

Rapport provisoire

Examen de l'Accord Canada-Ontario concernant l'écosystème du bassin des Grands Lacs

Le 6 avril 2006

Septième ébauche

Résumé

L'Accord Canada-Ontario (ACO)

En 2002, huit ministres du gouvernement fédéral et trois ministres du gouvernement provincial ont signé l'Accord Canada-Ontario (ACO) concernant l'écosystème du bassin des Grands Lacs. Le but de l'ACO quinquennal de 2002 est de faire fond sur l'engagement de longue date des Parties – le premier ACO a été signé en 1971 – à restaurer, protéger et préserver l'écosystème du bassin. Aux termes de l'Accord, les deux gouvernements s'engagent à continuer d'œuvrer mutuellement et avec d'autres intervenants à la concrétisation de la vision d'un écosystème « sain, prospère et durable dans le bassin des Grands Lacs, pour le bénéfice des générations actuelles et futures ».

Le processus d'examen

L'Accord de 2002 arrive à échéance en mars 2007. À l'automne 2005, le Canada et l'Ontario ont lancé un examen pour déterminer comment l'accord en vigueur avait fonctionné et s'il avait été bien mis en œuvre. On a constitué une équipe d'examen interne, composée de coordonnateurs de programmes autres que ceux de l'ACO, pour gérer cet examen objectif. On a retenu les services d'un cabinet d'experts conseils indépendant (Ogilvie, Ogilvie & Company) pour concevoir et réaliser l'examen.

L'examen comprenait ce qui suit :

- Un **sondage** auprès des participants, y compris:
 - Le personnel des ministères des gouvernements fédéral et provincial Parties à l'Accord;
 - Des membres choisis du personnel d'organisations environnementales et d'autres organisations non gouvernementales (ONG), de municipalités, du secteur privé, d'établissements d'enseignement et d'autres.
- **L'analyse** d'autres accords et mécanismes, dans le but d'évaluer les pratiques exemplaires en matière de gouvernance et de mise en œuvre.
- **Des entrevues et des groupes de discussion** – On a interviewé des hauts fonctionnaires d'organismes fédéraux et provinciaux, des universitaires et des représentants d'ONG pour obtenir leurs commentaires sur les constatations du sondage et leur opinion sur les implications pour l'avenir de l'ACO. En outre, quatre groupes de discussion ont été réunis avec des personnes aux niveaux tant de la gestion que de l'exécution des projets. Les participants appartenaient aux groupes suivants :
 - hauts fonctionnaires chargés des programmes de l'ACO;
 - gestionnaires des lacs;
 - coordonnateurs locaux des programmes;
 - scientifiques de tous les ordres de gouvernement;
 - représentants d'ONG intervenant dans les Grands Lacs.
- **Rapports** - Après une consultation publique pour obtenir des commentaires et une rétroaction sur un rapport provisoire, un rapport final sera présenté au Comité de gestion de l'ACO.

Dans l'ensemble, près de 200 personnes ont généreusement donné de leur temps pour formuler des commentaires réfléchis et des conseils pour alimenter ce rapport.

La portée de l'examen

En général, les questions posées aux participants visaient à obtenir leurs réponses aux questions suivantes :

- Est-ce que l'ACO change des choses dans l'environnement du bassin des Grands Lacs?
- L'objet de l'Accord est-il encore pertinent en regard des conditions, des besoins ou des problèmes actuels?
- Quels sont les principaux défis et possibilités pour améliorer l'efficacité et/ou l'efficience de l'Accord?
- Les personnes à qui l'on demande de les atteindre comprennent-elles clairement les buts et les résultats?
- Les mesures que les gouvernements ont accepté de mettre en œuvre aident-elles à atteindre ces buts?
- Les structures et processus de décision mis en place dans le cadre de l'ACO fonctionnent-ils bien?
- Les Parties à l'ACO coordonnent-elles ce qu'elles font?
- Travaillent-elles bien avec d'autres partenaires?
- Les intervenants sont-ils satisfaits de leur participation?
- Dans quelle mesure les Parties prévoient-elles les changements et y réagissent-elles?

