

# INTRODUCTION

---



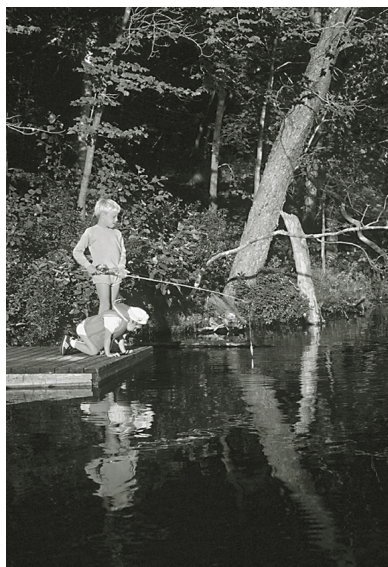


## INTRODUCTION

---



Le bassin est un puissant moteur économique du pays . . .



. . . et soutient la qualité de vie des Canadiens.

Source : Bruce Litteljohn

### Un milieu unique et menacé

**1.1** Le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent est le lieu de résidence de 16 millions de Canadiens, de Thunder Bay à Québec, de Severn Sound à Trois-Rivières. Ceux-ci dépendent des ressources abondantes du bassin pour l'air pur et l'eau potable, la nourriture et le logement, la santé, l'emploi, le sport et les activités récréatives. Le bassin, qui contient environ 20 p. 100 de l'eau douce de la planète, est une merveille de la nature et fait l'envie du monde entier.

**1.2** Le bassin est également un puissant moteur économique pour le Canada. Ses lacs, rivières et cours d'eau soutiennent la plus grande concentration industrielle du pays. En 1998, le bassin a généré des produits agricoles d'une valeur de 11,8 milliards de dollars, qui ont contribué à nourrir non seulement les Canadiens, mais aussi des gens de partout dans le monde.

**1.3** Malgré cela, les Canadiens — et plus de 25 millions d'Américains avec qui ils partagent le bassin — le soumettent à d'énormes pressions : pollution industrielle, municipale et agricole de l'eau; espèces envahissantes de plantes et de poissons; pollution atmosphérique, pluies acides et smog; perte d'espèces utiles et d'aires de biodiversité; changement climatique. La santé des habitants du bassin est menacée par des infections bactériennes, virales et parasitaires; par des contaminants toxiques; et par des produits chimiques qui perturbent le système endocrinien. De plus, les fermetures de plages, les limites fixées pour la consommation du poisson et les mises en garde à l'intention des consommateurs d'eau potable portent atteinte au bien-être social des collectivités du bassin.

### Les Canadiens devraient être inquiets

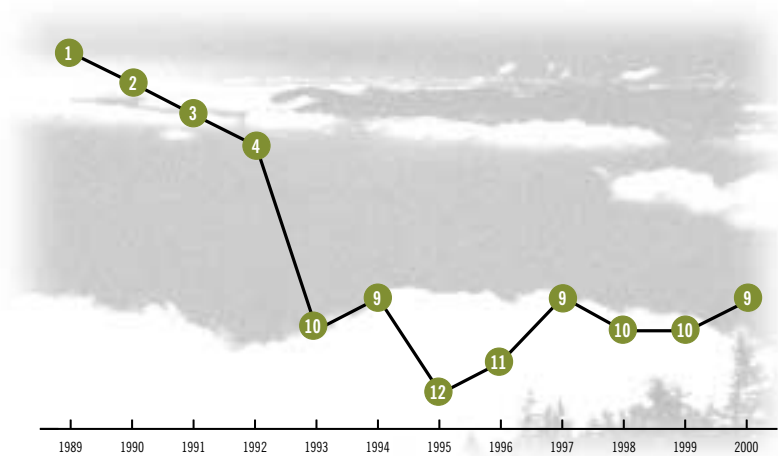
**1.4** **Notre santé dépend de celle du bassin.** On peut penser que ce sont les vastes forêts et étendues d'eau douce et les très bonnes terres agricoles qui ont d'abord attiré les pionniers dans cette région. Aujourd'hui, le bassin est bien différent. Marquée par des siècles d'activité humaine intensive jusqu'au XXI<sup>e</sup> siècle, l'histoire du bassin montre un écosystème naturel altéré par des exigences et des pressions sans cesse plus grandes et changeantes. On y trouve toujours une abondance de ressources naturelles; toutefois, ce n'est plus un écosystème à l'état originel mais une combinaison complexe de secteurs industriels, agricoles, urbains ainsi que d'aires protégées et récréatives. Nous avons transformé le paysage, modifié l'écoulement naturel des eaux et empoisonné les lacs et les rivières. C'est un système hydrologique vieux de 10 000 ans que nous essayons de gérer à notre avantage, et à celui de nos enfants et de nos petits-enfants.

