

# LA COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE : UN ORGANISME BINATIONAL DE PREMIÈRE IMPORTANCE

---





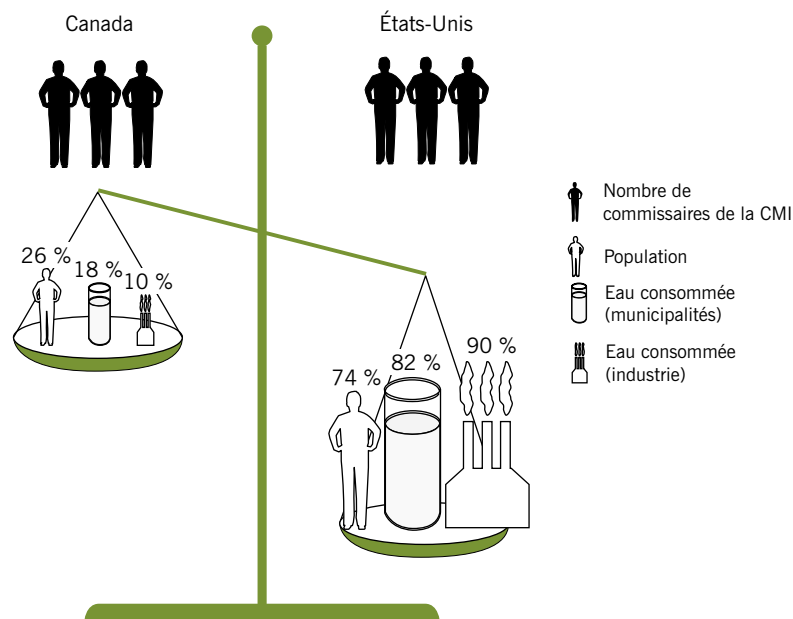
## LA COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE : UN ORGANISME BINATIONAL DE PREMIÈRE IMPORTANCE

### L'enjeu

**8.1** Établie en vertu du Traité relatif aux eaux limitrophes conclu entre le Canada et les États-Unis en 1909, la Commission mixte internationale joue un rôle important dans la protection des eaux transfrontalières du bassin des Grands Lacs. Les trois quarts des habitants du bassin vivent aux États-Unis. Ils utilisent 82 p. 100 de l'eau prélevée dans les Grands Lacs à des fins domestiques et 90 p. 100 de l'eau prélevée à des fins industrielles.

**8.2** La contribution des États-Unis est essentielle à la réussite des programmes de dépollution des Grands Lacs. La Commission mixte internationale veille à ce que les gouvernements des deux pays rendent des comptes sur les progrès réalisés par rapport aux engagements pris dans l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Il est dans l'intérêt du Canada de faire appel à la Commission et de s'assurer qu'elle puisse jouer son rôle (voir la pièce 8.1).

**Pièce 8.1** La Commission mixte internationale : surveillance des Grands Lacs



Source : Site Web d'Environnement Canada

## Le rôle du gouvernement fédéral

**8.3** Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international est chargé d'administrer les relations du Canada avec la Commission et de veiller à ce que le Canada s'acquitte de ses obligations découlant du Traité relatif aux eaux limitrophes. Ce ministère partage la responsabilité du gouvernement fédéral concernant l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs avec les sept ministères qui participent au programme des Grands Lacs. Environnement Canada est responsable de ce programme.

**8.4** Le programme des Grands Lacs sert à coordonner les efforts du gouvernement fédéral en vue de remplir ses engagements découlant de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et à mettre en œuvre les recommandations formulées par la Commission mixte internationale dans ses rapports biennaux.

## Questions posées lors de la vérification

**8.5** Le gouvernement fédéral respecte-t-il ses engagements envers la Commission mixte internationale conformément à l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs?

- Fournit-il à la Commission, en temps opportun, l'information complète dont elle a besoin pour assumer ses responsabilités?
- Fournit-il à la Commission le soutien technique et scientifique et les fonds suffisants pour que celle-ci remplisse son mandat efficacement?