L'examen n'a pas réalisé d'évaluation des conséquences ou des résultats des projets effectués sous les auspices de l'Accord depuis 2002 (c.-à-d. quelles mesures ont engendré quels résultats?), et ce pour des raisons de calendrier. L'ACO obéit à un calendrier de cinq ans et certains des travaux ne seront pas achevés avant l'année prochaine. Mais même lorsque l'accord actuel prendra fin, en 2007, il faudra un certain temps avant de pouvoir évaluer les résultats de certaines des initiatives réalisées au cours de cette période de cinq années.

Constatations et recommandations de l'examen.

Les recommandations de ce rapport visent :

- à alimenter le renouvellement, l'amélioration et l'élargissement de l'Accord Canada-Ontario sur l'écosystème du bassin des Grands Lacs;
- à améliorer l'efficience et l'efficacité de sa mise en œuvre

CONSTATATION 1 : Dans l'ensemble, l'accord et son objet jouissent d'un solide appui.

Compte tenu des réponses au sondage, aux entrevues et aux groupes de discussion voulant que l'ACO contribue considérablement à l'environnement dans l'écosystème du bassin, l'examen a conclu à l'opportunité de renouveler l'Accord. Toutefois, les réponses ont aussi clairement défini des moyens d'améliorer l'actuel ACO. Les recommandations qui suivent dans ce rapport portent sur un certain nombre de moyens à prendre pour procéder à ces améliorations. La recommandation 1 découle de la conclusion de l'examen selon laquelle le partenariat de longue date entre les Parties, conclu grâce à l'ACO, en est un sur lequel le Canada et l'Ontario devraient continuer de prendre appui à l'avenir.

L'amélioration et l'expansion de l'Accord accroîtront son efficacité et son efficacité pour restaurer, protéger et conserver l'écosystème du bassin des Grands Lacs.

RECOMMANDATION 1 : L'ACO fait changer les choses dans l'environnement de l'écosystème du bassin des Grands Lacs et devrait être renouvelé, amélioré et élargi.

CONSTATATION 2 : L'ACO aide le Canada et l'Ontario à contribuer à l'Accord Canada-États-Unis relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

L'actuel Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (ARQEGL) fait l'objet d'un examen en vue d'un nouveau cycle de négociations entre le Canada et les É.-U. Le gouvernement fédéral des É.-U. ainsi que les gouvernements des États sont à mettre au point leur approche des négociations. Du côté canadien, il est essentiel d'harmoniser l'examen de l'ACO avec celui de l'ARQEGL. Compte tenu des conseils, particulièrement de la part de la province, voulant qu'on agisse de manière proactive, cet examen recommande de commencer dès maintenant à élaborer une stratégie Canada-Ontario pour alimenter le processus de l'ARQEGL

RECOMMANDATION 2 : Le renouvellement de l'ACO devrait alimenter l'actuel processus de renégociation de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs entre le Canada et les États-Unis.

CONSTATATION 3 : Il n'existe pas de stratégie Canada-Ontario sur le bassin des Grands Lacs pour engendrer un changement à long terme.

Les commentaires reçus durant l'examen se sont concentrés sur le besoin d'une stratégie Canada-Ontario pour imprimer une orientation générale et susciter un changement plus rapide et plus complet dans l'écosystème du bassin des Grands Lacs. Il existe déjà un certain nombre de plans stratégiques portant sur les dimensions particulières de la gestion de l'environnement des Grands Lacs. Toutefois, il n'existe aucune stratégie qui aborde globalement la gestion des enjeux environnementaux par le Canada et l'Ontario dans le bassin des Grands Lacs. L'examen a conclu qu'il fallait une telle stratégie pour réunir tous les éléments.

RECOMMANDATION 3 : Le Canada et l'Ontario devraient élaborer une stratégie environnementale globale pour le bassin des Grands Lacs, avant l'élaboration d'un nouvel accord ou dans le cadre d'une telle élaboration.

CONSTATATION 4 : Plusieurs organismes qui ont un intérêt direct dans les résultats de l'ACO ne sont pas Parties à l'Accord.

Les réponses laissent entendre que l'ACO devrait être élargi pour y intégrer les ministères chargés des principaux dossiers touchant la durabilité du bassin des Grands Lacs. D'autres organismes qui s'intéressent à l'infrastructure (fédérale, provinciale et municipale) et à la santé humaine devraient siéger à la table pour aider à éclairer cette stratégie et à l'harmoniser avec les plans stratégiques qui relèvent de leurs propres mandats. Leur participation à l'ACO est capitale pour obtenir des résultats et aussi pour

engager davantage d'intervenants et un public plus large dans les efforts de restauration, de protection et de conservation de l'écosystème du bassin.

