

## Section 3

# L'EAU

---

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





## L'EAU

### 3.1 Tour d'horizon et recommandations



Source : Bruce Littelljohn

**3.1.1** Dans tout le Canada et même dans le monde entier, la qualité et la disponibilité de l'eau sont des éléments essentiels de l'environnement, ainsi que du mode et de la qualité de vie. Pourquoi les Canadiens devraient-ils se préoccuper de l'eau? Les raisons sont multiples.

- Moins de la moitié des eaux douces du Canada sont utilisables. En effet, 60 p. 100 des eaux douces s'écoulent vers le nord en direction de l'Arctique, alors que 90 p. 100 des Canadiens vivent dans une étroite bande le long de la frontière sud du pays.
- L'industrie, l'agriculture et la population utilisent beaucoup d'eau et leurs activités peuvent en affecter gravement la qualité. Les Canadiens utilisent tous les jours deux fois plus d'eau par habitant que l'Européen moyen.
- De nombreuses substances sont déversées dans les cours d'eau du bassin et, de là, se retrouvent dans les aliments et l'eau. La concentration et la toxicité de certaines de ces substances augmentent avec le temps.
- La croissance démographique régionale, le changement climatique et les prélèvements d'eau à grande échelle en vue de l'exportation pourraient compromettre la disponibilité d'eau douce renouvelable pour les générations à venir.

Ce sont là d'importantes questions pour tous les Canadiens, et en particulier pour ceux qui vivent dans le plus grand bassin hydrographique d'eau douce du monde — le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

**3.1.2** La qualité de l'eau potable dans le bassin est l'une des principales préoccupations environnementales des personnes qui y vivent. Les produits chimiques, le phosphore et d'autres polluants contaminent les Grands Lacs et le Saint-Laurent depuis le début des années 1900. Certains de ces polluants sont rejetés directement dans les cours d'eau par les industries et les municipalités; d'autres viennent de sources diffuses (sources non ponctuelles) comme les terres agricoles, et d'autres encore viennent de sources éloignées et sont transportés dans l'air. Bon nombre de ces contaminants peuvent s'accumuler dans les sédiments pour se retrouver plus tard en suspension dans l'eau.

**3.1.3** L'eau douce devient une des ressources les plus recherchées du monde. Même si les Grands Lacs contiennent de l'eau douce en abondance, cette source n'est pas infinie. Par le passé, et aujourd'hui, il y a eu un éventail de propositions visant à prélever ou à détourner de l'eau du bassin. La demande d'eau augmente aussi dans le bassin lui-même. La disponibilité et la gestion de

### Le rôle et le mandat du gouvernement fédéral

l'eau douce deviennent l'un des plus grands défis environnementaux, sociaux et politiques du XXI<sup>e</sup> siècle.

**3.1.4** Le gouvernement fédéral a besoin d'information scientifique variée pour s'acquitter de ses responsabilités. Il lui faut de l'information sur la qualité de l'eau, notamment la présence et l'évolution des contaminants dans les plans d'eau et l'eau potable. Il lui faut aussi de l'information sur la quantité d'eau, telle que les débits, les niveaux d'eau et l'eau souterraine.

**3.1.5** Au moins neuf textes législatifs fédéraux établissent un grand nombre de responsabilités en ce qui a trait à la gestion des eaux douces par le gouvernement fédéral. Un certain nombre d'ententes, de politiques et de programmes définissent davantage ces responsabilités.

**3.1.6** Six ministères fédéraux jouent un rôle actif dans l'engagement qu'a pris le gouvernement d'assurer un approvisionnement en eau salubre dans le bassin. Environnement Canada, en tant que ministre directeur, est le plus actif. Les autres ministères concernés sont Pêches et Océans, Santé Canada, Ressources naturelles Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada, et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Ces ministères ont un vaste engagement collectif vis-à-vis du bassin.

**3.1.7** Aux termes de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, le ministre de l'Environnement peut conclure des ententes avec les gouvernements provinciaux pour restaurer et protéger les plans d'eau d'intérêt national. La *Loi* autorise en outre le Ministre à entreprendre des recherches et à recueillir des données afin d'élaborer, pour les eaux d'importance nationale, des plans de gestion d'ensemble en collaboration avec les provinces qui ont un intérêt dans ces eaux. S'il est impossible d'en arriver à une entente avec les provinces, la *Loi* stipule que le Ministre doit élaborer des plans et les mettre en œuvre sans elles lorsqu'il s'agit d'eaux fédérales, internationales, frontalières ou relevant de plus d'une compétence.

**3.1.8** Des dispositions de la *Loi sur les pêches* interdisent le rejet de substances nocives dans les eaux où vivent des poissons. La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, administrée par Environnement Canada et Santé Canada, charge le gouvernement fédéral de protéger l'environnement et la santé humaine contre l'utilisation et le rejet de substances toxiques, de polluants et de déchets. Santé Canada a pour responsabilité, entre autres, de protéger les Canadiens contre les risques pour la santé liés à l'eau et contre la transmission des maladies par l'eau. Le Ministère joue un rôle clé dans l'élaboration de lignes directrices pour la qualité de l'eau potable.

**3.1.9** Des traités internationaux, comme l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, conclu entre le Canada et les États-Unis, fixent des obligations précises, tout comme les ententes entre le gouvernement du Canada et celui du Québec et de l'Ontario, ainsi que les initiatives du gouvernement fédéral axées sur les écosystèmes des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

**3.1.10** Le gouvernement fédéral a adopté en 1987 la Politique fédérale relative aux eaux. Cette politique a pour objectif d'encourager une utilisation

rationnelle et équitable de l'eau douce au Canada, de manière à satisfaire les besoins sociaux, économiques et environnementaux des générations actuelles et futures. Elle définit des buts et des stratégies pour la gestion de l'eau, ainsi qu'une série d'engagements. L'engagement envers une tarification réaliste de l'eau — c'est-à-dire la facturation de la valeur réelle de la ressource et de sa livraison — caractérise depuis longtemps la position du gouvernement fédéral.

### L'objet de la vérification

**3.1.11** Nous avons examiné dans quelle mesure le gouvernement fédéral a bien respecté ses engagements, appliqué de saines pratiques de gestion et mis en place des structures de régie satisfaisantes. Plus précisément, nous avons examiné les efforts que le gouvernement fédéral a déployés pour réduire la contamination de l'eau par les effluents industriels et municipaux et pour assainir les sédiments contaminés (voir la section 3.2) — en particulier dans 17 secteurs préoccupants autour des Grands Lacs (voir la section 3.3).

**3.1.12** Nous avons examiné le rôle du gouvernement fédéral dans la sauvegarde de l'eau potable (voir la section 3.4) et son rendement en ce qui a trait à la surveillance des eaux de surface et de la quantité d'eau dans les aquifères. Nous avons aussi porté attention à ce qu'il fait pour empêcher les prélèvements d'eau à grande échelle en vue de l'exportation, ainsi qu'aux mesures qu'il prend pour encourager une utilisation plus efficace de l'eau par les Canadiens (voir la section 3.5).

**3.1.13** Nous avons ensuite évalué le rendement du gouvernement fédéral à un niveau plus vaste. Comment a-t-il planifié ses activités dans les aires d'alimentation du bassin? (Voir la section 3.6). Comment fixe-t-il ses priorités en matière d'eau douce, et comment a-t-il mis en œuvre sa Politique fédérale relative aux eaux de 1987? (Voir la section 3.7).

### Nos constatations

**3.1.14 En général.** Le gouvernement fédéral et ses partenaires sont actifs depuis plusieurs décennies dans le bassin et ont obtenu certains résultats positifs. Les règlements fédéraux et provinciaux visant à limiter les émissions toxiques de l'industrie, les investissements dans des installations de traitement des eaux d'égout, et les mesures visant à empêcher les prélèvements d'eau à grande échelle sont des exemples d'actions qui ont eu des résultats positifs dans le bassin. Le travail est toutefois loin d'être terminé; les tendances récentes montrent en effet que certains aspects de la qualité de l'eau dans le bassin pourraient être en train de se détériorer.

**3.1.15** Dans ce contexte, l'ambiguïté des engagements du gouvernement fédéral constitue donc notre principale préoccupation. Nous avons souvent vu des ministères fédéraux faire des choses sans avoir clairement défini ce qu'ils voulaient réaliser. Assainir les sédiments contaminés, faire retirer des secteurs préoccupants de la liste, promouvoir une tarification réaliste de l'eau, et protéger la santé humaine en s'assurant que la population sait quand il peut être dangereux de boire l'eau ou de manger les poissons du bassin — ce sont là des domaines dans lesquels les engagements du fédéral sont mal définis. En fait, les ministères fédéraux définissent souvent leur rôle comme étant d'appuyer les priorités des autres plutôt que les leurs.

**3.1.16** Le gouvernement ne dispose pas de l'information de base dont il a besoin pour élaborer des priorités et des plans d'action. Ainsi, il n'a pas de vue d'ensemble des nombreux contaminants présents dans le bassin, ni de la contribution de l'eau souterraine au bassin. 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 contribueront ces mesures.

**3.1.17 Contaminants.** L'engagement continu du gouvernement fédéral et les mesures prises depuis 30 ans pour faire en sorte que l'industrie réduise son apport de contaminants dans le bassin ont aidé à améliorer la qualité de l'eau dans tout le bassin.

**3.1.18** Les effluents municipaux demeurent toutefois une grave source de contamination. Les systèmes municipaux qui ne sont pas conçus pour éliminer tout l'éventail des substances présentes dans les effluents laissent ces dernières se déverser dans les plans d'eau sans avoir subi de traitement approprié. Après 30 ans d'améliorations, 40 p. 100 des effluents municipaux des villes que nous avons considérées ne reçoivent toujours qu'un traitement primaire. Ce genre de progrès pourrait ne pas suffire pour atteindre les objectifs du gouvernement fédéral.

**3.1.19** L'approche du gouvernement fédéral face aux effluents des stations d'épuration et des points de déversement municipaux a été extrêmement différente de celle adoptée vis-à-vis des effluents industriels. Il n'a pas eu recours à ses pouvoirs de réglementation, mais s'est plutôt attaché à fournir un appui financier aux municipalités. Plus récemment, Environnement Canada a élaboré avec les provinces une stratégie nationale à l'égard des effluents d'eaux usées municipales.

**3.1.20 Sédiments contaminés.** Les sédiments contaminés sont le résultat d'années d'inaction du gouvernement, pendant lesquelles les installations industrielles et les municipalités ont rejeté d'importants volumes d'effluents traités insuffisamment, voire pas du tout, directement dans les lacs et cours d'eau du bassin. Il y a des sédiments contaminés dans tous les secteurs préoccupants ainsi que dans des douzaines de sites le long du fleuve Saint-Laurent. Le gouvernement fédéral a mené des études sur les sédiments contaminés et participé à l'assainissement de certains des sites. Il n'a toutefois pas pris d'engagement précis et n'a pas élaboré de plan d'action à long terme pour assainir les sédiments contaminés. Dans de nombreux sites, on attend encore que des mesures soient prises.

**3.1.21 Secteurs préoccupants.** En 1985, la Commission mixte internationale ainsi que les gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis, le gouvernement de l'Ontario et les gouvernements de certains États américains ont désigné, le long des berges des Grands Lacs, 42 secteurs géographiques préoccupants qui s'étaient considérablement détériorés; un autre a été ajouté en 1991. Douze sont situés en Ontario et cinq autres, le long de cours d'eau reliant les lacs, sont partagés par le Canada et les États-Unis. Le gouvernement fédéral a établi des structures permettant d'intervenir dans les

secteurs préoccupants. De manière générale, il a bien géré son Fonds d'assainissement en aidant à la mise en œuvre de projets dans des secteurs préoccupants, même s'il devrait mieux justifier ses dépenses dans l'avenir.

**3.1.22** Seize des 17 secteurs préoccupants recensés au Canada en 1985 demeurent préoccupants. Le gouvernement fédéral n'a pas encore décidé ce qu'il veut accomplir en priorité dans les secteurs préoccupants. On ne sait pas trop quand ni comment il a l'intention de restaurer les secteurs préoccupants qui restent et de les faire retirer de la liste. Le gouvernement fédéral doit faire preuve d'un appui et d'un leadership plus marqués dans l'établissement des priorités, la création de liens solides entre les interventions proposées et les critères de retrait de la liste des secteurs préoccupants, ainsi que dans son rôle d'intermédiaire dans la coordination des mesures d'autres gouvernements ou organismes.

**3.1.23 Eau potable.** En général, la qualité de l'eau potable au Canada est considérée comme bonne, mais des événements récents ont miné la confiance du public. L'eau potable est principalement de compétence provinciale. Depuis 1968, Santé Canada a joué un rôle clé dans l'élaboration de lignes directrices en matière de qualité de l'eau potable afin de protéger la santé des Canadiens. Toutefois, le Ministère ne connaît pas la qualité de l'eau potable dans l'ensemble du pays et ne sait pas si les provinces utilisent les lignes directrices.

**3.1.24 Surveillance et planification de la qualité de l'eau.** Environnement Canada respecte ses obligations de base en ce qui a trait à la surveillance de l'eau pour vérifier la présence de contaminants visés par l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. La connaissance des changements de la qualité de l'eau par le gouvernement fédéral est cependant basée sur un nombre limité de substances reconnues comme nocives pour la santé humaine. De nombreuses substances ne sont pas surveillées du tout.

**3.1.25** Le gouvernement fédéral, de concert avec ses partenaires, a beaucoup de travail à faire pour comprendre les risques qui pèsent sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et le Saint-Laurent. Il doit aussi mieux centrer ses efforts. On sait en général quels sont les contaminants critiques présents, mais on ne connaît pas toujours leurs sources. Près de 14 ans après que le gouvernement s'est engagé à élaborer des plans d'aménagement panlacustre, la plupart de ceux-ci en sont encore aux premiers stades de développement. Au sein du bassin, les plans qui existent ont tendance à présenter certaines lacunes. On ne voit pas clairement quand les plans seront terminés et on ne sait pas si le gouvernement les utilisera comme orientation stratégique pour la prise de mesures d'assainissement des Grands Lacs, par d'autres ou par lui-même.

**3.1.26 Prélèvement massif d'eau.** L'exportation massive ou le détournement d'eau préoccupent grandement les Canadiens. Le gouvernement fédéral a pris des mesures afin de mettre en œuvre, en collaboration avec les provinces, une stratégie visant les prélèvements massifs d'eau. Nous remarquons toutefois qu'il a fallu plus de dix ans pour que le gouvernement prenne des mesures

après l'engagement qu'il a pris dans sa politique de 1987. La stratégie n'était pas encore complète à la fin de notre vérification, et il n'est pas certain qu'elle suffira pour empêcher les exportations de grandes quantités d'eau douce du Canada.

**3.1.27 Eau souterraine.** Les nappes d'eaux souterraines sont la principale source d'eau potable pour 28 p. 100 des résidents de l'Ontario et du Québec. En 1987, constatant que les connaissances des eaux souterraines dans le bassin étaient incomplètes, le gouvernement fédéral s'est engagé à parfaire ses connaissances sur les nappes d'eaux souterraines. Depuis lors, il a toutefois peu amélioré ses connaissances sur les eaux souterraines dans le bassin. Ses connaissances sont demeurées fragmentées et incomplètes.

**3.1.28 La Politique fédérale relative aux eaux.** En 1987, le gouvernement fédéral a adopté sa politique relative aux eaux. Celle-ci a néanmoins été laissée de côté, car les fonds et les responsabilités précises des ministères n'ont pas été attribués. La question de savoir lesquelles des 5 stratégies ou des 25 énoncés de principe et activités connexes de la Politique fédérale relative aux eaux demeuraient des priorités est devenue peu claire. Au fil des années, le gouvernement n'a pas adopté de stratégie cohérente et claire pour mettre à jour la Politique. Le calendrier de mise à jour de la politique, et des rôles et responsabilités connexes des ministères, qu'ils fassent partie d'une stratégie nationale ou non, n'est pas clair.

**3.1.29** La Politique fédérale relative aux eaux de 1987 a engagé le gouvernement fédéral à faire la promotion des principes d'une tarification réaliste et de l'utilisateur payeur, et à les mettre en œuvre. Le gouvernement fédéral n'a pas bien mis en œuvre sa politique visant à réduire la consommation domestique d'eau au pays par le biais de la gestion de la demande et d'une tarification réaliste. La conception de ses programmes de financement n'encourage pas expressément la tarification de l'eau telle qu'énoncée dans sa politique sur l'eau.

### Nos recommandations

**3.1.30** Nos constatations montrent que le gouvernement fédéral doit fixer ses priorités en matière d'eau douce et clarifier ses engagements afin de les atteindre. En collaboration avec ses partenaires, il doit élaborer des plans réalistes assortis d'échéanciers et d'une responsabilisation claire, s'en tenir à ses plans, et fournir de l'information ouverte et transparente sur les résultats atteints.

**3.1.31** Environnement Canada devrait réévaluer son rôle, énoncer clairement ses responsabilités et ses engagements en matière de gestion des eaux douces dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Le Ministère devrait aussi préciser l'engagement auquel il s'attend de la part d'autres ministères fédéraux, notamment en ce qui concerne les points suivants :

- parachever les interventions requises pour faire retirer les secteurs préoccupants de la liste;
- assainir les sédiments contaminés dans les secteurs préoccupants et autres endroits du bassin où ils constituent un problème environnemental important;



- élaborer des plans d'aménagement panlacustre pour les Grands Lacs;
- promouvoir la notion de « tarification réaliste » telle qu'énoncée dans la Politique fédérale relative aux eaux.

**3.1.32** Environnement Canada, avec dans la mesure du possible la participation d'autres organismes, devrait élaborer des plans d'action clairs pour honorer ses engagements en matière de gestion d'eau douce. Le Ministère devrait aussi élaborer des initiatives pour mettre ces plans en œuvre, en particulier dans les domaines suivants :

- assainir les sédiments contaminés, en collaboration avec les provinces et l'industrie dans la mesure du possible;
- promouvoir une tarification réaliste de l'eau, gérer la demande d'eau et traiter les eaux d'égout des municipalités (ce volet pourrait inclure un appui des programmes de financement administrés par le Secrétariat du Conseil du Trésor ou d'autres ministères fédéraux);
- améliorer la qualité de l'eau dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, par l'entremise de plans d'aménagement panlacustre ou d'autres plans de gestion exhaustifs, comme l'indique la *Loi sur les ressources en eau du Canada*.

**3.1.33** Le gouvernement fédéral devrait recueillir l'information nécessaire pour gérer l'eau douce, et ce de la manière suivante :

- Ressources naturelles Canada, de concert avec Environnement Canada, devrait établir une base de connaissances sur les eaux souterraines du bassin qui permette de comprendre leur contribution à la disponibilité d'eau de surface. Il faudrait porter une attention particulière aux aquifères clés, à leur géologie, aux apports potentiels d'eau et aux prélèvements actuels.
- Environnement Canada devrait recueillir suffisamment d'information sur les contaminants clés dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent et sur leurs sources, afin de fixer les priorités d'action.

**3.1.34** Santé Canada devrait énoncer clairement ses responsabilités dans le bassin en matière de protection de la santé humaine contre les contaminants potentiels de l'eau potable. Dans le cadre de cet effort, il devrait entreprendre, en collaboration avec le Sous-comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable, si possible, de revoir l'état de la qualité de l'eau potable, y compris la conformité avec les lignes directrices pour la qualité de l'eau potable, l'accès du public à de l'information sur la qualité de l'eau potable, et le besoin de normes nationales exécutoires pour l'eau potable.

