



# Five Foundational Pillars for the Canada Water Agency

Waters across the country are [under threat](#). The myth of Canadian freshwater abundance – and the false sense of security that accompanies it – has been thoroughly debunked. It is now undeniable that our rivers, streams, lakes, aquifers, and wetlands are experiencing unprecedented challenges in the face of the [ongoing climate crisis](#). Water supply is increasingly erratic, water quality is degrading in many places, and extreme weather events are increasing in both frequency and severity. Climate change is adding to and exacerbating existing threats to our waters caused by pollution, overuse, habitat loss and fragmentation, alteration of flow, and invasive species.

Much more work needs to be done to ensure the health of fresh water in Canada for current and future generations. Maintaining the status quo will not only imperil the health of freshwater resources for the Canadians who rely upon them and the ecosystems they support; it will also cost governments at all levels untold billions of dollars. These costs are [already being felt](#). Changing course requires rethinking the way we manage and govern fresh water across the country. This must be a collaborative effort that involves all levels of government, engages Canadians, and leverages Canada’s wealth of knowledge in water science and technology. The federal government has a critical role to play leading this transformation.

We applaud the federal government’s commitment to establishing a Canada Water Agency. This is an encouraging first step. What happens next is key: we call upon the government to commit the resources, effort, and capacity needed to ensure that the Agency is established without delay and is positioned to affect meaningful change. The urgency to create an effective Canada Water Agency must match the urgency of the moment.

This submission represents the collective vision of the **51 undersigned organizations** and was developed in response to Environment and Climate Change Canada’s “Toward the Creation of a Canada Water Agency” discussion paper. We believe that the ten freshwater objectives outlined in the discussion paper are an appropriate starting point that can and should form the core mandate of a new Canada Water Agency. We also believe that none of these objectives should be considered out of scope at the outset. The capacity and resources exist within the federal government to undertake all of these objectives simultaneously; excluding objectives at the outset will unnecessarily circumscribe the reach and effectiveness of the Agency.

Our five foundational pillars go beyond these ten objectives. The pillars are cross-cutting priorities that should be mainstreamed in every aspect of the Canada Water Agency’s development, structure, and operations. Collectively, they embody the water governance and management paradigm shift that is needed to protect and restore the health of fresh water in Canada. The Canada Water Agency is not a panacea, and it cannot achieve this shift on its own, but it can and should catalyze action at the federal level.



# The Five Foundational Pillars

## Reconciliation


The Canada Water Agency must meaningfully advance the federal government's commitment to reconciliation with Indigenous peoples. Working towards reconciliation must be done in partnership with Indigenous peoples and, therefore, may look different across the country, but the Agency should contribute to:

- Fulfilling the federal government's stated commitment to advancing **government-to-government, nation-to-nation relationships** by developing pathways and providing resources for the co-governance of shared waters with Indigenous Nations.
- Recognizing, respecting, and upholding Indigenous inherent, Aboriginal, and treaty **water rights and roles**.
- Recognizing, respecting, and upholding **Indigenous worldviews and knowledge systems** related to water, as defined by Indigenous peoples.
- Fulfilling the **Truth and Reconciliation Commission Calls to Action**, with a particular focus on repudiating concepts used to justify European sovereignty over Indigenous peoples and lands and the laws, policies, and litigation strategies that continue to rely on such concepts (Calls to Action 45-47).
- Fulfilling the **United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples** (UNDRIP), with a particular focus on ensuring Indigenous peoples have the right to participate in decision-making in matters which would affect their rights (Article 18) and that Indigenous peoples have granted their free, prior, and informed consent before decisions are made that affect them (Article 19).

## Knowledge Creation and Mobilization

Effective water management and governance is hindered by knowledge gaps across the country. We cannot ensure the health and security of fresh water in Canada unless we have a strong understanding of their current status, how they are being impacted, and how they could continue to change in a climate-impacted future. The Canada Water Agency can play a key role creating and mobilizing the knowledge – both Western and Indigenous science and knowledge – needed to predict and respond to water problems and opportunities by:

- Convening freshwater experts to develop a **knowledge creation and mobilization framework** that addresses identified data gaps, creates standard protocols and guidelines for data analysis, assesses existing data collection capacity, and identifies the most appropriate leverage points for the Canada Water Agency to add value.

