

# CONCLUSIONS GÉNÉRALES

---





## CONCLUSIONS GÉNÉRALES

---

### Une odysée qui remonte loin dans le temps

**9.1** Planifier et assurer le développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent représentent un défi formidable pour les gouvernements du Canada. Les lacs et le fleuve sont immenses; ils s'étendent sur des milliers de kilomètres et englobent des centaines de localités. Les lois et les champs de compétence constituent un système juridictionnel complexe en raison des nombreux intervenants en cause : deux gouvernements fédéraux, plusieurs provinces et États, des organismes internationaux et régionaux et des municipalités. Enfin, la diversité des problèmes et des menaces qui pèsent sur le bassin est consternante, tout autant que le besoin d'élaborer et d'harmoniser les politiques et les programmes d'intervention est pressant.

**9.2** Le gouvernement fédéral met en œuvre depuis longtemps des programmes environnementaux dans le bassin. Depuis des décennies, l'état du bassin et le rendement des gouvernements font l'objet d'études et de débats en profondeur, en particulier pour ce qui concerne les Grands Lacs. Diverses parties intéressées, y compris des institutions internationales, des universitaires, des scientifiques, des représentants de l'industrie, des environnementalistes, des syndicats et les Premières nations, ont produit des centaines de rapports et formulé des centaines de recommandations.

**9.3** Ces parties intéressées ont à maintes reprises réclamé plus de leadership et davantage de mesures et de progrès pour ce qui est de contrôler le rejet de substances toxiques et d'autres sources de pollution, de traiter les sédiments contaminés, de cartographier les eaux souterraines, de protéger les habitats et de maintenir la biodiversité, d'aménager le territoire, de contrôler l'étalement urbain et, enfin, de prévenir l'introduction des espèces envahissantes.

**9.4** Nous avons aussi effectué un certain nombre de vérifications et d'études se rapportant au développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. À l'annexe A, on trouve une description sommaire de ces travaux ainsi que de certaines constatations qui en ressortent.

**9.5** Dans notre vérification, nous avons voulu constater comment le gouvernement fédéral a géré les importantes menaces à l'environnement du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Nous avons appris que ce cheminement ne se résume pas à un récit, mais qu'il est composé de nombreux récits, dont certains s'étendent sur des générations. La richesse et la diversité des récits n'ont d'égales que la richesse et la diversité du bassin. Ils se déroulent dans des salles communautaires et des sous-sols d'églises, des salles de conférences d'entreprises et des ateliers d'usines, dans des fermes et sur des bateaux de pêche, dans des parcs nationaux et des paysages naturels, dans des laboratoires et à bord de navires de recherche, dans les capitales

d'États et de provinces et autour de la table à laquelle se réunit le Cabinet fédéral. Des gens pour qui la sauvegarde de nos lacs, de nos rivières, de l'air et de la terre est importante participent à chacun de ces récits.

**9.6** Que conclure de tous ces récits? Quels progrès ont été réalisés? Quel est l'état actuel du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent? Quel rôle le gouvernement fédéral joue-t-il dans la protection et la sauvegarde de cet écosystème essentiel, et comment s'acquitte-t-il de ce rôle? Comment peut-il faire progresser encore davantage le développement durable du bassin pour les générations à venir? Les réponses à ces questions sont multiples et complexes. Nous traitons bon nombre de ces questions plus en détail dans les sections précédentes du présent chapitre. Cette section a pour objet de résumer nos principales constatations, de faire ressortir les tendances communes et de signaler au Parlement les questions qui ont, à notre avis, une importance particulière.

### Des réalisations remarquables à ce jour

**9.7** D'un point de vue historique, des réalisations remarquables ont eu lieu dans le bassin, et celui-ci a été à l'origine d'un grand nombre d'innovations. Nous avons souligné plusieurs points forts de l'activité fédérale et des domaines qui se distinguent par les progrès qui ont été réalisés :

- Une infrastructure complexe d'institutions, de lois, de politiques et de programmes a été mise en place.
- Des accords ont été négociés, des partenariats ont été noués et des collectivités ont été mobilisées.
- Nous comprenons mieux, d'un point de vue scientifique, les menaces qui pèsent sur le bassin et les écosystèmes en général.
- Les quantités de certains contaminants chimiques et biologiques rejetés dans l'air, dans l'eau et sur terre ont été réduites.
- Le lac Érié, considéré autrefois comme une zone morte, a été réanimé.
- Certaines espèces en péril et certaines populations de poissons sont en voie de se rétablir.
- Quelques milieux humides et paysages ont été restaurés et protégés.
- L'érosion du sol a ralenti, grâce, en partie, à l'adoption généralisée de méthodes de conservation du sol.
- Les volumes d'ingrédient actif des pesticides ont diminué, notamment en Ontario.



Plusieurs personnes participent aux activités de protection du bassin.