**8.6** Le gouvernement fédéral coordonne-t-il les activités qu'il mène au sein de la Commission mixte internationale, de la Commission de coopération environnementale (créée en vertu de l'Accord de libre-échange nord-américain) et de la Commission des pêcheries des Grands Lacs?

**8.7** Nous n'avons pas vérifié les travaux de la Commission mixte internationale. Nous avons examiné la relation du gouvernement fédéral avec celle-ci et le soutien qu'il apporte aux activités de la Commission destinées à protéger les eaux du bassin des Grands Lacs.

## Le contexte

**8.8** La Commission mixte internationale n'a pas de lien de dépendance envers les gouvernements du Canada et des États-Unis. Les six commissaires, trois de chaque pays, doivent exercer leurs fonctions de manière impartiale, dans l'intérêt mutuel des deux pays.

**8.9** La Commission a deux grandes responsabilités. En tant qu'organisme quasi judiciaire, elle approuve les projets qui touchent les eaux limitrophes et, dans certains cas, les eaux transfrontalières. De plus, elle formule des recommandations non contraignantes sur les questions transfrontières que les deux pays lui demandent d'étudier (le processus de renvoi). Le rapport sur les utilisations de l'eau publié par la Commission en février 2000, dont il a été question précédemment dans ce chapitre, est une composante de la stratégie nationale du gouvernement fédéral sur les prélèvements massifs d'eau. La Commission mène d'autres travaux importants. Par exemple, en 1999, le Canada et les États-Unis ont convenu qu'elle étudierait les effets des fluctuations des niveaux d'eau du lac Ontario et du fleuve Saint-Laurent (voir l'étude de cas intitulée Incidence des fluctuations des niveaux d'eau).

### Renseignements fournis à la Commission mixte internationale

**8.10** En vertu de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, la Commission surveille et évalue les progrès réalisés par rapport aux objectifs de cet accord. Ces responsabilités supplémentaires ont élargi considérablement le champ d'action de la Commission, qui est devenue le chien de garde des citoyens.

**8.11** Aux termes de cet accord, le gouvernement fédéral doit présenter, des rapports tous les deux ans à la Commission et répondre à ses demandes de renseignements. Des fonctionnaires fédéraux participent aux réunions des conseils et aux réunions semestrielles de la Commission ainsi qu'aux activités de la Conférence sur l'état des écosystèmes lacustres (CEEL). La Commission utilise l'information fournie à ces occasions pour évaluer les progrès accomplis par les deux pays quant à leurs engagements découlant de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et pour produire des rapports tous les deux ans à ce sujet. Le gouvernement fédéral est tenu de répondre aux recommandations formulées par la Commission dans ses rapports biennaux.

#### Incidence des fluctuations des niveaux d'eau

En octobre 1999, la Commission mixte internationale a présenté aux gouvernements du Canada et des États-Unis un plan d'étude décrivant les travaux à effectuer pour examiner les niveaux d'eau et la régulation des débits dans le lac Ontario et le fleuve Saint-Laurent.

Ces questions retiennent de plus en plus l'attention du public depuis quelques années, en raison des records de bas niveaux d'eau du lac Ontario; les effets se font sentir dans le fleuve Saint-Laurent, en particulier dans le port de Montréal.

Les niveaux d'eau ont des effets sociaux, économiques et environnementaux, notamment sur la navigation commerciale et de plaisance, la production d'hydroélectricité, l'approvisionnement en eau des municipalités et les habitats des rives. Tous ces aspects touchent les gens qui vivent et travaillent le long des rives.

Selon la Commission, l'étude vise à déterminer s'il est possible de mieux répondre aux intérêts concernés et de protéger l'écosystème dans son ensemble d'une manière qui soit conforme aux exigences du Traité relatif aux eaux limitrophes.

**8.12 Le Canada n'a pas fourni suffisamment d'information à la Commission.** L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs énonce les exigences en matière de production de rapports pour chacune de ses 17 annexes. Le gouvernement du Canada a présenté ses deux premiers rapports d'activité en 1988 et 1990. Ces rapports décrivaient dans le détail les activités entreprises et les progrès accomplis au Canada. Ils portaient non seulement sur les annexes pour lesquelles ils étaient exigés, mais sur toutes les annexes de l'Accord.