- 
- Supporting **existing data collection efforts** by enhancing funding and other supports for nongovernmental organizations, academic institutions, Indigenous Nations and organizations, and community-based water monitoring programs.
  - Acting as a **knowledge liaison** that facilitates collaboration between water experts across governments, nongovernmental organizations, academic institutions, and the private sector.
  - Coordinating a **central repository** that focuses on collecting, interpreting, and disseminating water information and data in an accessible format for different levels of government, the water community, and the general public.
  - Focusing on the role of good quality data and information in enabling **better water management decisions** by ensuring that decision-makers have the knowledge and tools they need to make decisions in the best interests of the watershed.
  - Generating **future water scenarios and forecasts** to contribute to climate resilience and adaptation planning, which could include predicting floods and droughts, prioritizing water quality issues, predicting and mitigating the risk of harmful algae blooms, and understanding future water supply and use.

## Cooperative Federalism

Canada is a federation in which the responsibilities for managing fresh water are shared among different levels of government. This shared governance model is a source of strength, but it also creates fragmentation and communication gaps that adversely affects our water management systems and the health of our water resources. The Canada Water Agency has a key role to play leading a strengthened cooperative federalism approach to shared water decision-making and management. The Agency can do so by:

- Emphasizing a **pan-Canadian approach** to water management that respects and enhances the jurisdiction of provincial, territorial, Indigenous, and municipal governments by providing high-level coordination and capacity support to these jurisdictions.
- Strengthening **transboundary water management** by prioritizing healthy and intact watersheds as the basis of water management.
- Committing capacity to anticipate, investigate, avoid, and resolve **water-related disputes** between and within jurisdictions.
- Providing national scale leadership and guidance on **water management best practices**, including water-related climate change adaptation strategies.
- Committing to the **recognition of Indigenous self-government and legal systems** as a foundational and evolving component of cooperative federalism.



## Watershed Approach

Addressing water governance fragmentation across the country requires a new approach that emphasizes the importance of watershed boundaries in all freshwater decision-making. The watershed approach takes into account interconnected ecological, social, economic, and cultural values that must be balanced to ensure the wellbeing of communities and ecosystems across the watershed. The Canada Water Agency can help lead this new approach by:

- Developing a **pan-Canadian strategy** for promoting water governance according to watershed boundaries, including strategies for realigning siloed freshwater management capacities within the federal government and a roadmap for watershed-based collaboration between jurisdictions.
- Building durable **watershed-level partnerships** for water management and decision-making with provinces, territories, municipalities, and Indigenous governments.
- Linking partnerships to **clear outcomes** that include building resilience to extreme events, identifying priority areas for watershed restoration, and ensuring effective environmental flow regimes are in place across all levels of jurisdiction and authority.
- Supporting the **protection and restoration of freshwater ecosystems**, including mainstreaming ecosystem services valuations into all water management decision-making processes, prioritizing and protecting environmental flows across all water management decisions, and promoting nature-based solutions to address pressing water challenges.

## Deep Reform

The Canada Water Agency is a stepping stone, not an end game. Beyond the establishment of a new institution, efforts to strengthen federal freshwater leadership must also address Canada's outdated federal water laws and policies. This work involves a broad range of actors both within and outside the federal government, but the Agency can play an important role conducting holistic analysis, convening relevant federal departments, and engaging with other levels of government on water-focused policy and legislation. Specifically, the Canada Water Agency should prioritize:

- **Leading renewal of the *Canada Water Act***, including the opportunity for Indigenous Nations to participate in a legislative co-drafting process that is consent-based, rooted in nation-to-nation relationships, and consistent with UNDRIP.
- Assisting the Department of Fisheries and Oceans with developing regulations for **freshwater habitat protections under the renewed *Fisheries Act***.
- Operationalizing recommendations for legislative reform that emerge from the Standing Committee on Environment and Sustainable Development's [study of federal freshwater policies and legislation](#).
- Undertaking **integrated legislative and policy reviews** to ensure water management coherence across the federal government.