### Les Canadiens sont préoccupés — dix ans de sondages

**1.5** « L'environnement n'est tout simplement plus une priorité politique ». Nous avons entendu cette affirmation à maintes reprises alors que nous préparions ce chapitre. Et pourtant, cela ne correspond pas à ce que nous avons constaté sur le terrain — des particuliers et des collectivités qui se soucient de leur environnement dans la conduite de leurs activités professionnelles et bénévoles. Nous avons donc examiné les sondages publics menés au cours des dix dernières années afin de connaître les vues des Canadiens sur l'environnement.

**1.6 Les gens se soucient de l'environnement.** Les Canadiens jugent de manière constante que l'environnement constitue l'un des douze enjeux prioritaires. La pièce 1.1 révèle que l'environnement occupait le premier rang de leurs préoccupations en 1989, mais que cette question a graduellement fait place aux problèmes économiques. Ce résultat peut appuyer l'opinion selon laquelle les Canadiens accordent aujourd'hui moins d'importance aux questions environnementales.

#### Pièce 1.1 Classement de l'environnement parmi les 12 enjeux prioritaires auxquels le Canada doit faire face



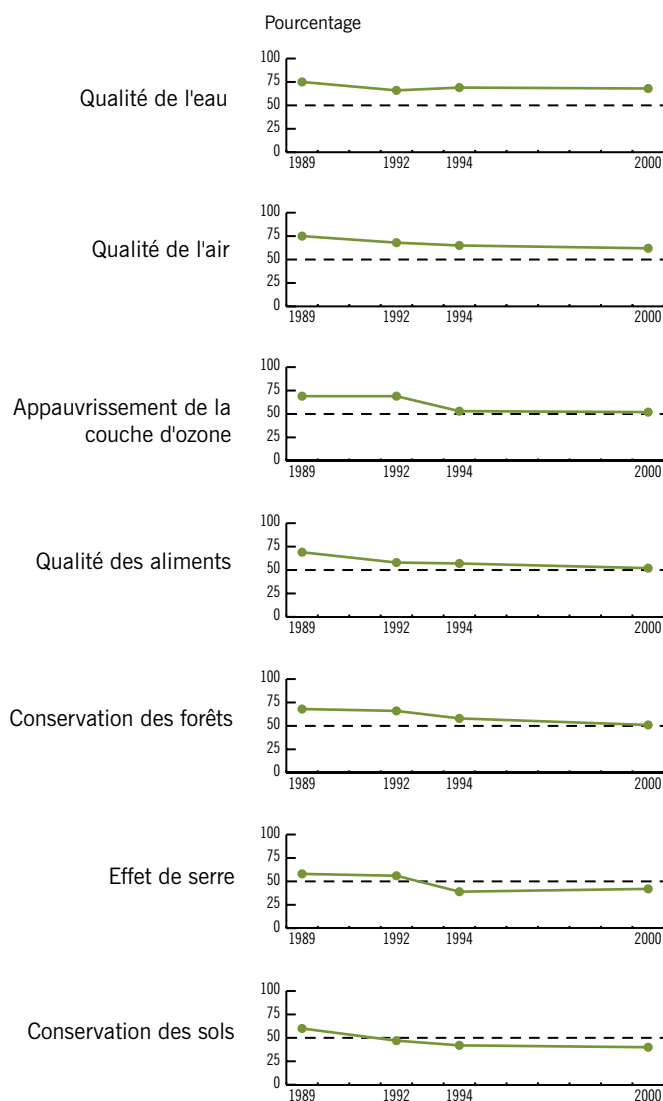
Source : IPSOS-Reid, « Programme des questions d'intérêt public pour les Canadiens », 1988-2000. La question qui a été posée : « En songeant aux enjeux auxquels le Canada doit faire face présentement, lequel pensez-vous devrait recevoir le plus d'attention de la part des dirigeants canadiens? »

**1.7 Les préoccupations s'intensifient.** Des questions plus approfondies donnent toutefois des résultats différents. En effet, 84 p. 100 des Canadiens déclarent qu'ils sont plus préoccupés par l'environnement qu'il y a cinq ans. La pièce 1.2 montre que depuis 1989, la plupart des Canadiens sont quelque peu ou très préoccupés par sept grands enjeux.

**1.8 L'eau vient au premier rang.** La qualité de l'eau est en tête de liste des préoccupations depuis 1994. Des sondages récents révèlent une inquiétude grandissante du public en ce qui concerne l'eau, les espèces en péril et les sites contaminés. Les experts en sondage concluent que l'environnement est une préoccupation continue et sous-estimée.

**1.9 On s'attend à ce que le gouvernement assume la responsabilité.** Des sondages plus approfondis révèlent aussi ce que les Canadiens attendent de leurs gouvernements. Ainsi, ils ne favoriseraient plus la concertation des efforts du gouvernement, des particuliers, de l'industrie et des groupes du secteur privé, mais souhaiteraient que le gouvernement assume la responsabilité de la protection de l'environnement. Plus de la moitié des Canadiens qui ont répondu à ces sondages croient que les gouvernements fédéral et provinciaux partagent cette responsabilité.