**9.8** Bien qu'il soit difficile de cerner précisément la contribution du gouvernement fédéral à ces progrès, il faut reconnaître son influence positive. Fonctionnaires, scientifiques et autres ont fait preuve d'un leadership et d'un dévouement peu communs. Dans certains cas, l'apport du fédéral peut être observé directement : élaboration de politiques, négociation d'accords, financement de projets, aide apportée à des collectivités. Dans d'autres, il est moins évident, notamment en raison de l'intervention de nombreux organismes et de nombreuses personnes.

## L'état du bassin

### Les lacs et les rivières se détériorent

**9.9** Quel est l'état actuel du bassin? Il y a de nombreux points de vue. En rétrospective, les Grands Lacs et le Saint-Laurent montrent des améliorations marquées et, d'une certaine façon, leur eau est plus propre qu'elle ne l'a jamais été. Comparativement à d'autres cours d'eau internationaux, l'état du bassin est satisfaisant selon bon nombre de gens.

**9.10** Mais les données scientifiques les plus probantes à l'heure actuelle indiquent que le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent subit des pressions énormes et croissantes et qu'il se modifie de façon radicale sans que l'on ne comprenne pleinement ce qui se produit. Le bassin s'améliore à certains égards, mais, visiblement il y a aussi détérioration dans certains cas. Comme on l'indique à la section 2, les gouvernements et les scientifiques estiment l'état global des lacs et du fleuve comme étant « mixte » ou « mixte en voie de détérioration ».

## Le rôle et le rendement du gouvernement fédéral : principales constatations et préoccupations

**9.11** Le présent chapitre a fait état en détail du rôle et du rendement du gouvernement fédéral. Chaque section présente un résumé des objectifs et des constatations de notre vérification, dans un tableau qui indique en outre dans quelle mesure le gouvernement est parvenu à respecter ses engagements. Nous y relevons aussi les forces et les faiblesses de ses pratiques de gestion et des structures de régie (gouvernance). La pièce 9.1 résume, d'un point de vue plus général, les faiblesses de la stratégie du gouvernement de même que ses forces qui confèrent à ce dernier des assises solides pour ses efforts à venir.

**9.12** Le passé a engendré bon nombre de défis, mais ceux que réserve l'avenir seront encore plus imposants. Jusqu'ici, il s'agissait de naviguer en eaux relativement calmes, mais très bientôt il faudra franchir des eaux tumultueuses. Cela dit, on trouvera ci-après nos grandes préoccupations à cet égard.

### Des questions importantes sont négligées

**9.13** De façon générale, le gouvernement fédéral connaît les menaces actuelles et futures qui pèsent sur le bassin. Au fil du temps, il y a réagi en prenant des centaines d'engagements sous diverses formes, auprès de la population. Certains sont fondés sur des accords internationaux ou des lois fédérales ou énoncés dans des politiques gouvernementales. D'autres proviennent de stratégies ministérielles de développement durable, de discours de ministres ou de la réponse donnée par le gouvernement à divers rapports. Pour chaque domaine d'intérêt et chaque question que nous avons

**Pièce 9.1 Amener le gouvernement fédéral à rendre des comptes**

Activités	Forces	Faiblesses
<b>Planifier</b>	<p>Il a acquis une bonne connaissance des nombreuses menaces qui pèsent sur le bassin.</p> <p>Il a élaboré des plans et déterminé les priorités pour bon nombre de questions.</p>	<p>Nombre d'engagements et de priorités à l'égard des principales menaces à la durabilité du bassin sont formulés en des termes vagues et généraux, et les résultats sont difficiles à mesurer.</p> <p>Plusieurs des effets souhaités à long terme pour le bassin n'ont pas été déterminés et les plans connexes n'ont pas été élaborés.</p> <p>Le financement diminue, il est instable et n'est pas suffisant pour permettre de respecter tous les engagements.</p>
<b>Utiliser des outils</b>	<p>Il a conçu et mis en œuvre une gamme d'outils en vue de régler des questions particulières touchant le bassin.</p>	<p>Seulement certains des outils du gouvernement fédéral sont utilisés.</p> <p>Le gouvernement n'a pas évalué si les outils qu'il utilise sont suffisants pour permettre de gérer les menaces qui pèsent sur le bassin.</p> <p>On n'a pas élaboré une approche cohérente et concertée à l'échelle du bassin pour régler les questions qui touchent le bassin.</p> <p>Les activités scientifiques du gouvernement fédéral sont affaiblies. Il existe des lacunes importantes en matière de connaissances scientifiques nécessaires pour comprendre et gérer les menaces qui pèsent sur le bassin.</p>
<b>Collaborer avec d'autres</b>	<p>Il a établi des partenariats efficaces à l'échelle locale, provinciale, fédérale et internationale.</p> <p>Il a suscité la participation de citoyens de la région.</p>	<p>Les rôles et les responsabilités, à savoir qui est responsable de quoi, ne sont souvent pas clairs.</p> <p>Les mécanismes de responsabilisation des partenaires pour faire en sorte que les objectifs fédéraux se concrétisent, sont faibles.</p>
<b>Obtenir des résultats</b>	<p>Il a réalisé des gains à l'égard de plusieurs enjeux.</p>	<p>Bon nombre des principaux engagements n'ont pas été respectés; bien des initiatives centrales n'ont pas été menées à terme; les ministères dispersent leurs efforts.</p>
<b>Surveiller et faire rapport</b>	<p>Il a recueilli et diffusé de l'information sur divers sujets.</p> <p>Il a élaboré des indicateurs environnementaux.</p> <p>Il a élaboré des indicateurs pour mesurer le rendement.</p>	<p>Les données recueillies pour comprendre la nature et les tendances des principales menaces qui pèsent sur le bassin sont insuffisantes et incohérentes.</p> <p>Il n'y a pas de coordination en ce qui concerne la définition d'indicateurs de l'état des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent.</p> <p>On n'a pas analysé ni démontré de quelle façon les activités du gouvernement fédéral ont contribué à améliorer la durabilité du bassin.</p> <p>L'information communiquée au Parlement et aux autres parties n'indique pas clairement les progrès réalisés par le gouvernement fédéral.</p>