RECOMMANDATION 4 : On devrait accroître le nombre de Parties à l'ACO pour y ajouter des ministères engagés dans la gestion des dossiers de l'environnement et de la durabilité dans le bassin des Grands Lacs.

CONSTATATION 5 : Les annexes actuelles sont trop restreintes pour concrétiser la vision et l'objet de l'ACO.

L'actuel ACO comprend quatre annexes qui précisent les buts, les résultats et les engagements à agir de la part des deux gouvernements. Les actuelles annexes portent sur l'assainissement des secteurs préoccupants (SP), les polluants nocifs, la gestion panlacustre, et la surveillance et la gestion de l'information. Le besoin d'élargir la portée des annexes pour y inclure les pressions du développement humain dans le bassin et des questions relatives à la durabilité est l'un des thèmes qui est revenu souvent dans les réponses.

RECOMMANDATION 5 : Les annexes, actuellement concentrées sur l'eau, devraient élargir leur portée à l'écosystème du bassin des Grands Lacs et devraient souscrire à la durabilité pour mieux refléter la vision et l'objet de l'Accord.

CONSTATATION 6 : Les annexes actuelles n'arrivent pas à contrer les principales pressions qui s'exercent sur les Grands Lacs.

Les participants à cet examen ont été invités à détailler les défis et les possibilités concernant l'amélioration de l'Accord. L'une des réponses les plus courantes voulait que les annexes de l'ACO abordent tout un éventail de problèmes urgents dont elles ne traitent pas pour l'instant. Certains problèmes ont été qualifiés de nouveaux défis tandis que d'autres étaient considérés comme des problèmes chroniques qui exigeront des mesures concertées et coordonnées. Les questions soulevées méritent qu'on envisage de les ajouter aux annexes du nouvel accord.

RECOMMANDATION 6 : Le nouvel ACO devrait mettre à jour les annexes existantes pour tenir compte des progrès récents, et envisager l'ajout de nouvelles annexes portant sur des problèmes urgents et nouveaux affectant le bassin des Grands Lacs, y compris ce qui suit (en ordre alphabétique) :

- biodiversité;
- changements climatiques et autres problèmes atmosphériques;
- espèces en péril;
- espèces envahissantes;
- produits pharmaceutiques;
- protection des sources d'eau;
- quantité d'eau et retrait des bassins;
- urbanisation;
- utilisation des sols agricoles.

CONSTATATION 7 : La responsabilité politique à l'égard des mesures de lutte contre les problèmes des Grands Lacs est imprécise et méconnue de la population.

Pour arriver à restaurer, protéger et conserver l'écosystème du bassin des Grands Lacs, le Canada et l'Ontario doivent entreprendre une action concertée et mobiliser l'appui des gens qui vivent, travaillent et s'adonnent à des activités de loisirs dans le bassin des Grands Lacs. Un leadership politique dynamique et visible est la meilleure façon de mobiliser la population. Certains des commentaires recueillis durant le sondage et les discussions affirmaient que les problèmes qui menacent l'écosystème n'avaient pas assez de visibilité. De plus, les rapports d'étape publics ne traduisent pas ce sentiment d'urgence.

ECOMMANDATION 7 : Le Canada et l'Ontario devraient faire connaître publiquement leur engagement partagé en faveur d'un bassin des Grands Lacs " en santé, prospère et durable " maintenant et à l'avenir, et devraient envisager des options pour accroître la sensibilisation du public, notamment la nomination de co-champions politiques fédéraux et provinciaux.

CONSTATATION 8 : Le financement est insuffisant pour atteindre l'objet de l'Accord.

L'importance du financement pour obtenir des résultats a été la question la plus souvent mentionnée. Il a été question des ressources en réponse à une foule de questions différentes.

L'expérience porte à croire qu'il y a d'autres façons d'obtenir plus de financement sans s'en remettre complètement à de nouvelles affectations du gouvernement. Il pourrait être possible d'obtenir du financement privé de l'entreprise ou de l'industrie dans les Grands Lacs. Certaines ONG environnementales réussissent à recueillir des fonds et ont manifesté leur volonté de s'associer au gouvernement dans le cadre de projets qui les aident à atteindre leurs objectifs. Il pourrait aussi être possible de procéder à des réaffectations dans les enveloppes de financement, particulièrement si le leadership politique (voir la recommandation 7) accorde une grande priorité au bassin des Grands Lacs.