# Cinq piliers fondamentaux pour l'Agence canadienne de l'eau


Les eaux à travers le pays sont [menacées](#). Le mythe de l'abondance de l'eau douce au Canada – et le faux sentiment de sécurité qui l'accompagne – a été complètement déboulonné. Il est maintenant indéniable que nos rivières, nos cours d'eau, nos lacs, nos aquifères et nos terres humides font face à des défis sans précédents [étant donné la crise climatique](#).

L'approvisionnement en eau est de plus en plus erratique, la qualité de l'eau se dégrade en plusieurs endroits et les phénomènes météorologiques extrêmes augmentent à la fois en fréquence et en intensité. Les changements climatiques ajoutent et aggravent les menaces existantes à nos eaux causées par la pollution, la surutilisation, la perte et la fragmentation de l'habitat, la modification du débit d'eau et les espèces envahissantes.

Beaucoup de travail doit être fait pour assurer la santé de l'eau douce au Canada pour les générations actuelles et futures. Maintenir le statu quo va non seulement compromettre la santé des ressources en eau douce pour les Canadiens qui dépendent sur elles et sur les écosystèmes qu'elles supportent ; cela va également coûter à tous les niveaux de gouvernement des milliards de dollars. Ces coûts sont [se font déjà ressentir](#). Changer de cap exige de repenser la façon que nous gérons et gouvernons l'eau à travers le pays. Ceci doit être un effort collaboratif qui comprend tous les niveaux de gouvernement, qui engage les Canadiens et qui met à profit la richesse de connaissances en matière de science et de technologie reliées à l'eau. Le gouvernement fédéral a un rôle essentiel à jouer pour mener cette transformation.

Nous applaudissons l'engagement du gouvernement fédéral de mettre sur pied l'Agence canadienne de l'eau. Ceci est une première étape encourageante. Ce qui se produit ensuite est essentiel : nous demandons au gouvernement d'engager les ressources, l'effort et la capacité nécessaires pour s'assurer que l'Agence soit établie sans délai et positionnée pour apporter des changements significatifs. L'urgence de créer une Agence canadienne de l'eau efficace doit correspondre à l'urgence du moment.

La présente soumission représente la vision collective des **51 organisations signataires** et elle fut élaborée en réaction au document de travail « Vers la création de l'Agence canadienne de l'eau » d'Environnement et Changement climatique Canada. Nous croyons que les dix objectifs reliés à l'eau douce décrits dans le document de travail sont un bon point de départ que peut et devrait représenter le mandat de base d'une nouvelle Agence canadienne de l'eau. Nous croyons également qu'aucun de ces objectifs ne devrait être considéré hors sujet d'entrée de jeu. La capacité et les ressources existent au sein du gouvernement fédéral pour entamer tous ces objectifs en même temps ; en excluant des objectifs au départ va circonscrire inutilement la portée et l'efficacité de l'Agence,



Nos cinq piliers fondamentaux vont au-delà de ces dix objectifs. Les piliers sont des priorités intersectorielles qui devraient être intégrées dans tous les aspects de la mise sur pied, de la structure et des opérations de l'Agence canadienne de l'eau ; ils incarnent le changement de paradigme nécessaire en matière de gouvernance et de gestion de l'eau afin de protéger et restaurer la santé de l'eau douce au Canada. L'Agence canadienne de l'eau n'est pas une panacée et elle ne peut pas effectuer ce changement à elle seule, mais elle peut et devrait dynamiser l'action au niveau fédéral.

## Les cinq piliers fondamentaux

### Réconciliation

L'Agence canadienne de l'eau doit avancer de manière significative l'engagement du gouvernement fédéral envers la réconciliation avec les peuples autochtones. Travailler pour la réconciliation doit se faire en partenariat avec les peuples autochtones et, donc, pourrait avoir une allure différente à travers le pays, mais l'Agence devrait contribuer à :

