettre aux instruments de refléter cette réalité au-delà du rapport marchand. À cet égard, le gouvernement provincial ajouté un règlement qui exige des entreprises

d'embouteillage qu'elles aient le soutien de leur municipalité hôte pour toutes nouvelles activités de prélèvement d'eau souterraine ou toutes activités qui augmentent ses prélèvements (Registre environnemental de l'Ontario, 2021). Cette responsabilité des conseils des municipalités touchées par ce règlement met en lumière une certaine décentralisation du cadre de gestion de l'eau. Le rapport entre gouvernant et gouverné est ainsi modifié par ce nouveau règlement, en accordant un droit de regard à l'instance municipale, plus près des citoyens. Nestlé doit donc composer avec l'autorité des gouvernements provinciaux et municipaux. Cette hausse du niveau local dans la gouvernance de l'eau est le fruit d'un rapport de force. Cette nouvelle exigence ouvre également la porte à de nouveaux instruments, car la municipalité hôte pourrait faire des consultations publiques pour prendre sa décision. Les municipalités sont perçues comme légitimes et obtiennent un pouvoir local de plus en plus engagé dans la gouvernance et l'acceptabilité sociale. Les instruments sont ainsi un traceur de l'évolution de l'action publique et des préoccupations sociétales dans la mesure où l'on observe ces dernières décennies une montée du pouvoir local, de manière générale (Stoker, 1998).

L'hybridation des instruments se poursuit même après le moratoire alors que l'Ontario s'engage à rendre les données sur le prélèvement de l'eau plus accessibles au public pour accroître la transparence et améliorer la gestion de l'eau (Registre environnemental de l'Ontario, 2021). Il s'agit d'instruments de type informatif et communicationnel. Ainsi le type de rapport qui en découle est de nature politique, car l'État vise la « démocratie du public » par l'explicitation des décisions et la responsabilisation des acteurs (Lascoumes, Le Galès, 2004). La démocratie du public se traduit entre autres par une diffusion continue de l'information et la sensibilisation au changement. Cet intérêt pour la transparence signale que l'instrument se complexifie et devient hybride pour correspondre aux différentes valeurs des acteurs présents dans le rapport de force.

11. Quelles leçons à tirer du cas pour l'administration publique canadienne ?

Le cas présenté montre à des échelles d'action différentes que les instruments sont politiques, porteurs de sens et créateurs de représentations. L'approche par les instruments permet ainsi de réfléchir à la création des instruments, à la production de connaissances et à leur sélection (Le Galès, 2022). Cette approche de conceptualisation permet de mieux comprendre les dynamiques qui marquent la gestion publique et le cadre de gestion de l'eau en particulier. Nous pouvons également tirer du cas trois leçons pour l'administration publique canadienne.

Tout d'abord, les instruments ont une force institutionnelle robuste. En plus de cadrer la gestion, les instruments conditionnent les acteurs et peuvent porter un héritage institutionnel et un paradigme. Bien qu'ils résistent des changements importants, leurs forces contraignantes et structurantes n'excluent pas des effets imprévus. Les instruments peuvent devenir des créatures indépendantes. L'autonomie de l'instrument peut faire en sorte de mitiger les efforts du gouvernement pour assurer une gestion plus durable. Il est donc important de tenir compte de cette force d'action autonome de l'instrument lorsqu'on cible sa portée et son objectif.

Ensuite, une approche de gestion plus holistique qui mobilise des instruments plus souples est essentielle lorsqu'on cherche à réaliser un changement. Les instruments informatifs et communicationnels par exemple, favorisent l'adhésion et encourage la responsabilité collective. Dans le cas étudié, le gouvernement de l'Ontario a suscité un plus grand engagement du public au cours du moratoire. Les gouvernés ont ainsi plus de force dans leur relation de pouvoir avec le gouvernement et face à d'autres acteurs privés poids-lourds. Les citoyens peuvent participer à la délibération qui mène au changement.

Enfin, l'instrument est un traceur du changement, car il évolue et rend compte des rapports de force et des changements de valeur qui ont existé. Dans notre étude de cas, la montée de certains principes et normes tels que le développement durable et l'acceptabilité

sociale s'est reflétée dans les ajustements d'instruments. Le gouvernement a notamment assuré une plus grande transparence dans la gestion de l'eau. L'étude des instruments permet ainsi de retracer l'évolution de l'action publique et rend compte des priorités changeantes dans la société civile.

Conclusion

Sommaire

Le cadre de gestion de l'eau ontarien a subi de nombreux changements depuis 2016. Cependant, effectuer les changements est un exercice complexe, impliquant plusieurs acteurs et diverses institutions. Ce mémoire avait pour but d'explorer et comprendre le rôle de la gestion commerciale de l'eau canadienne en sa capacité de régir l'usage de l'eau, une ressource commune. Pour ce faire, nous avons étudié les instances où l'entreprise privée Nestlé a suscité la controverse par son exploitation du régime de l'eau. Ces instances mènent à des réformes de gestion de l'eau en Ontario.

Pour approfondir et développer la portée de cette recherche, un regard comparatif sur les cas de l'Ontario et de l'Alberta serait utile. En plus de connaître des pénuries d'eau régulièrement, l'Alberta a un système qui opère un marché de l'eau. Il aurait ainsi été intéressant de comparer les instruments albertains encore plus marchands avec ceux de l'Ontario. Nous aurions aussi été à la rencontre des acteurs clés pour le renouvellement des permis de Nestlé et mené des entrevues. De cette manière, notre approche méthodologique aurait été plus rigoureuse et solide. Nous aurions également pu analyser les conditions possibles aux changements d'instruments. Cette dimension de nature plutôt politique est toutefois assez large et nécessiterait un temps et une recherche très importante.