**8.13** Toutefois, depuis 1994, en guise de rapports à la Commission, le gouvernement fédéral lui présente les rapports ayant trait à l'Accord Canada-Ontario de 1994 sur l'écosystème du bassin des Grands Lacs. Les quatre derniers rapports couvrent les annexes de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs de façon moins détaillée que les deux premiers. Ils n'ont pas fourni à la Commission suffisamment de renseignements pour lui

permettre d'évaluer les progrès réalisés au Canada concernant chaque annexe de l'Accord. Le rapport de situation de 1999 comprenait cependant une annexe qui indiquait les liens entre l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et les objectifs fixés dans l'Accord Canada-Ontario. Même avec cette table de renvois, qui est utile, il est difficile de savoir où le Canada a réalisé des progrès et quels objectifs ne sont pas encore atteints. Cette lacune empêche directement la Commission de remplir pleinement son mandat en matière d'évaluation.

**8.14** Qui plus est, nous avons constaté que même les fonctionnaires des ministères participants ne savent pas exactement quelles activités sont en cours et dans quelle mesure le Canada s'acquitte de ses obligations découlant de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

**8.15** La Commission a signalé le problème au gouvernement fédéral. Le rapport d'un examen du programme des Grands Lacs 2000 qu'a mené la direction d'Environnement Canada reconnaît qu'il faut améliorer les rapports faisant état des progrès réalisés pour que la Commission puisse mieux évaluer ce qui a été réalisé et ce qui reste à accomplir.

**8.16 Retards dans les réponses aux demandes de renseignements.** Dans l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, le gouvernement fédéral s'est engagé à répondre aux demandes de renseignements formulées directement par la Commission. Nous avons constaté que, la plupart du temps, le gouvernement mettait du temps à répondre à ces demandes; dans certains cas, il n'a pas répondu du tout. Ainsi, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international a répondu rapidement à une question sur l'effet des réductions proposées des programmes de recherche fédéraux. En revanche, les gouvernements fédéral et provincial ont mis près de trois ans à répondre à une question semblable concernant les effets possibles des compressions budgétaires opérées par ces gouvernements sur leur capacité de remplir leurs obligations découlant de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (voir la pièce 8.2). De tels retards pourraient rendre la Commission moins apte à protéger l'intérêt public.

### Soutien technique

**8.17 Participation active de fonctionnaires fédéraux.** Pour jouer son rôle quasi judiciaire et remplir sa fonction de renvoi, la Commission a besoin des connaissances techniques des fonctionnaires fédéraux. Ces fonctionnaires agissent en leur nom et selon leurs qualifications professionnelles et non comme les représentants de leur gouvernement. Il est important que ces derniers participent, pour plusieurs raisons. Premièrement, l'information et les connaissances techniques qu'ils fournissent permettent à la Commission de tenir compte adéquatement des préoccupations du Canada le long de la frontière. Deuxièmement, ces fonctionnaires bénéficient par le fait même des connaissances techniques et des capacités scientifiques des États-Unis. Troisièmement, les fonctionnaires fédéraux peuvent aider les ministères à former un consensus et à s'entendre à propos des recommandations de la Commission.

**Pièce 8.2 Retards pour expliquer les effets des compressions budgétaires**

Octobre 1996	La Commission mixte internationale a rencontré des représentants des gouvernements du Canada et de l'Ontario et leur a demandé quels seraient les effets des compressions budgétaires sur leur capacité de remplir leurs obligations découlant de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Elle n'a reçu aucune réponse.
Mars 1997	La Commission a répété sa demande aux deux gouvernements par lettre.
Octobre 1997	Lors d'une réunion semestrielle de la Commission, un fonctionnaire fédéral a affirmé que les renseignements demandés seraient fournis au cours de l'automne, mais cela ne s'est pas produit.
Juin 1998	Dans son neuvième rapport biennal, la Commission a rappelé aux gouvernements fédéral et provincial qu'elle n'avait pas reçu les renseignements dont elle avait besoin.
Août 1999	Les gouvernements fédéral et provincial ont informé la Commission par lettre qu'ils demeuraient déterminés à restaurer, à protéger et à préserver l'écosystème du bassin des Grands Lacs. Ils indiquaient également dans cette lettre que, même si certains objectifs fixés dans l'Accord Canada-Ontario ne pourraient être atteints dans les délais prévus, la majorité des objectifs seraient atteints et d'importants progrès seraient réalisés à l'égard de l'atteinte d'autres objectifs.