(Les réponses des ministères se trouvent dans le sommaire.)

## 3.2 Les contaminants : directement des canalisations dans l'eau

### L'enjeu

**3.2.1** Des substances chimiques, du phosphore et d'autres polluants contaminent le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent depuis le début des années 1900. Nombre de ces contaminants sont rejetés directement dans les cours d'eau. Les effluents industriels et les eaux d'égout municipales qui se déversent dans les Grands Lacs et le fleuve Saint-Laurent provoquent une contamination de l'eau, qui s'accumule et persiste dans tout le bassin. De plus, ces effluents contaminent les sédiments situés à proximité des canalisations, sédiments qui peuvent par la suite être remis en suspension dans l'eau.



Les effluents industriels et les eaux d'égout municipales s'accumulent et persistent dans tout le bassin.

Source : Environmental Protection Agency des États-Unis

### Le rôle du gouvernement fédéral

**3.2.2** Le gouvernement fédéral partage la responsabilité de restaurer et de protéger l'écosystème du bassin, y compris la santé humaine. Depuis plus de 20 ans, il concentre ses efforts sur la réduction de la pollution dans le bassin et il s'est engagé à contribuer à l'assainissement des effluents industriels et municipaux et des sédiments contaminés.

**3.2.3** Les gouvernements provinciaux jouent aussi un rôle important, étant donné qu'ils ont pour responsabilité de réglementer l'industrie. Ils ont également pour responsabilité de fixer des normes et des lignes directrices pour les effluents municipaux. L'Ontario et le Québec ont fait de la réduction des polluants de source ponctuelle (une seule source connue de déversement) une priorité. La responsabilité de la réglementation de certaines industries est partagée entre le gouvernement fédéral et celui des provinces.

### Questions posées lors de la vérification

**3.2.4** Quels sont les engagements du gouvernement fédéral en matière de réduction des polluants de source ponctuelle et des sédiments contaminés par ces polluants? Qu'a fait le gouvernement fédéral? A-t-il été efficace?

### Le contexte

#### Les mesures fédérales ont aidé à réduire les effluents industriels

**3.2.5** La *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et la *Loi sur les pêches* confèrent au gouvernement fédéral le pouvoir d'exiger que les rejets de substances toxiques ou nocives soient réduits. Aux termes de l'Accord relatif

à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, du programme Grands Lacs 2000, et de l'Accord Canada-Ontario sur l'écosystème du bassin des Grands Lacs, le gouvernement fédéral doit s'attaquer à la question de la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, en particulier dans les 17 secteurs préoccupants situés en Ontario. Dans 14 de ces secteurs, la contamination de l'eau est due surtout aux rejets industriels. Au Québec, en vertu du programme Saint-Laurent Vision 2000, les gouvernements fédéral et provincial se sont engagés à collaborer pour réduire les effluents industriels.

**3.2.6** Nous avons étudié les progrès déclarés par 54 installations industrielles identifiées comme prioritaires dans les plans d'assainissement des 17 secteurs préoccupants de l'Ontario. Nous avons aussi examiné les rapports de Saint-Laurent Vision 2000 concernant les progrès réalisés dans 86 installations industrielles du Québec qui étaient identifiées comme prioritaires dans les deux premières phases du programme. Nous avons en outre examiné l'information fournie par les entreprises dans le cadre de Grands Lacs 2000 et de Saint-Laurent Vision 2000, les données transmises au gouvernement fédéral dans le cadre de l'Inventaire national des rejets de polluants, et les changements de la qualité de l'eau déterminés par Environnement Canada.

#### Le saviez-vous?

- Montant que l'industrie a consacré à l'amélioration de la performance environnementale dans le bassin : **au moins 1,5 milliard de dollars**
- Pourcentage de réduction des dioxines dans le lac Supérieur de 1990 à 1999 : **95 %**
- Pourcentage de réduction du 1,2,4 trichlorobenzène dans le fleuve Saint-Laurent de 1991 à 1995 : **73 %**
- Pourcentage de réduction du phénanthrène dans le lac Ontario de 1988 à 1993 : **entre 92 et 98 %**

**3.2.7** Les gouvernements fédéral et provinciaux réglementent de nombreuses substances toxiques dans les principaux secteurs industriels autour du bassin. Au début des années 1990, par exemple, les deux ordres de gouvernement ont adopté des réglementations visant à limiter les émissions dans l'industrie des pâtes et papiers. Cette industrie a ainsi réduit de plus de 90 p. 100 ses rejets de dioxines et de furanes, deux groupes de substances très toxiques. D'autres industries ont également réduit leurs émissions de substances définies comme toxiques aux termes de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et en vertu de règlements de l'Ontario et du Québec. En général, les grosses installations industrielles traitent les substances chimiques présentes dans leurs eaux usées avant de les rejeter dans les cours d'eau. Le gouvernement fédéral, qui surveille la présence de douzaines de ces polluants industriels dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, a constaté une réduction constante des concentrations de ces substances dans tout le bassin.

**3.2.8** Les industries dans l'ensemble du bassin ont fait des investissements considérables pour que leurs usines soient moins polluantes. Des 140 entreprises étudiées dans notre rapport d'analyse, 50 indiquent qu'elles ont investi au moins 1,5 milliard de dollars dans des installations et procédés industriels plus respectueux de l'environnement au cours des dix dernières années, et ce, en partie pour se conformer à des réglementations plus strictes (voir l'étude de cas intitulée *L'amélioration de la performance environnementale*). Le gouvernement fédéral, dans le cadre du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000, a investi environ 700 000 \$ dans le secteur industriel de l'Ontario (excluant les sédiments contaminés), mais le programme Interactions communautaires du Québec n'a financé aucun projet de modernisation de l'industrie. Pour réduire les émissions toxiques, le gouvernement fédéral a introduit des mesures volontaires et des ententes sectorielles, et il y a de plus en plus recours. Des vérifications précédentes

effectuées par notre bureau et Environnement Canada ont fait part de préoccupations quant à l'efficacité de ces mesures et de ces ententes.

**3.2.9** L'engagement continu du gouvernement fédéral et les mesures qu'il a prises depuis 30 ans pour faire en sorte que l'industrie réduise ses rejets de contaminants dans le bassin ont aidé à améliorer la qualité de l'eau dans tout le bassin.

#### L'amélioration de la performance environnementale

##### La réglementation influe sur l'industrie des pâtes et papiers

La Bowater Inc. (autrefois Avenor Inc.) exploite une usine de pâtes et papiers à Thunder Bay (Ontario). Cette usine déverse des effluents dans la rivière Kaministiquia directement en amont du bassin d'évitage Westford. Jusqu'en 1990, la Bowater était l'une des principales sources de pollution de l'eau dans le secteur préoccupant de Thunder Bay.

Les réglementations adoptées par le gouvernement fédéral et celui de l'Ontario au début des années 1990 ont fortement contribué à la prise de mesures par l'usine pour réduire ses rejets dans les eaux de surface. L'entreprise indique qu'elle a dépensé plus de 69 millions de dollars au cours des dix dernières années pour apporter un certain nombre d'améliorations à l'usine, dont les suivantes :

1990 – Construction d'une station de traitement secondaire (phase I) des effluents de la fabrique de pâte kraft.

1994 – Conversion de la fabrique de pâte kraft au blanchiment sans chlore élémentaire.

1995 – Construction d'une station de traitement secondaire (phase II).

1998 – Certification ISO 14001 du système de gestion de l'environnement.

Ces changements ont entraîné des améliorations considérables des rejets de l'usine dans les eaux de surface au cours des dix dernières années. Ainsi, en 1990, l'usine déversait quotidiennement environ neuf parties par quadrillion de dioxines et sept parties par quadrillion de furanes. Ces concentrations dans les effluents sont maintenant inférieures au seuil de détection, soit une réduction de plus de 90 p. 100 de chacun des deux contaminants.

#### Traitement des eaux usées municipales — Il reste encore beaucoup à faire

**3.2.10** Des quantités importantes de contaminants sont rejetées par les stations municipales d'épuration des eaux d'égout. Le traitement de ces effluents est essentiellement la responsabilité des gouvernements provinciaux et des administrations municipales.

**3.2.11** En moyenne, chaque jour, près de sept millions et demi de mètres cubes d'eaux usées de 60 des plus grosses municipalités du Québec et de l'Ontario s'écoulent directement dans le bassin. Ce volume inclut à la fois des eaux usées et des déchets de milliers de petites installations industrielles qui utilisent les stations d'épuration municipales. Dans certains cas, l'eau est rejetée directement dans les cours d'eau, sans traitement. Même lorsqu'il y a traitement, les stations d'épuration n'ont pas toutes la même efficacité. En général, les stations qui ne pratiquent qu'un traitement primaire laissent des

**Le saviez-vous?****Ontario**

- Quantité d'eaux d'égout générées chaque jour par 40 villes du bassin qui ont une population supérieure à 48 000 personnes : **4,2 millions de mètres cubes**
- Montant des subventions fournies par le gouvernement fédéral pour les infrastructures dans le cadre de projets d'égout dans 23 villes : **plus de 31 millions de dollars**
- Montant des subventions fournies par le gouvernement provincial et les administrations municipales pour les infrastructures dans le cadre de ces mêmes projets : **plus de 106 millions de dollars**
- Pourcentage des eaux d'égout traitées aux différents niveaux pour 1999-2000 :
  - primaire : **6,5 %**
  - secondaire : **24,5 %**
  - tertiaire : **68,9 %**

**Québec**

- Quantité d'eaux d'égout générées chaque jour par 20 villes du bassin qui ont une population supérieure à 48 000 personnes : **3,3 millions de mètres cubes**
- Montant des subventions fournies par le gouvernement fédéral pour les infrastructures dans le cadre de projets d'égout dans 8 villes : **plus de 26 millions de dollars**
- Montant des subventions fournies par le gouvernement provincial et les administrations municipales pour les infrastructures dans le cadre de ces mêmes projets : **plus de 56 millions de dollars**
- Pourcentage des eaux d'égout traitées aux différents niveaux pour 1999-2000 :
  - primaire : **82,4 %**
  - secondaire : **17,6 %**
  - tertiaire : **0 %**

impuretés biologiques et chimiques s'écouler dans les cours d'eau. Le traitement secondaire élimine habituellement les impuretés biologiques, mais agit peu sur les substances chimiques déversées dans le système d'égout. Le traitement tertiaire, par contre, tend à éliminer la plupart des types d'impuretés et peut donc ramener l'eau à un état proche de son état original.

**3.2.12** Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné les rapports des stations d'épuration municipales de 40 villes de l'Ontario et de 20 villes du Québec. Ces villes ont chacune une population de plus de 48 000 habitants, et les effluents de leurs eaux d'égout se déversent directement ou indirectement dans les Grands Lacs ou dans le Saint-Laurent. Nous avons examiné les contributions faites par le gouvernement fédéral pour améliorer l'infrastructure municipale dans ces villes.

**3.2.13** Le Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000 du gouvernement fédéral et les subventions du programme Travaux d'infrastructure Canada ont contribué à améliorer le traitement des eaux d'égout. Ainsi, dans les secteurs préoccupants, le Fonds d'assainissement a versé plus de 6,5 millions de dollars pour des études et des projets pilotes destinés à optimiser l'efficacité des stations d'épuration des eaux usées et à réduire au minimum les impacts environnementaux des effluents de ces stations.

**3.2.14** Les gouvernements fédéral et provinciaux et les administrations municipales ont partagé les coûts du programme Travaux d'infrastructure Canada. On y a eu recours pour des initiatives telles que l'amélioration de routes, la construction de centres communautaires et l'amélioration de stations municipales d'épuration des eaux d'égout. Le programme n'était pas assorti de critères visant des objectifs environnementaux précis, par exemple moderniser les stations d'épuration des eaux d'égout pour qu'elles répondent aux normes du traitement tertiaire. Par l'entremise de ce programme, le gouvernement fédéral a versé, entre 1994 et 1999, plus de 31 millions de dollars pour des projets d'épuration des eaux d'égout dans 23 des 40 villes de l'Ontario incluses dans notre vérification. Au Québec, le programme Travaux d'infrastructure Canada a consacré plus de 26 millions de dollars à des projets de modernisation des stations d'épuration dans 8 des 20 villes du Québec que nous avons examinées.

**3.2.15** Après la signature par le gouvernement fédéral du premier Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, en 1972, de nombreuses municipalités de l'Ontario ont commencé à améliorer leurs installations d'épuration des eaux d'égout. En conséquence, plus de 68 p. 100 des eaux usées des plus importantes municipalités de cette province reçoivent un traitement tertiaire. Les municipalités du Québec ne leur ont emboîté le pas que plus de dix ans plus tard, et plus 80 p. 100 des eaux d'égout des plus grandes d'entre elles ne reçoivent encore qu'un traitement primaire.

**3.2.16** Après 30 ans d'améliorations, 40 p. 100 des effluents municipaux des villes examinées ne reçoivent toujours qu'un traitement primaire. Ce genre de progrès pourrait ne pas suffire pour atteindre les objectifs du gouvernement fédéral. Nombre de petites et moyennes entreprises déversent leurs effluents directement dans les réseaux d'égouts municipaux. Les systèmes municipaux

qui ne sont pas spécifiquement conçus pour éliminer les contaminants de ces effluents les laissent se déverser dans les lacs et les cours d'eau sans traitement approprié.

**3.2.17** L'approche du gouvernement fédéral face aux effluents des stations d'épuration et des points de déversement municipaux a été extrêmement différente de celle adoptée pour les effluents industriels. Il n'a pas eu recours à ses pouvoirs de réglementation, mais s'est plutôt attaché à fournir un appui financier aux municipalités. Environnement Canada a récemment collaboré avec les provinces afin d'élaborer une stratégie nationale à l'égard des effluents d'eaux usées municipales.

### **Les engagements au chapitre de l'assainissement des sédiments contaminés ne sont pas clairs**

**3.2.18** Les sédiments contaminés sont le résultat d'années d'inaction du gouvernement, au cours desquelles les installations industrielles et les municipalités ont rejeté d'importants volumes d'effluents dont le traitement était insuffisant, voire nul, directement dans les lacs et cours d'eau du bassin. On trouve des sédiments contaminés dans tous les secteurs préoccupants de l'Ontario et, au Québec, dans des douzaines de sites le long du Saint-Laurent. Des contaminants comme le mercure et les dioxines s'accumulent dans certains sédiments et sont absorbés par divers organismes. Certains de ces contaminants deviennent de plus en plus concentrés à mesure qu'ils remontent la chaîne alimentaire, et leurs effets s'amplifient, ce qui rend dangereuse la consommation de certains poissons. La contamination des sédiments restreint considérablement l'utilisation des rives situées à proximité. En outre, lorsque ces sédiments sont brassés et remis en suspension dans l'eau, ils peuvent libérer de bas niveaux de substances toxiques qui affectent la qualité de l'eau dans le bassin.

**3.2.19** Les coûts estimatifs de l'enlèvement et du nettoyage des sédiments contaminés que l'on retrouve dans les secteurs préoccupants du Canada vont de quelques dizaines de millions de dollars à plusieurs milliards de dollars. Outre l'aspect financier, il faut résoudre des problèmes scientifiques et techniques : comment enlever les sédiments contaminés et comment s'en débarrasser une fois qu'ils ont été enlevés? Certains ont préconisé de laisser faire la nature, avançant que, si on laisse les sédiments contaminés en place, ils seront enfouis au fil des ans sous des couches de nouveaux sédiments plus propres. D'autres sont d'avis que cette façon d'agir laisserait, en permanence, des sites inutilisables pour des aménagements récréatifs comme les marinas ou les plages.

**3.2.20** De toute évidence, le traitement des sédiments contaminés hérités du passé est une question complexe, et la responsabilité du gouvernement fédéral en matière d'assainissement de ces sédiments reste floue. Aux termes de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, le gouvernement fédéral s'est engagé à faire en sorte que des plans d'action soient élaborés et mis en œuvre relativement aux secteurs préoccupants, qui contiennent tous des sédiments contaminés. Qu'en est-il des sédiments contaminés situés en dehors des secteurs préoccupants? Quel est alors le rôle du gouvernement



fédéral lorsque l'industrie et les municipalités refusent d'être responsables de l'assainissement des sédiments et que la responsabilité de la contamination ne peut pas être prouvée? Faute de réponse à ces questions, les Canadiens ne savent pas exactement à quoi le gouvernement fédéral s'est engagé.

### Le saviez-vous?

#### Ontario

- Nombre de secteurs préoccupants où l'on a trouvé des sédiments contaminés : **17 secteurs**
- Nombre de secteurs préoccupants où l'on trouve encore des sédiments contaminés : **15 secteurs**
- Nombre de secteurs préoccupants qui contiennent des sédiments contaminés sur lesquels se penche Environnement Canada : **6 secteurs**
- Montant dépensé dans le cadre du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000 pour s'attaquer au problème des sédiments contaminés : **18,5 millions de dollars**
- Estimation de la quantité de sédiments contaminés faite par Environnement Canada en 1994 : **plus de 450 000 mètres cubes**

- Quantité de sédiments contaminés qui ont été assainis : **plus de 60 000 mètres cubes**

#### Québec

- Nombre de sites contenant des sédiments contaminés en 1989-1990 : **40 sites**
- Nombre de sites désignés prioritaires en 1993 : **16 sites**
- Montant dépensé dans le cadre de Saint-Laurent Vision 2000 pour s'attaquer au problème des sédiments contaminés : **1,3 million de dollars**
- Quantité de sédiments contaminés dans le bassin du Saint-Laurent : **inconnue**
- Quantité de sédiments contaminés qui ont été assainis : **inconnue**

### 3.2.21 On déploie des efforts dans certains secteurs préoccupants.

Environnement Canada a terminé des recherches visant à déterminer les caractéristiques des sédiments contaminés dans six secteurs préoccupants — le Saint-Laurent à Cornwall, Hamilton Harbour, St. Clair River, Détroit River, Toronto et Marathon dans Peninsula Harbour. Dans certains de ces secteurs, le Ministère compte assainir les sédiments contaminés et il prépare des stratégies de remise en état des sites. Au fil des ans, il a mené un certain nombre de projets pilotes à Hamilton Harbour. Environnement Canada a aussi élaboré des technologies novatrices d'assainissement des sédiments contaminés, en a fait la démonstration et maintient une base de données sur ces travaux. À ce jour, le gouvernement fédéral a consacré en Ontario plus de huit millions de dollars provenant du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000 à des études sur les sédiments, à des évaluations de la technologie et à des travaux connexes.

**3.2.22** Au moins dix millions de dollars provenant du Fonds d'assainissement ont été consacrés à des projets pilotes de remise en état et à l'assainissement proprement dit des sédiments. On a enlevé une certaine quantité de sédiments dans quatre secteurs préoccupants au minimum : Collingwood Harbour, Thunder Bay, Niagara River et Toronto. Le gouvernement fédéral aura affecté plus de cinq millions de dollars à l'évaluation et à l'assainissement des sédiments contaminés au site de la Northern Wood Preservers Inc., à Thunder Bay, lorsque les travaux seront terminés (voir l'étude de cas intitulée L'importance des partenariats engagés). Il est en pourparlers avec l'industrie à Cornwall, le long du fleuve Saint-Laurent, et à Hamilton Harbour afin d'en arriver à une entente sur les mesures à prendre en ce qui a trait aux sédiments contaminés dans ces deux endroits.