L'approche par les instruments de Lascoumes et Le Galès nous a servi de cadre théorique. Elle a permis d'observer les instruments qui ciblent la gestion de l'eau à l'échelle commerciale en Ontario et de déterminer si ces instruments assurent une gestion de l'eau durable. De plus, l'approche par les instruments a permis de dépasser les approches fonctionnalistes qui s'intéressent avant tout aux objectifs des politiques publiques, pour

envisager également les effets produits par le choix des instruments. Cette approche nous apprend que les instruments sont révélateurs du changement dans la politique publique et un moyen de réaffirmer le pouvoir d'action et de contrôle de l'État.

L'analyse du cas a permis de démontrer comment les rapports de force entre les acteurs étatiques et non étatiques sculptent le possible des instruments. D'abord, nous avons observé que le cadre de gestion de l'eau commerciale ontarienne s'inscrit dans un paradigme marchand. Ensuite, nous avons expliqué que *La Loi sur les ressources en eau de l'Ontario* influence directement le choix des instruments subséquents et fonde la robustesse du cadre de gestion. Pour poursuivre, nous avons constaté une montée de la préoccupation à l'égard de l'environnement dans la société civile qui se reflète dans les ajustements d'instruments. Pour finir, de nouveaux acteurs ont permis un changement dans la gestion de l'eau commerciale menant à une hybridation des instruments. Ainsi, cette recherche contribue à comprendre le changement par les instruments.

Contributions face à la littérature

Ce mémoire contribue à la littérature en illustrant certaines idées avancées par plusieurs chercheurs. Notamment, ce cas démontre que le mythe de l'abondance de l'eau persiste et agit comme un obstacle important au niveau de la conscientisation des entreprises et des gouvernements. Ce manque de conscientisation les mène à suggérer des instruments de gestion de l'eau qui s'inscrivent dans un paradigme marchand. L'illusion de l'abondance de l'eau au Canada mène également à la conception erronée que des ressources en eaux sont inépuisables et les instruments choisis par le gouvernement reflètent cette perception.

Curran (2019) expliquait que les politiques actuelles sur l'eau au Canada ne semblent pas s'adapter à l'évolution des conditions écologiques. D'après notre cas, il semble que le mythe de l'abondance de l'eau en Ontario influence les politiques et que certaines d'entre elles ont du mal à suivre l'évolution des changements climatiques. Toutefois, de nombreuses nouvelles exigences techniques ont été imposées en vue de la durabilité. Le gouvernement ontarien encourage aussi la préparation de programmes de conservation d'eau par les industries. Il leur demande de surveiller les activités d'usine et

de penser à des moyens d'améliorer l'efficacité (Gouvernement de l'Ontario, 2022). Les nouvelles exigences et mesures recommandées démontrent une volonté du gouvernement ontarien à s'adapter à l'évolution des conditions écologiques. Cette volonté doit néanmoins se traduire dans le cadre de gestion et des instruments.

La littérature mentionne que l'eau a longtemps été considérée comme un bien public, mais cela change à l'ère néolibérale. Plus particulièrement, l'eau est vue davantage comme une marchandise depuis la Déclaration et les principes de Dublin de 1992, qui ont déclaré de manière controversée que l'eau a une valeur économique. Comme nous l'avons démontré dans notre analyse, cet héritage néolibéral est demeuré dans le cadre de gestion de l'eau commercial de l'Ontario malgré l'ajout d'obligations techniques et de mesures volontaires.

Rappelons que la littérature propose trois principales approches de politiques pour la gestion des ressources en eau : l'approche commandement et contrôle, l'approche d'instruments économiques et l'intendance ou la conformité volontaire (Sandhu, 2018). Notre étude de cas permet de démontrer que ces trois approches n'existent pas seulement en silos, mais qu'elles peuvent être intégrées ensemble dans un plan de gestion plus holistique.

Alors que les deux premières approches cadrent, l'eau dans un paradigme marchand, la troisième approche, l'intendance ou la conformité volontaire, est utilisée pour promouvoir l'utilisation durable de l'eau (Christ et Burritt, 2017). Tant que le mythe de l'eau persiste, l'efficacité de la troisième approche sera minée, car les usagers considéreront que l'eau est inépuisable. Ainsi, la troisième approche n'est pas suffisante pour assurer une gestion de l'eau durable. Il serait donc important d'envisager à utiliser les deux autres approches dans un paradigme environnemental. À cet égard, Renzetti (2009) soulignait que les prix des redevances et les prix pour l'eau en général au Canada sont bas par rapport aux prix dans d'autres pays développés. Toutefois, comme démontré dans notre cas, une hausse des redevances a pour effet d'amplifier la marchandisation de l'eau par ce qu'elle solidifie le paradigme de la valeur monétaire et le rôle du gouvernement comme acteur économique.

Leçons notées

L'instrument souligne la place croissante de la « démocratie du publique » qui crée de nouvelles obligations d'information et de transparence pour l'État. Il donne ainsi une matérialité à l'action publique qui cadre à son tour les représentations des acteurs. Les instruments deviennent plus hybrides pour répondre aux revendications de la société civile et ultimement pour maintenir la légitimité de L'État. Ce cas nous apprend ainsi que l'instrument est un traceur du changement, car il évolue et rend compte des rapports de force et des changements de valeur qui ont existé. L'élaboration ainsi que l'analyse des instruments doivent en tenir compte.

Les défis liés à la gestion de l'eau sont intrinsèquement liés aux effets redoutables engendrés par les changements climatiques. Le défi d'engager le corps politique dans les changements nécessaires pour éviter le désastre n'est cependant pas simple. La gestion doit intégrer la réalité de l'usage des ressources en eau. Cependant, l'équité semble très utile pour guider la conception et la mise en œuvre des instruments. À cela s'ajoute un besoin d'une pleine participation de la société civile engagée.

Finalement, les instruments conditionnent le comportement des acteurs. La réalisation des objectifs de l'action publique nécessite une prise en compte de la réaction et de la mobilisation des instruments par les acteurs. Au niveau de la durabilité, cela veut dire que le « comportement durable » ne peut être simplement prescrit. Le système doit être outillé pour s'adapter aux conditions changeantes inévitables liées au climat. L'administration publique ne peut pas simplement gouverner le système. La gestion canadienne de l'eau démontre qu'une gestion durable nécessite une approche holistique qui équilibre la robustesse avec une coordination des acteurs : comme l'eau cherche à s'équilibrer dans un bassin.