### Pièce 1.2 Les Canadiens sont très préoccupés par les questions environnementales



Source : Sondage Gallup, 1989, 1992, 1994 et 2000.  
La question posée était la suivante : « Dans quelle mesure les questions environnementales vous préoccupent-elles? »

## L'objet de la vérification

### Le but de la vérification

**1.10** En tant que vérificateurs législatifs, nous avons pour mandat de communiquer à la Chambre des communes les « questions d'importance » liées à la gestion par le gouvernement des enjeux portant sur l'environnement et le développement durable. Compte tenu de l'importance du bassin et des préoccupations des Canadiens, nous avons mené cette vérification 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 du bassin pour les générations futures?

### Les objectifs et critères de la vérification

**1.11** Lors de l'examen du rôle et du rendement du gouvernement fédéral dans chacun des domaines d'intérêt, notre objectif de vérification était de répondre aux questions suivantes :

- Le gouvernement fédéral a-t-il rempli son mandat, s'est-il acquitté de ses responsabilités législatives et a-t-il respecté d'autres engagements d'intérêt public?
- Le gouvernement fédéral a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?
- Le gouvernement fédéral a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?

Nos critères de vérification sont présentés à la pièce 1.3.

### Domaines d'intérêt

**1.12** Au cours des dix dernières années, le Bureau du vérificateur général et du commissaire à l'environnement et au développement durable a effectué des vérifications et des études qui portaient sur plusieurs des nombreuses questions liées au développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Mentionnons, entre autres, le changement climatique, les substances toxiques, le smog, l'évaluation environnementale, la biodiversité et les sites contaminés. On trouvera une description de ces questions à l'annexe A. Pour la présente vérification, quatre domaines d'intérêt ont retenu notre attention : l'eau, l'agriculture, les pêches et les espèces en péril.

**1.13** **L'eau.** L'eau est l'élément dominant du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Le Canada est incroyablement riche en ce qui a trait aux ressources en eau. La superficie de ses lacs est supérieure à celle de tout autre pays et il dispose de plus d'eau par habitant que tout autre grand pays. Les Canadiens se classent parmi les plus grands consommateurs d'eau du monde, mais ils utilisent moins de deux pour cent de l'eau douce que renouvellent chaque année les cours d'eau du pays.

## Pièce 1.3 Objectifs et critères de la vérification

Objectifs	Critères
<p>❶ Le gouvernement fédéral a-t-il rempli son mandat, s'est-il acquitté de ses responsabilités législatives et a-t-il respecté d'autres engagements d'intérêt public?</p>	<p>Nous nous attendons à ce que le gouvernement fédéral s'acquitte de ses responsabilités et à ce qu'il respecte les engagements qu'il a pris dans la loi, les accords internationaux, les politiques et plans ministériels, les stratégies de développement durable et d'autres documents semblables. Cela comprend, entre autres, la décision d'adopter une approche écosystémique pour la gestion.</p>
<p>❷ Le gouvernement fédéral a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?</p>	<p>Nous nous attendons à ce que le gouvernement fédéral applique de saines pratiques de gestion dans les secteurs que nous avons examinés. Ces pratiques de gestion sont notamment les suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• comprendre les risques actuels, les nouvelles menaces et les possibilités;</li> <li>• établir des priorités claires et uniformes pour les programmes;</li> <li>• convertir les priorités en plans qui définissent les résultats escomptés;</li> <li>• évaluer et utiliser les outils appropriés pour atteindre les résultats escomptés;</li> <li>• obtenir et utiliser l'information nécessaire (dans les domaines environnemental, social et économique) à la prise de décisions;</li> <li>• établir des indicateurs de progrès;</li> <li>• utiliser ces indicateurs pour mesurer les progrès;</li> <li>• communiquer l'information et les leçons apprises.</li> </ul>
<p>❸ Le gouvernement fédéral a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?</p>	<p>Nous nous attendons à ce que le gouvernement fédéral utilise les mécanismes appropriés pour gérer les questions que nous avons examinées. Plus particulièrement, nous nous attendons à trouver ce qui suit :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la présentation de rapports crédibles;</li> <li>• l'application de mécanismes redditionnels efficaces entre les ministères et au sein de ceux-ci et, le cas échéant, entre les ministères et d'autres administrations ou organisations;</li> <li>• une transparence adéquate;</li> <li>• la protection de l'intérêt public.</li> </ul>