RECOMMANDATION 8 : Il sera nécessaire d'accroître les affectations, de procéder à des réaffectations et à des augmentations des ressources ou d'obtenir des ressources des secteurs public et privé par effet de levier pour restaurer, protéger et conserver l'écosystème du bassin des Grands Lacs.

CONSTATATION 9 : Les relations de travail entre les Parties à l'ACO sont généralement bonnes. Le succès des relations avec les intervenants de l'extérieur est inégal.

L'ACO affirme que les deux gouvernements sont résolus à œuvrer " mutuellement et avec d'autres intervenants à la concrétisation de la vision d'un écosystème sain, prospère et durable dans le bassin des Grands Lacs, et ce de manière coopérative, coordonnée et intégrée ». D'après les réponses obtenues, certains intervenants ne considèrent pas que la relation avec les organismes gouvernementaux soit particulièrement étroite.

RECOMMANDATION 9 : L'amélioration et l'expansion des relations avec les intervenants devraient être une priorité dans l'élaboration et la mise en œuvre du nouvel accord.

CONSTATATION 10 : Le succès de la collaboration avec les collectivités et les organismes locaux est mitigé.

Les participants internes savent fort bien que les gouvernements ne peuvent atteindre les objectifs de l'Accord sans la contribution de tiers. Les deux gouvernements devraient profiter de l'occasion de tirer davantage parti de la capacité des collectivités locales d'agir à l'égard des priorités environnementales dans le cadre d'un nouvel ACO. Les organisations locales peuvent exécuter des programmes sur le terrain, mobiliser les habitants de leurs collectivités et, même, mettre à profit les ressources financières et humaines locales pour compléter le financement du gouvernement. Le soutien du gouvernement pourrait comporter la concertation des organismes compétents pour discuter de collaboration, communiquer les dernières recherches de manière compréhensible, et fournir des ressources et un soutien administratifs.

RECOMMANDATION 10 : Le Canada et l'Ontario devraient envisager toutes les options possibles pour améliorer la collaboration avec les collectivités et les organismes locaux.

CONSTATATION 11 : Il n'y a aucune structure ou stratégie qui mobilise le vaste éventail d'intérêts dans le bassin des Grands Lacs et qui les intègre au processus.

Une partie de la structure de gestion de l'actuel ACO comprend le Comité de l'innovation des Grands Lacs (CIGL), qui régit divers intervenants. Le CIGL a été créé pour prodiguer des conseils au Comité de gestion de l'ACO sur les initiatives innovatrices; il a axé ses travaux sur la planification urbaine et l'information. La rétroaction a indiqué que la structure du CIGL n'est pas considérée comme efficace dans l'état présent. Ses visées et sa composition sont trop restreintes. L'examen a conclu qu'il y aurait lieu de créer un comité consultatif public (CCP) pour l'ACO. La composition et le mandat de ce nouveau comité devraient faire l'objet d'un examen attentif.

RECOMMANDATION 11 : On devrait créer un comité consultatif public pour promouvoir l'engagement du public et fournir des conseils en matière de politiques, de stratégie et de science à l'organe de décision de l'ACO.

CONSTATATION 12 : La confusion des responsabilités concernant la gouvernance et les rôles de gestion entrave la responsabilisation et retarde la mise en œuvre.

Le Comité de gestion (CG) de l'ACO est présidé conjointement par un représentant d'Environnement Canada et un représentant du ministère de l'Environnement de l'Ontario. Y siègent des représentants de tous les ministères participants. Outre le CIGL (voir la constatation 11), le Comité de gestion a créé le Comité de mise en œuvre des annexes (CMOA) pour coordonner l'élaboration et la mise en œuvre du processus de planification du travail et faire rapport sur les progrès accomplis aux termes des annexes.