Bibliographie

- Aust, J. H. Mazoyer et C. Musselin, 2018. « Se mettre à l'index ou être mis à l'index, Conformations, appropriations et résistances aux instruments d'action publique dans trois sites d'enseignement supérieur », *Gouvernement et action publique*, 4 (4), p. 9 à 37.
- Baijius, W., & Patrick, R. J. (2019). "We Don't Drink the Water Here": The Reproduction of Undrinkable Water for First Nations in Canada. *Water (Basel)*, 11(5), 1079–. <https://doi.org/10.3390/w11051079>
- Bakker, K. (2010). *Privatizing water: Governance failure and the world's urban water crisis*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Bakker, K., & Cook, C. (2011). Water Governance in Canada : Innovation and Fragmentation. *International Journal of Water Resources Development*, 27(2), 275-289. <https://doi.org/10.1080/07900627.2011.564969>
- Becker, Jungfer, C., & Track, T. (2019). Integrated Industrial Water Management – Challenges, Solutions, and Future Priorities. *Chemie Ingenieur Technik*, 91(10), 1367–1374. <https://doi.org/10.1002/cite.201900086>
- Belot, C., Boussaguet, L. & Halpern, C. (2016). La fabrique d'une opinion publique européenne: Sélection, usages et effets des instruments. *Politique européenne*, 54, 84-125. <https://doi-org.proxy.bib.uottawa.ca/10.3917/poeu.054.0084>
- Benford, & Snow, D. A. (2012). Framing processes and social movements: an overview and assessment. *Politix*, 99, 217–255. <https://doi.org/10.3917/pox.099.0217>
- Bierkens, & Wada, Y. (2019). Non-renewable groundwater use and groundwater depletion: a review. *Environmental Research Letters*, 14(6), 63002–. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ab1a5f>
- Billaud, J. P., Catalon, E., et Steyaert, P. (2013). De l'instrumentation de la gestion de l'eau à sa territorialisation. *Objets, savoirs, acteurs*. pp.92. Tiré de : https://www.researchgate.net/publication/266373830_De_l'instrumentation_de_la_gestion_de_l'eau_a_sa_territorialisation_Objets_savoirs_acteurs/citation/download
- Bonsal, B. R., Wheaton, E. E., Chipanshi, A. C., Lin, C., Sauchyn, D. J., & Wen, L. (2011). Drought Research in Canada : A Review. *Atmosphere-Ocean*, 49(4), 303-319. <https://doi.org/10.1080/07055900.2011.555103>
- Boucher. (2018). Who you know in the PMO: Lobbying the Prime Minister's Office in Canada: Who you know in the PMO. *Canadian Public Administration*, 61(3), 317–340. <https://doi.org/10.1111/capa.12294>

- Bourgault, J. et Savoie, D., (2009). Des gestionnaires sous influence la nouvelle réalité des hauts dirigeants du secteur public. *Télescope* 15(1), p. 1-12
- Breen, S. P. W., Loring, P. A., & Baulch, H. (2018). When a water problem is more than a water problem: Fragmentation, framing, and the case of agricultural wetland drainage. *Frontiers in Environmental Science*, 6, 117–129.
- Brun, A. et Lasserre, F. (2013). Les politiques territoriales de l'eau au Québec (Canada). *Développement durable & territoires*.
<https://doi.org/10.4000/developpementdurable.2762>
- Bruneau, J., Dupont, D., et Renzetti, S. (2013). Economic Instruments, Innovation, and Efficient Water Use. *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, 39(2), 11–22. Tiré de : <http://www.jstor.org/stable/23594768>.
- Burlone, & Mévellec, A. (2021). Émotions et argumentaires dans les enjeux territoriaux controversés. *Lien social et politiques*, 86, 20–. <https://doi.org/10.7202/1079490ar>
- Burritt, R. L., & Christ, K. L. (2017). The need for monetary information within corporate water accounting. *Journal of Environmental Management*, 201, 72–81. Tiré de : <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2017.06.035>
- Camkin, et Neto, S. (2016). Roles, Rights, and Responsibilities in Water Governance: Reframing the Water Governance Debate. *World Affairs (Washington)*, 179(3), 82–112. Tiré de : <https://doi.org/10.1177/0043820017690944>
- Cantin, B., Shrubsole, D., et Aït-Ouyahia, M. (2005). Using Economic Instruments for Water Demand Management: Introduction. *Canadian Water Resources Journal*, 30(1), 1-10, Tiré de: <https://doi.org/10.4296/cwrj30011>
- Capano, G., and Howlett, M., (2022). Instrumentation in policy design: policy tools – A case study of the Everglades' Restudy process / 1 - 0 6 0 University of London, Tiré de : <https://discovery.ucl.ac.uk/1446647/1/U602572.pdf>
- Caron-Malenfant J. et Conraud. T. (2009). « Guide pratique de l'accessibilité sociale : pistes de réflexion et d'action », Éditions D.P.M.R., Saint-Nicolas.
- Carrel, M. (2013). La gouvernance est-elle démocratique ? Les enjeux de la participation citoyenne , *Informations sociales*, 5(179), 144 –151.
- Case, & Caragata, L. (2009). The Emergence of a New Social Movement: Social Networks and Collective Action on Water Issues in Guelph, Ontario. *Community Development (Columbus, Ohio)*, 40(3), 247–261.
<https://doi.org/10.1080/15575330903091738>
- Castleden, H., Hart, C., Harper, S., Martin, D., Cunsolo, A., Stefanelli, R., Day, L., & Lauridsen. K. (2017). Implementing Indigenous and Western Knowledge Systems

