

2001



Rapport de la
commissaire
à l'environnement et
au développement durable
à la Chambre des communes

Le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Chapitre 1

Un héritage à conserver : tracer la voie
du développement durable dans le bassin
des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Le Rapport de l'an 2001 de la commissaire à l'environnement et au développement durable comporte sept chapitres, ainsi que le « Point de vue de la commissaire—2001 » et un Avant-propos. Vous trouverez la table des matières principale à la fin du présent document.

Dans le présent Rapport, le genre masculin est utilisé sans aucune discrimination et uniquement dans le but d'alléger le texte.

Le Rapport est également disponible sur notre site Web à www.oag-bvg.gc.ca/environnement

Pour obtenir des exemplaires de ce rapport et d'autres publications du Bureau du vérificateur général, adressez-vous au :

Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks, arrêt 10-1
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Téléphone : (613) 952-0213, poste 5000, ou 1-888-761-5953
Télécopieur : (613) 954-0696
Courriel : distribution@oag-bvg.gc.ca

This document is also available in English.

© Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada 2001
N° de catalogue FA1-2/2001-1F
ISBN 0-662-86209-0



Chapitre

1

**Le bassin des Grands Lacs
et du Saint-Laurent**

Un héritage à conserver : tracer la voie
du développement durable dans le bassin
des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Les travaux de vérification dont traite ce chapitre ont été menés conformément au mandat législatif, aux politiques et aux méthodes du Bureau du vérificateur général du Canada. Ces politiques et méthodes respectent les normes recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

AVANT-PROPOS DE LA COMMISSAIRE

L'évolution du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent est une histoire fascinante et convaincante. J'ai grandi près des rives du Saint-Laurent et j'ai toujours ressenti une forte appartenance au fleuve. Pour moi et pour 16 millions d'autres Canadiens, le bassin représente un lieu de résidence et un écosystème essentiel au maintien de la vie.

Pourtant, bon nombre de nos activités — que ce soit fabriquer des voitures, cultiver des champs, expédier des marchandises, couper du bois ou aménager des lotissements à des fins résidentielles, tirer la chasse d'eau des toilettes — peuvent détériorer le bassin. Si elles sont irréflechies, nos actions risquent d'avoir sur l'environnement des effets destructeurs — et prévisibles — pouvant menacer notre santé et notre mode de vie. Loin d'être une simple théorie, cela correspond à la réalité. En effet, les scientifiques décrivent aujourd'hui le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent comme un milieu qui subit des pressions de plus en plus fortes, change de manière radicale et dont plusieurs aspects se détériorent sous nos yeux.

Nous avons vérifié ce que fait le gouvernement fédéral de concert avec les provinces, les États-Unis et de nombreux autres partenaires pour contrer les menaces qui pèsent sur le bassin. Ce chapitre, intitulé « Un héritage à conserver : tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent » se penche sur les efforts continus déployés par le gouvernement fédéral pour assurer le développement durable dans le bassin.

Du côté positif, nous devons préciser que les interventions dans le domaine environnemental menées au cours des dernières décennies par des représentants fédéraux et des scientifiques ont grandement contribué à de nombreuses améliorations et innovations dans le bassin. Le gouvernement a jusqu'ici navigué avec succès dans des eaux calmes et parfois rapides — menaces et pressions exercées sur l'environnement par la croissance démographique; développement urbain; et changements dans les infrastructures et dans les secteurs de la technologie, de l'industrie et de l'agriculture. Les succès obtenus nous donnent des leçons cruciales, notamment qu'il faut avoir des bases scientifiques solides, bien planifier, établir des partenariats forts, avoir des idées novatrices et exercer une vigilance constante.

Contrairement à l'expérience passée, la voie devant nous n'est pas toute tracée et les rapides approchent à grande vitesse. L'avenir qui se dessine est chargé de pressions, de menaces et de difficultés accrues. Voilà pourquoi les messages globaux qui émergent de nos travaux me préoccupent.