En vertu de l'actuel ACO, les fonctions tant de gouvernance que de gestion sont confiées au CG. Ce comité doit fournir des orientations stratégiques et est, en bout de ligne, responsable de la mise en œuvre de l'Accord (gouvernance), mais il intervient aussi au niveau des activités/projets (gestion - mettre en rapport la gouvernance et le travail concret sur le terrain). Les fonctions de gestion semblent prendre le pas sur les fonctions de gouvernance. Il y a confusion, même chez les personnes en cause, quant à savoir qui est responsable de quoi au sein de l'ACO.

La structure de gouvernance doit être rajustée pour veiller à ce que l'organe de gouvernance soit en mesure d'assurer d'un leadership stratégique et de rendre des comptes, et que les responsabilités de gestion soient définies plus clairement et distinguées du rôle de gouvernance ou de « direction ». En outre, l'examen recommande d'étudier d'autres modèles de gouvernance pour voir s'ils pourraient convenir davantage à l'ACO.

RECOMMANDATION 12 : Le Canada et l'Ontario devraient examiner la structure de gouvernance de l'ACO dans le but de :

- **renforcer la responsabilisation et la transparence à l'endroit du public;**
- **préciser le leadership en regard des rôles de gestion;**
- **garantir l'efficacité et l'efficacités de la mise en œuvre.**

Une première étape nécessaire pour améliorer la gouvernance est d'établir une distinction plus nette entre les rôles du Comité de gestion, qui devrait assurer une direction stratégique et un leadership, et le Comité de mise en œuvre des annexes (CMOA), qui devrait être chargé de la gestion et de l'administration de la mise en œuvre de l'ACO.

Dans le cadre de l'examen, on devrait examiner divers modèles de gouvernance pour déterminer si une structure différente permettrait de mieux concrétiser la vision des Parties concernant le bassin des Grands Lacs.

CONSTATATION 13 : Il n'y a eu qu'un engagement limité des peuples autochtones dans l'ACO.

Il existe des exigences juridiques relatives à la consultation des peuples autochtones lorsque les initiatives gouvernementales risquent de toucher les droits des traités. Bien que l'ACO n'ait aucune autorité législative et qu'il n'ait donc aucune conséquence directe sur les droits des autochtones, il y a de bonnes raisons d'engager et de faire participer les peuples autochtones dans l'ACO avant l'élaboration d'un nouvel accord et, par la suite, au cours de sa mise en œuvre. Les collectivités des Premières nations possèdent un ensemble unique de connaissances sur l'histoire naturelle de leurs terres, et sont intéressées au premier chef par la restauration, la protection et la conservation de ce patrimoine. L'examen donne à croire qu'il faut tenir des discussions non seulement avec les Premières nations du bassin des Grands Lacs mais aussi avec les groupes de Métis.

RECOMMANDATION 13 : Le Canada et l'Ontario devraient engager les peuples autochtones du bassin des Grands Lacs dans des discussions sérieuses au sujet du nouvel ACO.

CONSTATATION 14 : Le Canada et l'Ontario n'accordent pas suffisamment d'attention au principe de précaution dans la prise de décisions au sujet de l'écosystème du bassin des Grands Lacs.

Le Canada et l'Ontario n'ont pas pleinement souscrit au principe de précaution dans l'ACO. Ce principe affirme qu'on n'invoquera pas la certitude scientifique pleine et entière comme raison de reporter des interventions face aux menaces de dommages environnementaux graves ou irréversibles. Il peut falloir bien du temps, des années, voire des décennies, pour en arriver à une pleine certitude scientifique. On devrait agir en fonction de conseils scientifiques judicieux qui fournissent des indices de dégradation des écosystèmes, avant qu'il ne soit trop tard. Une fois qu'on aura publié l'étude définitive, il pourrait être impossible de récupérer ce qui a été perdu.

RECOMMANDATION 14 : Le nouvel ACO devrait renforcer le principe de précaution.

CONSTATATION 15 : Certains des résultats et des engagements de l'actuel ACO sont trop vagues et il n'y a pas de lien évident avec l'atteinte des buts.

L'actuel accord diffère des ACO du passé dans la mesure où il énonce en annexe, pour chaque gouvernement, des engagements précis à obtenir certains résultats. On considère qu'il s'agit d'une amélioration par rapport aux accords précédents. Ces engagements sont des activités que chaque gouvernement réalisera, et ils sont énumérés sous chaque résultat. Mais certains résultats et engagements sont plus ciblés que d'autres. Les annexes du nouvel ACO seront renforcées et leur mise en œuvre améliorée si l'on a recours à des résultats exprimés selon la formule SMART, c'est-à-dire :

- Spécifique;
- Mesurable;
- Atteignable;
- Réaliste;
- Temporel.