examinés, nous avons voulu vérifier si le gouvernement donnait suite à ses déclarations, s'il tenait ses engagements auprès des Canadiens.

**9.14 La position du gouvernement n'est pas toujours évidente.** Dans l'ensemble, nous sommes gravement préoccupés par le manque de transparence et de clarté des engagements et des priorités du gouvernement. De nombreux engagements sont formulés en des termes vagues et généraux

qui ne peuvent être mesurés. Par exemple, dans l'Accord national pour la protection des espèces en péril, le gouvernement s'engage à mettre en œuvre des plans de rétablissement « en temps opportun ». D'autres engagements sont périmés; bien qu'ils existent toujours sur papier, dans la pratique ils ont été abandonnés depuis longtemps. Ainsi, Environnement Canada et d'autres ministères considèrent que plusieurs des annexes de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs ne sont plus pertinentes.

**9.15 Des engagements qui ne sont pas respectés; des politiques qui ne sont pas mises en œuvre.** Les résultats de notre vérification indiquent que tantôt le gouvernement fédéral a respecté ses engagements, tantôt il ne les a pas tenus. De nombreux engagements d'importance sont restés sans suite. À plusieurs égards, les progrès sont marqués par la lenteur. Dans certains cas, l'absence de progrès est largement connue, le gouvernement en ayant lui-même fait état. Des exemples frappants d'engagements de cette catégorie concernent, entre autres, le rétablissement de secteurs préoccupants, l'élaboration de plans d'aménagement panlacustre, la gestion des habitats du poisson, l'exécution d'études sur la santé humaine et l'adoption d'une loi fédérale sur les espèces en péril. Bien des initiatives centrales ont été lancées mais n'ont pas été achevées : l'Accord Canada-Ontario; l'accord fédéral-provincial sur les prélèvements massifs d'eau; le renouvellement de l'habitat du poisson. Face à des priorités multiples et à un financement grandement réduit, les ministères mettent un frein à leurs activités.

**9.16 Des priorités trop nombreuses compte tenu des ressources.** Les conséquences d'un financement en diminution et instable nous sautent aux yeux (voir « Dépenses du gouvernement fédéral dans le bassin »). Comme nous le précisons dans nos observations sur le programme Saint-Laurent Vision 2000 (section 7.2) et le programme Grands Lacs 2000 (section 7.3), les ministères ont eu du mal à remplir leurs obligations à cause des compressions budgétaires. Cela est particulièrement vrai du programme Grands Lacs 2000 : une grande partie du financement promis n'a jamais été reçue et les budgets ont été sabrés. Le plan d'aménagement soigneusement préparé s'est désagrégé, à mesure que les ministères se retiraient tout simplement du programme. Le programme Saint-Laurent Vision 2000 a également subi des compressions, bien que moins importantes par rapport au programme Grands Lacs 2000.

**9.17** Les compressions budgétaires fédérales ont également touché des programmes autres que ceux qui concernaient l'écosystème. Pour cette raison, les bases de données fédérales sur les sols, par exemple, ne sont plus à jour. La recherche scientifique effectuée ne suffit plus à l'accomplissement du mandat fédéral concernant les pêches en eau douce. Les réserves nationales de faune, qui appartiennent au gouvernement fédéral, sont menacées par l'insuffisance des budgets d'entretien. Il reste à déterminer si le financement nouveau alloué à la protection des espèces en péril est suffisant pour que le gouvernement puisse entreprendre le travail prévu.