- in Water Research and Management (Part 1): A Systematic Realist Review to Inform Water Policy and Governance in Canada. *International Indigenous Policy Journal*, 8(4). <https://doi.org/10.18584/iipj.2017.8.4.6>
- Chemeris, Bruce, K., Kapitan, K., & Sirrs, L. (2018). Bottled water and groundwater in Ontario: Can free market environmentalism resolve the emerging conflicts? *SURJ Journal*, 9(2). <https://doi.org/10.21083/surg.v9i2.3945>
- Christ, K. L., & Burritt, R. L. (2017). Water management accounting: A framework for corporate practice. *Journal of Cleaner Production*, 152, p.379–386. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.03.147>
- Cliche, L., & Freeman, L. (2017). Applying integrated watershed management in Nova Scotia : A community-based perspective from the Clean Annapolis River Project. *International Journal of Water Resources Development*, 33(3), 441-457. <https://doi.org/10.1080/07900627.2016.1238344>
- Coffin, Poulton, D. W., & Ploeg, V. C. (2011). Our Water and NAFTA: Implications for the Use of Market-Based Instruments for Water Resources Management. *Canada West Foundation*. Tiré de: https://ocul-uo.primo.exlibrisgroup.com/permalink/01OCUL_UO/ap3p9v/cdi_cel_documents_229244
- Conference Board of Canada. (2020). *How Canada performs: Environment*. Tiré de <https://conferenceboard.ca/hcp/Provincial/Environment.aspx>
- Cosgrove, W. J., & Loucks, D. P. (2015). Water management: Current and future challenges and research directions: Water management research challenges. *Water Resources Research*, 51(6), 4823–4839. <https://doi.org/10.1002/2014WR016869>
- Curran, D. (2019). The adaptation potential of water law in Canada: changing existing water use entitlements, *Water International*, 44(3), 278-291, DOI: [10.1080/02508060.2019.1570053](https://doi.org/10.1080/02508060.2019.1570053)
- D’Odorico, Rulli, M. C., Dell’Angelo, J., & Davis, K. F. (2017). New frontiers of land and water commodification: socio-environmental controversies of large-scale land acquisitions. *Land Degradation & Development*, 28(7), 2234–2244. <https://doi.org/10.1002/ldr.2750>
- Dahl, Robert A. and Charles E. Lindblom (1953). *Politics, Economics and Welfare: Planning and Politico-economic Systems Resolved into Basic Social Processes*, New York, NY: Harper and Row.
- de Loë R. (2017) Coordinating Water Policies: Necessary, But Not Sufficient. In: Renzetti S., Dupont D. (eds) *Water Policy and Governance in Canada*. (pp. 231-

- 248). Cham: Springer International Publishing. https://doi-org.proxy.bib.uottawa.ca/10.1007/978-3-319-42806-2_13
- Dell'Angelo J, D'Odorico P, Rulli MC, Marchand P. (2017). The tragedy of the grabbed commons: coercion and dispossession in the global land rush. *World Development* 92: 1–12. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2016.11.005>.
- Dengler, M. (2004). Actors and Institutions in Water Management Policy A case study of the Everglades' Restudy process / 1 - 0 6 0 *University of London*, Tiré de : <https://discovery.ucl.ac.uk/1446647/1/U602572.pdf>
- Directeur Section 34, (2012). Permit to Take Water, Nestle Canada Inc., *ministère de l'Environnement*, disponible à : <https://puberin.escribemeetings.com/filestream.ashx?DocumentId=11112>
- Distefano, & Kelly, S. (2017). Are we in deep water? Water scarcity and its limits to economic growth. *Ecological Economics*, 142, 130–147. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2017.06.019>
- Dunn, G., & Bakker, K. (2011). Fresh Water-Related Indicators in Canada: An Inventory and Analysis. *Canadian Water Resources Journal*, 36(2), 135–148. <https://doi.org/10.4296/cwrj3602815>
- Ecojustice (2013). Nestle bows to pressure to limit Ontario water withdrawals, disponible à, <https://ecojustice.ca/case/nestle-water-takings-in-ontario/>
- Edelman, Murray (1964). *The Symbolic Uses of Politics*, Chicago, IL: University of Illinois Press.
- Environment, Climate and Parks (2022). Industrial Uses Calculator, Government of Manitoba, disponible à: https://www.gov.mb.ca/sd/water/water-rights/water-use/industrial_uses.html
- Environnement et Changement Climatique Canada. (2018). *Eau : foire aux questions*. Tiré de <https://www.canada.ca/en/environnement-climate-change/services/wastewater/system-effluent-regulations-reporting/wastewater-systems-effluent-frequently-asked-questions.html>
- Esteban, Dinar, A., & Albiac, J. (2019). Determinants of water lobbying: irrigators' behavior in a water-stressed basin. *Water Policy*, 21(5), 1107–1122. <https://doi.org/10.2166/wp.2019.148>
- Esteban, Dinar, A., Albiac, J., Calera, A., García-Mollá, M., & Avellá, L. (2018). Interest group perceptions on water policy reforms: insight from a water-stressed basin. *Water Policy*, 20(4), 794–810. <https://doi.org/10.2166/wp.2018.114>