Pour y arriver, il faudra un processus qui permette de s'entendre sur ce que sont les résultats les plus importants. Mais le temps consacré à ce processus, dès le départ, permettra d'améliorer la gestion du rendement dans le cadre du prochain accord et aidera à favoriser les progrès pour régler les problèmes du bassin des Grands Lacs jugés prioritaires par l'entremise du plan stratégique (Recommandation 3).

RECOMMANDATION 15 : Le nouvel ACO devrait définir des résultats SMART pour cibler les efforts concertés au cours des cinq prochaines années.

CONSTATATION 16 : La mise en œuvre de l'ACO est retardée par des formalités administratives.

Le système de gestion et d'administration a été qualifié d'encombrant et de source de confusion. L'ACO a un secrétariat, dont le personnel travaille à temps partiel, pour assurer le soutien administratif. Il y avait auparavant deux secrétariats, mais ils ont été fusionnés, une mesure qui semble avoir été populaire. On a critiqué les exigences

administratives, qui imposeraient une surcharge trop lourde. Cet examen recommande fortement la création d'un nouveau système de gestion et d'administration rationalisé pour assurer un lien efficace et efficient entre la gouvernance et le travail effectué à l'échelon opérationnel.

RECOMMANDATION 16 : On devrait mettre en place une structure administrative plus efficiente et efficace, et l'on devrait rationaliser, démêler et simplifier les processus administratifs au niveau opérationnel. Le nouveau système administratif doit être harmonisé avec le modèle de gouvernance.

CONSTATATION 17 : Les décideurs de tous les niveaux n'obtiennent pas l'information dont ils ont besoin.

L'un des principaux problèmes administratifs internes est la gestion de l'information. Malgré les efforts consacrés aux rapports internes, l'information ne semble pas circuler comme il se doit, que ce soit vers le haut ou vers le bas. Le personnel ne semble pas s'estimer bien informé au sujet des décisions prises au sommet de la hiérarchie, tandis qu'aux échelons supérieurs, on s'inquiète que le Comité de gestion n'obtienne pas l'information dont il a besoin pour assurer le leadership nécessaire. Plutôt que de travailler sur des systèmes d'information de manière abstraite, la meilleure façon de déterminer qui a besoin de quelle information est de demander aux décideurs de quoi ils ont besoin.

RECOMMANDATION 17 : Pour mieux informer les décideurs de tous les niveaux, il faudrait améliorer la circulation et la coordination de l'information. Un bon point de départ serait de demander aux décideurs de quelle information ils ont besoin et qu'ils n'arrivent pas à obtenir.

CONSTATATION 18 : L'ACO ne suscite pas beaucoup d'intérêt ou de soutien de la part du public.

Pour accroître la sensibilisation et l'enthousiasme du public à l'égard des mesures de restauration, de protection et de conservation de l'écosystème du bassin des Grands Lacs, il faudra porter attention aux relations avec les divers publics, y compris les groupes locaux qui déploient déjà beaucoup d'efforts pour l'assainissement, la restauration et d'autres initiatives dans leurs rivières locales ou sur les berges de leurs lacs. On pourrait utiliser de nombreuses approches différentes en matière de communications pour mettre en relief la durabilité du bassin des Grands Lacs. Ce qu'on fera dépendra, du moins en partie, des ressources affectées à cet effort.

RECOMMANDATION 18 : Le Canada et l'Ontario devraient examiner les meilleurs moyens à prendre pour communiquer de l'information afin d'accroître la sensibilisation du public et de favoriser sa participation à la prise de décisions en matière de restauration, de protection et de conservation de l'écosystème du bassin des Grands Lacs.

Première partie : Introduction et contexte

L'actuel Accord Canada-Ontario (ACO) concernant l'écosystème du bassin des Grands Lacs, signé en 2002, vient à échéance en mars 2007. À l'automne 2005, le Canada et l'Ontario ont lancé un examen pour déterminer comment l'accord en vigueur avait fonctionné et s'il avait été bien mis en œuvre. La première partie de ce rapport situe le contexte de l'ACO et de l'examen. La deuxième partie présente les constatations et les recommandations de l'examen.