**1.14** Les eaux du bassin fournissent l'eau potable, représentent une source d'activités récréatives et sont la force motrice des industries et de l'agriculture. Les lacs et les rivières constituent un habitat aussi bien pour les espèces terrestres que les espèces aquatiques. Dans le bassin, la pollution industrielle, municipale et agricole influe sur la qualité de cette ressource d'importance vitale et a une incidence sur la santé et la qualité de vie. L'intérêt que suscite le prélèvement massif d'eau des Grands Lacs pourrait

avoir des conséquences graves pour l'approvisionnement local et l'utilisation future de l'eau. Il faut faire en sorte de pouvoir continuer à l'utiliser. Pour la présente vérification, nous avons examiné :

- la gestion des contaminants industriels et municipaux (voir la section 3.2);
- la décontamination dans les secteurs préoccupants (voir la section 3.3);
- la surveillance de la qualité de l'eau afin de préserver la santé humaine et celle des écosystèmes (voir la section 3.4);
- le gestion de l'utilisation de l'eau et les prélèvements (voir la section 3.5);
- la planification visant à assurer une bonne qualité de l'eau (voir la section 3.6);
- la stratégie fédérale en matière de gestion de l'eau douce (voir la section 3.7).

**1.15 L'agriculture.** En Ontario et au Québec, l'agriculture se classe au premier rang des activités liées à l'utilisation des terres dans le bassin. Elle représente environ 40 p. 100 de la valeur de la production agricole canadienne. Plus de 100 000 fermes produisent une gamme variée de cultures, qui contribuent à nourrir plus de 16 millions de consommateurs de la région et représentent une partie des exportations du Canada.

**1.16** L'agriculture a aussi une incidence considérable sur l'environnement. Elle représente entre 5 p. 100 et 20 p. 100 de la consommation d'eau totale. Elle provoque l'érosion du sol, pollue l'eau et entraîne une perte de diversité biologique, ce qui a des répercussions sur la durabilité à long terme du bassin hydrographique. Lors de nos vérifications, nous avons examiné :

- la gestion du fumier et des engrais (voir la section 4.2);
- les effets de l'érosion du sol (voir la section 4.3);
- les incidences des politiques et des programmes agricoles sur l'environnement (voir la section 4.4);
- les pratiques dans le domaine de l'agriculture écologiquement durable (voir la section 4.5).

**1.17 Les espèces et les espaces en péril.** Les plantes, les mammifères et les poissons ainsi que leur habitat constituent des éléments importants de la diversité biologique du Canada et du bassin. La protection et le rétablissement des espèces en péril, de même que l'intendance de l'habitat faunique, et notamment des milieux humides, font partie intégrante du maintien à long terme de la diversité biologique et de la santé environnementale globale du bassin. Lors de cette vérification, nous avons examiné les points suivants :

- la protection et le rétablissement des espèces en péril (voir la section 5.2);
- la conservation des milieux humides (voir la section 5.3);
- la conservation de l'habitat par l'intendance (voir la section 5.4).

**1.18 Les pêches.** Pour les personnes qui vivent dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, la pêche représente une source d'alimentation, un



moyen de subsistance ou une activité récréative. Chaque année, les lacs et les rivières du bassin fournissent des débarquements de poisson représentant plus de 40 millions de dollars et soutiennent une activité économique s'élevant à 100 millions de dollars. On estime que la pêche sportive dans la partie canadienne du bassin a des retombées économiques additionnelles de quelque 350 millions de dollars par année.

**1.19** La santé des poissons et des populations de poissons est un baromètre de la condition des lacs. La pollution chimique dans l'eau a contaminé les poissons, et des mises en garde à l'intention des consommateurs ont été diffusées pour chacun des Grands Lacs et pour le fleuve Saint-Laurent. Le stockage de poissons pour la pêche sportive et la présence d'espèces aquatiques envahissantes ont eu des répercussions énormes sur l'écosystème. Lors de notre vérification de la gestion des pêches, nous avons examiné les points suivants :

- les mesures prises pour s'attaquer au problème des espèces aquatiques envahissantes (voir la section 6.2);
- la protection de l'habitat du poisson (voir la section 6.3);
- le soutien scientifique pour les décisions concernant les pêches (voir la section 6.4);
- la définition du rôle du gouvernement fédéral dans les pêches en eaux douces (voir la section 6.5).

**1.20 Initiatives axées sur l'écosystème.** Nous avons aussi examiné certaines pratiques du gouvernement fédéral au chapitre de la gouvernance et de la gestion des initiatives touchant l'écosystème régional : Saint-Laurent Vision 2000 et Grands Lacs 2000 (voir les sections 7.2 et 7.3).

**1.21 La Commission mixte internationale.** Nous avons vérifié la relation du gouvernement fédéral avec la Commission mixte internationale, compte tenu de la grande influence que cette dernière exerce sur les programmes fédéraux dans le bassin (voir la section 8).