**9.18** Même si le gouvernement fédéral a bien réussi son programme de réduction du déficit, notre vérification a révélé de nombreux écarts

#### Dépenses du gouvernement fédéral dans le bassin

- Pourcentage de réduction du financement que Pêches et Océans consacre aux activités scientifiques dans les Grands Lacs, depuis 1993 : **30 %**
- Réduction (en pourcentage) du personnel fédéral en sciences des sols en Ontario, au Québec et dans les provinces de l'Atlantique : **88 %**
- Nombre d'experts en eau douce au sein des bureaux de Pêches et Océans situés au Québec : **0**  
Nombre nécessaire pour le travail qui doit être accompli : **14**
- Pourcentage des engagements financiers destinés à la phase II du programme Saint-Laurent Vision 2000 qui a été reçu par les ministères en cause : **84 %**
- Pourcentage des fonds annoncés par le ministre de l'Environnement pour le programme Grands Lacs 2000 que les ministères ont reçu : **12 %**
- Baisse (en pourcentage) des fonds fédéraux consacrés à la réduction des effets néfastes de l'agriculture sur l'environnement, de 1993-1994 à 1997-1998 : **75 %**
- Budget total de fonctionnement et d'entretien de 1999-2000 des 56 réserves nationales de faune et refuges d'oiseaux migrateurs situés en Ontario et au Québec : **185 000 \$**

importants entre les engagements qu'il avait pris et les ressources qu'il consacrait à leur réalisation. Il est évident que l'ampleur des engagements fédéraux dépasse les ressources disponibles. Il faut donc rajuster soit les uns soit les autres.

**9.19** Mais un financement réduit n'est pas la seule raison qui explique pourquoi le gouvernement manque à ses principaux engagements. L'exercice restreint des pouvoirs fédéraux, des fonctions élémentaires de gestion et de reddition de comptes qui laissent à désirer et la dynamique des relations fédérales-provinciales en sont d'autres raisons. Le rôle de chaque ministère concerné par la Politique fédérale relative aux eaux de 1987 n'a jamais été établi. Des tentatives récentes visant à élaborer une nouvelle stratégie fédérale de protection des eaux douces ont échoué à cause d'un manque de direction. Pêches et Océans a été incapable de préciser son rôle de gestion des pêches en eau douce.

**9.20 Les rapports présentés au Parlement et à d'autres.** Notre vérification a permis de relever de nombreux cas de rapports incomplets présentés à la population, à certains organismes internationaux (p. ex., la Commission mixte internationale) et aux parlementaires. Il faut apporter des améliorations importantes à plusieurs facettes de l'information communiquée, notamment à l'égard des aspects suivants : les crédits budgétaires et les dépenses; les progrès réalisés par rapport aux engagements précis; l'état du bassin. À ce propos, un système intégré de présentation de cette information pourrait se révéler avantageux.

### Absence de stratégies fédérales relatives aux enjeux clés

**9.21** De nombreuses menaces auxquelles le bassin est exposé à l'heure actuelle existent depuis des décennies, et bien des pressions dont il est l'objet ne disparaîtront pas; les gens exigent beaucoup de l'environnement. L'expérience nous montre qu'il ne faut jamais cesser d'être vigilants; il faut en outre une vision à long terme, des interventions soutenues, de la recherche et une surveillance, ainsi qu'un financement stable à la mesure des engagements. Les programmes fédéraux présentent peu de ces aspects.

**9.22** Nous avons constaté plutôt une approche à court terme à l'égard de la plupart des enjeux. Le gouvernement procède par étapes pour montrer qu'il marque des progrès : un peu plus de recherches, une nouvelle étude, un nouveau règlement, un autre plan de rétablissement des espèces. Ces mesures sont nécessaires, mais elles font que la population a du mal à saisir l'orientation prise, le but visé. Il n'existe pas de vision à long terme à l'égard de nombreux enjeux dans bien des programmes que nous avons examinés : assainissement des sédiments contaminés, radiation de secteurs préoccupants, gestion de l'exportation des eaux, mesures préventives contre les espèces envahissantes, gestion de l'élevage intensif. Par exemple, Agriculture et Agroalimentaire Canada est engagé envers l'agriculture durable, un objectif noble quoique défini en des termes généraux. Son plan d'action en la matière présente toutefois des lacunes fondamentales.

**9.23** Nous ne prétendons pas que le gouvernement puisse concevoir une solution universelle qui mettra fin à tout besoin d'intervention. Certains problèmes ne se prêtent pas à une telle solution. Toutefois, nous sommes d'avis qu'il est nécessaire d'élaborer un plan à long terme qui respecte la capacité de l'écosystème et qui, en même temps, réponde à une certaine vision et prévoie des mesures concrètes, une définition claire des rôles, l'affectation des ressources à une fin particulière et des démarches de suivi. À l'heure actuelle, même si l'engagement du gouvernement fédéral envers une activité ou un résultat particulier est clair, il arrive que son rôle à long terme et celui des partenaires avec lesquels il assure la gestion du dossier ne le soient pas.