Des questions importantes sont négligées. Les fonds octroyés aux ministères fédéraux diminuent et sont irréguliers, ce qui nuit à leur capacité d'atteindre leurs objectifs environnementaux et de remplir les engagements internationaux du Canada. Les ressources affectées à certaines des priorités et

des politiques du gouvernement ne sont pas suffisantes, et celles-ci n'existent donc que sur papier.

Il n'existe apparemment pas de plan pour les prochaines interventions.

Pour bon nombre des problèmes éprouvés dans le bassin, le gouvernement fédéral prend des mesures à court terme et, parfois, sans en assurer la coordination. Celles-ci sont nécessaires, mais sans une stratégie à long terme, il est difficile de savoir vers quoi elles nous mènent. En raison de sa position unique, le gouvernement fédéral peut agir dans une optique à long terme et à l'échelle du bassin, mais il ne l'a pas fait jusqu'à présent.

La recherche scientifique, la surveillance et les systèmes d'information sont limités. Le gouvernement ne dispose pas de toute l'information de base dont il a besoin pour mesurer la salubrité de notre environnement, pour comprendre les pressions actuelles et nouvelles ainsi que pour évaluer l'efficacité des mesures qu'il prend. La qualité de l'ensemble des données se détériore; la capacité du gouvernement fédéral diminue.

Un rôle en évolution, en régression et mal défini. Le gouvernement fédéral a radicalement modifié son rôle. Dans certains cas, il abandonne des positions importantes qu'il avait énoncées. Ses engagements et priorités révèlent un manque inquiétant de transparence et de clarté.

Le bassin dont hériteront nos enfants sera bien différent de celui d'aujourd'hui. Le défi que pose le développement durable est notamment celui de veiller à ce que l'avenir soit sûr. Je me tourne vers le gouvernement fédéral, notre guide dans ce périple, pour qu'il prévoie les difficultés et les obstacles qui pourraient survenir (solides activités scientifiques et de surveillance), qu'il fixe le cap et l'itinéraire à suivre (vision, énoncés de politique, plans), se dote d'instruments appropriés (moyens d'intervention et programmes intégrés) et, en collaboration avec ses partenaires, mobilise le savoir-faire et les équipes dont il a besoin pour mener la barque à bon port.

Table des matières

| | | |
|------------------|---|-----|
| | Points saillants | 1 |
| Sommaire | Un héritage à conserver | 7 |
| Section 1 | Introduction | 63 |
| Section 2 | L'état du bassin | 81 |
| Section 3 | L'eau | 103 |
| | 3.1 Tour d'horizon et recommandations..... | 105 |
| | 3.2 Les contaminants : directement des canalisations dans l'eau | 112 |
| | 3.3 Secteurs préoccupants de l'Ontario : entreprendre la décontamination | 121 |
| | 3.4 Surveillance de la qualité de l'eau : la santé humaine et celle de l'écosystème | 130 |
| | 3.5 Surveillance de la quantité des eaux : utilisation et prélèvements..... | 138 |
| | 3.6 Planifier pour avoir une eau de bonne qualité..... | 147 |
| | 3.7 L'absence de stratégie fédérale sur l'eau douce..... | 155 |
| Section 4 | L'agriculture | 159 |
| | 4.1 Tour d'horizon et recommandations..... | 161 |
| | 4.2 La gestion du fumier et des engrais | 168 |
| | 4.3 L'érosion des sols | 177 |
| | 4.4 Incidence environnementale des politiques et des programmes agricoles..... | 184 |
| | 4.5 Vers une agriculture durable du point de vue environnemental..... | 193 |
| Section 5 | Les espèces et les espaces en péril | 207 |
| | 5.1 Tour d'horizon et recommandations..... | 209 |
| | 5.2 Protection et rétablissement des espèces en péril..... | 216 |
| | 5.3 La conservation des milieux humides..... | 226 |
| | 5.4 La conservation des habitats au moyen de l'intendance | 237 |
| Section 6 | Les pêches | 243 |
| | 6.1 Tour d'horizon et recommandations..... | 245 |
| | 6.2 Les espèces aquatiques envahissantes | 253 |
| | 6.3 Protection de l'habitat du poisson..... | 262 |
| | 6.4 Le soutien scientifique pour les décisions concernant les pêches | 274 |
| | 6.5 Définir le rôle du gouvernement fédéral dans les pêches en eaux douces dans le bassin..... | 282 |