- Acquitter l'engagement déclaré du gouvernement fédéral de faire avancer **les relations de gouvernement-à-gouvernement, de nation-à-nation** en développant des moyens et en fournissant des ressources pour la cogouvernance des eaux partagées avec les nations autochtones.
- Reconnaître, respecter et défendre **les droits et rôles ancestraux et issus des traités relatifs à l'eau** qui sont inhérents aux Autochtones.
- Reconnaître, respecter, et défendre **les visions du monde et les systèmes de connaissances des Autochtones** reliés à l'eau, tels que définis par les peuples autochtones.
- Respecter **les appels à l'action de la Commission de vérité et de réconciliation**, en mettant l'accent notamment sur la répudiation des concepts utilisés pour justifier la souveraineté européenne sur les peuples et les terres autochtones, ainsi que les lois, les politiques et les stratégies contentieuses qui continuent à dépendre de tels concepts (Appels à l'action 45-47).
- Respecter la **Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones** (DNUDPA), en s'assurant notamment que les peuples autochtones aient le droit de participer à la prise de décision sur les enjeux qui affecteraient leurs droits (Article 18) et que les peuples autochtones aient donné librement un consentement préalable informé avant que des décisions soient prises qui les affecteraient (Article 19).



## Création et mobilisation du savoir


La gestion et la gouvernance de l'eau sont gênées par les lacunes dans le savoir à travers le pays. Nous ne pouvons pas assurer la santé et la sécurité de l'eau douce au Canada à moins d'avoir une bonne compréhension de leur état actuel, de comment elles sont affectées et de comment elles continueraient à changer dans un futur affecté par le climat. L'Agence canadienne de l'eau peut jouer un rôle essentiel en créant et mobilisant le savoir – la science et le savoir à la fois occidentaux et autochtones – qui est nécessaire afin de prédire et répondre aux problèmes et opportunités de l'eau en :

- Convoquant des experts en eau douce pour mettre au point **un cadre de création et de mobilisation du savoir** qui aborde les manques de données, qui crée des protocoles et des lignes directrices pour l'analyse des données, qui évalue la capacité actuelle de collecte de données et qui identifie les points de levier les plus appropriés pour que l'Agence canadienne de l'eau puisse contribuer.
- Appuyant **les efforts actuels de collecte de données** en augmentant le financement et autres soutiens des organismes non gouvernementaux, des institutions académiques, des nations et des organismes autochtones, et des programmes communautaires de surveillance de l'eau.
- Agissant comme une **liaison du savoir** qui facilite la collaboration entre les experts en eau à travers les gouvernements, les organismes non gouvernementaux, les institutions académiques et le secteur privé.
- Coordonnant un **dépôt central** qui vise la collection, l'interprétation et la dissémination de l'information et des données sur l'eau dans un format accessible par différents niveaux de gouvernement, par la communauté de l'eau et par le grand public.
- Se concentrant sur le rôle des données et de l'information de bonne qualité en favorisant **de meilleures décisions sur la gestion de l'eau** en s'assurant que les décideurs aient le savoir et les outils dont ils ont besoin pour prendre des décisions qui correspondent mieux aux intérêts supérieurs du bassin versant.
- Générant des **scénarios et des prédictions sur l'avenir de l'eau** afin de contribuer à la résilience climatique et à la planification de l'adaptation, ce qui pourrait inclure la prédiction des inondations et des sécheresses, en priorisant les enjeux de la qualité de l'eau, en prédisant et en atténuant le risque d'efflorescences algales nuisibles, et la compréhension de l'approvisionnement futur de l'eau et de son utilisation.

## Fédéralisme coopératif

Le Canada est une fédération dont les responsabilités pour la gestion de l'eau douce sont partagées entre différents niveaux de gouvernement. Ce modèle de gouvernance partagée est une source de force, mais il crée également une fragmentation et des lacunes en





communication qui nuisent à nos systèmes de gestion de l'eau et à la santé de nos ressources hydriques. L'Agence canadienne de l'eau a un rôle essentiel à jouer pour avancer une approche de renforcement du fédéralisme coopératif pour un partage des décisions dans la gestion de l'eau en :