**3.2.23** Dans l'ensemble, peu de sédiments ont été enlevés ou assainis dans les secteurs préoccupants ou ailleurs dans les Grands Lacs. Environnement Canada avait déterminé les sites prioritaires en 1993 d'après les niveaux de contamination, mais les mesures à prendre dépendaient également des partenariats, des sources de contamination, de la faisabilité technique et d'autres facteurs. Le Ministère n'a pas élaboré de plans identifiant, pour chacun des sites, les mesures à prendre, les responsables de ces mesures, son propre rôle, ou encore la façon de partager les coûts liés à la réduction et au contrôle de la contamination des sédiments.

**3.2.24 Le Saint-Laurent n'a pas fait l'objet de mesures.** Environnement Canada étudie les sédiments contaminés du fleuve Saint-Laurent depuis le début des années 1970. Ses études ont permis de cerner les zones contaminées et de déterminer la qualité des sédiments dans le Saint-Laurent et ses trois lacs (le lac Saint-François, le lac Saint-Louis et le lac Saint-Pierre), ainsi que dans les ports de Montréal, de Trois-Rivières et de Québec. Le Ministère a mené au moins neuf études de sédiments dans huit zones

### L'importance des partenariats engagés

#### Assainissement des sédiments contaminés à Thunder Bay

Depuis une vingtaine d'années, on trouve des sédiments contaminés près des installations de la Northern Wood Preservers Inc., dans le port de Thunder Bay. Mentionnons par exemple les hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP), qui sont persistants et toxiques, et qui peuvent s'accumuler dans les organismes. La Commission mixte internationale, le Canada et l'Ontario ont désigné le port de Thunder Bay comme secteur préoccupant, en partie à cause de ces sédiments contaminés. Des organismes gouvernementaux, l'industrie et le public ont collaboré afin d'élaborer un plan d'assainissement qui fixe des objectifs et initiatives pour remettre le port en état. Le site de la Northern Wood Preservers Inc. est un élément clé de ce plan.

Environnement Canada et le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario (aujourd'hui, le ministère de l'Environnement de l'Ontario) a fixé des critères pour l'assainissement. Le critère principal était basé sur la toxicité des sédiments pour les organismes les plus susceptibles d'entrer en contact avec eux. Comme les sédiments présentant des concentrations de plus de 150 parties par million (ppm) de HAP totaux ont des effets toxiques biologiques graves, Environnement Canada et le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario ont recommandé que ces sédiments soient isolés ou enlevés des lacs. Ils ont également recommandé que les sédiments contenant entre 30 ppm et 150 ppm de HAP totaux soient isolés. Dans une étude menée en 1997, le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario a constaté que les sédiments contenant moins de 30 ppm de HAP totaux ne semblaient pas avoir d'effets biologiques toxiques; il a donc conclu que ces sédiments pouvaient être laissés en place pour s'assainir de façon naturelle.

Le facteur clé de l'assainissement des sédiments contaminés à ce site a été une entente signée en 1997 par Environnement Canada, le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario et les trois entreprises concernées : la Northern Wood Preservers Inc., l'Abitibi-Consolidated Inc. et la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada (aujourd'hui le Canadien National). Chaque entreprise a versé 1,5 million de dollars au projet, le ministère de l'Environnement et de l'Énergie de l'Ontario a affecté 1,5 million de dollars et Environnement Canada, 3,3 millions de dollars provenant du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000. Ce Fonds a en outre consacré 465 500 \$ à des études sur les sédiments.

En 2001, les cinq parties ont conclu un autre accord (comme le demandait la première entente) lorsque le total des coûts a dépassé 9,3 millions de dollars. Au 31 décembre 2000, elles avaient dépensé au total 14,7 millions de dollars. Le coût total pour réaliser le projet est estimé à 20 millions de dollars, la contribution du gouvernement fédéral dépassant 5 millions de dollars.

d'intervention prioritaire incluses dans notre vérification. Il a aussi étudié l'impact des sédiments contaminés sur les bélugas du Saint-Laurent.

**3.2.25** En 1989 et 1990, Environnement Canada a repéré 40 sites contaminés le long du Saint-Laurent et 25 autres qui auraient pu l'être. En 1993, il a défini 16 sites comme étant prioritaires. Le gouvernement fédéral n'a fait aucune mise à jour de son inventaire de sites depuis lors.

**3.2.26** Malgré toutes les études portant sur des sédiments contaminés du Saint-Laurent, peu d'entre eux ont été assainis. Une partie a été enlevée lors des travaux de dragage effectués pour l'entretien de la Voie maritime du Saint-Laurent et des installations portuaires. À Montréal, trois entreprises, le port de Montréal et Environnement Canada négocient une entente pour



résoudre le problème des sédiments contaminés dans le secteur 103 de la zone portuaire de Montréal. Des plans sont en cours d'élaboration avec l'industrie locale des environs de Valleyfield, au Québec, pour enlever les sédiments contaminés des eaux avoisinantes. À la fin de la présente vérification, cependant, aucun de ces efforts n'avait abouti à des ententes ou mesures officielles. Tout comme en Ontario, Environnement Canada n'a pas de plan ni de cadre coordonné pour réduire et contrôler les sites contaminés au Québec.

**3.2.27** Le gouvernement fédéral n'a ni engagements clairs, ni plan à long terme pour assainir les sédiments contaminés.

## Conclusion

**3.2.28** Dans l'ensemble, nous concluons que le gouvernement fédéral a montré son engagement vis-à-vis de l'industrie pour ce qui est de l'encourager à réduire les rejets toxiques, mais son engagement pour ce qui est d'encourager les municipalités a été beaucoup moindre. Il n'a fait la preuve que d'un engagement partiel pour ce qui est d'assainir les sédiments contaminés.

**3.2.29** Le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces, a bien réussi à inciter l'industrie à réduire ses rejets. Il a entre autres financé des programmes qui ont aidé les municipalités à améliorer le traitement des eaux d'égout, mais il ne les a pas directement encouragées à le faire. Le gouvernement fédéral a mené plusieurs études sur les sédiments contaminés et a participé à l'assainissement de certains sites. Il n'a toutefois pas pris d'engagement précis, n'a pas fixé de priorités et n'a pas élaboré de plan d'action pour assainir les sédiments contaminés.

## Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
❶ Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	<b>Engagements</b>	<b>Résultats</b>
	Élaborer et mettre en œuvre des programmes de réduction, de contrôle et de prévention pour les rejets industriels.	Les règlements du gouvernement en ce qui concerne l'application de la <i>Loi canadienne sur la protection de l'environnement</i> et de la <i>Loi sur les pêches</i> ont conduit l'industrie à investir au moins 1,5 milliard de dollars pour réduire ses effluents.  Ces règlements ont permis de réduire de façon importante certains rejets industriels.  Le gouvernement ne dispose pas d'un aperçu de ce qui reste à faire en ce qui concerne les effluents industriels.
	Élaborer et mettre en œuvre des programmes de réduction et de contrôle pour les rejets municipaux.	Le gouvernement a versé plus de 60 millions de dollars pour moderniser l'infrastructure de traitement des eaux d'égout; il reste cependant beaucoup à faire.
	Élaborer et mettre en œuvre des programmes de réduction et de contrôle pour les sédiments contaminés.	Le gouvernement a dépensé près de 20 millions de dollars pour diverses études et activités; la majeure partie des sédiments contaminés n'ont cependant pas fait l'objet de mesures.  Le degré d'engagement du gouvernement face au problème des sédiments contaminés est inconnu.
Évaluer le rendement du gouvernement		
❷ Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>
	Le gouvernement a utilisé des outils (par exemple, législation, ententes fiscales, recherches) pour résoudre le problème des effluents.  Il a créé une base de données publique pour faire connaître les techniques d'assainissement utilisées dans les Grands Lacs.	Le gouvernement n'a pas attribué de priorité au problème des effluents.  Il n'a pas élaboré de plan pour assainir les sédiments contaminés dans le bassin.  Il ne dispose pas d'indicateurs pour mesurer les progrès et les tendances.
❸ Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	Le gouvernement, de concert avec les provinces, a réglementé l'industrie pour protéger l'intérêt du public.  Il a créé l'Inventaire national des rejets de polluants pour faire rapport sur les rejets des installations industrielles.	Le gouvernement n'a pas d'obligation redditionnelle claire quant à l'assainissement des sédiments contaminés.

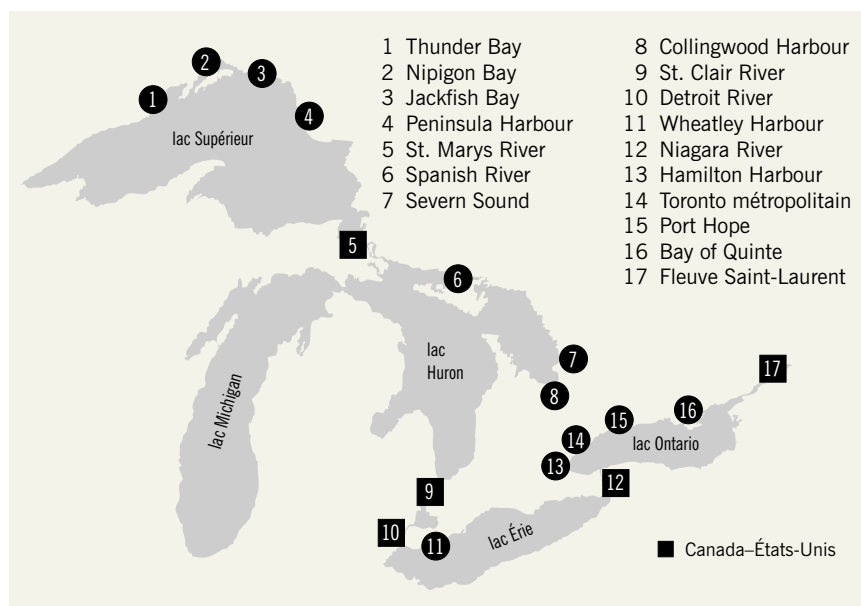
### 3.3 Secteurs préoccupants de l'Ontario : entreprendre la décontamination

#### L'enjeu

**3.3.1** Durant les années 1970 et 1980, de nombreux secteurs le long des Grands Lacs étaient gravement contaminés. Des proliférations d'algues étouffaient les baies et les ports, et beaucoup de gens considéraient que le lac Érié se mourait. La contamination bactérienne entraînait la fermeture de plages; on trouvait des oiseaux au bec tordu et on capturait des poissons affligés de tumeurs énormes. La contamination chimique a obligé à limiter la consommation de poisson. L'odeur putride de l'eau empêchait toute utilisation des secteurs riverains des lacs.

**3.3.2** En 1985, la Commission mixte internationale, les gouvernements du Canada et de l'Ontario, ainsi que les gouvernements des États-Unis et d'États américains ont désigné, le long des berges des Grands Lacs, 42 secteurs géographiques préoccupants qui s'étaient considérablement détériorés; un autre a été ajouté en 1991. Douze secteurs sont en Ontario et cinq autres, situés le long de cours d'eau reliant les lacs, sont partagés entre le Canada et les États-Unis (voir la pièce 3.1). Le protocole de 1987 à l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs précisait que les secteurs préoccupants étaient les zones les plus polluées du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, celles qui nécessitaient des mesures urgentes.

#### Pièce 3.1 Secteurs préoccupants canadiens dans le bassin



**3.3.3** Dans ce protocole de 1987, le Canada et les États-Unis ont établi une liste de diminutions des « utilisations bénéfiques » ou d'effets négatifs sur la vie aquatique. Ces diminutions étaient très diverses, allant de l'altération du goût de la chair de poissons aux fermetures de plages, en passant par

l'eutrophisation et la perte d'habitat. Comme les définitions de ces altérations étaient assez générales, leur liste n'indiquait pas clairement ce qu'il fallait faire. L'altération — comme l'amélioration — du goût de la chair du poisson ou du gibier, par exemple, est difficile à mesurer.

**3.3.4** En vertu de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, le Canada et les États-Unis s'engagent à collaborer avec les gouvernements des provinces et des États en vue de dresser un plan d'assainissement pour chaque secteur préoccupant. Un processus de rapport en trois étapes a été établi :

- La première étape consistait à cerner les problèmes environnementaux dans le secteur préoccupant.
- La deuxième étape consistait à déterminer les mesures d'assainissement nécessaires pour régler ces problèmes et à préciser qui entreprendrait les activités en question.
- La troisième étape servait à fournir l'information issue du suivi et de la surveillance afin de montrer que les utilisations bénéfiques du secteur préoccupant avaient été entièrement rétablies. Les rapports devaient être soumis à la Commission mixte internationale pour examen et commentaires après chaque étape. Un secteur ne pouvait être retiré de la liste des secteurs préoccupants qu'au terme des trois étapes.

Jusqu'à présent, un seul secteur préoccupant situé au Canada a été retiré, soit Collingwood Harbour; les seize autres secteurs situés au Canada en sont à divers stades de parachèvement.

### Le rôle du gouvernement fédéral

**3.3.5** En vertu de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, le gouvernement fédéral s'était engagé à rétablir les secteurs préoccupants grâce à l'élaboration et à la réalisation de plans d'assainissement. L'Accord Canada-Ontario de 1994 sur l'écosystème du bassin des Grands Lacs engageait les deux ordres de gouvernement à restaurer les secteurs préoccupants de manière à pouvoir en retirer neuf de la liste avant l'an 2000.

### Questions posées lors de la vérification

**3.3.6** Qu'est-ce que le gouvernement fédéral cherche à accomplir dans les secteurs préoccupants? Quelle est la situation actuelle dans ces secteurs et quand a-t-il l'intention de les retirer de la liste?

### Le contexte

**3.3.7** Bien qu'ils soient dispersés dans l'ensemble du bassin, plusieurs secteurs préoccupants ont des problèmes semblables : pollution due aux effluents industriels; rejets des stations d'épuration des eaux d'égout municipales et trop-pleins d'égouts unitaires; sédiments contaminés par des rejets d'anciennes sources industrielles et municipales; ruissellement de pesticides, d'engrais, de fumier et de sol venant d'exploitations agricoles.

### La gestion locale est cruciale, mais elle nécessite une supervision

**3.3.8** Depuis plus d'une décennie, le gouvernement fédéral s'est employé à déterminer les tâches à accomplir dans les secteurs préoccupants. Au début, il n'avait pas de modèle dont il aurait pu s'inspirer. Les gouvernements fédéral et provincial se lançaient dans une démarche nouvelle, dont la courbe d'apprentissage était très abrupte.

**Le saviez-vous?**

- Nombre de secteurs préoccupants désignés par la Commission mixte internationale en 1985 : **17 secteurs**

- Nombre de secteurs préoccupants retirés de la liste depuis 1985 : **1 secteur**

- Fonds fédéraux dépensés pour les secteurs préoccupants dans le cadre du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000 : **65 millions de dollars**

- Des 65 millions de dollars, des fonds ont été dépensés pour —

la remise en état de l'habitat : **24 millions de dollars**

les sédiments contaminés : **18,5 millions de dollars**

le ruissellement en milieu urbain : **8,6 millions de dollars**

l'épuration des eaux usées : **7,7 millions de dollars**

la pollution causée par les sources non ponctuelles : **4,6 millions de dollars**

l'administration et les communications : **1,5 million de dollars**

**3.3.9** En 1992, les rapports de première étape des gouvernements fédéral et de l'Ontario étaient en grande partie terminés. Nous avons constaté que ces rapports décrivaient clairement les problèmes ou menaces à l'environnement que l'on retrouvait alors dans les secteurs préoccupants. Le gouvernement fédéral a aussi aidé à mettre sur pied des comités consultatifs publics afin de sensibiliser davantage la population aux problèmes environnementaux et aux solutions possibles. Ces comités étaient mis sur pied par Environnement Canada et le ministère de l'Environnement de l'Ontario. Ils étaient composés de représentants de l'industrie et d'offices de protection de la nature, d'employés municipaux, d'Autochtones et de citoyens de la région soucieux de leur environnement. Les comités consultatifs ont contribué à fixer des buts pour les activités de restauration et à planifier des mesures d'assainissement.

**3.3.10** Des équipes de plans d'assainissement ont également été réunies en vue de définir des cibles de restauration et d'élaborer des plans pour mesurer les progrès à l'égard de ces cibles. Aux termes de l'Accord Canada-Ontario, le gouvernement de l'Ontario a nommé la plupart des membres des équipes de plans d'assainissement. Au cours des années 1990, en raison des compressions budgétaires provinciales, les équipes de plusieurs secteurs préoccupants ont perdu leur coordonnateur. Certains plans d'assainissement sont devenus temporairement « orphelins », sans que personne ne soit clairement responsable de leur mise en œuvre. Par la suite, Environnement Canada a joué le rôle de coordonnateur pour la plupart de ces sites.

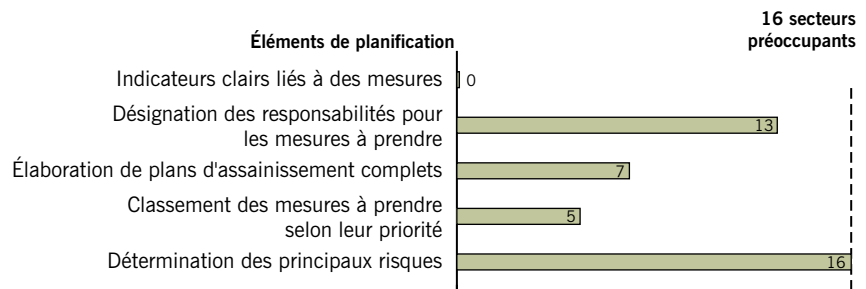
**Les plans d'assainissement n'offrent pas d'orientation claire**

**3.3.11** En 1998, le gouvernement fédéral avait reçu 11 rapports de deuxième étape et y avait répondu, puis les avait transmis à la Commission mixte internationale. Nous avons examiné les rapports de deuxième étape en fonction des critères suivants : un plan d'ensemble complet doit exposer le but poursuivi, les priorités, les mesures nécessaires, la reddition de comptes et une méthode de mesure des progrès accomplis.

**3.3.12** Les rapports de deuxième étape n'offraient généralement pas les orientations que l'on attendrait d'un bon plan. Des 16 secteurs préoccupants restants, 12 ont des plans d'assainissement dans lesquels il manque des éléments de planification essentiels. En général, les plans d'assainissement cernaient les principaux risques et offraient une liste des mesures environnementales à prendre. Cependant, la plupart de ces plans omettaient de préciser quelles mesures étaient les plus importantes, celles qui restaient à prendre pour que le site soit retiré de la liste des secteurs préoccupants et la façon de mesurer les progrès. Les plans d'assainissement de Detroit River, de Severn Sound, de Bay of Quinte et de Wheatley Harbour répondaient à la plupart de nos critères, bien qu'aucun d'entre eux ne contienne d'indicateurs précis relativement aux mesures proposées (voir la pièce 3.2).

**3.3.13** Bien que les plans n'aient pas été très bien établis, ils ont servi à recenser divers projets qui seraient financés. Toutefois, comme les priorités n'étaient pas clairement précisées dans les plans, il était parfois difficile de savoir si les activités financées étaient les plus prioritaires.