### Couverture géographique

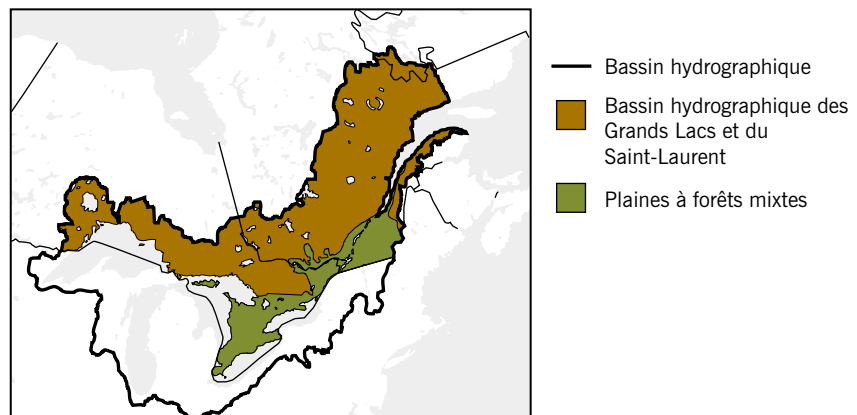
**1.22** Du point de vue géographique, notre vérification couvre le système d'eau douce du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, qui s'étend de Thunder Bay à l'ouest jusqu'à la ville de Québec à l'est. Nous avons toutefois mis l'accent sur l'écozone des plaines à forêts mixtes (voir la pièce 1.4).

### Autres questions

**1.23** Nous avons cherché à brosser un tableau complet et global des dépenses fédérales liées aux questions d'environnement et de développement durable dans le bassin. Cela s'est avéré impossible, en partie parce que les ministères fédéraux ne comptabilisent pas leurs opérations financières à l'échelle régionale. Lorsqu'il y avait de l'information financière sur une activité ou un programme précis qui entrait dans le cadre de notre vérification, nous en avons discuté dans les sections sur le domaine d'intérêt pertinent.

1.24 Lorsque nous avons examiné les stratégies de développement durable les plus récentes du gouvernement fédéral (publiées en février 2001), nous avons constaté qu'on mentionnait très peu le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Néanmoins, les stratégies comprennent des engagements; nous examinons ces derniers dans les sections du présent chapitre relatives aux domaines d'intérêt connexes.

**Pièce 1.4 Bassin hydrographique des Grands Lacs et du Saint-Laurent et écozone des plaines à forêts mixtes**



**Structure administrative du bassin et répartition géographique des compétences**

1.25 Peu importe le critère d'évaluation utilisé, la structure administrative, le partage des compétences et le cadre juridique de cet immense bassin hydrographique sont complexes. Ses frontières politiques ne correspondent pas à ses limites géographiques naturelles. De nombreux paliers de gouvernement participent à la gestion des questions d'environnement et de développement durable : deux gouvernements fédéraux, deux provinces, huit États américains, ainsi que des centaines d'administrations régionales et municipales. Dans le cadre de la présente vérification, nous avons examiné seulement le rendement du gouvernement fédéral canadien.

**Deux administrations fédérales**

1.26 La frontière entre le Canada et les États-Unis divise en deux parties égales tous les Grands Lacs, sauf le lac Michigan qui est situé entièrement aux États-Unis. Notre voisin du sud a une influence profonde sur les lacs. Les Américains représentent près des trois quarts de la population qui vit autour des Grands Lacs; ils consomment plus de 80 p. 100 de l'eau utilisée par toutes les municipalités du bassin et environ 90 p. 100 de l'eau utilisée par toutes les industries du bassin. Les mesures prises (ou qui n'ont pas été prises) par les administrations des deux pays ont des effets sur la santé des lacs. Pour gérer les mesures prises et leurs effets, le Canada et les États-Unis ont signé le Traité des eaux limitrophes (1909) et l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (1972, 1978, 1987). Ils ont créé la Commission mixte internationale pour administrer ces deux ententes.

## Le partage des pouvoirs fédéraux et provinciaux

**1.27** Étant donné le partage constitutionnel des pouvoirs législatifs, la responsabilité du Canada en ce qui a trait à la protection du bassin est encore plus compliquée. Les deux paliers de gouvernement, fédéral et provincial, ont compétence au chapitre de la protection de l'environnement.

**1.28 Environnement.** Les articles 91 et 92 de la *Loi constitutionnelle de 1867* fixent les domaines dans lesquels chaque ordre de gouvernement a compétence exclusive. Toute loi adoptée au niveau fédéral ou provincial doit pouvoir être rattachée soit à un ou à plusieurs des sujets énoncés dans cette loi, soit à un pouvoir énoncé dans la Constitution. Toutefois, celle-ci ne précise pas à qui incombe l'environnement comme tel, à savoir au niveau fédéral ou provincial. Quant au concept de développement durable, il était encore inconnu à l'époque.