**9.24 Une perspective à l'échelle du bassin.** Les Grands Lacs et le Saint-Laurent forment un seul bassin hydrographique dont les limites naturelles échappent aux distinctions politiques. Le gouvernement fédéral occupe une place qui le rend particulièrement apte à constater les risques globaux et à décider des priorités ayant trait au bassin dans son ensemble, mais il ne le fait pas. Aucun organe fédéral n'énonce un point de vue concerté et cohérent sur les enjeux clés qui concernent les deux régions du bassin. Les programmes régionaux axés sur l'écosystème sont relativement isolés les uns par rapport aux autres.

**9.25** Le choix des priorités liées au programme de l'écosystème des Grands Lacs a été déterminé en grande partie par les obligations que le Canada assume en vertu de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs conclu avec les États-Unis. Les priorités et la forme des programmes fédéraux, aussi bien que de l'Accord Canada-Ontario connexe, ont évolué

progressivement, selon les modifications apportées à l'Accord. L'obligation d'établir un plan d'aménagement panlacustre de chacun des Grands Lacs découlait de la volonté d'envisager d'une manière globale les principales menaces auxquelles les lacs étaient exposés et de corriger en conséquence les priorités des programmes. Comme nous l'avons mentionné à la section 3.6, le processus est lent et a été jusqu'à présent inefficace .

**9.26** Le choix des priorités du programme axé sur l'écosystème du Saint-Laurent a été plus ou moins influencé par des forces extérieures comparables. Les gestionnaires ne sont pas tenus d'élaborer des plans et des priorités visant l'ensemble du fleuve, et ils ne le font pas. Au contraire, la sélection des enjeux à traiter, bien qu'elle soit orientée par une évaluation des principaux risques, est fondée en grande partie sur les programmes actuels des gouvernements fédéral et provinciaux.

**9.27** Les représentants des deux programmes axés sur l'écosystème ont relevé quatre activités qui, si elles étaient mieux intégrées, profiteraient à l'environnement : réduction des substances toxiques, contrôle du niveau des eaux, technologies d'assainissement des sédiments, définition d'indicateurs de l'état de l'environnement.

#### **Les activités de recherche scientifique ainsi que les systèmes de surveillance et de mesure sont faibles**

**9.28** **En cas de dérive, quelqu'un saura-t-il s'en apercevoir?** Une espèce disparaît, le sol d'une ferme est emporté par l'eau de ruissellement, les effluents d'une ville ne sont pas traités, une zone de terres humides est perdue, une espèce envahissante altère l'écosystème, un rivage est grugé par l'érosion : individuellement, chaque cas n'est pas critique. De nombreux scientifiques s'inquiètent plutôt de l'effet cumulatif de ces facteurs sur le bassin.

**9.29** La capacité de déceler et de mesurer le changement influence directement la qualité des décisions à prendre. Il faut disposer d'une information scientifique de qualité pour pouvoir comprendre le fonctionnement élémentaire des écosystèmes. De plus, ces renseignements sont nécessaires à l'évaluation de l'efficacité des interventions passées et à la détection de tendances et de problèmes nouveaux qui pourraient justifier des interventions à venir.

**9.30** Plusieurs de nos vérifications antérieures ont révélé que le gouvernement avait de la difficulté à effectuer les recherches et les contrôles scientifiques nécessaires. Nos travaux sur la biodiversité, le changement climatique, les substances toxiques et le smog ont abouti à des conclusions semblables. Le gouvernement a souvent affirmé qu'il assurera le leadership en matière scientifique pour soutenir la prise de décisions, mais la présente vérification nous oblige à formuler une conclusion déjà connue : les décideurs sont loin de posséder l'information essentielle dont ils ont besoin.

**9.31** Cela n'étonnera personne. Plusieurs rapports et études de la Commission mixte internationale, de la Conférence sur l'état des écosystèmes lacustres (CEEL), d'organismes de recherche scientifique, ainsi que des

publications du gouvernement même (notamment le rapport provisoire de 2001 du groupe de travail sur un système canadien d'information environnementale) ont mentionné et déploré l'état lamentable de l'information scientifique provenant du gouvernement fédéral. En effet, la plupart des évaluations scientifiques de l'état du bassin portent une mise en garde concernant les données incomplètes et non uniformes utilisées. La réduction du financement de la recherche et des contrôles scientifiques a aggravé une situation déjà détériorée.

#### *Le saviez-vous?*

- Nombre d'années qu'il a fallu pour élaborer les premiers indicateurs agroenvironnementaux : **7**
- Des 80 indicateurs proposés par la Conférence sur l'état des écosystèmes lacustres, nombre qui n'a pas fait l'objet d'un rapport : **47**
- Des 15 indicateurs utilisés pour signaler l'état du fleuve Saint-Laurent, nombre pour lequel il n'y avait aucune donnée disponible : **2**
- Nombre d'années depuis qu'il y a eu un levé de sols dans certains comtés de l'Ontario : **plus de 40**
- Des 258 produits chimiques énumérés dans l'Inventaire national des rejets de polluants que l'on trouve dans les eaux du Québec et de l'Ontario, nombre pour lequel il y a surveillance dans le bassin : **moins de la moitié**
- Quantité d'eaux souterraines sur le côté canadien du bassin : **inconnue**
- Volume de la perte ou du gain d'habitat du poisson à l'intérieur du bassin : **inconnu**
- Nombre de rapports qui résument les résultats des activités d'intendance appuyées par le gouvernement fédéral : **0**