**8.18** Au fil des ans, des fonctionnaires d'Environnement Canada, de Pêches et Océans, de Transports Canada, de Santé Canada et d'autres ministères fédéraux ont participé activement aux travaux des conseils consultatifs, des conseils de contrôle et des équipes d'étude qui relèvent de la Commission.

**8.19 Une participation mise en péril.** L'Examen des programmes a entraîné d'importantes réductions dans les programmes des ministères et une perte de capacité scientifique et technique. De plus, dans le Budget de février 2000, on a annoncé une réduction considérable du financement du programme Grands Lacs 2020 par rapport aux demandes des gestionnaires du programme. Selon toute probabilité, cela restreindra l'appui que les ministères peuvent fournir à la Commission.

**8.20** À notre avis, en réduisant sa participation aux travaux des conseils et des équipes des études liées au processus de renvoi, le gouvernement fédéral pourrait être moins apte à veiller à la protection des intérêts des Canadiens dans le bassin des Grands Lacs et à la gestion efficace de l'écosystème.

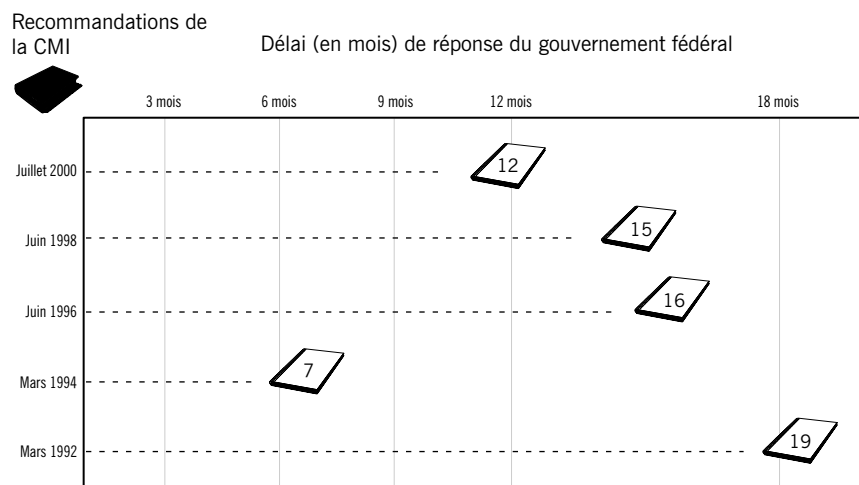
**Prise en compte limitée des recommandations de la Commission**

**8.21** En vertu de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, le gouvernement fédéral doit prendre en considération les recommandations de la Commission. Il doit répondre officiellement à chaque recommandation, mais il peut choisir les mesures à prendre, s'il y a lieu.

**8.22** Nous avons constaté qu'Environnement Canada a consulté les organismes fédéraux et provinciaux appropriés au sujet des recommandations de la Commission. Toutefois, le gouvernement fédéral a souvent tardé à répondre aux recommandations (voir la pièce 8.3) et ses réponses n'étaient pas toujours complètes. Rien n'indique que les fonctionnaires fédéraux ont examiné les conséquences de l'acceptation des recommandations, qu'ils ont évalué les ressources nécessaires pour les mettre en œuvre ou qu'ils ont évalué les effets de ces recommandations sur les objectifs fixés par le gouvernement fédéral ou sur l'exécution de programmes fédéraux.

**8.23** De plus, le gouvernement n'a pas établi de processus de suivi structuré pour s'assurer que les mesures indiquées dans ses réponses sont vraiment prises. En fait, le suivi se fait au cas par cas et c'est à la personne qui prépare la réponse qu'il revient d'agir.