**1.29** Les pouvoirs du gouvernement fédéral en matière d'environnement relèvent des pouvoirs constitutionnels du Parlement en droit criminel (qui lui permettent d'interdire les activités nuisant à l'environnement); de ses pouvoirs sur les pêches côtières et intérieures, la navigation, l'agriculture, le commerce interprovincial et international; et de son règlement de l'activité des industries de ressort fédéral, notamment l'aviation, les communications et transports internationaux, de même que l'énergie nucléaire. Le pouvoir qu'a le Parlement de faire voter des lois pour « la paix, l'ordre et la saine gestion publique » peut être invoqué pour faire face à une crise environnementale. Ce pouvoir peut également servir de fondement à des interventions nationales lorsque celles-ci dépassent les moyens des provinces, notamment pour lutter contre la pollution.

**1.30** Le Canada a besoin de la collaboration des provinces pour donner suite à bon nombre de ses engagements internationaux. Chaque province a des pouvoirs législatifs dans les domaines suivants : l'administration et la vente des terres publiques et des bois et forêts; les institutions municipales; l'exploitation, la conservation et la gestion des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières sur son territoire; la production d'énergie électrique, les droits civils et la propriété dans la province ainsi que, de façon générale, toutes les questions de nature locale ou privée sur son territoire.

**1.31 Agriculture.** Tant le Parlement que les assemblées législatives provinciales peuvent adopter des lois sur l'agriculture. Une loi provinciale peut porter sur l'agriculture dans la province. Une loi fédérale concerne l'activité agricole de toutes les provinces ou de l'une d'entre elles. Une province ne peut adopter de loi sur l'agriculture si cette loi est contraire à une loi fédérale à laquelle la province est assujettie.

**1.32** La pièce 1.5 précise, pour les enjeux centraux en matière d'environnement et de développement durable, s'ils sont de compétence fédérale ou provinciale ou de compétence partagée. Les gouvernements fédéral et provinciaux partagent la responsabilité de presque tous les domaines d'intérêt dont traite le présent chapitre — eau, agriculture, espèces et espaces en péril, et pêches.

**Pièce 1.5 Qui est responsable de quel enjeu en matière d'environnement et de développement durable**
**Compétence**

- F** principalement fédérale  
**FP** compétence fédérale-provinciale  
**P** principalement provinciale

Enjeu		
Agriculture		
Commerce international		F
Réglementation		FP
Recherches et surveillance		FP
Programmes d'amélioration des pratiques		FP
Normalisation		FP
Air		
Pollution internationale ou transfrontalière		F
Réglementation des polluants atmosphériques		FP
Contrôle et protection de la santé humaine		FP
Eau		
Pollution transfrontalière ou internationale		F
Fleuves et rivières transfrontaliers		F
Exportations d'eau		F
Protection de la qualité des eaux du bassin et du fleuve		FP
Réglementation des effluents industriels		FP
Réglementation des effluents municipaux		P
Qualité de l'eau potable		P
Contrôle du volume des eaux		FP
Gestion de la demande d'eau		FP
Évaluations environnementales		FP
Faune et habitats		
Protection de la faune		FP
Protection des oiseaux migrateurs		F
Rétablissement des espèces en péril		FP
Protection des zones menacées		FP
Foresterie		P
Gestion des déchets		
Déchets domestiques		P
Eaux usées		P
Déchets biomédicaux		P
Déchets dangereux		P
Mouvements interprovinciaux et internationaux de déchets dangereux		F
Sédiments ou sites contaminés		FP

**Pièce 1.5 (suite)**

Enjeu	
Mesures financières et outils économiques	FP
Mines	P
Aménagement du territoire	P
Poisson	
Conservation des poissons d'eau douce	FP
Mesures préventives contre les espèces aquatiques envahissantes	F
Protection des habitats du poisson	F
Octroi des droits de pêche	P
Recherches	FP
Sources d'énergie	
Commerce interprovincial et international	F
Énergie nucléaire	F
Hydroélectricité, pétrole et gaz, charbon, etc.	P
Transports	FP

**1.33 Compétence internationale.** Le Parlement est également habilité à prendre des mesures pour résoudre les questions environnementales dont le Canada partage la responsabilité avec les États-Unis (par contre, le Canada ne peut faire appel à son autorité de conclure des traités internationaux pour se donner des pouvoirs législatifs que ne prévoit pas la Constitution).

**Le programme et le cadre institutionnel**

**1.34** La structure administrative est d'autant plus complexe que les gouvernements fédéraux et ceux des provinces et des États concernés ont un assortiment de traités, d'accords et de programmes sur l'environnement. Il s'agit notamment :

- d'engagements binationaux et internationaux;
- d'accords nationaux entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces et des territoires;
- de stratégies, de plans et de programmes fédéraux et provinciaux.

**1.35** L'annexe B (à déplier) énumère les principaux accords, organismes et programmes se rapportant aux questions traitées dans le présent chapitre. Il convient de remarquer les éléments suivants concernant cette annexe.