1.1 Les Grands Lacs sont une ressource partagée

Les Grands Lacs sont de magnifiques mers intérieures. Leur bassin accueille des grandes villes dont les habitants se comptent par millions, des petites municipalités et des terres agricoles, des plages bien fréquentées et des forêts éloignées, des cheminées d'usines et d'imposantes falaises rocheuses. Les cinq lacs – Supérieur, Michigan, Huron, Érié et Ontario – contiennent environ 20 % de toutes les eaux douces de surface de la planète et s'étendent d'est en ouest sur plus de 1 200 kilomètres. Les Grands Lacs permettent une foule d'utilisations humaines, qu'il s'agisse de l'approvisionnement en eau potable, du traitement des eaux usées, de la navigation, des pêches, de l'industrie légère et lourde, des loisirs, du tourisme ou de la production d'électricité.

Le bassin des Grands Lacs, qui comprend les rivières, les lacs, les cours d'eau et les sols qui les entourent, que drainent les Grands Lacs, couvre environ 775 000 kilomètres carrés. Le bassin contient de nombreuses espèces de poissons, de plantes et d'espèces sauvages, dont certaines sont rares, ainsi qu'une variété d'habitats naturels.

Les intérêts économiques, sociaux et environnementaux du bassin des Grands Lacs sont complexes et diversifiés, tout comme les intérêts politiques, dans un réseau lacustre qui chevauche la frontière entre le Canada et les États-Unis. On y trouve deux pays, deux provinces, huit États, tout un éventail de municipalités urbaines et rurales, et plusieurs Premières nations, qui ont tous des intérêts directs dans le bassin.

Compte tenu de tous les intérêts dont il faut tenir compte et qu'il faut concilier, il n'est pas toujours facile d'accomplir des choses dans le bassin des Grands Lacs. Il s'agit d'une ressource partagée par une population de 33 millions d'habitants, en pleine croissance. Pour s'assurer que le bassin procurera toujours ses multiples avantages d'ici 20 ou 50 ans, il faut nous concerter dès aujourd'hui.

Au cours des 35 dernières années, les gouvernements du Canada et de l'Ontario ont collaboré, dans le cadre d'une série d'accords officiels, pour restaurer, protéger et conserver la santé de l'écosystème du bassin des Grands Lacs du côté canadien de la frontière. Ces accords ont donné au Canada un moyen de respecter ses engagements aux termes de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (ARQEGL) entre le Canada et les États-Unis.

1.2 Accord Canada-Ontario

L'Accord de 2002 signale que, depuis la signature du premier Accord Canada-Ontario en 1971, le travail accompli, conjugué aux efforts déployés par les habitants du bassin des Grands Lacs, a aidé à :

- réduire la quantité des polluants qui pénètrent dans les Grands Lacs;
- améliorer et protéger l'habitat du poisson et des espèces sauvages;
- faire en sorte que l'eau soit potable et propice à la baignade;
- promouvoir la gérance de l'environnement dans l'ensemble de l'écosystème du bassin des Grands Lacs.

But et vision

Le but de l'accord quinquennal de 2002 est de faire fond sur l'engagement de longue date des Parties à restaurer, protéger et préserver l'écosystème du bassin. Les deux gouvernements s'engagent à continuer d'œuvrer mutuellement et avec d'autres intervenants à la concrétisation de la vision d'un écosystème « sain, prospère et durable dans le bassin des Grands Lacs, pour le bénéfice des générations actuelles et futures ».

Parties à l'Accord

En 2002, les Parties à l'Accord ou les signataires au nom du gouvernement du Canada étaient les ministres fédéraux suivants : Environnement, Agriculture et Agroalimentaire, Patrimoine canadien, Pêches et Océans, Santé, Ressources naturelles, Travaux publics et Services gouvernementaux, et Transports.

Les Parties à cet accord au nom du gouvernement de l'Ontario étaient les ministres provinciaux de l'Environnement, des Ressources naturelles, et de l'Agriculture, de l'Alimentation et des Affaires rurales.

Pour concrétiser la vision, l'ACO contient :

- des principes pour orienter l'exécution des programmes et des initiatives (voir le prochain encadré);
- des annexes pour décrire la réaction des Parties face à des problèmes précis;
- des structures d'administration et de gestion ainsi que des processus de mise en œuvre.