**9.32 Des indicateurs constituent une partie de la solution mais il faut une coordination.** Une part du défi en matière scientifique consiste à décider de ce qu'il faut mesurer. Cela explique le mouvement récent en faveur de l'élaboration d'indicateurs fondamentaux de l'état de l'environnement et du développement durable dans le bassin, ailleurs au Canada, et même, de par le monde. Comme nous le mentionnons dans des sections précédentes du présent chapitre, même après des années d'activité et malgré les progrès accomplis dans certains domaines, les travaux sont encore en bonne partie aux étapes préliminaires. Nous jugeons inquiétant le manque de progrès.

**9.33** Cependant, nous trouvons encore plus préoccupante l'absence d'une approche uniforme de la part du gouvernement fédéral. Des activités distinctes sont en cours en vertu des deux programmes axés sur l'écosystème des Grands Lacs et du Saint-Laurent. Bien que les défis à relever soient essentiellement les mêmes, l'un et l'autre programmes suivent leur propre cours, et la coordination entre les deux est insuffisante.

**9.34 Absence d'indicateurs fondamentaux.** L'information recueillie à l'intention du public et du gouvernement n'est pas suffisante pour juger si l'état du bassin s'améliore ou s'il s'aggrave dans l'ensemble. Les données sur les terres humides relevées par divers organismes manquent de cohésion, sont incomplètes et largement périmées. Dans le bassin, la tendance suivie par la population est connue pour moins de la moitié des espèces en péril de compétence fédérale. On ignore si, dans leur ensemble, les habitats du poisson connaissent une augmentation ou une diminution nette. L'information dont on dispose est insuffisante pour qu'il soit possible de juger si le gouvernement fédéral atteint son objectif qui consiste à conserver et à protéger le poisson dans le bassin en vue de son utilisation durable. L'information sur les sols devient périmée et les ressources humaines destinées à la recherche sur les propriétés des sols ont été réduites. Mais avant tout et par-dessus tout, le gouvernement fédéral parvient difficilement à montrer la relation entre ses activités et interventions et l'amélioration de l'état du bassin.

**9.35 Il y a beaucoup à faire pour comprendre le fonctionnement des écosystèmes.** Au cours de la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, la science a permis de mettre clairement en évidence les rapports réciproques entre différentes composantes de l'environnement. Des recherches de pointe menées par des Canadiens et d'autres scientifiques ont permis de comprendre beaucoup mieux le fonctionnement des écosystèmes aquatiques et terrestres. On a ainsi pu élaborer des solutions fondées sur la connaissance scientifique comme les

restrictions à l'égard de l'utilisation du phosphore et des pesticides rémanents. Mais aujourd'hui, au moment où se fait sentir plus que jamais le besoin de recherches scientifiques fondamentales, par exemple, pour comprendre l'importance et les effets du changement climatique, de la perturbation du système endocrinien ou encore de la diversité génétique, ces recherches diminuent en nombre. Dans certains domaines, tels que les eaux souterraines et les habitats du poisson, les activités de cartographie fondamentale sont fragmentées et incomplètes, à cause de l'indécision et de l'incertitude qui ont persisté pendant des années au sein du gouvernement fédéral quant à la désignation des responsables. Dans d'autres domaines, comme celui des pêches, le gouvernement n'a pas précisé le type d'activité scientifique dont il a besoin.

### L'évolution et le déclin du rôle fédéral

**9.36** La gestion de la durabilité du bassin exige des interventions concertées de nombreux gouvernements, industries et particuliers. On ne peut s'attendre à ce que le gouvernement fédéral se charge de tout. Cependant, on peut s'attendre à ce qu'il se concentre sur son rôle distinct, énonce explicitement et ouvertement ce dont il est responsable et utilise les divers pouvoirs et ressources dont il dispose.

**9.37** Le rôle du gouvernement fédéral est restreint en partie par des contraintes constitutionnelles. Toutefois, le gouvernement a choisi de le restreindre encore davantage. Il n'utilise pas les pouvoirs et les instruments législatifs dont il dispose. Au cours des dernières décennies, et surtout depuis dix ans, le rôle fédéral s'est transformé et le gouvernement s'est retiré de nombreux champs d'activité. Il renonce à son rôle de leader en faveur d'un rôle de facilitateur, passe de plus en plus de la décision à la consultation, de l'action à l'étude, de l'intervention directe à une dépendance envers d'autres parties.

**9.38 Le recours grandissant au partenariat : un travail qui reste à faire.** L'importance d'établir et de maintenir des liens est un thème qui revient souvent dans les travaux de notre bureau. Il est nécessaire d'établir des liens entre le gouvernement fédéral et les autres intervenants dans le bassin, de même qu'entre les ministères et les programmes fédéraux.