### Pièce 8.3 Retards dans les réponses du gouvernement fédéral aux recommandations de la Commission mixte internationale



**8.24** Le fait que le gouvernement n'examine pas attentivement les recommandations de la Commission et n'en assure pas un suivi adéquat mine sa crédibilité et réduit la capacité de la Commission de remplir son mandat. Sans compter que, lorsque le gouvernement fédéral n'agit pas rapidement face aux menaces qui pèsent sur l'environnement ou qu'il tarde à répondre, cela pourrait se répercuter sur l'état des Grands Lacs.

**8.25** Quatre des renvois à la Commission effectués depuis 1997 touchaient directement les programmes fédéraux relatifs aux Grands Lacs. Nous avons constaté que le gouvernement fédéral a accordé plus d'attention aux recommandations contenues dans les rapports produits par la Commission à la suite de ces renvois qu'à celles de ses rapports biennaux. Nous avons quand même décelé des lacunes semblables dans ce cas aussi : retards et absence de suivi des mesures prises par le gouvernement fédéral.



### Financement de la Commission mixte internationale

**8.26 Retards et incertitude.** Le gouvernement du Canada et celui des États-Unis se partagent le financement de la Commission. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international est chargé de trouver les fonds nécessaires au financement par le Canada des études faisant suite aux renvois, mais il n'a pas établi de procédure pour ce faire. Les fonds ont été consentis au cas par cas, par le Conseil du Trésor ou à partir des budgets courants des ministères fédéraux en cause. Ces ministères ont payé une partie des coûts d'exécution des études sous la forme de services professionnels ou d'un appui non financier, comme la fourniture de locaux à bureaux.

**8.27** L'Examen des programmes et les compressions budgétaires menées dans les ministères fédéraux ont réduit leur capacité de financer les études découlant des renvois. Les fonctionnaires fédéraux, y compris les gestionnaires supérieurs, doivent chercher des fonds chaque fois qu'un renvoi est approuvé — souvent même après que le renvoi à la Commission est effectué. Il n'y a pas de planification. Les retards entraînent des complications pour la section canadienne de la Commission, surtout si les États-Unis ont consenti des fonds et que la section américaine a commencé sa partie de l'étude en question.

**8.28** L'augmentation du nombre et de l'importance des renvois à la Commission par le gouvernement du Canada et celui des États-Unis, depuis 1997, semble indiquer que le gouvernement fédéral renouvelle son engagement et fait appel à la Commission plus souvent. Au cours des cinq prochaines années, en plus de l'étude de 12 millions de dollars sur les niveaux d'eau, les gouvernements des deux pays devraient effectuer sept nouveaux renvois à la Commission, ce qui représente un coût total d'environ 9 millions de dollars. Toutefois, l'approche au cas par cas pour le financement des études faisant suite aux renvois menace la capacité du Canada de défendre ses droits et de remplir ses obligations découlant du Traité relatif aux eaux limitrophes.

### Assurer la cohérence de l'approche fédérale

**8.29** Outre la Commission mixte internationale, il existe deux importantes institutions internationales dont le mandat touche les Grands Lacs, soit la Commission des pêcheries des Grands Lacs et la Commission de coopération environnementale.

**8.30** La Commission de coopération environnementale (créée en vertu de l'Accord de libre-échange nord-américain) a le pouvoir de s'occuper des questions transfrontalières et frontalières. Il y a donc possibilité de chevauchement entre ses activités et celles de la Commission mixte internationale. Ainsi, les deux organismes s'occupent activement du contrôle des substances chimiques toxiques. La Commission mixte internationale a porté plusieurs fois la question du chevauchement à l'attention de fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et d'Environnement Canada. Les auteurs de l'examen, qui a duré quatre ans, de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine

de l'environnement, ont également signalé la situation au gouvernement fédéral en juin 1998.