| | | |
|------------------|--|------------|
| Section 7 | Initiatives axées sur l'écosystème | 291 |
| | 7.1 Tour d'horizon et recommandations..... | 293 |
| | 7.2 Saint-Laurent Vision 2000 : un partenariat fédéral-provincial..... | 299 |
| | 7.3 Grands Lacs 2000 : respect des engagements binationaux | 313 |
| Section 8 | La Commission mixte internationale : un organisme binational de première importance ... | 329 |
| Section 9 | Conclusions générales | 341 |
| | Annexes | |
| | A. Travaux antérieurs du Bureau du vérificateur général du Canada et du commissaire à l'environnement et au développement durable | 359 |
| | B. Schéma organisationnel..... | 361 |



Un héritage à conserver : tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent

Points saillants

1. Nous avons préparé le présent chapitre afin de répondre à trois questions :
 - Quel est l'état du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent?
 - Quel rôle le gouvernement fédéral joue-t-il en matière de protection et de préservation de cet écosystème vital, et comment s'acquitte-t-il de ce rôle?
 - Comment le gouvernement fédéral peut-il mieux jouer son rôle et promouvoir le développement durable dans le bassin pour les générations futures?
2. L'état du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent a atteint un point critique pendant les années 1970, mais il s'est beaucoup amélioré depuis. Toutefois, au cours de l'année écoulée, les scientifiques qui étudient les eaux du bassin ont conclu que l'état du Saint-Laurent et celui des lacs Supérieur, Michigan, Huron et Ontario est « mixte », tandis que l'état du lac Érié est considéré comme « mixte en voie de détérioration ». Même si la cote octroyée à l'indicateur « eau potable » est « bonne » et que celle octroyée aux indicateurs « avis — baignade » et « avis — consommation de poisson » est « mixte en voie d'amélioration », de nombreux autres indicateurs suscitent des inquiétudes concernant l'état du bassin.
3. Le gouvernement fédéral a joué un rôle déterminant au chapitre des nombreuses améliorations qui ont déjà été apportées dans le bassin. Il a contribué à mettre en place un ensemble complexe d'institutions, de lois et de programmes importants. L'expérience du passé témoigne de l'aptitude à résoudre les crises lorsqu'elles se manifestent. Toutefois, la perte de dynamisme que nous observons depuis quelques années et ses conséquences futures nous inquiètent.
4. Notre vérification a révélé que bon nombre des priorités et engagements du gouvernement fédéral concernant le bassin sont formulés en termes vagues et généraux. Il est difficile de mesurer les résultats que le gouvernement compte obtenir. Le financement devant contribuer à régler de nombreux problèmes dans le bassin diminue, est irrégulier et n'est pas suffisant pour permettre au gouvernement d'atteindre tous ses objectifs. Bon nombre des principaux engagements n'ont pas été respectés; plusieurs initiatives essentielles n'ont pas été menées à terme; et les ministères dispersent leurs efforts. Les activités scientifiques du gouvernement fédéral dans le bassin se sont affaiblies, et il en résulte des lacunes importantes sur le plan des connaissances scientifiques qui sont nécessaires pour comprendre et

gérer les menaces pesant sur le bassin. En outre, l'information communiquée au Parlement et au public n'indique pas clairement les progrès réalisés par le gouvernement fédéral.

5. Dans le présent chapitre, nous soumettons plus de 40 recommandations précises aux ministères et nous signalons 11 points généraux que le gouvernement fédéral peut améliorer.