- Certains des accords et programmes énumérés s'appliquent à l'échelle du Canada, alors que d'autres n'ont d'effet que dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

- Comme la vérification ne portait pas sur la gestion de la qualité de l'air, de l'exploitation forestière et des déchets dangereux, l'annexe donne moins de renseignements sur ces questions que sur les domaines d'intérêt vérifiés — eau, espèces et habitats, pêches, agriculture.
- L'annexe B ne mentionne pas les organismes non gouvernementaux qui jouent un rôle de plus en plus important dans la gestion des enjeux portant sur l'environnement et le développement durable.

### Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs

**1.36** Les gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis ont signé la première version de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs en 1972. L'Accord continue à exercer une influence prépondérante sur les activités fédérales dans les Grands Lacs. Il a été mis à jour et modifié à plusieurs reprises. Chaque modification a donné lieu à de nouvelles obligations.

**1.37 Un appel à l'« élimination virtuelle » de contaminants particuliers.** Au départ, l'Accord était centré sur la présence de quantités excessives de nutriments dans les lacs. Il fixait des cibles chiffrées en vue de diminuer les rejets de phosphore dans les lacs Érié et Ontario. Des activités de recherche et de surveillance supplémentaires ont permis de définir et de mieux décrire la présence de produits chimiques toxiques dans le bassin et le problème de l'eutrophisation (croissance excessive de plantes aquatiques suivie d'une décomposition qui appauvrit l'eau en oxygène et la rendent non vivable pour les poissons). Par conséquent, des objectifs et des cibles en matière de gestion environnementale ont été précisés et intégrés à l'Accord révisé en 1978. Les révisions mettaient l'accent sur « l'élimination virtuelle » de certaines substances toxiques persistantes que l'on retrouve dans les Grands Lacs. Les substances en question étaient de plus en plus liées à la détérioration de l'état des poissons et de la faune du bassin. Le nouvel Accord de 1978 dressait la liste des produits chimiques toxiques nécessitant une intervention prioritaire. Il précisait aussi les cibles de réduction du phosphore dans les Grands Lacs.

**1.38 Vers une approche écosystémique.** Les révisions de 1978 ont élargi les objectifs de l'Accord, qui consistaient à restaurer et à améliorer « la qualité de l'eau dans le système des Grands Lacs », pour mettre l'accent sur la nécessité de rétablir et de conserver « l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs ». L'optique de l'Accord est donc passée de la protection des lacs à la protection de l'écosystème. Aux termes de l'Accord, les parties s'engageaient également à entreprendre des activités de surveillance afin d'évaluer le respect des objectifs de l'Accord et les tendances en matière de qualité de l'eau, ainsi qu'à cerner les nouveaux problèmes.

**1.39 Secteurs préoccupants.** L'Accord a été de nouveau modifié en 1987 afin d'exiger des mesures correctives dans des lieux fortement détériorés ou « secteurs préoccupants » en bordure des lacs. La Commission mixte internationale ainsi que les gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis, le gouvernement de l'Ontario et les gouvernements d'États

américains ont cerné 43 secteurs géographiques préoccupants auxquels s'applique l'Accord; 17 d'entre eux sont au Canada, dont 5 — situés le long de rivières reliant les lacs — sont partagés avec les États-Unis.

**1.40 Plans d'aménagement panlacustre.** Les modifications de 1987 prévoyaient également l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'aménagement panlacustre. Ces derniers visaient, entre autres, à étendre la portée de la planification grâce au recensement exhaustif des sources de contaminants déversés dans les lacs et à celui des activités qui pouvaient nuire à la qualité de l'eau et à l'intégrité de l'écosystème.

**1.41** Lors des modifications de 1987, les annexes de l'Accord ont été remaniées, et le Canada et les États-Unis ont pris les engagements suivants :

- lutter contre la pollution venant de sources diffuses (pollution qui ne vient pas d'une source ponctuelle);
- déterminer la nature et l'étendue de la pollution causée par les sédiments; élaborer des méthodes pour évaluer les répercussions des sédiments contaminés et les possibilités techniques des programmes visant à assainir ces sédiments.

Dix-sept annexes résument les exigences particulières des modifications à l'Accord adoptées en 1987.

### La présence fédérale dans le bassin

**1.42** La présence fédérale actuelle dans le bassin se traduit de plusieurs façons. Il y a notamment les politiques nationales et les programmes ministériels qui sont appliqués dans les régions. Mentionnons, par exemple, la Politique fédérale relative aux eaux, la Politique nationale sur l'habitat du poisson, des recherches et contrôles scientifiques, des programmes d'intendance environnementale des espèces, ainsi que des programmes d'appui au revenu agricole. Les efforts déployés par les gouvernements fédéral et provinciaux sont coordonnés par l'entremise de l'Accord Canada-Ontario et de l'Entente Canada-Québec. Il y a aussi les initiatives régionales axées sur l'écosystème : le Programme des Grands Lacs 2000 et le partenariat (ou programme) Vision Saint-Laurent 2000. Certaines politiques nationales sont exécutées par l'intermédiaire d'initiatives ayant trait à l'écosystème, d'autres non. Ces initiatives se ressemblent sous bien des aspects, mais elles présentent aussi des différences importantes.