**8.31** Nous avons constaté que la coopération entre les deux commissions s'est limitée à certaines activités, par exemple des discussions entre membres du personnel et des travaux communs relatifs à des problèmes de qualité de l'air. Le gouvernement fédéral n'a pas favorisé une collaboration systématique quant aux activités scientifiques et techniques, notamment la collecte de données et les inventaires, activités qui pourraient bénéficier aux deux commissions.

**8.32** La Commission mixte internationale et la Commission des pêcheries des Grands Lacs ont collaboré au sujet des espèces envahissantes et partagent de l'information régulièrement. Il n'existe cependant pas de mécanisme établi leur permettant de s'attaquer aux problèmes d'intérêt commun à l'une et à l'autre.

### Conclusion

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

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

### Nos recommandations

**8.35** Nos constatations montrent que le gouvernement fédéral doit mieux renseigner, et dans de meilleurs délais, la Commission mixte internationale, donner suite aux recommandations de celle-ci et mobiliser les ressources nécessaires.

**8.36** Le gouvernement fédéral, par l'entremise du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, avec l'appui d'Environnement Canada et de tous les autres ministères fédéraux qui participent au programme des Grands Lacs ainsi que d'autres partenaires le cas échéant, devrait faire un examen complet des progrès accomplis par le Canada quant à l'application de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, et en faire rapport à la Commission mixte internationale conformément à cet accord.

**8.37** Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international devrait établir un processus officiel pour faire en sorte que les recommandations de la Commission mixte internationale soient prises en considération et fassent l'objet d'un suivi systématique.

**8.38** Avant d'effectuer un renvoi à la Commission mixte internationale pour l'examen d'une question, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international devrait s'assurer que le gouvernement fédéral peut dégager les fonds nécessaires sans tarder.

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

## Objectifs de la vérification et principales constatations

Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes		
① Le gouvernement a-t-il respecté ses engagements?	Engagements	Résultats
	Fournir des données et d'autres renseignements à la Commission mixte internationale (CMI) en lui présentant des rapports qui font état des progrès réalisés et en répondant à ses demandes de renseignements.	Dans ses derniers rapports d'activité, le gouvernement fédéral n'a pas fourni à la CMI suffisamment d'information pour que celle-ci puisse évaluer les progrès réalisés par le Canada en ce qui a trait à l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.  Le gouvernement a tardé à répondre à des demandes de renseignements de la CMI.
	Fournir un soutien technique et scientifique par l'intermédiaire de représentants au sein des conseils consultatifs et des conseils de contrôle de la CMI.	Des fonctionnaires fédéraux ont participé activement aux travaux des conseils de la CMI ces dernières années, mais la réduction des ressources et de la capacité scientifique risque de changer les choses.
	Consulter au sujet des recommandations contenues dans les rapports de la CMI et envisager de prendre les mesures nécessaires.	Le gouvernement n'a pas complètement pris en considération les recommandations de la CMI.  Les fonctionnaires fédéraux compétents ont été consultés au sujet des recommandations, mais le gouvernement fédéral a souvent tardé à répondre et n'a pas toujours fourni des réponses détaillées. Aucun processus de suivi ne permettait de s'assurer que les mesures proposées dans les réponses étaient prises.
	Assurer un financement à la CMI pour qu'elle s'acquitte efficacement de ses responsabilités.	Le financement des activités faisant suite aux renvois à la CMI a été lent et marqué par l'incertitude.

Évaluer le rendement du gouvernement		
② Le gouvernement a-t-il appliqué de saines pratiques de gestion?	<b>Forces</b>	<b>Faiblesses</b>
	<p>Des membres du personnel de la CMI et de la Commission de coopération environnementale (CCE) ont tenu des discussions et collaboré au sujet de la qualité de l'air.</p> <p>La CMI et la Commission des pêcheries des Grands Lacs (CPGL) ont collaboré au sujet des espèces envahissantes. Il y a un bon échange d'information entre les deux organismes.</p>	<p>Il n'y a pas de collaboration systématique entre la CMI et la CCE pour ce qui est des activités scientifiques et techniques qui pourraient bénéficier aux deux organismes.</p> <p>Il n'existe pas de mécanisme établi permettant à la CMI et à la CPGL de s'attaquer ensemble aux problèmes d'intérêt commun.</p>