Contexte et autres observations

6. Seize millions de Canadiens dépendent des ressources naturelles du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent en ce qui a trait à leurs moyens de subsistance et à leur qualité de vie. Ce nombre devrait s'accroître de 20 p. 100 d'ici une génération. Le bassin est soumis à des pressions considérables, qui prennent plusieurs formes : la pollution industrielle, municipale et agricole; les espèces envahissantes de plantes et de poissons; les contaminants toxiques; la perte de biodiversité; le changement climatique; les produits chimiques perturbateurs du système endocrinien, etc.

7. La tâche d'assurer le développement durable du bassin ne revient pas uniquement au gouvernement fédéral — plusieurs autres gouvernements et organismes doivent aussi prendre des mesures en ce sens —, mais celui-ci a un rôle essentiel et distinct à jouer.

8. **L'eau.** Depuis plusieurs décennies, le gouvernement fédéral joue un rôle actif à ce chapitre dans le bassin, et il a obtenu certains résultats positifs. Son engagement continu et les mesures qu'il a prises pour faire en sorte que l'industrie réduise ses rejets de contaminants ont aidé à améliorer la qualité de l'eau dans tout le bassin, au même titre que le soutien financier accordé pour traiter les effluents municipaux. Les tendances récentes montrent toutefois que certains aspects de la qualité de l'eau sont peut-être en voie de détérioration.

9. Voici les questions qui nous préoccupent plus particulièrement :

- Seize des 17 secteurs préoccupants recensés au Canada en 1985 sont encore sur la liste. On ne sait pas trop quand ni comment le gouvernement fédéral a l'intention de restaurer les secteurs préoccupants qui restent.
- Santé Canada a joué un rôle clé dans l'élaboration de lignes directrices sur la qualité de l'eau potable afin de protéger la santé des Canadiens. Toutefois, le Ministère ne connaît pas la qualité de l'eau potable et ne sait pas si les provinces utilisent les lignes directrices.
- Environnement Canada respecte ses obligations de base en ce qui a trait à la surveillance de l'eau pour vérifier la présence des contaminants visés par l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Sa connaissance des changements de la qualité de l'eau est cependant fondée sur un nombre limité de substances, alors qu'un grand nombre de substances ne sont pas surveillées du tout.
- Les ministères agissent sans avoir clairement défini ce qu'ils voulaient réaliser. Ils définissent souvent leur rôle comme étant d'appuyer les priorités des autres plutôt que les leurs.

10. Le gouvernement ne dispose pas de l'information de base dont il a besoin pour établir des priorités et des plans d'action. Il se trouve donc impliqué dans de nombreuses mesures d'assainissement, alors qu'il n'a aucun moyen de déterminer lesquelles sont les plus importantes ou ce à quoi elles contribueront.

11. **L'agriculture.** L'agriculture a une incidence considérable sur l'environnement. Elle provoque l'érosion du sol, pollue l'eau et entraîne une perte de diversité biologique. Les pratiques agricoles dans le bassin ont des effets que l'environnement ne peut continuer d'absorber.

12. Le gouvernement fédéral s'efforce de gérer les effets de l'agriculture sur l'environnement dans le bassin. Il fait face aux problèmes que posent l'érosion du sol ainsi que la contamination de l'eau et du sol par le fumier et les engrais. Il a jeté quelques-unes des bases d'une gestion efficace de ces effets et d'autres répercussions sur l'environnement. Il s'est fixé comme priorité la durabilité de l'environnement.

13. Néanmoins, le gouvernement fédéral n'a pas comblé certaines lacunes importantes. Il n'a pas décidé qui fera quoi. L'information n'est pas à jour. Certains plans d'action n'ont pas été mis au point. Il ne mesure pas les résultats des programmes principaux. Il faut une gestion efficace pour renverser ces tendances.