**9.39** Dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, le gouvernement fédéral s'est efforcé d'établir les liens qui manquaient avec ses partenaires, au Canada et à l'étranger. Il existe maintenant de nombreux partenariats efficaces. Mais cette situation, à son tour, a soulevé des questions fondamentales concernant le rôle du gouvernement pour ce qui est de surveiller les interventions de ses partenaires et de veiller réellement à ce que les objectifs fédéraux et nationaux soient réalisés. Le cas de Pêches et Océans et des rapports qu'entretient ce ministère avec les provinces pour ce qui est de la gestion des pêches, de la protection de l'habitat du poisson et du respect des exigences de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs illustre bien ces questions.

**9.40** Tous les ministères qui mènent des activités ayant trait au bassin doivent s'engager de manière plus directe. Le gouvernement fédéral doit s'appliquer davantage à établir des liens internes. Bien qu'il ait réalisé d'importants progrès en reconnaissant les relations entre les enjeux et les programmes particuliers, il ne les a pas véritablement intégrés ou liés les uns aux autres. Les programmes demeurent morcelés et cloisonnés. Si les ministères fédéraux reconnaissent le besoin d'un effort concerté pour gérer les « questions horizontales », nous croyons qu'il existe un sentiment répandu selon lequel il incomberait avant tout à Environnement Canada de protéger le bassin.

**9.41** Les questions difficiles : là où le gouvernement n'ose pas s'aventurer. Des principes comme « le pollueur payeur », « la précaution d'abord », « prévenir plutôt que guérir » et « la prévention de la pollution » sont des thèmes courants des politiques et des programmes importants du gouvernement fédéral. En les exprimant, le gouvernement donne l'impression qu'il est déterminé à appliquer ces principes. Mais les applique-t-il vraiment? Utilise-t-il les ressources dont il dispose pour garantir la réalisation des tâches à accomplir à cet égard?

**9.42** Notre vérification a révélé bien des cas où le gouvernement fédéral n'exerçait pas pleinement ses pouvoirs législatifs. Les articles de la *Loi sur les pêches* qui portent sur la prévention de la pollution ont bel et bien restreint et empêché le déversement d'effluents industriels dans le bassin. Pourtant, dans certains secteurs, le gouvernement continue de permettre le déversement d'eaux usées, insuffisamment traitées, directement dans les mêmes cours d'eau. Bien qu'il dispose d'un instrument législatif qui l'autorise à prendre des mesures correctives, il a choisi de ne pas s'en servir. Il n'a à peu près pas invoqué les pouvoirs prévus par la *Loi sur les ressources en eau du Canada* dont l'objet est d'assurer des aménagements et une protection uniformes.

**9.43** Le gouvernement fédéral a le pouvoir de réglementer tous les aspects de l'agriculture. Le public canadien est préoccupé par l'incidence que les aménagements agricoles peuvent avoir sur l'environnement au Canada, notamment sur la qualité de l'eau. Comme nous le faisons remarquer dans nos observations sur la gestion du fumier et des engrais, le nombre de porcs par exploitation agricole a augmenté de près de 2 500 p. 100 depuis 35 ans. Cette situation a engendré des inquiétudes concernant les pratiques agroindustrielles. Le gouvernement fédéral n'a pas encore pris suffisamment de mesures pour que l'agriculture soit durable d'un point de vue écologique.

**9.44** Dans les secteurs où le gouvernement utilise des instruments législatifs, il ne se préoccupe pas de l'interaction des divers programmes, de la façon dont les politiques et programmes environnementaux divers pourraient mieux s'appuyer réciproquement et se compléter. Les programmes de protection du revenu agricole peuvent avoir des effets nocifs sur l'environnement, mais le gouvernement fédéral comprend mal ces effets. Dans la même optique, le programme fédéral des infrastructures n'est pas rattaché à sa politique visant à favoriser une tarification réaliste de l'eau. En omettant de faire de tels liens, le gouvernement perd une occasion d'influencer la consommation et la qualité de l'eau.

**9.45** Sous d'autres aspects, le gouvernement fédéral ne s'est pas muni des outils scientifiques ou stratégiques nécessaires. La contamination des sédiments du bassin par la pollution industrielle pendant des décennies n'a pas encore été réglée. Même là où l'organisme à l'origine de la pollution est connu, la législation fédérale prévoit peu de recours. En outre, qui assumera le coût de l'assainissement des nombreux sites orphelins dans le bassin, c'est-à-dire ceux dont on ne parvient pas à retrouver la partie responsable?