### Pièce 3.2 Éléments de planification clés incorporés aux plans d'assainissement



### Mesures de dépollution dans les secteurs préoccupants

**3.3.14** Le Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000 a été mis sur pied afin de soutenir, par des fonds fédéraux, les efforts d'assainissement dans les secteurs préoccupants canadiens en vue de leur retrait de la liste. Le Fonds a appuyé des programmes visant à rétablir la qualité de l'eau et à mettre au point des technologies de dépollution. Il était conçu de manière à susciter d'autres contributions; il permettait habituellement de financer un tiers de chaque projet, le reste provenant de divers partenaires. De 1990 à 2000, le Fonds d'assainissement a affecté plus de 65 millions de dollars à des projets allant de la remise en état de milieux humides à l'amélioration de l'efficacité de stations d'épuration des eaux usées (voir l'étude de cas intitulée Activités et améliorations dans le secteur préoccupant de Hamilton Harbour). Au montant fédéral se sont ajoutés 133 millions de dollars versés en contrepartie par environ 400 groupes partenaires différents. Dans l'ensemble, nous avons constaté que le Fonds était bien géré et utilisé de façon constructive pour régler les problèmes environnementaux liés aux secteurs préoccupants.

**3.3.15 Nécessité de mieux justifier les mesures de financement.** On ne voit pas bien comment Environnement Canada alloue les fonds destinés à la dépollution entre les secteurs préoccupants et entre les projets de chaque secteur préoccupant, ni quelles mesures le gouvernement fédéral s'est engagé à mettre en œuvre. Bien que certains secteurs nécessitent des mesures correctives beaucoup plus importantes que d'autres secteurs, Environnement Canada n'a pas défini comment le financement devrait être attribué. Jusqu'à présent, 44 p. 100 des dépenses totales du Fonds d'assainissement ont été consacrées à trois secteurs préoccupants — Hamilton Harbour, Toronto et Thunder Bay. Les trois secteurs préoccupants les moins financés — Wheatley Harbor, Jackfish Bay et Port Hope — ont reçu ensemble 0,3 p. 100 du total des contributions du Fonds.

**3.3.16** Les critères de financement doivent être fondés sur le mérite technique et la priorité des plans d'assainissement; les projets qui reçoivent un financement doivent en outre viser une ou plusieurs sites où il y a diminution des « utilisations bénéfiques ». En pratique, les projets choisis en vue d'un financement sont principalement ceux qui peuvent compter sur des partenaires locaux disposés à verser des fonds — généralement, les deux tiers

du coût du projet. La sélection d'un projet dépend donc souvent du degré d'intérêt local qu'il suscite, et non nécessairement de l'importance qu'il présente pour l'amélioration du secteur préoccupant ou du bassin.

**3.3.17** Les types d'activités financées par le Fonds d'assainissement visent la restauration de l'habitat, l'assainissement des sédiments, le ruissellement en milieu urbain, l'épuration des eaux d'égout, la pollution des effluents, l'administration et les communications. Voici quelques exemples de projets.

- **Traitement des effluents municipaux.** Des fonds fédéraux ont été accordés en vue d'améliorer le traitement des eaux d'égout, par exemple dans le cadre du Programme d'optimisation des usines d'épuration des eaux usées urbaines. En maximisant leur efficacité tout en maintenant au plus bas niveau les coûts d'exploitation, les usines d'épuration des eaux usées ont pu améliorer la qualité de l'effluent qu'elles évacuent.

#### Activités et améliorations dans le secteur préoccupant de Hamilton Harbour

Hamilton Harbour est situé à l'extrémité ouest du lac Ontario, dans un bassin hydrographique de 500 kilomètres carrés. Plus d'un demi-million de personnes vivent dans cinq municipalités du bassin. En raison de l'aménagement urbain, 75 p. 100 des milieux humides originels, des passages protégés et des zones peu profondes ont été éliminés du paysage. L'escarpement de Niagara et Cootes Paradise sont deux attraits naturels. À l'extrémité sud du port se trouve la plus grande concentration d'industries métallurgiques et sidérurgiques du Canada; la partie amont du bassin est un mélange de zones rurales et urbaines. Les principaux problèmes sont la pollution, les sédiments contaminés, les trop-pleins d'égouts unitaires; la perte d'accès aux rivages ainsi que la détérioration ou la perte d'habitat de la faune aquatique et terrestre.

Selon Environnement Canada, des améliorations ont été apportées dans le secteur préoccupant de Hamilton Harbour grâce aux efforts de divers intervenants, notamment le gouvernement fédéral, le gouvernement provincial, les municipalités, l'industrie, le milieu universitaire, des groupes sans but lucratif et des personnes préoccupées par la question. De 1970 à 1990, environ 600 millions de dollars (en dollars de 1990) ont été dépensés par l'ensemble des partenaires en vue de remettre le secteur en état. De 1990 à 1997, 175 millions de dollars de plus ont été dépensés, dont 13,7 millions de dollars provenaient du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000. Malgré cet investissement, les sédiments contaminés, une des grandes diminutions des utilisations bénéfiques, restent un problème grave auquel on ne s'est pas encore attaqué de façon efficace. Voici certains des meilleurs résultats atteints :

- Depuis 1990, environ 20 millions de dollars ont été dépensés pour la restauration de l'habitat, dont 7,2 millions provenaient du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000.
- De nouvelles îles offrant un habitat ont été créées, de même que des habitats immergés, une passe migratoire pour les poissons, des sentiers et des postes d'observation dans cinq endroits entourant le port et le marais Cootes Paradise.
- Environ quatre millions de dollars ont été dépensés entre 1995 et 1998 pour l'optimisation de l'usine d'épuration des eaux usées Skyway de Halton, dont au moins 200 000 \$ provenaient du gouvernement fédéral.
- Cinquante-trois millions de dollars ont été dépensés au total dans la région de Hamilton afin d'assainir les trop-pleins d'égouts unitaires; 8,2 millions de dollars provenaient du programme Travaux d'infrastructure Canada et 296 000 \$, du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000. Grâce à ce financement, les plages du parc du quai 4 et du parc Bayfront ont été ouvertes pour la première fois en 50 ans.
- Le gouvernement fédéral a dépensé plus de 4 millions de dollars à l'assainissement des sédiments contaminés. Ce montant a été consacré à des travaux préliminaires pour un projet de traitement et d'enlèvement de sédiments près de Randall Reef, près des quais de la Stelco.
- L'industrie sidérurgique a investi plus de 76 millions de dollars dans des mesures de contrôle des effluents au cours de la dernière décennie, ce qui a permis d'améliorer considérablement la qualité des effluents.
- L'accès du public au rivage du port est passé de 2 p. 100 en 1986 à 23 p. 100 en 2000. Ce progrès s'explique surtout par la création du quai 4, du parc Bayfront et d'un sentier riverain. Le ministère de l'Environnement de l'Ontario a versé sept millions de dollars pour la restauration des sols et le gouvernement fédéral a versé 500 000 \$ pour un sentier riverain dans le cadre du Programme des partenariats du millénaire.





À Collingwood Harbour, le Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000 a servi à la construction d'un parc ayant un thème environnemental.

Source : Environnement Canada

- **Limitation du ruissellement en milieu rural.** Entre 1990 et 2000, le Fonds d'assainissement a appuyé divers projets visant à restreindre le ruissellement agricole vers les Grands Lacs. Ainsi, le Fonds a aidé à financer 12 kilomètres de clôtures le long de Welland River, dans le secteur préoccupant de Niagara River, bloquant ainsi l'accès de 500 animaux d'élevage à la rivière.
- **Habitat de la faune aquatique et terrestre.** Le Fonds d'assainissement a contribué à plusieurs projets de remise en état de milieux humides riverains dans le bassin. Il a notamment versé 6 765 000 \$ pour Cootes Paradise, dans Hamilton Harbour, et 82 000 \$ pour la remise en état de milieux humides riverains à Toronto.
- **Projets pilotes de technologies de dépollution.** Les travaux entrepris dans les secteurs préoccupants ont permis de réaliser des projets pilotes sur un éventail de technologies de dépollution. Environnement Canada a mis au point le Programme des techniques d'assainissement afin de déterminer les technologies qui permettraient d'enlever et de traiter les sédiments contaminés, et d'en faire la démonstration. Les responsables du Fonds d'assainissement ont examiné 29 des technologies ayant fait l'objet d'une démonstration; plusieurs des entreprises qui ont développé ces technologies ont obtenu des contrats internationaux à la suite de leurs démonstrations.
- **Éducation du public.** Dans les secteurs préoccupants, le Fonds d'assainissement a appuyé divers projets afin de mieux faire comprendre à la population l'environnement des Grands Lacs. Des ateliers, des conférences et des symposiums ont présenté des stratégies visant à assainir les secteurs préoccupants et l'écosystème des Grands Lacs et à en assurer la conservation. Par exemple, en collaboration avec des organismes américains, Environnement Canada a eu recours au Fonds d'assainissement pour financer la série documentaire *Great Lakes Alive* diffusée par la chaîne TVOntario.
- **Parc pour enfants.** À Collingwood, en Ontario, le Fonds d'assainissement a servi à construire un parc ayant un thème environnemental.

### Regard vers l'avenir

**3.3.18** Bon nombre des projets qui restent à réaliser seront très coûteux, notamment la modernisation des usines d'épuration des eaux usées et l'assainissement des sédiments contaminés. L'expertise et les ressources disponibles dans les équipes communautaires locales ne permettent pas toujours de s'attaquer à ces projets avec succès. Le gouvernement fédéral subventionne des projets depuis plus d'une décennie, mais nous n'avons trouvé aucune preuve d'une planification à long terme visant à réduire le plus possible le temps ou les dépenses nécessaires pour rétablir complètement les secteurs préoccupants canadiens (voir l'étude de cas intitulée Retrait de Severn Sound de la liste des secteurs préoccupants et développement d'une communauté durable). Seize des 17 secteurs préoccupants recensés au Canada en 1985 sont encore sur la liste.

**3.3.19** Le Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000 a été remplacé en juillet 2000 par le Fonds de durabilité des Grands Lacs. Ce fonds de



### Retrait de Severn Sound de la liste des secteurs préoccupants et développement d'une communauté durable

Severn Sound, un groupe de baies dans la partie sud-est de la baie Georgienne, était célèbre dans les années 1970 pour le doré jaune, un poisson populaire pour la pêche sportive. Durant les années 1980, les baies et les passages de Severn Sound se sont remplis d'algues vertes que les résidents locaux appelaient « glu verte ». Les hautes concentrations de phosphore qui causaient cette prolifération d'algues provenaient des fermes, des installations rurales de fosses septiques, des usines d'épuration des eaux usées, des travaux d'aménagement riverains et des eaux pluviales. Plus les algues poussaient, plus les eaux devenaient troubles et plus la population de doré jaune déclinait.

En 1985, les gouvernements du Canada et des États-Unis et leurs partenaires ont désigné Severn Sound comme secteur préoccupant. Ils ont invoqué les huit problèmes suivants :

- restrictions en ce qui a trait à la consommation d'espèces de la faune aquatique et terrestre;
- réduction des populations de la faune aquatique et terrestre;
- dégradation des plantes et animaux benthiques, comme les crabes;
- restriction en matière de dragage;
- eutrophisation, avec croissance d'algues indésirables;
- détérioration de la beauté du site;
- dégradation des populations de phytoplancton et de zooplancton;
- perte d'habitats de la faune aquatique et terrestre.

Les gouvernements fédéral et provincial, avec des intervenants locaux, ont mis sur pied une équipe chargée de l'élaboration du plan d'assainissement de Severn Sound. Cette équipe comprenait les partenaires suivants : Environnement Canada, Pêches et Océans, la Commission géologique du Canada, le ministère de l'Environnement de l'Ontario, le ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales de l'Ontario, le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario, les municipalités locales, les propriétaires fonciers, les agriculteurs et les membres de la collectivité. Cette équipe était dirigée par un coordonnateur à plein temps détaché par le ministère de l'Environnement de l'Ontario. Un comité consultatif public composé de bénévoles locaux a également été mis sur pied.

En 1995, les gouvernements fédéral et provincial ont annoncé qu'ils allaient graduellement retirer l'appui qu'ils accordaient à l'équipe du plan d'assainissement. En 1997, la collectivité locale a créé la Severn Sound Environmental Association, qui a comme mission de rétablir la qualité de l'environnement et d'en assurer la protection constante en laissant comme héritage une sage intendance de Severn Sound et de ses affluents. L'Association fait la liaison entre les partenaires et trouve les ressources nécessaires pour mener à bien le plan d'assainissement.

Le coordonnateur du plan d'assainissement prépare un plan d'activités annuel qui inclut les recettes et les dépenses prévues ainsi que les révisions au plan précédent, et le présente pour examen aux partenaires. Le coordonnateur doit également préparer un rapport annuel soulignant les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs et situant ces progrès par rapport à l'objectif général consistant à retirer Severn Sound de la liste des secteurs préoccupants.

La collectivité de Severn Sound participe activement à l'Association. Les membres de la collectivité aident à fixer les buts et à définir les priorités en matière d'assainissement. Les propriétaires fonciers, les agriculteurs, les bénévoles et les groupes communautaires consacrent du temps et de l'argent à des projets de restauration.

Cette approche axée sur la collectivité permet de progresser vers l'objectif, à savoir retirer Severn Sound de la liste des secteurs préoccupants. L'Association signale que la plupart des mesures figurant dans le plan d'action ont été menées à terme, et des efforts sont actuellement déployés pour évaluer si les utilisations bénéfiques qui avaient subi une diminution ont été rétablies. La Severn Sound Environmental Association a néanmoins l'intention de poursuivre ses activités même après le retrait du secteur de la liste, si elle peut trouver une source de financement.

30 millions de dollars alloués sur cinq ans est destiné à compléter les interventions fédérales dans 13 des 16 secteurs préoccupants canadiens restants et à réaliser des progrès dans les trois autres. Deux faits nous préoccupent. Tout d'abord, la liste des interventions fédérales n'a jamais été dressée. Bien que des catégories de financement fédéral soient précisées, les engagements ne le sont pas. Ainsi, le gouvernement considère l'assainissement des sédiments contaminés comme un domaine d'intervention fédéral, mais il ne s'engage pas à rétablir de site précis, avec ou sans partenaires. En deuxième lieu, le gouvernement fédéral est ambigu en ce

qui a trait à sa responsabilité concernant les interventions d'autres parties, même si ces interventions sont nécessaires pour que le Canada puisse assumer sa responsabilité consistant à rétablir les utilisations bénéfiques dans les secteurs préoccupants. Le gouvernement va-t-il se retirer avant la fin des travaux?

### Conclusion

**3.3.20** Le gouvernement fédéral a activement cherché à établir des structures permettant d'intervenir dans les secteurs préoccupants. Il a généralement bien géré son fonds d'assainissement pour appuyer des projets dans ces secteurs. Cependant, le gouvernement fédéral n'a pas encore décidé ce qu'il veut vraiment accomplir dans les secteurs préoccupants. Il ne s'est pas donné de priorités claires pour guider son intervention. Les projets choisis pour le financement sont principalement ceux qui bénéficient de partenaires locaux acceptant de verser leur propres fonds. On ne sait pas trop quand ni comment le gouvernement fera en sorte que les 16 secteurs préoccupants qui restent soient restaurés et retirés de la liste. En attendant, il peut y avoir encore de l'eau contaminée, des poissons toxiques et des fermetures de plages dans ces secteurs.

**3.3.21** À notre avis, s'il veut assurer le parachèvement des travaux en suspens dans les secteurs préoccupants, le gouvernement fédéral doit faire preuve d'un appui et d'un leadership plus marqués dans l'établissement des priorités, la création de liens solides entre les interventions proposées et les critères de retrait de la liste des secteurs préoccupants, ainsi que dans son rôle d'intermédiaire dans la coordination des mesures d'autres gouvernements ou organismes.

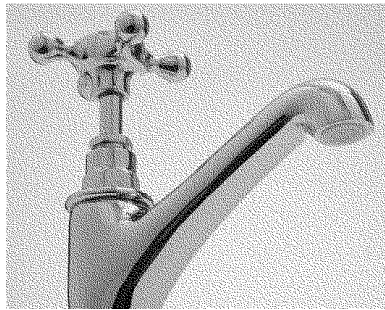
## Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
❶ Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	<b>Engagements</b>	<b>Résultats</b>
	Remettre en état et retirer neuf secteurs de la liste des secteurs préoccupants d'ici 2000.	Seulement 1 des 17 secteurs préoccupants a été retiré de la liste depuis 1985; aucun depuis l'Accord Canada-Ontario sur l'écosystème du bassin des Grands Lacs, de 1994.
Évaluer le rendement du gouvernement		
❷ Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>
	Le gouvernement a bien cerné et documenté les menaces actuelles à l'environnement.	Le gouvernement a mal élaboré ses priorités en matière de programmes, ses plans et ses indicateurs dans les plans d'assainissement.  Certains secteurs préoccupants n'ont aucune structure de gestion.
❸ Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	Le gouvernement a mis en place un site Web qui fournit de l'information sur les étapes terminées dans les secteurs préoccupants, ainsi qu'une ventilation des projets.	Le gouvernement fédéral n'a pas défini sa responsabilité en ce qui a trait à la remise en état de chaque secteur préoccupant.

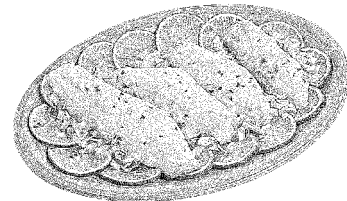
## 3.4 Surveillance de la qualité de l'eau : la santé humaine et celle de l'écosystème

### L'enjeu

**3.4.1** La qualité de l'eau potable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent est une des principales préoccupations environnementales des gens qui vivent dans cette région. Ils veulent en effet savoir s'ils peuvent se fier à la salubrité de leur eau potable. Les récentes tragédies de Walkerton (Ontario) et de North Battleford (Saskatchewan) ont renforcé les craintes du public quant à la qualité de l'eau potable. Selon un sondage effectué en mai 2001, 46 p. 100 des Canadiens ont des doutes sérieux quant à la salubrité de l'eau du robinet.



Quarante-six pour cent des Canadiens ont des doutes sérieux quant à la salubrité de l'eau du robinet.



De nombreux contaminants trouvés dans le bassin peuvent nuire à la santé des humains et de l'écosystème. Ils s'accumulent dans les tissus et leurs effets s'amplifient à mesure qu'ils montent dans la chaîne alimentaire.

**3.4.2** De nombreux polluants trouvés dans le bassin peuvent être dangereux pour la santé humaine et celle de l'écosystème — des composés organochlorés comme les biphényles polychlorés (BPC) et des métaux comme le mercure, par exemple. Ces produits chimiques ne se décomposent pas facilement, et certains, pas du tout; ils persistent dans l'environnement et s'accumulent dans les tissus à mesure qu'ils remontent la chaîne alimentaire, leurs effets s'amplifiant. Les composés organochlorés s'accumulent dans les tissus adipeux, même dans le lait maternel; les métaux s'accumulent dans les organes, les muscles et la chair. Les produits chimiques qui perturbent le système endocrinien, ainsi que les produits pharmaceutiques et d'hygiène personnelle rejetés dans nos eaux peuvent également influencer sur la santé humaine et celle de l'écosystème.

### Le rôle du gouvernement fédéral

**3.4.3** Le rôle du gouvernement fédéral, en ce qui a trait à l'approvisionnement sécuritaire en eau potable, est limité; il s'agit là d'une compétence essentiellement provinciale. Santé Canada participe à l'élaboration de lignes directrices pour la qualité de l'eau potable et fournit les services de secrétariat au Sous-comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable. Les gouvernements provinciaux peuvent soit appliquer les lignes directrices nationales du Sous-comité en matière d'eau potable directement dans leur province, ou les utiliser pour élaborer leurs propres lignes directrices. L'application de ces lignes directrices et la surveillance de leur respect relèvent des provinces.