**1.43** La façon dont la société envisage les enjeux environnementaux a beaucoup évolué au cours des dernières années. Il en est de même des attentes de la population et des institutions à l'égard des gouvernements, et des réponses présentées par ces derniers au moyen de leurs orientations de politique, de leurs approches et de leurs organismes. Notre travail nous a permis de mieux évaluer l'importance des défis auxquels fait face le gouvernement.

- **Un programme environnemental chargé et changeant.** Les gouvernements cherchent à résoudre des centaines de questions et de menaces réciproquement liées, dont la plupart dépassent les limites politiques classiques. L'approche du passé — axée sur des perturbations

aiguës, aisément constatées et provoquées par des substances uniques — a été remplacée par l'observation de perturbations subtiles, chroniques et de longue durée, causées par de nombreuses substances. L'intérêt pour les questions locales a aussi été remplacé par un intérêt pour les questions d'envergure globale.

- **Des attentes multiples.** Des milliers de personnes et d'organismes essaient d'influencer l'orientation donnée à la politique gouvernementale et le soutien accordé dans le bassin. Il arrive que leurs points de vue convergent mais, le plus souvent, les parties intéressées veulent adopter des approches fort divergentes pour résoudre les problèmes.
- **Des priorités multiples.** La protection de l'environnement n'est pas l'unique demande faite au gouvernement : la réduction du déficit, la croissance économique, la diversification des modes de prestation des services, l'union sociale et le gouvernement en direct sont d'autres domaines pour lesquels les groupes d'intérêts se disputent les rares ressources disponibles.
- **Privilégier l'action volontaire et la prévention.** L'industrie et d'autres parties intéressées incitent les gouvernements à remplacer la réglementation axée sur le « commandement et le contrôle » par un large éventail de formules comprenant les mesures volontaires et les stimulants économiques. Les gouvernements mêmes reconnaissent la nécessité de renoncer à l'approche caractérisée par la réaction et la correction en faveur de la prévision et de la prévention.
- **La participation du public et la transparence.** Le gouvernement fédéral a une « éthique de la consultation » — les ministères sont chargés de consulter le public et les parties intéressées au cours du processus d'élaboration des politiques. Cependant, le public recherche de plus en plus l'occasion de participer de façon continue au processus décisionnel, à l'établissement des priorités et à la cogestion des solutions. Il demande que l'information soit transparente et accessible.
- **Le partenariat et la reddition de comptes efficace.** Le gouvernement possède également une « éthique du partenariat » — tant les gouvernements que le public font la promotion du partenariat pour réaliser les objectifs environnementaux. Cependant, le recours accru à cette formule a amené d'autres préoccupations et a incité les parties intéressées, ainsi que notre bureau, à réclamer des rôles clairement définis, des engagements précis, une reddition de comptes efficace et un régime de rapports ouverts et francs.

### Nous regardons le gouvernement fédéral à la loupe

1.44 Pour chacun des domaines d'intérêt couverts dans le chapitre, nous décrivons brièvement les principales responsabilités fédérales et provinciales pertinentes. Toutefois, s'il est clair que les deux ordres de gouvernement partagent la responsabilité en ce qui a trait à la santé du bassin et de sa population, nos commentaires ne portent que sur le gouvernement fédéral et les moyens qu'il prend pour s'acquitter des responsabilités que décrivent les lois, les politiques et les programmes fédéraux.



**Objet du présent chapitre**

**1.45** Le présent chapitre répond à trois questions.

**1.46** Quel est l'état du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent? Nous présentons trois perspectives différentes : historique, scientifique et internationale (voir la section 2).

**1.47** Quel rôle le gouvernement fédéral joue-t-il dans la protection et la préservation de cet écosystème vital, et comment s'en acquitte-t-il? Nous entamons nos rapports de vérification détaillés sur chaque sujet en faisant un tour d'horizon des questions, du rôle et du mandat du gouvernement fédéral, de nos questions de vérification, de nos conclusions et de nos recommandations (voir les sections 3 à 8).

**1.48** Comment le gouvernement fédéral peut-il mieux jouer son rôle et promouvoir le développement durable du bassin pour les générations futures? Nous résumons nos principales observations et conclusions et nous discutons de leurs répercussions. Enfin, nous soumettons quelques idées sur la façon dont le gouvernement fédéral pourrait promouvoir davantage le développement durable dans le bassin (voir la section 9).