- Garcia, A. Hipel, K. et Obeidi, A. (2017) Water pricing conflict in British Columbia
Hydrological Research Letters, 11(4), 194–200.
<https://doi.org/10.3178/hrl.11.194>
- Gingras, A. M. (1999). La démocratie et les nouvelles technologies de l'information et de la communication : illusions de la démocratie directe et exigences de l'action collective. *Société québécoise de science politique. Politique et Sociétés*, 18(2), p. 43-44
- Gouvernement de l'Ontario (2008). Renouvellement du permis de prélèvement d'eau de Nestlé, disponible à
<https://news.ontario.ca/fr/backgrounder/1879/renouvellement-du-permis-de-prelevement-deau-de-nestle-pour-puslinch>
- Gouvernement de l'Ontario (2012). Programme d'intervention en matière de ressources en eau de l'Ontario, disponible à :
<https://www.lioapplications.lrc.gov.on.ca/webapps/swmc/low-water-response/fr/>
- Gouvernement de l'Ontario (2017). Rapport de prélèvement d'eau et redevances, *ministère de l'Environnement*, disponible à <https://www-ontario-ca.proxy.bib.uottawa.ca/fr/page/rapport-de-prelevement-deau-et-redevances>
- Gouvernement de l'Ontario (2022). Sécheresse, *Gestion des situations d'urgence Ontario*, disponible à : <https://www.ontario.ca/fr/page/secheresse>
- Gouvernement de l'Ontario. (2021). Programme de gestion de la quantité d'eau prélevée de l'Ontario, disponible à : <https://www.ontario.ca/fr/page/programme-de-gestion-de-la-quantite-deau-prelevee-de-lontario>
- Gouvernement of Alberta (2022). Market based instruments and fiscal mechanisms, disponible à : <https://www.alberta.ca/assets/documents/ep-environmental-tools-resource-allocation-trading.pdf>
- Grand River Conservation Authority. (2022). *Low Water Response*, disponible à :
<https://www.grandriver.ca/en/our-watershed/Low-Water-Response.aspx>
- Graves A. (2019). Nestlé Waters fully supports the Ontario government's commitment to evidence-based water resource management consultations, *Cision*, available at:
<https://www.newswire.ca/news-releases/nestle-waters-fully-supports-the-ontario-governments-commitment-to-evidence-based-water-resource-management-consultations-597319881.html>
- Griswold, E. (2017). Ontario government has taken sides against the bottled water industry, *Toronto star*, disponible à:
<https://www.thestar.com/opinion/commentary/2017/04/10/ontario-government-has-taken-sides-against-the-bottled-water-industry.html>

- Halpern, C. & Le Galès, P. (2011). Pas d'action publique autonome sans instruments propres: Analyse comparée et longitudinale des politiques environnementales et urbaines de l'Union européenne. *Revue française de science politique*, 61, 51-78. <https://doi-org.proxy.bib.uottawa.ca/10.3917/rfsp.611.0051>
- Hanrahan, M. (2017) Water (in)security in Canada: national identity and the exclusion of Indigenous peoples. *British Journal of Canadian Studies*, 30(1), 21-69. <https://doi.org/10.3178/hrl.11.194>
- Hawkins, G., Potter, E., & Race, K. (2015). Plastic water. The social and material life of bottled water. The MIT Press.
- He, L. & Horbulyk, T. M. (2010). Market-Based Policy Instruments, Irrigation Water Demand, and Crop Diversification in the Bow River Basin of Southern Alberta. *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 58(2), 191–213. <https://doi.org/10.1111/j.1744-7976.2009.01175.x>
- Heinmiller, T. (2003). Harmonization through emulation: Canadian federalism and water export policy. *Canadian Public Administration*, 46(4), 495–513. Tiré de : <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2003.tb01589.x>
- Heinmiller. (2016). The Politics of Water Policy Development in Canada. In *Water Policy and Governance in Canada* (pp. 215–229). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-42806-2_12
- Holme, R. (2003). Drinking water contamination in Walkerton, Ontario: Positive resolutions from a tragic event. *Water Science and Technology*, 47(3), 1–6. <https://doi.org/10.2166/wst.2003.0144>
- Horbulyk T. (2017). Water Policy in Canada. In: Renzetti S., Dupont D. (eds) *Water Policy and Governance in Canada*. Cham: Springer International Publishing. Tiré de: https://doi-org.proxy.bib.uottawa.ca/10.1007/978-3-319-42806-2_3
- Houle, D. et D. Macdonald (2011). Comprendre le choix des instruments de politique publique en matière de changements climatiques au Canada. *Télescope*, 17(2), 183-208. Tiré de : https://cerberus.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_17_no2/Telv17n2_houle_macdonald.pdf
- Howlett, M., (2000). Managing the “hollow state”: procedural policy instruments and modern governance. *Canadian Public Administration*, 43(4), 412–431. <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2000.tb01152.x>
- Howlett, M., (2005). “What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles”, P. Eliadis, M. H. Hill and M. Howlett (dir.), *Designing government: From instruments to governance*, Montréal and Kingston: McGill-Queen’s University Press, p. 31-50

- Howlett, M., (2020). Policy instruments: definitions and approaches. In *A Modern Guide to Public Policy* (pp. 165–177). Edward Elgar Publishing.
<https://doi.org/10.4337/9781789904987.00019>
- Howlett, M., 2005. “What is a policy instrument? Tools, mixes, and
<http://books.scholarsportal.info/viewdoc.html?id=412502>
- Hummel, M., (2022). Mouvements écologistes au Canada, *L’encyclopédie canadienne*, disponible à : <https://www.thecanadianencyclopedia.ca/fr/article/mouvements-ecologistes>
- Hurlbert, M. (2017). Solving Water Conflict in Canada through Human Rights, Public Trust, and Community Planning.
- Hurlbert, M., & Andrews, E. (2018). Deliberative democracy in Canadian watershed governance. *Water Alternatives*, 11(1), 1–16. Tiré de <http://www.water-alternatives.org/index.php/alldoc/articles/vol11/v11issue1/426-a11-1-9/file>
- Hwang, H., Kim, S., Baek, G., & Park, J. (2015). Sustainable Water Infrastructure Asset Management: A Gap Analysis of Customer and Service Provider Perspectives. *Sustainability Basel, Switzerland*, 7(10), 13334–13350. Tiré de : <https://doi.org/10.3390/su71013334>
- Interprovincial Co-operatives Ltd. et al. c. La Reine, [1976] 1 R.C.S. 477
- Jaffee, & Case, R. A. (2018). Draining us dry: scarcity discourses in contention over bottled water extraction. *Local Environment*, 23(4), 485–501.
<https://doi.org/10.1080/13549839.2018.1431616>
- Jaffee, D. et Case, R. (2018) Draining us dry: scarcity discourses in contention over bottled water extraction, *Local Environment*, 23(4), 485–501. DOI: 10.1080/13549839.2018.1431616
- Johns, C. M., & Thorn, A. (2015). Subnational diplomacy in the Great Lakes region : Toward explaining variation between water quality and quantity regimes. *Canadian Foreign Policy Journal*, 21(3), 195-211.
<https://doi.org/10.1080/11926422.2015.1035296>
- Johnson, South, N., & Walters, R. (2016). The commodification and exploitation of fresh water: Property, human rights and green criminology. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 44(1), 146–162.
<https://doi.org/10.1016/j.ijlcrj.2015.07.003>
- Lambooy, T. (2011). Corporate social responsibility: Sustainable water use. *Journal of Cleaner Production*, 19(8), 852–866. Tiré de:
<https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2010.09.009>