14. Les élevages de l'Ontario et du Québec génèrent du fumier en quantités équivalentes aux matières fécales de plus de 100 millions de personnes. De plus, le problème de la gestion sécuritaire de ces déchets va en s'aggravant. La mauvaise utilisation du fumier et des engrais sur les terres agricoles a endommagé l'écosystème du bassin. Par exemple, environ 70 p. 100 des terres agricoles de l'Ontario et du Québec affichaient en 1996 des teneurs en azote beaucoup plus élevées qu'en 1981, teneurs qui sont en grande partie supérieures à celles qui provoquent la contamination des eaux souterraines et de surface. Il est temps que le gouvernement repense sa stratégie.

15. Le risque d'érosion des sols à un niveau non durable menace plus de 40 p. 100 des terres agricoles de l'Ontario. Les mesures de lutte que le gouvernement fédéral et les provinces ont prises depuis quelques dizaines d'années ne se sont traduites que par une modeste réduction de l'érosion.

16. Il n'y a pas d'harmonie entre les politiques et les programmes fédéraux. Les politiques et programmes d'Agriculture et Agroalimentaire Canada ayant trait au bassin ne sont pas intégrés de manière efficace aux politiques et aux programmes des partenaires fédéraux et provinciaux du Ministère. De plus, celui-ci n'a pas pleinement respecté son engagement d'évaluer les conséquences environnementales des politiques et des programmes existants, comme les programmes de soutien du revenu agricole et d'aide aux sinistrés.

17. **Les espèces et les espaces en péril.** Au cours des dix dernières années, les efforts du gouvernement fédéral pour rétablir les espèces en péril ont donné des résultats mitigés. Près de la moitié des espèces menacées ou en danger de disparition dans le bassin et relevant de la compétence du

gouvernement fédéral ne font pas l'objet d'un plan de rétablissement. Les nouvelles initiatives fédérales en cours devraient contribuer notablement au rétablissement des espèces en péril au Canada.

18. Le gouvernement fédéral a participé à la restauration et à la protection des milieux humides. Ces activités sont encourageantes, mais l'information sur l'état actuel des milieux humides est insuffisante pour déterminer si la situation s'améliore ou se détériore.

19. L'état des réserves nationales de faune et des refuges d'oiseaux migrateurs, qui constituent des ressources biologiques importantes dans le bassin, est menacé parce qu'on n'a ni les ressources humaines ni les ressources financières pour bien les gérer.

20. Le gouvernement fédéral met en œuvre des programmes qui appuient l'intendance, c'est-à-dire qui encouragent la prise de mesures volontaires pour conserver l'habitat, mais il n'a pas de stratégie uniforme d'intendance. Le rendement des projets d'intendance financés individuellement est mesuré, mais il n'y a pas de rapport d'ensemble des efforts déployés par le gouvernement fédéral. On fait également peu rapport des pertes d'habitat, et il devient donc difficile de déterminer l'avantage net des projets d'intendance et d'évaluer si la situation des habitats dans le bassin s'améliore ou se détériore.

21. **Les pêches.** Pêches et Océans n'a pas précisé clairement son rôle à l'égard de la conservation et de la protection des pêches en eau douce dans le bassin. Le Ministère n'a pas de vision officielle de l'écosystème aquatique qu'il souhaite promouvoir. Il ne dispose pas de l'information scientifique dont il a besoin pour s'acquitter de son mandat de manière efficace, n'a pas de relations redditionnelles claires avec les provinces et ne communique pas non plus régulièrement au Parlement les mesures qu'il a prises et les résultats qu'il a obtenus dans le bassin.

22. Il n'y a ni politique fédérale, ni ministère directeur, ni plan pour coordonner les interventions fédérales visant à contrer les effets environnementaux, économiques et sociaux des espèces aquatiques envahissantes sur l'écosystème du bassin. Pêches et Océans aide la Commission des pêcheries des Grands Lacs à lutter contre la lamproie marine depuis 40 ans. Toutefois, l'eau de ballast des navires commerciaux et les boues qu'ils transportent avec eux — qui constituent une importante voie d'entrée des espèces envahissantes dans le bassin — ne sont pas contrôlés adéquatement.