- Mettant l'accent sur une **approche pancanadienne** à la gestion de l'eau qui respecte et qui améliore la juridiction des gouvernements provinciaux, territoriaux, autochtones et municipaux en offrant une coordination et une capacité de soutien de haut niveau à ces juridictions.
- Renforçant la **gestion des eaux transfrontalières** en priorisant des bassins versants sains et intacts comme étant la base de la gestion de l'eau.
- Engageant la capacité de participer, d'enquêter, d'éviter et de régler les **conflits reliés à l'eau** entre et à l'intérieur des juridictions.
- Faisant preuve de leadership et d'orientation à l'échelle nationale sur les **meilleures pratiques de gestion de l'eau**, y compris les stratégies d'adaptation aux changements climatiques reliées à l'eau.
- S'engageant à **reconnaitre l'autonomie et les systèmes juridiques des autochtones** comme étant une composante fondamentale et évolutive du fédéralisme coopératif.

## Approche à l'échelle du bassin versant

Aborder la fragmentation de la gouvernance de l'eau à travers le pays exige une nouvelle approche qui met l'accent sur l'importance des limites des bassins versants dans le processus décisionnel relié à l'eau. L'approche à l'échelle du bassin versant tient compte des valeurs écologiques, sociales, économiques et culturelles interconnectées qui doivent être équilibrées afin d'assurer le bien-être des communautés et des écosystèmes dans l'ensemble du bassin versant. L'Agence canadienne de l'eau peut aider à mener cette nouvelle approche en :

- Élaborant une **stratégie pancanadienne** pour promouvoir la gouvernance de l'eau selon les limites des bassins versants, y compris des stratégies pour réaligner les capacités compartimentées de gestion de l'eau douce au sein du gouvernement fédéral, ainsi qu'une feuille de route pour une collaboration entre les juridictions à l'échelle du bassin versant.
- Bâtissant des **partenariats à l'échelle des bassins versants** pour la gestion de l'eau et le processus décisionnel avec les provinces, les territoires, les municipalités et les gouvernements autochtones.
- Associant des partenariats pour des **résultats clairs** qui incluent le renforcement de la résilience aux événements extrêmes, l'identification des zones prioritaires pour la





restauration des bassins versants, et s'assurer que des régimes de flux environnementaux efficaces soient en place à tous les niveaux de juridiction et d'autorité.

- Soutenant la **protection et la restauration des écosystèmes**, y compris l'intégration de la valorisation des services écosystémiques dans tous les processus décisionnels de gestion de l'eau, en priorisant et protégeant les flux environnementaux dans l'ensemble de toutes les décisions de gestion de l'eau, et en faisant la promotion des solutions basées sur la nature afin d'aborder les défis urgents liés à l'eau.

## Réforme profonde

L'Agence canadienne de l'eau est un tremplin, non pas la solution ultime. Au-delà de la mise sur pied d'une nouvelle institution, les efforts pour renforcer le leadership fédéral en matière d'eau douce doivent également aborder les lois et politiques fédérales désuètes sur l'eau du Canada. Ce travail comprend une grande variété de joueurs, à la fois à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement fédéral, mais l'Agence peut jouer un rôle important en effectuant des analyses holistiques, en convoquant les ministères fédéraux pertinents et en s'engageant avec d'autres niveaux de gouvernement sur des politiques et des législations liées à l'eau. Plus particulièrement, l'Agence canadienne de l'eau devrait prioriser :

- **De mener le renouvellement de la *Loi sur les ressources en eau du Canada***, y compris l'opportunité des nations autochtones de participer à un processus de corédaction législative qui est fondée sur le consentement, qui est ancrée dans des relations de nation-à-nation et conforme avec la DNUDPA.
- D'aider le Ministère des Pêches et Océans à formuler des règlements pour la **protection des habitats d'eau douce sous l'égide de *la Loi sur les pêches renouvelée***.
- D'opérationnaliser les recommandations pour une réforme législative qui émerge de [l'Étude des politiques et législations sur l'eau douce](#) du Comité permanent de l'environnement et du développement durable.
- D'entamer des **examens intégrés de politiques et de législations** pour assurer la cohérence de la gestion de l'eau dans l'ensemble du gouvernement fédéral.