- Lascoumes, & Le Galès, P. (2004). « Gouverner par les instruments ». Presses de la fondation nationale des sciences politiques.
- Lascoumes, & Le Galès, P. (2005). Introduction : L'action publique saisie par ses instruments. Dans *Gouverner par les instruments* (pp. 11–44). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.lasco.2005.01.0011>
- Lascoumes, P. & Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments: Introduction. *Revue française de science politique*, 61, 5-22. <https://doi-org.proxy.bib.uottawa.ca/10.3917/rfsp.611.0005>
- Lascoumes, P. (2007), Les instruments d'action publique, traceurs de changement l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006). *Politique et Sociétés*, 26(2-3), p.78
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2004). *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences po., pp. 370.
- Le Bourhis, J.-P. et Lascoumes, P., 2014. « Les résistances aux instruments de gouvernement ». *Instrumentation de l'action publique*. Halpern, C., Lascoumes P. et Le Galès P. (dir.), Paris : Presses de Sciences Po., p.516
- Le Galès, P. (2022). Policy instrumentation with or without policy design dans Peters, & Fontaine, G. (eds) *Research handbook of policy design* (Peters & G. Fontaine, Eds.). Edward Elgar Publishing.
- Le Registre de la réglementation de l'Ontario (2017). Règlement décrétant une nouvelle redevance pour l'embouteillage de l'eau, *Gouvernement de l'Ontario*, disponible à : <https://www.ontariocanada.com/registry/view.do?language=fr&postingId=23623>
- Lenormand, P. (2011). L'ingénierie territoriale à l'épreuve des observatoires territoriaux: analyse des compétences des professionnels du développement dans le massif pyrénéen. *Economies et finances*. Université Toulouse le Mirail, disponible à : <https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00674528>
- Lillo, A. (2017). La gouvernance de l'eau au Canada: Un regard juridique et épistémologique sur l'éminente complexité de sa mise œuvre. *Journal of Environmental Law and Practice*, 30(2), 123-137. Tiré de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3088605
- Liu, J., Yang, H., Gosling, S. N., Kummu, M., Flörke, M., Pfister, S., Hanasaki, N., Wada, Y., Zhang, X., Zheng, C., Alcamo, J., & Oki, T. (2017). Water scarcity assessments in the past, present, and future. *Earth's Future*, 5(6), 545-559. <https://doi.org/10.1002/2016EF000518>
- Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, LRO 1990, c O.40

- Louis Simard L. (2019). L'action publique municipale au Canada dans Fourot, A. C., Léger, R., Cornut, J., & Kenny, N. (eds) *Le Canada dans le monde: acteurs, idées, gouvernance*. Les Presses de l'Université de Montréal.
- Lowi, T.J. (1966). 'Distribution, Regulation, Redistribution: The Functions of Government.' In R.B. Ripley (ed.), *Public Policies and Their Politics: Techniques of Government Control*, New York, NY: W.W. Norton, pp. 27–40.
- Mariola, M. J. (2011). The commodification of pollution and a preemptive double movement in environmental governance: The case of water quality trading. *Organization & Environment*, 24, 231-248.
- Martin. D. (2018). Township wants water-taking moratorium extended; Centre Wellington continues to fight against a well acquisition by Nestle Canada. *Ontario Farmer* (1994), A.16.
- Martinez, F., (2015). A Three-Dimensional Conceptual Framework of Corporate Water Responsibility, *Organization & Environment*, 28(2), 137–159 DOI: 10.1177/1086026614545632
- McBeth, Shanahan, E. A., Hathaway, P. L., Tigert, L. E., & Sampson, L. J. (2010). Buffalo tales: interest group policy stories in Greater Yellowstone. *Policy Sciences*, 43(4), 391–409. <https://doi.org/10.1007/s11077-010-9114-2>
- Mehan T. et Kline (2012). Pricing as a demand-side management tool: Implications for water policy and governance, *American water Works Association*, 104(2), 61-66
Tiré de: <https://doi-org.proxy.bib.uottawa.ca/10.5942/jawwa.2012.104.0011>
- Meissner, R. (2015). *Interest Groups, Water Politics and Governance: The Case of the Lesotho Highlands Water Project*. Springer International Publishing AG.
- Ministère de l'Environnement et de la Lutte contre les changements climatiques. (2022). Gestion intégrée des ressources en eau par bassins versants, *Gouvernement du Québec*, disponible à : <https://www.environnement.gouv.qc.ca/eau/bassinversant/gire-bassins-versants.htm>
- Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs. (2012). Règles gouvernant l'épuration des eaux usées industrielles, *Gouvernement de l'Ontario*, disponible à : <https://www.ontario.ca/fr/page/regles-gouvernant-lepuration-des-eaux-usees-industrielles>
- Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs. (2021). Un plan environnemental conçu en Ontario, *Gouvernement de l'Ontario*, disponible à : <https://www.ontario.ca/fr/page/un-plan-environnemental-concu-en-ontario>