**3.4.4** En vertu de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, de la *Loi sur le ministère de l'Environnement* et de la Politique fédérale relative aux eaux de 1987, le gouvernement fédéral a pour mandat de surveiller la qualité des eaux de surface. L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs engage le Canada et les États-Unis à exercer une surveillance intensive de la qualité de l'eau dans les lacs et à en faire rapport. Environnement Canada exerce cette surveillance, au nom du Canada, dans les Grands Lacs et le fleuve Saint-Laurent. Il surveille également certaines espèces dont les tissus sont de bons indicateurs des changements de concentration des contaminants connus.

**3.4.5** Santé Canada a également étudié les risques pour la santé de l'exposition à divers contaminants dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

### Question posée lors de la vérification

**3.4.6** Comment le gouvernement fédéral surveille-t-il la qualité de l'eau dans le bassin afin de s'assurer que la santé des Canadiens et celle de l'écosystème du bassin ne courent aucun risque?

### Le contexte

#### Savons-nous si l'eau du robinet est vraiment potable?

**3.4.7 Le rôle du gouvernement fédéral est limité.** L'élaboration de lignes directrices nationales en matière de qualité de l'eau potable est une initiative conjointe des gouvernements fédéral et provinciaux. Ces lignes directrices ont pour but de protéger la santé en établissant les concentrations sécuritaires pour les divers contaminants que l'on retrouve le plus souvent dans l'eau potable. Dans le cadre de son mandat consistant à protéger la santé humaine, Santé Canada a été le chef de file dans l'élaboration des lignes directrices en matière de qualité de l'eau potable depuis 1968. Le Ministère met au point des évaluations du risque pour les substances qui peuvent être nocives. Santé Canada a divers rôles d'appui à jouer, mais il ne teste pas la qualité de l'eau potable, si ce n'est dans la plupart des réserves des Premières Nations, pour déterminer si celle-ci est conforme aux lignes directrices (voir la pièce 3.3).

**3.4.8** En général, la qualité de l'eau potable au Canada est considérée comme bonne, mais des événements récents ont miné la confiance du public. Selon le gouvernement de l'Ontario, l'eau potable dans au moins 26 localités de cette province ne respectait pas les objectifs de la province en matière de santé en 1998-1999. Au cours des dernières années, plusieurs municipalités au Canada ont dû émettre des avis de faire bouillir l'eau.

**3.4.9** À part les récents comptes rendus sur la qualité de l'eau potable en Ontario et les renseignements non scientifiques que peuvent constituer les avis de faire bouillir l'eau, Santé Canada ne connaît pas la qualité de l'eau potable au pays. Il ne sait pas si les normes qu'il aide à élaborer pour protéger la santé des Canadiens sont respectées. Il a fait des études restreintes des systèmes et des règlements provinciaux, mais aucune ne portait sur la qualité de l'eau en soi. Nous n'avons trouvé aucune preuve que Santé Canada ait mené quelque examen de la situation d'ensemble de l'eau potable au Canada, de l'utilisation par les provinces des lignes directrices à ce sujet ou de la mesure dans laquelle l'eau est conforme aux lignes directrices.

**3.4.10** S'il décidait de le faire, le gouvernement fédéral pourrait jouer un rôle plus important dans l'établissement de normes pour l'eau potable. En vertu de la *Loi sur les aliments et drogues*, le gouvernement fédéral réglemente la qualité de tous les aliments et de toutes les boissons vendus au Canada. Cela inclut, par exemple, l'eau qui est utilisée dans les soupes préparées et dans les boissons gazeuses. Apparemment, cette loi ne s'applique pas à l'eau potable vendue par les municipalités.

**3.4.11** Contrairement aux États-Unis et à l'Union européenne, le Canada ne possède pas de normes pour l'eau potable qui soient appliquées à l'échelle nationale. Les provinces sont libres d'utiliser ou non les lignes directrices. Une loi fédérale visant la qualité de l'eau potable est une mesure qui a été proposée; à la fin de notre vérification, le gouvernement fédéral la prenait en considération.

### Pièce 3.3 Lignes directrices sur la qualité de l'eau potable — Rôles

Gouvernement fédéral	Sous-comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable	Gouvernements provinciaux et territoriaux
<p>Santé Canada et Environnement Canada participent au Sous-comité fédéral-provincial-territorial sur l'eau potable.</p> <p>Santé Canada fournit les services de secrétariat au Sous-comité.</p> <p>Santé Canada met au point des évaluations du risque pour les substances qui sont ou seront à l'étude.</p> <p>Santé Canada rédige des documents techniques qui seront examinés par le Sous-comité</p> <p>Santé Canada publie les lignes directrices canadiennes sur la qualité de l'eau potable.</p> <p>Santé Canada tient à jour l'information sur le comité et ses activités.</p> <p>Santé Canada applique les lignes directrices dans les régions qui relèvent de sa compétence.</p>	<p>Le comité participe au processus consistant à déterminer les nouvelles substances, à réévaluer les lignes directrices existantes, à évaluer les lignes directrices proposées, et à mener des consultations avec les parties concernées.</p> <p>Il fait des recommandations au Comité fédéral-provincial-territorial de l'hygiène du milieu et du travail en vue de l'adoption des lignes directrices proposées.</p>	<p>Les gouvernements provinciaux et territoriaux participent au Sous-comité.</p> <p>Ils incorporent, à leur discrétion, les lignes directrices nationales dans les lignes directrices, les normes ou les lois provinciales et territoriales.</p> <p>Ils établissent et appliquent, à leur discrétion, les procédures d'approbation, d'échantillonnage, de surveillance et de compte rendu pour les fournisseurs d'eau potable.</p>

### Surveillance de la qualité des eaux libres

**3.4.12** Il est important de surveiller la qualité de l'eau dans les lacs et les cours d'eau pour comprendre comment les contaminants qui se trouvent dans le bassin influent sur l'écosystème, y compris la santé humaine. La surveillance permet aux gouvernements fédéral et provinciaux d'évaluer l'état du bassin et de déterminer les tendances des polluants entrant dans l'eau. La surveillance de la qualité de l'eau est également essentielle pour relever les nouveaux problèmes et les menaces les plus sérieuses pour la santé.

**3.4.13** Environnement Canada surveille la qualité de l'eau dans les eaux libres des Grands Lacs au moyen d'échantillonnages planifiés, à des endroits donnés, dans tout le bassin. Selon l'année et le lac, l'échantillonnage porte sur 60 à 100 caractéristiques de l'eau dans chacun des lacs depuis le milieu des années 1990. Environnement Canada surveille aussi la qualité de l'eau dans les rivières Niagara et St. Clair, et à Wolfe Island, à proximité de Kingston en Ontario, dans le fleuve Saint-Laurent.

**3.4.14** Tout au long des années 1990, la surveillance effectuée par Environnement a porté sur chacun des Grands Lacs de façon intermittente. Son programme de surveillance a inclus, à différentes occasions, tous les métaux et polluants organiques persistants de la liste des substances d'intérêt prioritaire qui figure dans l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Seul le toxaphène, pour lequel il n'y a pas encore de protocole de surveillance clair, a été exclu. D'autres métaux toxiques et polluants organiques font également l'objet d'une surveillance.

**3.4.15** La surveillance de la qualité de l'eau dans le Saint-Laurent se fait de façon différente. Entre 1985 et 1990, Environnement Canada a surveillé la qualité de l'eau dans le fleuve à 72 endroits, de façon intermittente. Se fondant en partie sur ces données de surveillance, Environnement Canada a mis au point un programme de modélisation des contaminants pour le Saint-Laurent. En 1992, il a établi près de Québec un site qui ferait l'objet d'une surveillance permanente. Le Ministère s'appuie maintenant sur ce site unique pour la plupart de ses données sur la qualité de l'eau dans le fleuve, bien qu'il complète ces données par celles qu'il recueille à Wolfe Island et par celles que recueille le Québec dans le Saint-Laurent et ses affluents.

### Ce qui n'est pas surveillé aujourd'hui peut affecter les Canadiens dans les années à venir

**3.4.16** Au Canada, on utilise actuellement plus de 23 000 produits chimiques; 245 font partie de l'Inventaire national des rejets de polluants de 1999 et 58 d'entre eux sont directement rejetés dans les eaux au Québec et en Ontario. En ce qui a trait à la plupart de ces polluants, leur présence n'est surveillée par Environnement Canada dans aucun des Grands Lacs ni dans le fleuve Saint-Laurent.

**3.4.17 Les données montrent une baisse de la contamination.** Les données de surveillance montrent une nette réduction des concentrations de contaminants dans les Grands Lacs et dans le fleuve Saint-Laurent au cours des années 1970 et 1980. L'interdiction par le gouvernement fédéral, au cours



des années 1970, d'utiliser le DDT et d'autres pesticides semble avoir porté fruit. La réglementation plus stricte des produits chimiques toxiques ces trente dernières années semble avoir amélioré la qualité de l'eau. Les concentrations de DDT dans le lait maternel et dans les tissus des espèces sauvages ont chuté.

**3.4.18** Du début des années 1970 au milieu des années 1980, les concentrations de phosphore total dans les eaux libres des lacs Ontario et Érié ont diminué sensiblement. Depuis le milieu des années 1980, cependant, les concentrations dans tous les Grands Lacs sont restées stables, et elles recommencent à augmenter dans certaines parties du lac Érié.

**3.4.19** D'autres données montrent une stabilisation ou une légère augmentation des concentrations de certaines substances et de certains produits chimiques toxiques. Les produits chimiques transportés par le vent sur des centaines — voire des milliers — de kilomètres contribuent aux concentrations trouvées dans le bassin. La lixiviation à partir des terres agricoles de produits chimiques pulvérisés il y a longtemps ou des pesticides utilisés aujourd'hui peut également y avoir contribué.

### Les indicateurs fournissent également des renseignements sur la qualité de l'eau

**3.4.20** Certains contaminants persistants, dont la détection dans l'eau est difficile, peuvent être mesurés plus facilement dans les tissus de certaines espèces de poissons et de la faune. Les œufs de goéland argenté, par exemple, sont un bon indicateur.

**3.4.21** Au début des années 1970, Environnement Canada a mis sur pied un programme pour mieux comprendre comment les contaminants s'accumulent dans l'écosystème. Il surveille les concentrations des principaux contaminants, comme le DDT et les BPC, dans les œufs de goéland argenté et d'autres oiseaux aquatiques des Grands Lacs, comme le cormoran. Les chercheurs peuvent déceler dans les œufs de goéland la présence de nouveaux contaminants dans l'environnement ainsi que les changements de concentration des contaminants connus. Ils tiennent également à jour une banque d'échantillons qui leur permet de tester ultérieurement, s'ils le désirent, la présence de contaminants qui n'avaient pas été mesurés à l'époque.

**3.4.22** L'étude des œufs de goéland argenté indique que la qualité de l'eau s'est améliorée. Depuis le début des années 1970, les concentrations de contaminants dans les œufs de goéland argenté ont diminué sensiblement; par contre, les concentration de certains contaminants se sont stabilisées durant les années 1980. Les œufs de goéland argenté sont un bon indicateur de la qualité régionale de l'eau. Environnement Canada envisage également d'utiliser, à titre d'indicateurs, des espèces propres à certains sites, comme la chélydre serpentine et le grand héron.

### Les effets à long terme de la qualité de l'eau sur la santé

**3.4.23** Les effets à long terme de la qualité de l'eau en général sur la santé de la population constituent l'une des principales préoccupations. Dans l'Accord

#### Le saviez-vous?

- Nombre de caractéristiques qu'Environnement Canada surveille dans les eaux de chacun des Grands Lacs : **60 à 100**

- Nombre de produits chimiques utilisés au Canada : **plus de 23 000**

- Nombre de produits chimiques inscrits dans l'Inventaire national des rejets de polluants (INRP) de 1999 : **245**

Nombre de ces produits chimiques rejetés dans les eaux au Québec et en Ontario : **58**

Nombre de ces produits chimiques surveillés par Environnement Canada dans les Grands Lacs : **moins de la moitié**



relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, les gouvernements du Canada et des États-Unis s'engagent à réduire les risques pour la santé dus à l'exposition aux substances toxiques présentes dans les lacs. Santé Canada s'est engagé à faire des recherches sur les problèmes de santé humaine dans le bassin par le biais de son programme « Les Grands Lacs : Impact sur la santé » et le volet santé de Saint-Laurent Vision 2000. Il collabore avec les autres ministères fédéraux, le ministère de la Santé de l'Ontario (maintenant le ministère de la Santé et des Soins de longue durée), le ministère de la Santé et des Sciences sociales du Québec et les chercheurs des universités sur les problèmes de santé humaine dans le bassin.

**3.4.24** En 1989, Santé Canada a lancé le programme « Les Grands Lacs : Impact sur la santé » dans le cadre du premier Plan d'action des Grands Lacs. Il a introduit le volet santé du programme Saint-Laurent Vision 2000 en 1993. Le volet santé et le programme « Les Grands Lacs : Impact sur la santé » ont été conçus pour protéger la santé humaine, dans le bassin, contre les effets de l'exposition aux contaminants qui se trouvent dans l'environnement.

**3.4.25** Santé Canada a terminé diverses études dans tout le bassin. Il en a préparé une sur l'état de santé général de la population et sur certaines conséquences liées à des problèmes de santé (incidences de maladies et de mortalité) pour chacun des 17 secteurs préoccupants canadiens dans les Grands Lacs. Dans une autre étude, il a évalué la mesure dans laquelle les personnes habitant le bassin des Grands Lacs sont exposées aux contaminants persistants que l'on retrouve dans l'environnement. Pour le Saint-Laurent, les rapports du volet santé dans 12 zones d'intervention prioritaire décrivent les risques pour la santé liés à l'utilisation du fleuve.

**3.4.26** Les études de Santé Canada relèvent que la consommation de poisson est la principale source d'exposition de la population aux contaminants persistants dans les eaux du bassin. Les Autochtones, certaines minorités et les pêcheurs à la ligne courent les plus grands risques parce qu'ils ont tendance à manger plus de poisson que la population en général, ou parce qu'ils ont des traits physiques ou génétiques qui les rendent plus vulnérables. La plus faible résistance des personnes âgées, des fœtus et des nourrissons les rend eux aussi plus vulnérables aux effets des contaminants. Au nombre des effets d'une forte exposition aux contaminants persistants, mentionnons les problèmes de développement, de reproduction et de comportement, ainsi que les troubles neurologiques.

**3.4.27** Santé Canada a préparé un manuel sur la santé et l'environnement, destiné aux professionnels de la santé. Il a aussi publié un rapport d'étape sur la santé humaine dans le bassin du Saint-Laurent. Toutefois, les lignes directrices du gouvernement provincial sur la consommation de poisson sont actuellement le seul moyen direct d'informer le public des risques encourus.

**3.4.28** Ce n'est probablement pas suffisant. Une étude effectuée pour Santé Canada a constaté qu'en 1996 et 1997, seul le tiers environ des consommateurs de poisson dans cinq des secteurs préoccupants de l'Ontario avaient utilisé le guide de la province sur la consommation de poissons de

pêche sportive. Selon une étude menée au Québec, seulement 40 p. 100 des pêcheurs disent toujours respecter les conseils sur la consommation de poisson dans cette province. Néanmoins, Santé Canada ne prévoit pas d'élaborer sa propre stratégie de communication en matière de santé. Il dispose d'un financement très restreint pour les Grands Lacs, et le financement du volet santé du programme Saint-Laurent Vision 2000 a été réduit. Certains partenaires se sont dits inquiets du fait que d'importantes recherches ne soient pas faites ou soient inutilement retardées.

### Conclusion

**3.4.29** Santé Canada a respecté son obligation d'aider à élaborer des lignes directrices sur la qualité de l'eau potable. Toutefois, certaines lacunes dans la surveillance de l'eau potable au Canada sont inquiétantes. Surveiller la qualité de l'eau potable, et informer le public lorsqu'il y a des précautions à prendre pour la santé sont des activités de compétence provinciale. Le gouvernement fédéral ne reçoit pas d'information sur les résultats de la surveillance exercée par les provinces. L'Ontario est la seule province au Canada qui se soit engagée à informer le public lorsque la qualité de l'eau n'est pas conforme aux lignes directrices de la province en la matière. Dans les autres provinces, le public ne dispose d'aucun moyen direct de se renseigner sur la qualité de l'eau potable. Nous remarquons que l'eau utilisée dans les aliments et les boissons est réglementée dans l'ensemble du Canada mais, dans la plupart des provinces, l'eau provenant du robinet ne l'est pas.

**3.4.30** Dans l'ensemble, Environnement Canada respecte ses obligations fondamentales en ce qui a trait à la surveillance de la présence des contaminants visés par l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Il surveille la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et le Saint-Laurent, et il a étudié certaines espèces à titre d'indicateurs afin de mieux connaître l'évolution de la qualité de l'eau.

**3.4.31** Cependant, la connaissance qu'a le gouvernement fédéral des changements de la qualité de l'eau n'est fondée que sur un nombre restreint de substances reconnues comme étant nocives pour la santé humaine. De nombreuses substances ne font l'objet d'aucune surveillance.

**3.4.32** Santé Canada a étudié les effets de la qualité de l'eau sur la santé humaine et a identifié les populations du bassin qui courent le risque de subir une exposition excessive aux contaminants, mais il ne communique pas directement cette information aux populations concernées.

## Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
❶ Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	<b>Engagements</b>	<b>Résultats</b>
	Élaborer des lignes directrices pour la qualité de l'eau potable au Canada.	Santé Canada a participé à l'élaboration de lignes directrices pour la qualité de l'eau potable au Canada, dont la dernière mise à jour remonte à 1996.
	Surveiller la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et le fleuve Saint-Laurent.	Environnement Canada fait la surveillance de la qualité de l'eau d'une façon planifiée et scientifique dans les Grands Lacs et le fleuve Saint-Laurent.  Les œufs de goéland argenté sont surveillés comme indicateur de la concentration des contaminants dans les Grands Lacs.
	Évaluer le risque que la consommation de poisson entraîne pour la santé des Canadiens.	De concert avec ses partenaires, Santé Canada a identifié des populations vulnérables en ce qui a trait à la consommation de poisson.  Santé Canada ne possède pas de stratégie de communication pour rejoindre ces populations et n'a pas alloué de ressources pour l'élaboration d'une telle stratégie.
Évaluer le rendement du gouvernement		
❷ Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>
	Environnement Canada surveille et analyse les tendances en ce qui concerne les polluants énumérés dans l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.	Environnement Canada surveille moins de la moitié des 58 polluants déclarés à l'Inventaire national des rejets de polluants rejetés dans l'eau en Ontario et au Québec.
❸ Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	L'information sur la qualité de l'eau dans le bassin est rendue publique dans le site Web d'Environnement Canada.	Les données sur la qualité de l'eau dans le site Web ne sont pas à jour.

## 3.5 Surveillance de la quantité des eaux : utilisation et prélèvements

### L'enjeu

**3.5.1** L'eau douce devient la ressource la plus recherchée au monde. Comme plus d'un milliard de personnes en manquent, le besoin d'eau devrait atteindre de nouveaux sommets au cours du présent siècle. La disponibilité et gestion de l'eau douce est en train de devenir l'un des plus grands défis environnementaux, politiques et sociaux du XXI<sup>e</sup> siècle. Les entreprises ont déjà commencé à explorer les façons de satisfaire la demande croissante de marchés riches, mais sujets à la sécheresse, aux États-Unis et en Asie.