**9.46** Des espèces exotiques envahissantes continuent de s'introduire dans le bassin et d'en détruire l'écosystème. Le Canada ne dispose que de lignes directrices volontaires pour faire face à la situation. Il dépend de la réglementation américaine pour lutter contre les espèces en question, mais cette réglementation à elle seule n'a pas prévenu le problème, en particulier dans le bassin du Saint-Laurent. Les Canadiens s'inquiètent aussi de la possibilité que l'eau potable soit menacée dans les provinces et les municipalités qui ne respectent pas les lignes directrices nationales. Le moment est-il venu pour que le gouvernement fédéral évalue l'opportunité de mettre en place des normes qui soient applicables à l'échelle nationale?

**9.47** L'inaction du gouvernement fédéral face à bon nombre des questions soulevées par la présente vérification pose la question essentielle du rôle que joue le gouvernement. En quoi est-il utile de prendre des engagements à l'échelle nationale ou internationale si, dans certains cas, le gouvernement est incapable de les tenir?

**9.48** Lorsque le gouvernement fédéral a conclu l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, par exemple, il avait l'obligation de veiller à ce que des mesures soient prises. Il a décidé de compter sur les autres, et lorsque les autres n'ont pas agi, il n'a pas assumé le leadership. À notre avis, le gouvernement fédéral demeure responsable de l'accomplissement de ce qui doit être fait. Il doit maintenant assumer la responsabilité de ses engagements ou les modifier.

### **L'avenir : tracer la voie du développement durable**

**9.49** Personne ne contestera que le bassin constitue une ressource cruciale pour la population du Canada. Il est tout aussi certain que des menaces et des pressions constantes, croissantes et changeantes pèsent sur lui. Cependant, son état représente-t-il une crise environnementale? Cela dépend largement de la perspective adoptée.

**9.50** D'un certain point de vue, l'état des lacs et du fleuve — surtout comparativement à d'autres bassins hydrographiques de la planète — témoigne de la résolution et de la capacité des Canadiens et des Américains de gérer le bassin en tenant compte de l'avenir. Les gouvernements ont mis en place un ensemble complexe d'institutions, de lois et de programmes qui visent à gérer les conditions actuelles et à assurer l'avenir. L'expérience du passé témoigne de l'aptitude des Canadiens à résoudre les crises lorsqu'elles se manifestent.

**9.51** D'autres perspectives conduiront à des conclusions différentes. Le niveau actuel de leadership, d'innovation, d'activité scientifique et de

diligence n'est plus aussi élevé qu'auparavant. Le sentiment dominant est la complaisance et non l'urgence, la résignation et non l'inspiration.



**9.52** Le bassin dont hériteront nos enfants sera bien différent de celui d'aujourd'hui. Le défi que pose le développement durable est notamment celui de veiller à ce que l'avenir soit porteur et sûr. À notre avis, le gouvernement fédéral ne parvient pas à se mettre au diapason des besoins à venir. Certes la tâche d'assurer la durabilité du bassin n'est pas l'apanage du gouvernement fédéral; plusieurs autres gouvernements et organismes doivent aussi prendre des mesures en ce sens. Néanmoins, le gouvernement fédéral a un rôle essentiel et distinct à jouer à cet égard. Nous nous tournons vers le gouvernement fédéral pour qu'il fixe le cap et l'itinéraire à suivre (vision, énoncés de politique, plans), prévoie les difficultés et les obstacles qui pourraient survenir (solides activités scientifiques et de surveillance), se dote d'instruments appropriés (moyens d'intervention et programmes intégrés), et dans un effort concerté, en collaboration avec ses partenaires, mobilise le savoir-faire et les équipes dont il a besoin pour mener la barque à bon port.

### Ce que le gouvernement fédéral peut améliorer

**9.53** En plus des recommandations que nous avons formulées dans les sections précédentes, nous pensons qu'à un niveau plus général, les points suivants représentent des éléments que le gouvernement fédéral peut améliorer.

- Prendre des engagements précis en vue de faire face aux principales menaces quant à la durabilité du bassin.
- Financer adéquatement ses engagements.
- Exprimer clairement les résultats visés à long terme pour le bassin en les traduisant en des plans d'action concrets.
- Le cas échéant, utiliser une approche systématique, à l'échelle du bassin, pour les questions touchant l'ensemble du bassin.
- Réévaluer si les outils législatifs et autres sont suffisants pour gérer les menaces qui pèsent sur le bassin.
- Reconstituer ou acquérir les connaissances scientifiques nécessaires pour comprendre et gérer les menaces qui pèsent sur le bassin.
- Établir un système uniforme de collecte de données qui permettra de comprendre la nature et les tendances des principales menaces qui pèsent sur le bassin.
- Analyser et montrer de quelle façon les activités du gouvernement fédéral ont amélioré la durabilité du bassin.
- Renforcer les mécanismes redditionnels établis avec les partenaires pour assurer la réalisation des objectifs du gouvernement fédéral.
- Préciser qui est responsable de quoi au sein du gouvernement fédéral.
- Communiquer au Parlement et aux autres parties une information donnant une image claire des progrès réalisés par le gouvernement fédéral.

(La réponse conjointe interministérielle se trouve dans le sommaire.)