- Ministère de l'Environnement, de la Protection de la nature et des Parcs. (2022). Les offices de protection de la nature, *Gouvernement de l'Ontario*, disponible à : <https://www.ontario.ca/fr/page/les-offices-de-protection-de-la-nature>
- Ministère de l'agriculture, de l'alimentation et des affaires rurales. (2021). Le Programme d'intervention en matière de ressources en eau de l'Ontario - Pour gérer tous ensemble les bas niveaux d'eau, *Gouvernement de l'Ontario*, disponible à : http://www.omaf.gov.on.ca/french/environment/facts/low_waterbr.htm#3
- Ministry of Environment and Climate Change. (2020). Water Sustainability Fees, Rentals and Charges Tariff Regulation, government of British-Columbia, available at: https://www.bclaws.gov.bc.ca/civix/document/id/complete/statreg/37_2016
- Mitchell, B. (2017). The hydrological and policy contexts for water in Canada. In: Renzetti S., Dupont D. (eds) *Water Policy and Governance in Canada*, (pp.13–28). Cham: Springer International Publishing.
- Mongeau-Descôteaux. S. (2011). Méthodes, techniques et outils pour réaliser des évaluations environnementales rapides en réponse aux situations d'urgence. Centre universitaire de formation en environnement; Université de Sherbrooke. Tiré de: https://www.usherbrooke.ca/environnement/fileadmin/sites/environnement/documents/Essais2010/Mongeau-Descoteaux_S_11-01-2011_.pdf.
- Montero, D. (2009). L'eau du Canada : une ressource stratégique dans le cadre du PSP. *International Journal of Canadian Studies / Revue internationale d'études canadiennes*, 39(40), p.283–300. Tiré de : <https://doi.org/10.7202/040833ar>
- Murekeyisoni. A (2017). La résultologie (*Deliverology*) comme instrument d'action publique : un cas ontarien. École d'études politiques, Faculté des sciences sociales, Université d'Ottawa, <http://hdl.handle.net/10393/36086>
- Nestlé Canada Inc v Director Ministry of the Environment* (2013 ON ERT 12-131, 25 mars 2013).
- Nova Scotia Environment and Climate Change (2022). Water Approval, Water Allocation (Storage, Diversion or Withdrawal), *Government of Nova Scotia*, available at: <https://www.novascotia.ca/sns/paal/nse/paal182.asp>
- O'Donnell, E. L., & Garrick, D. E. (2019). The diversity of water markets: Prospects and perils for the SDG agenda. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Water*, 1(May), 1–24. <https://doi.org/10.1002/wat2.1368>
- Ogden, & Watson, R. (1999). Corporate Performance and Stakeholder Management: Balancing Shareholder and Customer Interests in the U.K. Privatized Water

- Industry. *Academy of Management Journal*, 42(5), p.526–538. Tiré de : <https://doi.org/10.2307/256974>
- ONU. (1992). Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement Rio de Janeiro, Brésil, disponible à <https://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>
- Pacheco-Vega. (2020). Environmental regulation, governance, and policy instruments, 20 years after the stick, carrot, and sermon typology. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 22(5), 620–635. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2020.1792862>
- Pahl-Wostl, C., Jeffrey, P., Isendahl, N., & Brugnach, M. (2011). Maturing the new water management paradigm: progressing from aspiration to practice. *Water resources management*, 25(3), 837-856. Tiré de <https://link.springer.com.proxy.bib.uottawa.ca/article/10.1007/s11269-010-9729-2>
- Parkinson, S. C., Johnson, N., Rao, N. D., Jones, B., van Vliet, M. T., Fricko, O., Djilali, N., Riahi, K., & Flörke, M. (2016). Climate and human development impacts on municipal water demand: A spatially-explicit global modeling framework. *Environmental Modelling & Software : with Environment Data News*, 85, 266–278. <https://doi.org/10.1016/j.envsoft.2016.08.002>
- Pearson, Albon, S. P., & Hubball, H. (2015). Case Study Methodology: Flexibility, Rigour, and Ethical Considerations for the Scholarship of Teaching and Learning. *The Canadian Journal for the Scholarship of Teaching and Learning*, 6(3), 1–8. <https://doi.org/10.5206/cjsotl-rcacea.2015.3.12>
- Pluim, D., N., (2013). Selling ourselves short: A discussion of water-markets in Alberta, *Earth Education Economics*, volume 3(2) DOI: <https://doi.org/10.31542/j.ecj.81>
- Porter, I. (19 juin 2020) Pas de compteurs d'eau à Québec, *Le Devoir*, disponible à : <https://www.ledevoir.com/politique/ville-de-quebec/581076/pas-de-compteurs-d-eau-a-quebec>
- Professional Geoscientists Ontario. (2020). *Ontario's Bottled Water Moratorium: A Report of a Panel of Independent Experts Assembled by Professional Geoscientists Ontario*, For The Ministry of the Environment Conservation and Parks, disponible à : https://prod-environmental-registry.s3.amazonaws.com/2020-06/Final%20Report%20and%20Recommendations%20of%20the%20Professional%20Geoscientists%20Ontario%20Panel_.pdf
- Radio Canada. (25 septembre 2018). La question de la semaine sur la redevance imposée aux embouteilleurs, disponible à <https://ici.radio-canada.ca/tele/la-facture/site/segments/reportage/88203/eau-embouteilleur-redevance-frais-province-canada>