**3.5.2** Les Grands Lacs constituent une réserve abondante d'eau douce, mais elle n'est pas illimitée. La Commission mixte internationale et d'autres parties estiment qu'environ un pour cent seulement de l'eau qui se trouve dans le bassin est renouvelable. Cette proportion correspond à la quantité d'eau qui s'écoule dans le bassin, vers le Saint-Laurent et ailleurs, et qui est réapprovisionnée par les rivières, les cours d'eau, les eaux souterraines et les eaux de pluie. Cette eau, qui constitue une partie essentielle de l'hydrologie du bassin, ne doit pas être gaspillée. De plus, personne ne sait quels seront les effets du changement climatique sur le bassin; certaines études indiquent que l'approvisionnement en eau pourrait y être sensiblement réduit.

**3.5.3** La demande d'eau est également en hausse dans le bassin même. Déjà, 16 millions de Canadiens dépendent de l'eau des Grands Lacs et du Saint-Laurent pour satisfaire leurs besoins quotidiens. Selon de récentes estimations, la population du côté canadien du bassin augmentera de 20 p. 100 au cours des 20 prochaines années, ce qui augmentera sans aucun doute la pression exercée sur les approvisionnements en eau. La croissance démographique du côté américain ajoutera encore de la pression, tout comme la demande accrue d'eau provenant de la population à l'extérieur du bassin, particulièrement celle du sud des États-Unis. En 1998, le Groupe Nova a proposé d'exporter quelque 600 millions de litres d'eau du lac Supérieur par année, pendant cinq ans, pour approvisionner les marchés asiatiques. La proposition a finalement été rejetée, mais elle a ravivé les craintes du public au sujet de l'exportation de l'eau canadienne.

**3.5.4** L'exportation ou le détournement d'eau à grande échelle préoccupent grandement les Canadiens. Les débats publics sur cette question font constamment référence au droit et à la politique nationale et internationale. Pour régler les débats futurs, il sera essentiel d'avoir de solides connaissances scientifiques des effets des exportations et des détournements.

### Le rôle du gouvernement fédéral

**3.5.5** Trois ministères partagent les responsabilités fédérales en ce qui a trait aux questions de quantité des eaux de surface et des eaux souterraines dans le bassin — Environnement Canada, Pêches et Océans, et Ressources naturelles Canada. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international est quant à lui responsable des accords internationaux. Ensemble, et de concert avec les États-Unis et la Commission mixte internationale, ces quatre ministères déterminent la quantité d'eau douce

dont les Canadiens disposent, qui peut l'utiliser, la quantité d'eau qui peut sortir du lac Supérieur, ainsi que celle qui peut s'écouler du lac Ontario dans le Saint-Laurent.

**3.5.6** La principale responsabilité en matière d'eau douce incombe cependant aux gouvernements provinciaux. Ceux-ci surveillent les niveaux d'eau dans les lacs et les cours d'eau situés entièrement à l'intérieur de leurs frontières et près des rives des eaux internationales, comme les Grands Lacs. Ils déterminent également les approvisionnements en eau à l'usage des consommateurs sur leur propre territoire. Dans la pratique, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux se partagent la surveillance des débits de l'eau dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, aux termes d'ententes de partage des coûts. Les administrations municipales fournissent l'eau aux consommateurs, et leurs politiques de tarification peuvent influencer grandement sur la consommation d'eau.

**3.5.7** Le gouvernement fédéral des États-Unis, les gouvernements d'États américains et la Commission mixte internationale ont également un rôle à jouer. Le Canada partage la gestion des eaux limitrophes et transfrontalières avec les États-Unis aux termes du Traité relatif aux eaux limitrophes de 1909, qui a également établi la Commission mixte internationale pour régler les différends en matière d'utilisation des eaux limitrophes.

### Questions posées lors de la vérification

**3.5.8** Comment le gouvernement fédéral surveille-t-il la quantité des approvisionnements en eaux souterraines et en eaux de surface au pays? Que fait-il pour garantir un approvisionnement suffisant et sécuritaire en eau dans les années à venir? Le gouvernement met-il en œuvre sa stratégie visant à interdire les prélèvements massifs d'eau?

### Le contexte

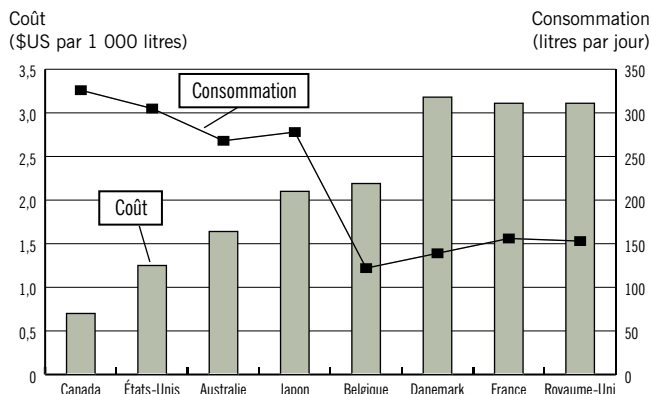
**3.5.9** Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques, les Canadiens consomment à la maison plus d'eau par personne que les habitants de la plupart des autres pays membres, soit 326 litres par jour (voir la pièce 3.4). Cela est en grande partie dû au fait qu'ils ont toujours eu plus d'eau douce que nécessaire pour satisfaire leurs besoins. La demande en eau douce du Canada devrait augmenter, au pays et à l'étranger. Au rythme d'utilisation actuel, les contraintes imposées aux approvisionnements en eau douce dans le bassin pourraient contribuer à abaisser les niveaux d'eau, ce qui pourrait causer d'importants dommages à l'environnement et coûter très cher à la société.

### La surveillance du niveau des eaux de surface

**3.5.10** Environnement Canada surveille les débits d'eau en Ontario et au Québec. Bien que la surveillance ait quelque peu diminué depuis le milieu des années 1980, elle fournit encore d'importants renseignements. En Ontario, le Ministère assure cette surveillance à plus de 400 stations, environ 27 p. 100 de moins qu'en 1985. Il partage les coûts de plusieurs stations avec le gouvernement de l'Ontario. Au Québec, le ministère provincial de l'Environnement possède un réseau de 70 à 80 stations où se fait la majeure

partie de la surveillance des eaux du bassin du Saint-Laurent. Environnement Canada partage les coûts de certaines de ces stations de surveillance, et il possède lui-même 11 stations dans le bassin.

#### Pièce 3.4 Les Canadiens consomment plus d'eau et la payent moins cher



Source : OCDE – Toutes les données sont pour la période allant de 1994 à 1999, sauf les données des États-Unis, qui datent de 1980.

**3.5.11** Le Service hydrographique du Canada, de Pêches et Océans, surveille les niveaux de l'eau dans les Grands Lacs (à 31 stations) et dans le Saint-Laurent (à 16 stations). Les progrès technologiques ont permis de moderniser ces stations pour qu'elles fournissent les données en temps réel à une base de données d'un ordinateur central, par lien téléphonique. En Ontario, Environnement Canada entretient ces stations en échange des données qu'elles fournissent. Le public peut aussi obtenir les données de stations de surveillance individuelles en téléphonant à un service de réponse automatique.

**3.5.12** Les conseils internationaux de contrôle de l'eau de la Commission mixte internationale pour le lac Supérieur, la rivière Niagara et le fleuve Saint-Laurent utilisent les données recueillies par Environnement Canada et d'autres sources pour aider à régulariser les niveaux de l'eau dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. La Commission mixte internationale utilise également les données d'Environnement Canada dans les études qu'elle produit de façon indépendante.

**3.5.13** Grâce aux données sur les débits et à des techniques perfectionnées de modélisation, Environnement Canada peut connaître les débits dans le bassin. Par exemple, un rapport de la région du Québec suppose que plusieurs petits barrages le long de la rivière des Outaouais peuvent influencer beaucoup plus sur le débit dans le Saint-Laurent que le gros barrage proche de Cornwall, qui régularise le débit venant du lac Ontario. Les données sur les débits et leur modélisation servent également pour les études des rejets toxiques dans le Saint-Laurent.

### **Le gouvernement fédéral ne connaît pas bien les eaux souterraines dans le bassin**

**3.5.14** Les nappes d'eaux souterraines constituent la principale source d'eau potable pour 28 p. 100 des résidants de l'Ontario et du Québec. Plus de 270 municipalités de ces provinces dépendent des eaux souterraines pour au moins une partie de leur approvisionnement en eau. Elles peuvent être gravement touchées s'il y a une pénurie d'eau souterraine.

**3.5.15** Les eaux souterraines sont une partie importante de l'hydrologie du bassin. Selon la Commission mixte internationale, le réseau des Grands Lacs est composé de « nombreuses nappes phréatiques qui se sont remplies au cours des siècles, de l'eau qui s'écoule dans les tributaires des Grands Lacs et de celle qui remplit les lacs eux-mêmes ».

**3.5.16** Le gouvernement fédéral n'est pas directement responsable de la gestion des eaux souterraines, sauf dans le cas des aquifères dont on sait qu'ils traversent les frontières provinciales et internationales. Il lui incombe toutefois de connaître les effets des eaux souterraines sur les eaux de surface dans le bassin. Dans sa Politique fédérale relative aux eaux de 1987, ayant remarqué que les connaissances sur les eaux souterraines dans le bassin étaient incomplètes, le gouvernement s'est engagé à parfaire ses connaissances sur les nappes d'eaux souterraines.

**3.5.17** Nous avons constaté que, depuis lors, le gouvernement fédéral a peu amélioré ses connaissances sur les eaux souterraines. Entre 1987 et 1991, Environnement Canada a mené des études restreintes sur les aquifères et d'échantillonnage de données. Il a aussi préparé une stratégie sur les eaux souterraines dans le but de définir le rôle du gouvernement fédéral à ce chapitre et les mesures que celui-ci devrait prendre. Environnement Canada et Ressources naturelles Canada ont par la suite accepté de partager la responsabilité des eaux souterraines, mais peu d'initiatives ont été lancées avant 1997. Ressources naturelles Canada a remis la question sur le tapis en entreprenant plusieurs nouvelles recherches dans différentes régions. En juin 2000, il a réuni, pour le premier atelier national sur les eaux souterraines, des représentants fédéraux et provinciaux de tout le Canada afin de discuter des connaissances actuelles sur les sources d'eaux souterraines.

**3.5.18** Ressources naturelles Canada a récemment conclu un accord avec les États-Unis en vue d'une coopération dans la recherche en sciences de la Terre, qui inclut les eaux souterraines. Dans sa stratégie de développement durable de 2001, le Ministère s'engage à produire, d'ici 2002, une stratégie nationale sur les eaux souterraines qui donnera un aperçu des mesures relevant du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires. Le Ministère s'engage également à mettre sur pied une banque de données nationale sur les eaux souterraines d'ici 2003. En 2001, le gouvernement fédéral n'en sait pas beaucoup plus qu'en 1987 sur les eaux souterraines dans la majeure partie du bassin.

**3.5.19** Par contre, le Geological Survey des États-Unis en sait beaucoup plus sur les principaux aquifères qui se trouvent du côté américain du bassin. Il peut décrire la géologie d'un grand nombre d'entre eux, leurs caractéristiques

en ce qui a trait à leur apport spécifique et leur apport potentiel d'eau, leur débit et leur interaction avec les eaux de surface. Le Geological Survey possède aussi de l'information sur les prélèvements d'eau douce dans ces aquifères.

### Mesure partielle visant à interdire les prélèvements massifs

**3.5.20** Les projets de prélèvement et d'exportation de grandes quantités d'eau ont régulièrement refait surface au cours des 40 dernières années. D'après un sondage effectué en 1999 par EKOS Research Associates Inc., 13 p. 100 des Canadiens croient que le Canada ne doit en aucun cas exporter de l'eau, et 66 p. 100 ont déclaré qu'il pourrait le faire seulement à des fins humanitaires.

**3.5.21** Dans la Politique fédérale relative aux eaux de 1987, le gouvernement s'est publiquement engagé à empêcher tout prélèvement massif d'eau par détournement interbassin. Il a présenté un projet de loi à cet effet en 1988, qui est mort au feuilleton lorsque des élections ont été annoncées.

**3.5.22** Le gouvernement n'a pris aucune autre mesure législative pendant plus de dix ans. Ensuite, en février 1999, il a annoncé une stratégie visant à interdire les prélèvements massifs d'eau, y compris l'eau exportée des bassins hydrographiques canadiens. La stratégie comporte trois volets :

- Un renvoi à la Commission mixte internationale pour étudier les effets de la consommation, du détournement et du prélèvement d'eaux limitrophes (y compris leur exportation). Le renvoi a été présenté par le Canada et les États-Unis en février 1999, et la Commission a publié son rapport un an plus tard. Le rapport, intitulé *Protection des eaux des Grands Lacs*, fait des recommandations aux deux gouvernements. Si celles-ci sont adoptées, elles rendront quasiment impossibles les prélèvements de grandes quantités d'eau sur de longues distances dans le bassin.
- Des modifications proposées à la *Loi du traité des eaux limitrophes internationales* interdisant les prélèvements massifs d'eau dans les eaux limitrophes. L'effet se ferait surtout sentir dans les Grands Lacs. Ce projet de loi est mort au feuilleton à l'annonce des élections fédérales en octobre 2000, mais il a été présentée à nouveau en février 2001.
- Une proposition visant à protéger les bassins hydrographiques canadiens, par l'entremise d'un accord pancanadien sur les prélèvements massifs d'eau. L'accord engagerait les provinces à interdire les prélèvements massifs d'eau dans les bassins hydrographiques qui relèvent uniquement de leur compétence. Les négociations en vue de cet accord ont commencé en 1999. En novembre de cette année, tous les ministres de l'Environnement du Canada (sauf celui du Québec) ont accepté d'interdire les prélèvements massifs d'eaux de surface et d'eaux souterraines dans la partie canadienne des principaux bassins hydrographiques. À la fin de notre vérification, 10 des 14 gouvernements canadiens (fédéral, provinciaux et territoriaux), dont l'Ontario, avaient accepté l'accord, et quatre autres étaient encore en train de l'étudier. Le Québec a une loi intérimaire interdisant tout prélèvement d'eau.



**3.5.23** Le gouvernement fédéral est incapable d'appliquer un accord tel que la stratégie de 1999 proposée. Même si tous les gouvernements signaient l'accord, celui-ci ne serait qu'une entente volontaire, dépendant de la volonté politique continue de toutes les provinces. Si une province décidait plus tard de permettre le prélèvement massif d'eau dans un lac relevant uniquement de sa compétence, le gouvernement fédéral n'aurait aucun recours juridique.

### Les objectifs fédéraux en vue d'une tarification réaliste ne sont pas atteints

**3.5.24** Dans la Politique fédérale relative aux eaux de 1987, le gouvernement s'est engagé à promouvoir les principes d'une tarification réaliste et de l'utilisateur payeur, et à les mettre en œuvre. Le fait de demander un prix qui reflète à la fois la valeur de l'eau et la valeur du service — le coût de la purification, de la distribution, du traitement et de l'élimination — a deux répercussions importantes. D'abord, les consommateurs ont tendance à utiliser l'eau plus efficacement parce qu'ils économisent ainsi de l'argent. Ensuite, lorsque le consommateur paye le plein coût du service, les distributeurs peuvent investir les sommes nécessaires pour entretenir et agrandir le réseau de distribution. La réglementation de la distribution et de la tarification de l'eau est la responsabilité des provinces et des municipalités, mais le gouvernement fédéral pourrait utiliser des moyens autres que la réglementation pour appliquer sa politique.

**3.5.25** Les Canadiens consomment plus d'eau par personne que presque quiconque sur la planète, en partie parce qu'ils doivent rarement payer le coût réel lié au traitement, à la distribution, à la collecte et à l'épuration de l'eau qu'ils utilisent. En moyenne, la facture d'eau que paient les résidents de l'Ontario représente moins de la moitié de ces coûts; la plupart des résidents du Québec ne sont pas facturés en fonction de la quantité d'eau qu'ils consomment. Les coûts de l'utilisation de l'eau qui ne figurent pas sur la facture d'eau sont habituellement cachés dans les taxes foncières municipales ou régionales, ce qui n'incite pas les gens à consommer moins d'eau. Au Canada, les ménages équipés d'un compteur d'eau, qui ont payé leur eau au volume en 1996, ont consommé environ 268 litres d'eau par personne, par jour, comparativement à 416 litres dans des ménages qui payaient un tarif fixe.

**3.5.26** Depuis 1987, Environnement Canada a pris plusieurs petites mesures pour encourager les consommateurs à gérer leur demande et à conserver l'eau. Il a préparé du matériel d'information à l'usage du public, comme des brochures, des bulletins d'information et un site Web. Il a produit des études techniques sur la tarification réaliste et la gestion de la demande. Il tient également à jour des banques de données sur la consommation municipale et industrielle d'eau et sur la tarification de l'eau dans les principales villes du Canada. De concert avec l'Association canadienne des eaux potables et usées, Environnement Canada a aidé à mettre sur pied une banque de données en ligne sur l'expérience en matière d'utilisation efficace de l'eau.

**3.5.27** **Chance ratée de lier les politiques et les programmes.** Le programme fédéral de subventions aux infrastructures a été un outil important pour

#### Le saviez vous?

- Volume total des lacs Supérieur, Huron, Érié et Ontario à bas niveaux d'eau : **17 764 km<sup>3</sup>**
- Quantité d'eaux souterraines dans le bassin : **inconnue**
- Partie renouvelable des eaux des Grands Lacs : **environ 1 %**
- Nombre de litres d'eau consommés quotidiennement par chaque ménage canadien : **326**
- Prix moyen payé par les Canadiens pour 1000 litres d'eau en 1994 : **96 cents**

améliorer les infrastructures municipales dans tout le bassin. Entre 1994 et 1999, le gouvernement fédéral a versé 126 millions de dollars à l'Ontario et 210 millions de dollars au Québec pour des projets de réseaux municipaux d'adduction d'eau et de collecte des eaux usées. Toutefois, aucune des phases du programme n'exigeait d'utiliser des politiques de tarification comme critère d'évaluation des projets. Quelques projets de conservation de l'eau ont été financés dans le cadre du programme, mais la priorité n'a pas été accordée à ceux qui favorisaient la gestion de la demande ou une tarification réaliste, alors que celles-ci faisaient partie de la politique fédérale.

**3.5.28** Par l'entremise du Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000, le gouvernement fédéral a affecté 7,7 millions de dollars pour améliorer le traitement des eaux usées (par exemple, études d'optimisation des stations d'épuration des eaux usées) et a alloué 8,7 millions de dollars pour régler le problème du ruissellement urbain (p. ex., la modernisation des trop-pleins d'égoûts unitaires). À l'instar des subventions aux infrastructures, le Fonds d'assainissement des Grands Lacs 2000 n'utilisait pas la tarification réaliste de l'eau comme critère de financement des projets.

**3.5.29** Le Programme « d'écologisation » des infrastructures du gouvernement fédéral ne mentionne pas non plus les politiques de tarification de l'eau. Le gouvernement a alloué 516 millions de dollars au Québec pour toute la durée du programme; une fois ce montant combiné aux contreparties offertes par le gouvernement du Québec et les administrations municipales, le total disponible atteindra 1,5 milliard de dollars. L'Ontario obtiendra 681 millions de dollars du gouvernement fédéral pour toute la durée du programme, ce qui donne un total de plus de 2 milliards de dollars lorsqu'on ajoute les contreparties fournies par le gouvernement provincial et les administrations municipales. Les ententes signées avec les deux provinces stipulent que 40 p. 100 des fonds doivent être alloués à l'écologisation des infrastructures municipales. Bien que ces ententes reconnaissent qu'il est important d'améliorer la gestion de l'eau et des eaux usées, on n'y retrouve pas la tarification réaliste de l'eau aux consommateurs comme critère d'évaluation des projets proposés.