23. Pêches et Océans n'a pas encore appliqué complètement sa Politique de gestion de l'habitat du poisson et ne sait pas s'il atteint l'objectif de la Politique. Le Ministère tente de renforcer son programme de gestion de l'habitat dans le bassin, mais ce dernier n'est pas conçu pour assurer le même niveau de surveillance et d'application de la loi tant au Québec qu'en Ontario.

24. **Initiatives axées sur l'écosystème.** Le programme Saint-Laurent Vision 2000 est doté d'une bonne structure de gestion des enjeux qui

demandent la participation de plusieurs ministères et gouvernements, et ses pratiques de gestion sont généralement bonnes. En revanche, les gestionnaires du programme, le Parlement et le public ne disposent que de peu d'information sur l'état du Saint-Laurent pour estimer la mesure dans laquelle le programme a contribué à l'atteinte de ses objectifs d'ensemble, c'est-à-dire la protection de l'environnement et de la santé humaine.

25. À l'origine, le programme Grands Lacs 2000 comportait des rôles et des responsabilités clairs ainsi que des attentes bien définies. Toutefois, d'importantes compressions budgétaires ont compromis la participation des ministères et réduit leur capacité de remplir leurs engagements aux termes de l'Accord Canada-Ontario et de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Le gouvernement fédéral n'a pas fait preuve de transparence quant aux conséquences des réductions budgétaires et n'a pas déposé de rapport public sur les dépenses qu'il a réellement engagées dans le contexte de Grands Lacs 2000. Pour la prochaine phase du programme — Grands Lacs 2020 — le financement des activités fédérales n'a été approuvé que dans les secteurs préoccupants, et il n'est donc pas clair que le gouvernement fédéral pourra respecter ses engagements pris dans l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

26. **La Commission mixte internationale.** Le gouvernement fédéral n'a pas fourni à la Commission mixte internationale suffisamment d'information pour que celle-ci puisse bien évaluer les progrès réalisés par le Canada en ce qui a trait à l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Il a tardé à répondre aux demandes de renseignements et aux recommandations de la Commission. Le gouvernement fédéral n'effectue pas de suivi structuré qui lui permettrait de s'assurer que les mesures indiquées dans ses réponses aux recommandations de la Commission seront prises.

27. Au fil des ans, les fonctionnaires fédéraux ont fourni un soutien technique aux conseils de direction et aux équipes d'étude de la Commission. Toutefois, la réduction de la capacité scientifique et technique résultant des compressions budgétaires risque de changer les choses. En outre, le gouvernement a reporté le paiement de sa part du financement des études qui découlent des renvois à la Commission.

Dans le présent chapitre, nous cernons plusieurs points que le gouvernement fédéral pourrait améliorer, selon nous, sur le plan de la gestion du développement durable dans le bassin. Nous faisons des recommandations qui s'adressent aux ministères de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, de l'Environnement, des Pêches et des Océans, des Affaires étrangères et du Commerce international, de la Santé, et des Ressources naturelles, ainsi qu'à l'Agence Parcs Canada.

Agriculture et Agroalimentaire Canada approuve nos recommandations. Dans sa réponse, le Ministère mentionne des activités en cours ou prévues qui se rattachent aux enjeux que nous abordons, mais il n'est pas clair qu'il traitera tous les volets de nos recommandations.

Environnement Canada approuve nos recommandations. Le Ministère s'engage à prendre des mesures. Dans plusieurs cas, il fait remarquer que sa capacité de mettre en œuvre ces mesures dépend des ressources dont il dispose.

Pêches et Océans approuve nos recommandations. Le Ministère indique qu'il a mis en place ou prévu des activités liées aux questions soulevées; par contre, il ne s'engage pas systématiquement et clairement à régler tous les volets de nos recommandations.

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, Santé Canada, Ressources naturelles Canada et l'Agence Parcs Canada approuvent les recommandations qui leur sont respectivement adressées et s'engagent à agir.