- Registre environnemental de l'Ontario. (2017). Rapport de prélèvement d'eau et redevances, *gouvernement de l'Ontario*, disponible à <https://www-ontario-ca.proxy.bib.uottawa.ca/fr/page/rapport-de-prelevement-deau-et-redevances>
- Registre environnemental de l'Ontario. (2018). Prolongation du moratoire sur les permis d'embouteillage d'eau, *Gouvernement de l'Ontario*, disponible à : <https://ero.ontario.ca/fr/notice/013-3974#d%C3%A9tails-de-la-d%C3%A9cision>
- Registre environnemental de l'Ontario. (2020). Proposition d'exiger l'appui de la municipalité pour les nouveaux prélèvements d'eau à des fins d'embouteillage ou l'augmentation de ces prélèvements, *Gouvernement de l'Ontario*, disponible à : <https://ero.ontario.ca/fr/notice/019-2422>
- Registre environnemental de l'Ontario. (2021). Mise à jour du cadre de gestion de la quantité d'eau prélevée de l'Ontario, *Gouvernement de l'Ontario*, disponible à : <https://ero.ontario.ca/fr/notice/019-1340>
- Renzetti S. (2017) Water Pricing in Canada. In: Renzetti S., Dupont D. (eds) *Water Policy and Governance in Canada*. (pp. 201– 212). Cham: Springer International
Tiré de : https://doi-org.proxy.bib.uottawa.ca/10.1007/978-3-319-42806-2_11
- Renzetti, & Dupont, D. (1999). An Assessment of the Impact of Charging for Provincial Water Use Permits. *Canadian Public Policy*, 25(3), 361–378.
<https://doi.org/10.2307/3551525>
- Renzetti, S., et Dupont, D. P. (2015). Water pricing in Canada: Recent developments. In A. Dinar, V. Pochat, & J. Albiac (Eds.), *Water pricing experiences and innovations* (pp. 63–83). Cham: Springer Publishing.
- Rhett L. (2015). The Case of Canadian Bulk Water Exports. *The School of Public Policy Publications (SPPP)*, 8, 1–10. Tiré de : <https://doi.org/10.11575/sppp.v8i0.42533>
- Roy, S. (2010). « L'étude de cas ». *Recherche sociale : De la problématique à la collecte des données*, 5^e édition. Benoît Gauthier, Dir., Presses de l'Université du Québec, p.165-166
- Rubin J. (2017) Economic Opportunities from a Changing Climate, *Centre for International Governance Innovation*, disponible à <https://www-cigionline-org.proxy.bib.uottawa.ca/sites/default/files/documents/CIGI%20Paper%20no.118web.pdf>
- Salamon, & Elliott, O. V. (2002). *The tools of government: a guide to the new governance*. Oxford University Press.
- Sandhu, Wood, M. O., Rus, H. A., & Weber, O. (2020). Bulk water extraction charge calculator: a tool for sustainable water management in Ontario. *Canadian Water Resources Journal*, 45(1), 59–76. Tiré de: <https://doi.org/10.1080/07011784.2019.1685909>

- Sandhu, Wood, M. O., Rus, H. A., & Weber, O. (2020). Bulk water extraction charge calculator: a tool for sustainable water management in Ontario. *Canadian Water Resources Journal*, 45(1), 59–76. <https://doi.org/10.1080/07011784.2019.1685909>
- Sandhu., G (2018). Bulk Water Pricing Framework to Foster Sustainable Water Management in Ontario, *University of Waterloo*, Waterloo, Ontario, Canada, 1-109 Tiré de: https://uwspace.uwaterloo.ca/bitstream/handle/10012/13986/Sandhu_Guneet.pdf?sequence=3&isAllowed=y
- Sengupta. (2017). *Industrial water resource management: challenges and opportunities for corporate water stewardship*. John Wiley & Sons.
- Shrubsole, D., Walters, D., Veale, B., & Mitchell, B. (2017). Integrated Water Resources Management in Canada: the experience of watershed agencies, *International Journal of Water Resources Development*, 33:3, 349-359, DOI: 10.1080/07900627.2016.1244048
- Simpson, H. C., & de Loë, R. C. (2014). A collaborative approach to groundwater protection: The Rural Water Quality Program for Waterloo Region. *Canadian Water Resources Journal / Revue Canadienne Des Ressources Hydriques*, 39(2), 228–239. <https://doi.org/10.1080/07011784.2014.914789>
- Statistique Canada, (2015, juin 19). *Utilisation d'eau potable selon le secteur et utilisation quotidienne moyenne*. Tiré de <https://www150.statcan.gc.ca/t1/tb11/fr/tv.action?pid=3810027101>
- Statistique Canada. (2019, janvier 28). *Variante du SCPAN Canada 2017 version 2.0—Fabrication et exploitation forestière Rev.1—Mise à jour le 11 décembre 2020*. Tiré de : https://www23.statcan.gc.ca/imdb/p3VD_f.pl?Function=getVD&TVD=1293144
- Stoker. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 50(155), 17–28. <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106>
- Tewari, D. D., et Saidou, B. O. (2013). Is the water permit system a panacea or a bed of inefficiency? the case of south africa. *Water Policy*, 15(4), 570-584. Tiré de : <http://dx.doi.org.proxy.bib.uottawa.ca/10.2166/wp.2013.021>
- Vander P., C. (2011). Water pricing: Seizing a Public Policy Dilemma by the Horns. *Canadian Water Policy Backgrounders*. 1-51. Tiré de : <http://books.scholarsportal.info/viewdoc.html?id=412502>
- Vander Ploeg, C. (2011). Water pricing: Seizing a Public Policy Dilemma by the Horns. *Canadian Water Policy Backgrounders*. pp. 1-51. Retrieved from <http://books.scholarsportal.info/viewdoc.html?id=412502>

- Varone, F. (2001). « Les instruments de la politique énergétique : analyse comparée du Canada et des États-Unis ». Dans *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 24(1), p.21
- Vega Cardenas, Y. & Biofanny Vega, N. (2010). L'eau douce, son exportation et le droit constitutionnel canadien. *Les Cahiers de droit*, 51(3), 771–800.
<https://doi.org/10.7202/045733ar>
- Water Act*. 1979. *RSBC 1979 C. 429*. 10 November. Canada: British Columbia.
- Water Act*, RSA 2000, c W-3 (Alta).
- Water security Agency. (2020). Industrial Water Use Charges: Schedule “A” Industrial Water Use Charges, Government of Saskatchewan, disponible à :
<https://www.wsask.ca/permits-approvals/regulatory-information/industrial-water-use-charges/>
- Yin, R. K. (2014). *Case study research: Design and methods* (5th ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Yin, R., (1994). *Case Study Research. Design and Methods, Second Edition*. Applied Social Research Methods, Volume 5, Sage, Thousand Oaks, London, New Delhi, p.13