## Conclusion

**3.5.30** Le gouvernement fédéral continue de surveiller les débits et les niveaux d'eau dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Bien que les récentes initiatives soient encourageantes, les connaissances fondamentales des nappes d'eaux souterraines font encore défaut dans le bassin. Depuis 1987, époque où le gouvernement fédéral s'est engagé à mieux connaître les eaux souterraines, ses connaissances sont demeurées fragmentées et incomplètes.

**3.5.31** Le gouvernement fédéral a pris des mesures afin de mettre en œuvre sa stratégie visant les prélèvements massifs d'eau, même si nous remarquons qu'il a fallu plus de dix ans pour que cette stratégie soit mise sur la table, après l'engagement politique du gouvernement en 1987 et le projet de loi de 1988 qui n'a jamais été adopté. La stratégie n'était pas encore complète à la fin de notre vérification, et on ne peut être certain qu'elle suffira pour empêcher les exportations de grandes quantités d'eau douce du Canada.

**3.5.32** Le gouvernement fédéral n'a pas mis en œuvre sa politique visant à réduire la consommation d'eau des ménages grâce à la gestion de la demande et à une tarification réaliste. La conception de ses programmes de financement n'encourage pas expressément la tarification de l'eau telle qu'énoncée dans sa politique sur l'eau.

### Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
<p><b>1</b> Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?</p>	<b>Engagements</b>	<b>Résultats</b>
	Surveiller les eaux de surface.	Le gouvernement a mis en place un programme de surveillance des eaux de surface qui fournit des renseignements utiles.
	Parfaire les connaissances sur les eaux souterraines dans le bassin.	Il a une connaissance incomplète et fragmentée des eaux souterraines du bassin.
	Empêcher les prélèvements massifs d'eau dans le bassin.	Il a terminé le renvoi à la Commission mixte internationale.  Les provinces et les territoires n'ont pas tous accepté l'accord qui, de toute façon, n'est pas exécutoire.  À la fin de notre vérification, les modifications à la <i>Loi du Traité des eaux limitrophes internationales</i> n'avaient pas encore été adoptées.
Promouvoir la tarification réaliste de l'eau et la gestion de la demande.	Dans son programme de subventions aux infrastructures, le gouvernement n'a pas pris de mesures précises visant à encourager l'application de la tarification de l'eau.	
Évaluer le rendement du gouvernement		
<p><b>2</b> Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?</p>	<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>
	Le gouvernement fédéral a bien planifié le programme de surveillance de l'eau, avec l'établissement de priorités et la participation des ministères responsables.	Le gouvernement n'a eu qu'une participation limitée en matière d'eaux souterraines entre 1991 et 1997.
	Il collabore avec les provinces par l'entremise d'un Protocole d'entente visant la surveillance des débits d'eau.	
Il réunit l'information sur la consommation et la tarification de l'eau dans les municipalités et la fournit aux utilisateurs par une banque de données en ligne.		

## Objectifs de la vérification et principales constatations

Évaluer le rendement du gouvernement		
③ Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	Forces	Faiblesses
	<p>Il met à la disposition des utilisateurs l'information sur les niveaux d'eau.</p> <p>Les données sur les niveaux d'eau et les plans des gouvernements fédéral et provinciaux et autres parties concernées sont partagées à point nommé.</p> <p>Il a bien défini les rôles et responsabilités en matière de quantité d'eau.</p>	<p>Le gouvernement n'a pas clarifié son rôle et son engagement en matière de gestion de la demande.</p> <p>Le gouvernement fédéral et certains gouvernements provinciaux et territoriaux ont signé un accord limitant les prélèvements massifs d'eau, mais l'accord est seulement volontaire.</p>

## 3.6 Planifier pour avoir une eau de bonne qualité

### L'enjeu



Des plans sont nécessaires pour améliorer la qualité de l'eau dans le bassin.

**3.6.1** Le gouvernement fédéral a planifié diverses mesures pour améliorer la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, par l'entremise d'accords successifs sur la qualité de l'eau conclus avec les États-Unis et l'Ontario au cours des 30 dernières années. Le gouvernement fédéral et celui du Québec ont, de façon similaire, signé des accords successifs qui les ont amenés à déployer des efforts concertés pour améliorer la qualité de l'eau dans le fleuve Saint-Laurent. Mentionnons notamment la réduction de la charge en phosphore dans le lac Érié, les activités d'assainissement dans les secteurs préoccupants en Ontario, et la réduction des rejets de substances toxiques dans les Grands Lacs et le Saint-Laurent. Bien que plusieurs mesures individuelles dans les deux provinces aient été clairement planifiées et classées par ordre de priorité, le gouvernement fédéral et ses partenaires n'ont mis en œuvre aucun plan sur la qualité de l'eau à l'échelle du bassin, et ce, ni en Ontario ni au Québec.

**3.6.2** Le gouvernement fédéral, de concert avec ses partenaires, élabore actuellement un plan pour chacun des Grands Lacs formant la frontière canadienne. Ces plans doivent permettre aux décideurs de bien comprendre les risques liés à la contamination, afin qu'ils puissent prendre les mesures les plus appropriées pour résoudre les problèmes liés à la qualité de l'eau. Les progrès qui seront accomplis à l'avenir dans les Grands Lacs pourraient dépendre de la mesure dans laquelle le gouvernement fédéral et ses partenaires sauront élaborer et appliquer le plan pour chaque lac.

### Le rôle du gouvernement fédéral

**3.6.3** Aux termes de la *Loi sur les ressources en eau du Canada*, le gouvernement fédéral, en collaboration avec les provinces, doit élaborer des plans pour gérer les eaux d'intérêt national et les eaux chevauchant une frontière provinciale ou nationale, comme les Grands Lacs et le Saint-Laurent.

**3.6.4** En 1987, le protocole modifiant l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs engageait les gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis à élaborer et à mettre en œuvre, en collaboration avec les gouvernements des provinces et des États bordant les lacs, un plan d'aménagement panlacustre pour chacun des Grands Lacs. Ces plans ont pour but de fournir une évaluation complète des menaces sérieuses touchant la qualité de l'eau et de restaurer les utilisations bénéfiques des lacs.

**3.6.5** Aucun engagement précis n'a été pris quant à la préparation d'un document de planification similaire pour le Saint-Laurent. Cependant, l'Entente de concertation Canada-Québec sur le Saint-Laurent, ainsi que la mise en œuvre de bonnes pratiques de gestion, demandent une planification efficace pour le fleuve.

### Questions posées lors de la vérification

**3.6.6** Le gouvernement fédéral a-t-il repéré les principales menaces pour la qualité de l'eau, et a-t-il établi des priorités pour y faire face? A-t-il élaboré des plans pour agir dans ces domaines prioritaires, plans précisant un calendrier et définissant les besoins en ressources ainsi que les parties

responsables? A-t-il déterminé comment les progrès seraient mesurés? A-t-il pris en considération l'écosystème et les secteurs préoccupants lorsqu'il a planifié l'amélioration de la qualité de l'eau? Finalement, s'est-il servi des plans pour orienter ses mesures?

## Le contexte **Élaboration des plans d'aménagement panlacustre**

**3.6.7** L'élaboration de plans d'aménagement panlacustre est un processus très complexe. Chaque plan est élaboré sur une période de plusieurs années grâce au travail conjoint de représentants de plusieurs ministères fédéraux canadiens et départements fédéraux américains, de départements d'États américains et de ministères provinciaux, de même que de nombreux autres intervenants. Au départ, les plans d'aménagement panlacustre devaient être élaborés en quatre étapes, soit la définition du problème, l'établissement d'un calendrier pour la réduction des contaminants, le choix de mesures d'assainissement et de stratégies de réduction, et un compte-rendu des progrès substantiels. Dans le but d'accélérer le processus, le Canada et les États-Unis ont abandonné ce mécanisme en quatre étapes successives, lui en préférant un processus qui, à compter de 2000, ferait le point sur l'état des connaissances et l'avancement des plans d'aménagement tous les deux ans.

### Le saviez-vous?

- Diminution estimée des rejets de mercure dans le lac Ontario au cours des 10 dernières années : **60 %**

Diminution des rejets de dioxines : **de 75 à 95 %**

**3.6.8 Planification pour le lac Supérieur.** Le plan d'aménagement panlacustre du lac Supérieur est le plus avancé parmi les plans d'aménagement des Grands Lacs. La première étape et son rapport de mise à jour ont été achevés en septembre 1995. Le plan recense 22 polluants « critiques » et, parmi ceux-ci, il en désigne 9 dont l'élimination est prioritaire. Le mercure, les BPC, le DDT et les dioxines en font partie. Ces substances ont des sources locales et éloignées.

**3.6.9** Les cibles de réduction pour 9 des 22 polluants critiques ont été définies en septembre 1996. Les stratégies de réduction, accompagnées des mesures devant être mises en œuvre par chaque organisme au cours des deux ou trois prochaines années, ont été proposées en avril 2000, de même que les mesures visant à éliminer les 9 polluants prioritaires recensés à l'étape 1. Dans le rapport de l'étape 3, on souligne l'importance de la surveillance des sources, d'une part, afin de mesurer la quantité de polluants critiques qui sont rejetés par une installation donnée, et de l'environnement, d'autre part, afin de mesurer la concentration de contaminants qui s'y trouvent.

**3.6.10** Le plan du lac Supérieur témoigne clairement d'un engagement envers l'écosystème, et ce pour cinq volets différents : les communautés aquatiques, les communautés de la faune terrestre, les habitats, la santé humaine, et la mise en place d'une protection durable. Les plans d'action s'étendent à tout le bassin du lac, et on y note l'importance d'agir dans les huit secteurs préoccupants bordant le lac. Quatre d'entre eux se trouvent au Canada, et un autre, le long de la rivière St. Mary's, est partagé par le Canada et les États-Unis.

**3.6.11** Cependant, comme le plan d'aménagement panlacustre a été préparé par de nombreux partenaires, il n'engage aucun de ceux-ci ni le gouvernement fédéral à agir. On y désigne Environnement Canada comme

l'organisme directeur de plus de 30 des initiatives planifiées mais, dans nombre de cas, le Ministère n'a pas alloué de ressources pour prendre les initiatives en question, ou ne s'est pas engagé à agir. De plus, bien que le plan détermine ce qui doit être mesuré, personne ne s'est engagé à effectuer ces mesures.

**3.6.12 Planification pour le lac Huron.** Jusqu'à maintenant, le gouvernement fédéral n'a pas entamé la planification des mesures à prendre dans le bassin hydrographique du lac Huron. Le département de l'Environmental Quality du Michigan, avec l'appui de l'Environmental Protection Agency des États-Unis, a lancé en 1999 une initiative pour le lac Huron. La participation du gouvernement fédéral à cette initiative s'est limitée à la présence d'Environnement Canada au sein du comité directeur et à l'établissement de représentations graphiques du bassin du lac Huron. Le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario a également collaboré. Le bassin du lac Huron et de la baie Georgienne englobe les secteurs préoccupants de Spanish River et de Severn Sound, ainsi que de Collingwood Harbour, que l'on a retiré de la liste des secteurs préoccupants en 1994. Le gouvernement fédéral n'a pas encore commencé à examiner les principales menaces pour le lac, ni les mesures prioritaires, ni les activités d'assainissement et de prévention de la pollution, ni même la façon dont il pourrait mesurer les progrès accomplis dans le bassin du lac Huron.

**3.6.13 Planification pour le lac Érié.** En 1993, l'Environmental Protection Agency des États-Unis et Environnement Canada ont amorcé les phases initiales de planification concernant l'établissement d'un plan d'aménagement panlacustre pour le lac Érié. Le premier rapport du plan du lac Érié a été préparé en 2000, et on prévoit une mise à jour tous les deux ans.

**3.6.14** Jusqu'ici, la principale réalisation dans le cadre du plan du lac Érié a été de repérer les polluants critiques exigeant une intervention prioritaire, c'est-à-dire le mercure et les BPC. On signale dans le plan que la principale source de mercure est le dépôt atmosphérique, et que la majeure partie de la masse de mercure se trouve dans les sédiments contaminés. On y mentionne que les pratiques d'utilisation des terres, de même que les nutriments entraînés dans les eaux de ruissellement, sont les principales menaces d'origine anthropique pour l'avenir de l'écosystème du lac Érié.

**3.6.15** En ce moment, la phase de définition des problèmes du plan du lac Érié est presque terminée. Par conséquent, seuls les objectifs ayant trait à la réduction du mercure et des BPC ont été fixés, et on n'a désigné aucun indicateur. On énumère dans le plan plusieurs projets en cours dans le bassin du lac Érié, mais on n'y indique pas de quelle façon les progrès seront mesurés.

**3.6.16** Le plan du lac Érié met l'accent sur l'importance de privilégier une approche écosystémique pour comprendre d'où proviennent les polluants et élaborer des plans d'action. On y mentionne également qu'il existe 12 secteurs préoccupants autour du lac, mais on n'y spécifie pas leur importance pour le bassin (voir l'étude de cas intitulée *Le phosphore dans le lac Érié — Un nouveau plan est-il nécessaire?*).



**3.6.17 Planification pour le lac Ontario.** L'étape 1 du plan du lac Ontario a été achevée en mai 1998. On y dresse la liste des principaux contaminants présents dans le lac, laquelle comprend plusieurs produits chimiques toxiques, dont les BPC, le DDT, le mirex, les dioxines et les furanes. Pour chacun de ces produits chimiques, les principaux affluents qui les apportent dans le lac sont signalés. On y note que les affluents américains sont les principales sources de

#### Le phosphore dans le lac Érié — Un nouveau plan est-il nécessaire?

Cette étude de cas montre l'importance d'élaborer des plans panlacustres et de les mettre en œuvre.

Des années 1950 aux années 1970, le lac Érié était extrêmement pollué, surtout par le phosphore. La prolifération des algues tuait les poissons, détériorait l'état des plages et obstruait les prises d'eau. La présence de phosphore a été attribuée aux rejets industriels, aux eaux de ruissellement agricoles et aux eaux usées des municipalités contenant des détergents domestiques pour la lessive, qui se déversaient dans le lac.

Les eaux du lac Érié sont peu profondes, ce qui rend le lac particulièrement vulnérable aux polluants et aux changements dans l'utilisation des terres. Parmi les Grands Lacs, le lac Érié est celui dont le bassin a connu la croissance démographique la plus rapide. C'est aussi là que l'on trouve la plus grande proportion de terres consacrées à l'agriculture (67 p. 100) et de rivages utilisés. De plus, c'est le lac qui renfermait de loin la plus grande quantité de matières en suspension en provenance de ses affluents : 6,5 millions de tonnes par année, comparativement à 1,6 millions de tonnes pour le lac Ontario, et moins pour les autres lacs.

**Succès rapide au chapitre de la réduction de la charge en phosphore.** En 1970, une étude portant sur le lac Érié, menée par la Commission mixte internationale, a conclu que les apports de phosphore dans ce lac devaient être réduits. Le Canada et les États-Unis ont signé, en 1972, l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs; entre autres, celui-ci prévoyait expressément des programmes et des exigences pour réduire les apports de phosphore dans le lac Érié.

L'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs établissait de nouvelles normes quant à la réduction des apports. Celles-ci ont ensuite été révisées dans le supplément à l'Accord, signé en 1983, par lequel les parties s'engageaient à réduire les apports de phosphore dans le lac Érié de 2 000 tonnes supplémentaires. La part de réduction qui incombait au Canada était de 300 tonnes. L'amendement requérait également l'élaboration de plans pour réduire les apports de phosphore, et exigeait que les deux gouvernements s'engagent à préparer un inventaire des secteurs affectés, à modéliser le bassin et à améliorer la mesure de la charge en phosphore des affluents.

Au cours de cette période, le Canada et les États-Unis ont pris plusieurs mesures. Ils ont investi plus de 7,6 milliards de dollars pour construire ou moderniser des stations municipales d'épuration des eaux usées; ils ont limité la quantité de phosphore permise dans les détergents domestiques pour la lessive, et incité les fermiers à privilégier des méthodes culturales favorisant la conservation du sol et à mieux utiliser les engrais. Ainsi, les rejets annuels industriels et municipaux de phosphore dans le lac étaient passés de 28 000 tonnes en 1968 à un peu plus de 11 000 tonnes en 1985. Les concentrations dans le lac ont diminué en conséquence.

**Les problèmes ne sont pas réglés.** Selon de récentes observations, on est en train de perdre du terrain sur les progrès accomplis dans les années 1970 et 1980. La charge en phosphore enregistrée dans la partie ouest du lac Érié est la plus élevée de tout le bassin. Pour chacune des six dernières années pour lesquelles on disposait des données, les concentrations de phosphore étaient supérieures à la cible qui avait été fixée. En 2000, elles étaient environ trois fois plus élevées que cette cible. Lors de la clôture d'un atelier tenu en 1998, on a conclu que la charge en phosphore était loin d'avoir été maîtrisée.

On ne sait pas dans quelle mesure chaque source de phosphore contribue à la charge enregistrée, quoique des informations du côté de l'Ontario laissent penser que l'apport de l'agriculture est plus de 300 fois supérieur à celui des municipalités. La quantité de phosphore que chaque source introduit dans le lac Érié n'a pas été évaluée depuis 1994. Sans cette information, la variation de la charge en phosphore provenant de diverses sources pourrait bien ne pas être détectée. En 1998, la Commission mixte internationale a noté qu'il était impossible de faire les mesures nécessaires pour obtenir cette information, des coupures budgétaires ayant entraîné l'élimination massive de programmes de surveillance et de suivi.

**Il est temps de terminer le plan d'aménagement du lac Érié.** L'outil de gestion de base pour résoudre le problème du phosphore dans le lac Érié est le plan d'aménagement panlacustre. Bien que des progrès importants aient été accomplis dans les années 1970 et 1980, il semble qu'on soit en train de les balayer. Une planification efficace et continue pour le lac, la mise en œuvre des mesures prévues et la surveillance des résultats atteints sont les meilleurs moyens de récupérer les investissements et de conserver, à long terme, les utilisations bénéfiques du lac.

BPC et de dieldrine, et que les affluents canadiens apportent davantage de DDT, de dioxines et de mirex.

**3.6.18** On estime aussi dans le plan que les sources de ces produits chimiques situées en amont polluent davantage le lac Ontario que celles qui se trouvent dans le bassin même du lac; cependant, il s'agit là d'une évaluation préliminaire.

**3.6.19** Le plan du lac Ontario cerne les sources majeures de contaminants critiques, mais sans préciser les mesures prioritaires à prendre, ni définir de plans d'action, ni, enfin, suggérer comment surveiller la mise en œuvre des mesures. Les secteurs préoccupants autour du lac y sont repérés, mais leur influence sur la qualité du lac lui-même n'est pas spécifiée. Le plan met l'accent sur les effets des polluants critiques sur la qualité de l'eau, mais ne dit rien de leurs effets sur l'écosystème en général.

#### Quand le gouvernement fédéral se dotera-t-il de plans d'aménagement panlacustre?

**3.6.20** Près de quatorze ans après que le gouvernement fédéral s'est engagé à élaborer les plans d'aménagement panlacustre, la plupart en sont encore aux premières étapes de leur préparation (voir la pièce 3.5). Le plus souvent, ces plans ne comportent pas encore de recommandations quant aux mesures à prendre. À notre avis, les ministères fédéraux — sauf Environnement Canada — ont fait preuve d'un engagement et d'un appui inégaux et ponctuels en ce qui a trait aux plans d'aménagement panlacustre. Rien n'indique à quel moment ceux-ci seront achevés ou si le gouvernement s'en servira pour orienter stratégiquement les mesures que les autres intervenants et lui-même prendront pour restaurer les Grands Lacs.