Endorsed by:



**Kariann Aarup**  
Director  
AquaHacking



**Emma Wattie**  
Director  
Atlantic Water Network



**Paul Baines**  
Coordinator  
Blue Community – Federation of the Sisters of St. Joseph of Canada



**Kathryn Lindsay, PhD**  
Chair  
Bonnechere River Watershed Project



**Ian Peace**  
Chair  
Canadian Environmental Network



**Coree Tull & Christine Mettler**  
Co-Directors  
Canadian Freshwater Alliance



**Michelle Gray**  
Director, Canadian Rivers Institute  
University of New Brunswick



**Bernadette Contant**  
Chief Executive Officer  
Canadian Water Network



**Merrell-Ann Phare**  
Executive Director  
Centre for Indigenous Environmental Resources



**Lois Corbett**  
Executive Director  
Conservation Council of New Brunswick



**Robert Haller**  
Executive Director  
Canadian Water and Wastewater Association



**Wendy Cooper**  
Co-CEO  
Dragonfly Ventures



**Jim Brennan**  
Director of Government Affairs  
Ducks Unlimited Canada



**Lisa Mitchell**  
Executive Director & Senior Lawyer  
East Coast Environmental Law



**Kevin Leonard**  
Executive Director  
Echo Foundation



**Mimi O'Handley**  
Wetlands and Water Officer  
Ecology Action Centre



**Ashley Priem**  
Program Director  
EcoSuperior Environmental Programs



**Michelle Woodhouse**  
Water Program Manager  
Environmental Defence



**Richard Farthing-Nichol**  
Director  
Forum for Leadership on Water



**John Pomeroy, PhD**  
Director, Global Water Futures Programme  
University of Saskatchewan



**Sherry Campbell**  
President and CEO  
The Gordon Foundation



**R. Michael McKay**  
Executive Director  
Great Lakes Institute for Environmental Research,  
University of Windsor



**Dimple Roy**  
Director, Water Management  
International Institute for Sustainable Development



**Lori Ransom**  
Interim Executive Director  
KAIROS: Canadian Ecumenical Justice Initiatives



**Yannick Huot**  
Director  
NSERC Canadian LakePulse Network



**Colleen Sklar**  
Executive Director  
Lake Friendly



**Kat Hartwig**  
Executive Director  
Living Lakes Canada



**Glen Koroluk**  
Executive Director  
Manitoba Eco-Network



**Andrea Lafond**  
Chief Executive Officer  
Meewasin Valley Authority



**Marieka Chaplin**  
Executive Director  
Nashwaak Watershed Association Inc.



**Nikki Skuce**  
Director  
Northern Confluence Initiative



**Brenda Lucas**  
Executive Director  
Ontario Water Consortium



**Elizabeth Logue**  
Riverkeeper  
Ottawa River Keeper



**Andrew Stegemann**  
Director  
Our Living Waters



**Robert Halliday**  
Board Chair  
Partners FOR the Saskatchewan River Basin



**Oliver Brandes**  
Co-Director, POLIS Project on Ecological Governance  
University of Victoria



**Kelly Schnare**  
Director  
Reimagining Atlantic Harbours for 2050 League



**Robert Mills**  
Board Member  
Red Deer River Watershed Alliance



**Justine Nelson**  
Executive Director  
Rivershed Society of BC



**Tom McAuley**  
Water Ethics Professor  
Saint Paul University



**Molly Demma**  
The St. John River Society  
Executive Director



**Mark Mattson**  
President, Swim Drink Fish  
President and Waterkeeper, Lake Ontario Waterkeeper



**Alec Massé**  
Founder  
Typha Co.



**Robert Sandford**  
EPCOR Water Security Research Chair  
United Nations University Institute for Water, Environment  
and Health



**Kimberley Wilde**  
Interim Project Coordinator  
Wa Ni Ska Tan Alliance



**Kat Kavanagh**  
Executive Director  
Water Rangers



**Karen Kun**  
President & Founder  
Waterlution - A Water Learning Experience



**Aaron Hill**  
Executive Director  
Watershed Watch Salmon Society



**Barbara King**  
Executive Director  
Watersheds Canada



**Elizabeth Hendricks**  
Vice-President, Restoration and Regeneration  
WWF-Canada

WWF® and ©1986 Panda Symbol are owned by WWF.  
All rights reserved.