Pièce 3.5 L'état des plans d'aménagement fédéraux pour les Grands Lacs et le Saint-Laurent

Éléments	Lac Supérieur	Lac Huron	Lac Érié	Lac Ontario	Fleuve Saint-Laurent
Sources de contamination repérées	○	●	◐	○	l'information n'est pas récente
Priorités établies	○	●	○	●	◐
Plans d'actions élaborés	○	●	◐	●	◐
Surveillance établie	○	●	●	●	◐
Secteurs préoccupants pris en considération	○	●	◐	◐	sans objet
Approche écosystémique utilisée	○	●	○	●	○
Plans d'encadrement des mesures	●	●	●	●	○

○ oui    ◐ en partie    ● non

### Planification pour le fleuve Saint-Laurent

**3.6.21** Le gouvernement fédéral n'est pas tenu de préparer pour le fleuve Saint-Laurent un plan complet ayant le même but que les plans d'aménagement panlacustre (voir la pièce 3.5). Aucun plan n'a été expressément élaboré pour améliorer la qualité de l'eau dans le Saint-Laurent. Nous avons vérifié de quelle façon le gouvernement fédéral, en collaboration avec le gouvernement du Québec et d'autres partenaires, prévoit s'attaquer à ce problème.

**3.6.22** Les deux premières phases du Plan d'action Saint-Laurent s'attaquaient aux principaux problèmes touchant la qualité de l'eau. La phase I (1988-1993) du Plan d'action visait la réduction des rejets provenant des sources industrielles les plus importantes. Elle a permis, entre autres choses, d'élaborer un *Rapport-synthèse sur l'état du Saint-Laurent*. La phase II (1993-1998) étendait les efforts déployés à un bon nombre d'installations industrielles supplémentaires.

**3.6.23 Principaux risques pour le Saint-Laurent.** En 1996, dans le cadre du Plan d'action Saint-Laurent, le *Rapport-synthèse sur l'état du Saint-Laurent* a été publié. Celui-ci décrivait les principales sources de pollution de l'eau le long du fleuve, soit les rejets provenant des installations municipales et industrielles, ainsi que les apports atmosphériques provenant de diverses sources. Les principaux polluants trouvés dans le fleuve étaient des polluants organiques persistants comme les pesticides, les BPC, les dioxines et les furanes provenant d'installations agricoles, d'entreprises de transformation chimique, de raffineries de pétrole et d'usines de pâtes et papiers. On considérait aussi que les polluants inorganiques, dont les métaux lourds comme le mercure et le chrome, étaient de sérieux polluants.

**3.6.24** D'après ce rapport, 44 p. 100 de la contamination inorganique, et 40 p. 100 de la contamination organique du fleuve étaient attribuables aux eaux en provenance des Grands Lacs. Par comparaison, on impute 14 p. 100 de la contamination inorganique, et seulement 3 p. 100 de la contamination organique, aux effluents industriels se jetant directement dans le Saint-Laurent. Le reste provient des affluents et d'autres sources, comme l'atmosphère. Ces données remontent à 1991, avant que certains des effets du Plan d'action Saint-Laurent aient pu se faire sentir dans l'environnement.

**3.6.25** L'établissement de rapports sur l'état de l'environnement, dans le cadre du Plan d'action Saint-Laurent, a été abandonné après la phase II. En 1998, une mise à jour sur la qualité de l'eau dans le Saint-Laurent a été préparée sur la base des données allant jusqu'à 1996. Cependant, une grande partie de ces informations ne sont pas comparables à celles présentées dans le rapport de 1996, parce que les méthodes d'analyse et les indicateurs utilisés dans le rapport et dans la mise à jour comportent des différences. Les quelques comparaisons qui peuvent être établies montrent une tendance vers une meilleure qualité de l'eau. Cela est surtout attribuable à un meilleur traitement des eaux usées, et à une réduction des émissions toxiques en provenance des usines de pâtes et papiers.

**3.6.26 La planification actuelle n'est pas explicitement liée aux informations sur la qualité de l'eau.** Dans le *Rapport-synthèse sur l'état du Saint-Laurent* de 1996, et dans sa mise à jour de 1998, on ne précise pas quelles industries ou quelles municipalités devraient faire l'objet de mesures prioritaires, ni de quelle façon il faudrait intervenir. La phase III du Plan d'action Saint-Laurent, à savoir Saint-Laurent Vision 2000, n'a pas été élaborée, au départ, à partir d'informations sur la qualité de l'eau. Comme on le décrit plus en détail dans la section 7 du présent chapitre, les priorités ont plutôt été établies par des groupes de travail composés de représentants d'organismes provinciaux et fédéraux, du milieu universitaire et d'autres organisations. Il en résulte que les priorités couvrent beaucoup plus que la seule qualité de l'eau.

**3.6.27** Il n'en reste pas moins que Saint-Laurent Vision 2000 comprend bel et bien des éléments qui concernent la qualité de l'eau. Entre 1998 et 2003, il auras affecté 86,8 millions de dollars à des projets visant à atténuer les effets néfastes des pratiques agricoles sur la qualité de l'eau. Un montant supplémentaire de 31,4 millions de dollars est affecté à divers projets dont le but est de réduire la pollution de sources urbaines et industrielles. Comme les autres projets faisant partie de Saint-Laurent Vision 2000, les engagements à agir et les dépenses faites par chaque organisme associé au programme font l'objet d'un suivi, lequel est mis à la disposition des responsables du programme.

## Conclusion

**3.6.28** Le gouvernement fédéral, de concert avec ses partenaires, a accompli un travail important pour connaître les risques qui pèsent sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et dans le Saint-Laurent. La tâche est toutefois loin d'être terminée. On sait en général quels contaminants critiques sont présents dans l'eau, mais on ne connaît pas toujours leurs sources. Les informations existantes ne montrent pas quelle est la menace la plus sérieuse pour le bassin, ce qui empêche de préciser le domaine dans lequel le gouvernement fédéral devrait concentrer ses efforts.

**3.6.29** Le gouvernement a établi certaines priorités en ce qui a trait aux mesures à prendre, mais il n'apparaît pas toujours clairement que ces priorités reflètent bien les risques les plus importants. Les plans touchant le bassin, quand ils existent, ont tendance à présenter certaines lacunes. Le gouvernement fédéral n'a pas déterminé de bons indicateurs de l'état de l'environnement et n'a donc pas pu s'en servir pour mesurer les effets, sur les écosystèmes du bassin, des programmes qu'il a mis en œuvre.

**3.6.30** Le gouvernement connaît mieux les parties que le tout. Les plans d'aménagement panlacustre et la planification établie dans le cadre de Saint-Laurent Vision 2000 fournissent ensemble une foule d'informations sur les contaminants présents dans les Grands Lacs et le Saint-Laurent. Cependant, ils ne permettent pas de se faire une idée précise de l'état du bassin dans son entier. Sans une compréhension adéquate de ce qui se passe dans l'ensemble du bassin, il est difficile d'établir des priorités ou d'élaborer des plans efficaces.

## Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
❶ Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	Engagements	Résultats
	Élaborer des plans d'aménagement des ressources en eau pour les bassins d'intérêt national.	<p>Le gouvernement a achevé un plan pour le lac Supérieur; cependant, aucune ressource n'a été attribuée pour appliquer les mesures fédérales planifiées, qui s'élèvent à plus de 30.</p> <p>Il n'a aucun plan d'aménagement panlacustre pour le lac Huron et n'a que des plans d'aménagement panlacustre incomplets pour les lacs Érié et Ontario.</p> <p>Il n'a pas de plan pour le Saint-Laurent; cependant, des éléments de planification sont présents dans Saint-Laurent Vision 2000.</p>

## 3.7 L'absence de stratégie fédérale sur l'eau douce

### L'enjeu

**3.7.1** Les eaux du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent sont menacées de diverses façons, qui vont de la pollution par les municipalités et les industries locales au changement climatique mondial. Aujourd'hui, nombreux sont les Canadiens qui s'inquiètent des effets nocifs qu'ont le ruissellement urbain, le fumier des exploitations agricoles, les pesticides et les autres polluants. Les projets d'exportation d'eau provenant des Grands Lacs et d'ailleurs au Canada — et les réactions qu'ils suscitent — indiquent à quel point les enjeux touchant l'approvisionnement en eau douce au Canada sont devenus complexes. Beaucoup de programmes et d'activités du gouvernement fédéral touchent certains aspects de la gestion de l'eau. Cela met en évidence la nécessité pour le gouvernement fédéral d'établir clairement les priorités en matière de gestion de l'eau douce et d'élaborer une stratégie pour les appliquer.

### Le rôle du gouvernement fédéral

**3.7.2 Engagements du gouvernement fédéral concernant l'eau douce.** Au moins neuf textes législatifs fédéraux confèrent une foule de responsabilités au gouvernement fédéral en matière de gestion de l'eau douce. En outre, au moins six ministères fédéraux ont un rôle actif à jouer dans l'engagement du gouvernement à assurer un approvisionnement en eau saine dans les Grands Lacs et le fleuve Saint-Laurent. Environnement Canada, en tant que ministre directeur, est le plus actif. Les autres ministères qui ont un rôle à jouer sont Pêches et Océans, Santé Canada, Ressources naturelles Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada ainsi que le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Ces ministères ont envers le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent un engagement collectif important.

**3.7.3** En 1987, le gouvernement fédéral a adopté sa Politique fédérale relative aux eaux. Cette politique avait pour but d'encourager l'utilisation efficace et équitable de l'eau douce et de protéger et améliorer la qualité de l'eau.

### Questions posées lors de la vérification

**3.7.4** Quelles sont les priorités du gouvernement fédéral au sujet de l'eau douce? Ses programmes et activités dans le bassin reflètent-ils ses priorités? A-t-il appliqué la Politique fédérale relative aux eaux?

### Le contexte

#### La Politique fédérale relative aux eaux

**3.7.5** En 1987, le gouvernement fédéral a publié sa politique relative aux eaux, dans laquelle il s'engageait à protéger et à améliorer la ressource qu'est l'eau douce. Selon le gouvernement, les Canadiens n'évaluent pas cette ressource à sa juste valeur et par conséquent la gaspillent et en abusent; c'est pourquoi la Politique a établi cinq grandes stratégies pour la tarification de l'eau, le leadership en matière de sciences, la planification intégrée, les modifications législatives et la sensibilisation accrue du public. Compte tenu des préoccupations qui se faisaient jour au Canada et partout dans le monde à propos des besoins en eau, de son accessibilité et de son utilisation, ces stratégies étaient importantes.

**Le saviez-vous?**

- Année durant laquelle les consultations sur une politique fédérale relative aux eaux ont commencé : **1984**
- Nombre d'années qui se sont écoulées avant que la Politique fédérale relative aux eaux ne soit publiée : **3**
- Nombre de rapports d'étape annuels publiés depuis 1988 par le Comité interministériel sur l'eau (formé de hauts fonctionnaires et chargé de coordonner les mesures fédérales d'application) : **2**
- Nombre de ministères fédéraux qui jouent un rôle actif dans la protection de l'eau douce : **6**
- Nombre d'années, après la publication de la Politique fédérale relative aux eaux, qui se sont écoulées avant que les discussions en vue de préciser les rôles et les responsabilités du gouvernement fédéral en matière d'eau douce ne commencent : **10**
- Date à laquelle le gouvernement fédéral adoptera la nouvelle ébauche de stratégie sur l'eau douce, les stratégies connexes ainsi que les rôles et responsabilités des ministères : **inconnue**

**La mise en œuvre de la Politique laisse à désirer**

**3.7.6** Plusieurs ministères partagent la responsabilité des nombreux enjeux visés par la Politique. Cependant, le gouvernement ne leur a jamais attribué de façon explicite la responsabilité des mesures préconisées dans la Politique, ni les fonds nécessaires pour les appliquer.

**3.7.7** Un Comité interministériel de l'eau a été chargé d'appliquer la Politique. Créé en 1968, ce comité était formé de hauts fonctionnaires de neuf ministères fédéraux dont le mandat touchait les questions reliées à l'eau. Le gouvernement a fait de ce comité l'organe central de coordination des mesures à prendre en vertu de la politique relative aux eaux dans les ministères et organismes fédéraux. Le comité devait en outre produire un rapport annuel sur l'application générale de la Politique fédérale relative aux eaux, sur les forces et les faiblesses de son application et sur les points à examiner dans l'avenir.

**3.7.8** Le Comité n'a déposé que deux rapports d'étape, l'un en 1990 et l'autre en 1994. Le reste du temps, il a été en général inactif. En 1993, le vérificateur général a critiqué le Comité de ne pas avoir joué un rôle plus actif dans la surveillance et la coordination des mesures à prendre par les ministères dans le cadre de la Politique fédérale relative aux eaux. Toutefois, le comité est resté inactif pendant près de quatre ans et ses rapports d'étape sur l'application de la Politique n'examinent pas les événements qui se sont produits après 1992.

**3.7.9** Environnement Canada prévoyait qu'un grand nombre des mesures préconisées dans la Politique fédérale relative aux eaux seraient réalisées par l'entremise de la Direction générale des eaux intérieures. À l'automne de 1993, toutefois, la Direction générale a été démantelée et ses nombreux employés ont été dispersés dans les autres services du Ministère. Le Ministère avait perdu son centre de coordination de l'eau. L'année suivante, Environnement Canada effectuait un examen interne pour déterminer s'il s'acquittait de ses diverses responsabilités en matière d'eau. Voici certaines des constatations qui ont été faites :

- Il y avait des activités en matière de qualité de l'eau en région, mais celles-ci étaient éparées. À l'administration centrale, les activités étaient beaucoup moins apparentes.
- Il n'y avait pas de centre de coordination national pour les questions internationales touchant les eaux douces.
- Les bureaux régionaux du Ministère effectuaient des analyses hydrologiques, mais leurs capacités variaient d'une région à l'autre. En outre, les activités avaient tendance à favoriser les priorités locales. Il y avait peu d'effort à l'échelle nationale pour appliquer systématiquement de nouvelles méthodes d'analyse et de modélisation.
- Des programmes sur l'eau souterraine étaient appliqués à chaque extrémité du pays, dans les régions du Pacifique et de l'Atlantique du Ministère. Il n'y avait toutefois aucun leadership national, aucune coordination de leurs activités, ni aucun effort visant à élaborer et à



mettre en œuvre des stratégies ou lignes directrices nationales relatives à la gestion de l'eau souterraine.

- La recherche sur les contaminants dans l'eau souterraine avait été confiée à deux instituts de recherche dont l'expertise de base touchant l'eau souterraine était en baisse.

**3.7.10** Au milieu des années 1990, d'autres ministères ont également réduit leur participation à la gestion de l'eau. Santé Canada considérait qu'il devenait difficile de financer son programme. Pêches et Océans a avisé Environnement Canada qu'il réduirait beaucoup ses activités dans les Grands Lacs. Il était devenu difficile de savoir lesquels des cinq stratégies ou des 25 énoncés de politique et activités connexes de la Politique fédérale relative aux eaux étaient encore considérés comme prioritaires.

### De nouvelles initiatives n'offrent pas d'orientations

**3.7.11** En 1997, le Comité interministériel de l'eau, qui était inactif, a amorcé des discussions officielles pour clarifier les rôles et responsabilités du gouvernement fédéral en matière d'eau douce. En 1998, Environnement Canada a rédigé un document de travail intitulé *Vers une stratégie fédérale sur l'eau douce*. Ce document visait une mise à jour de la Politique fédérale relative aux eaux de 1987 et a fait l'objet de consultations étendues au sein du gouvernement fédéral et avec les provinces. La Politique fédérale relative aux eaux n'a pas été mise à jour.

**3.7.12** En 2000, un deuxième document de travail portant sur l'eau douce a été rédigé par le gouvernement fédéral. Ce document met à jour la Politique fédérale relative aux eaux de 1987 et établit 25 énoncés de politique nouveaux ou révisés.

**3.7.13** Le document de travail décrit ce que pourraient être les priorités et engagements du gouvernement fédéral mais, de manière générale, ces derniers réaffirment ou confirment des activités fédérales courantes. Le document ne présente pas d'orientation nouvelle ni n'établit de nouvelles priorités de la part du gouvernement fédéral; en outre, il ne précise pas ni ne recommande de niveau de financement pour aucun des 25 énoncés de politique. Son statut demeure indéterminé.

**3.7.14** Environnement Canada signale que les tentatives récentes pour élaborer une stratégie sur l'eau douce se sont attachées à améliorer la collaboration avec les provinces et les territoires pour ce qui est de la protection et de la conservation de l'eau. Selon le Ministère, cet effort pourrait constituer l'assise d'une stratégie nationale, dont la stratégie fédérale serait une composante. De cette série d'événements il ressort, à notre avis, qu'il n'y a pas eu de stratégie claire et cohérente pour la mise à jour de la Politique fédérale relative aux eaux. À l'issue de notre vérification, l'échéancier de mise à jour de la Politique et des rôles et responsabilités ministériels connexes, qu'ils soient ou non des composantes d'une stratégie nationale, était incertain.

**Conclusion 3.7.15** L'importance relative des divers enjeux relatifs aux eaux peut changer avec le temps. En l'absence de priorités établies et définies, la programmation et le financement risquent de ne pas viser les enjeux les plus importants. Depuis que la Politique fédérale relative aux eaux a vu le jour, il y a 14 ans, le gouvernement n'a jamais précisé officiellement ses grandes priorités ni la façon dont il comptait les mettre en application dans les plans d'eau douce du Canada. Il n'a rendu compte d'aucun progrès réalisé depuis 1992 dans l'application de sa Politique fédérale relative aux eaux.

### Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
❶ Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	<b>Engagements</b>	<b>Résultats</b>
	Appliquer la Politique fédérale relative aux eaux, de 1987.	Le gouvernement n'a publié aucune mise à jour sur les progrès effectués dans l'application de la Politique depuis 1992.  Il a déployé des efforts minimes envers la tarification de l'eau, un des buts de la Politique.  Il a publié sa stratégie fédérale visant à interdire les prélèvements massifs d'eau en 1999; certains éléments ont été partiellement appliqués.
Évaluer le rendement du gouvernement		
❷ Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>
	La Politique fédérale relative aux eaux de 1987 a une grande portée et comprend des objectifs et une série de mesures pour chaque objectif.  Le document de travail de 2000 sur l'eau douce est une réaffirmation ou confirmation des activités fédérales courantes.	La Politique ne comporte aucun processus officiel de priorisation.  Elle ne prévoit aucun plan d'application.  Le document de travail ne présente pas d'orientation ni de priorités nouvelles de la part du gouvernement fédéral.  Il ne classe pas les 25 énoncés de politique par ordre de priorité.  Il n'affecte aucune ressource fédérale à des mesures précises.
❸ Le gouvernement a-t-il mis en place des structures de régie (gouvernance) satisfaisantes?	La Politique fédérale relative aux eaux de 1987 touchait d'importantes questions de la politique gouvernementale.	La responsabilité est partagée, mais la Politique n'attribue pas explicitement de responsabilité ou de financement aux ministères pour mettre en œuvre des mesures précises.  La Politique ne rend aucun ministère particulier responsable de mesures précises.
	Le gouvernement a publié des rapports d'étape détaillés sur la politique relative aux eaux en 1990 et en 1994.	Le gouvernement n'a publié aucun rapport d'étape sur la Politique fédérale relative aux eaux depuis 1994.