Les annexes contiennent des engagements conjoints et distincts

Les quatre annexes à l'Accord précisent les buts et les résultats escomptés, et énumèrent les mesures convenues entre les Parties. On y trouve des engagements tant conjoints que distincts, pris par les deux gouvernements (Le Canada sera... L'Ontario sera...) à

l'égard des activités visant à atteindre les résultats. Les annexes encouragent la collaboration avec d'autres ordres de gouvernements, des organisations et les habitants du bassin, ainsi que le partage d'information et l'approfondissement des connaissances. Les quatre annexes portent sur ce qui suit :

- Les secteurs préoccupants (SP) – L'assainissement des endroits où la qualité de l'environnement a été dégradée et où les utilisations bénéfiques telles que définies dans l'ARQEGL sont diminuées;
- Les polluants nocifs – L'élimination virtuelle des substances toxiques bioaccumulables persistantes et une réduction considérable des concentrations des autres polluants nocifs;
- L'aménagement panlacustre – Une série d'initiatives pour s'attaquer aux problèmes écologiques propres à chaque lac;
- La surveillance et la gestion de l'information – Y compris une surveillance scientifique fédérale-provinciale concertée et le suivi systématique des changements environnementaux et des progrès accomplis.

Gouvernance et gestion

L'Accord prévoit la constitution d'un Comité de gestion, présidé conjointement par un représentant d'Environnement Canada et un représentant du ministère de l'Environnement de l'Ontario. Le Comité de gestion, auquel siègent des représentants de tous les ministères participants, est chargé de la mise en œuvre de l'Accord. Le Comité de gestion a créé deux comités, qui relèvent de lui.

- Le Comité de mise en œuvre des annexes (CMOA) coordonne l'élaboration et la mise en œuvre du processus de planification du travail et rend compte des progrès réalisés aux termes des quatre annexes. Le CMOA a créé quatre groupes de travail chargés d'étudier des questions spécifiques avec les huit ministères fédéraux et les trois ministères provinciaux qui sont Parties à l'Accord et qui ont la responsabilité d'exécuter ou de soutenir l'exécution des 181 engagements pris aux termes des annexes.
- Le Comité d'innovation des Grands Lacs (CIGL) a été créé pour améliorer la collaboration et la coordination des activités entre les gouvernements et les Parties intéressées. Il réunit des représentants des municipalités, du milieu universitaire, et de divers secteurs d'activités – foresterie, pêches, santé publique, conservation, industrie, environnement – et d'autres organismes intéressés. Le CIGL a pour mandat de promouvoir des approches novatrices pour l'élimination des entraves et de rechercher différentes possibilités pour progresser dans l'atteinte des buts et objectifs de l'Accord.

Soutien administratif

On a créé deux secrétariats pour offrir un personnel de soutien (à temps partiel) au Comité de gestion et au Comité de mise en œuvre des annexes. En 2005, les secrétariats ont été fusionnés. Un membre du personnel vient d'Environnement Canada et l'autre, du ministère de l'Environnement de l'Ontario. L'ACO est une affectation à temps partiel, qui s'ajoute aux autres responsabilités professionnelles, tant pour le personnel du secrétariat que pour les membres du comité.

Principes de l'ACO

Approche écosystémique - Interdépendance de la terre, de l'air, de l'eau et des organismes vivants, y compris les êtres humains, et nécessité de prendre des décisions qui maximiseront les avantages pour l'ensemble de l'écosystème du bassin des Grands Lacs.

Conservation - L'énergie, l'eau et les ressources devraient être conservées de manière à préserver l'intégrité physique, chimique et biologique de l'écosystème du bassin des Grands Lacs.

Durabilité - Les considérations sociales, économiques et environnementales sont prises en compte de manière à répondre aux besoins actuels sans compromettre la capacité de générations futures de répondre aux leurs.

Échange gratuit d'information - Les données seront compilées une seule fois, le plus près de la source et de la façon la plus efficace possible, et elles seront partagées.

Gestion adaptative - La transparence, l'apprentissage continu, l'innovation et l'amélioration garantissent la gestion efficace et efficiente de l'Accord.

Gestion des Grands Lacs fondée sur des données scientifiques - L'établissement des priorités, des politiques et des programmes de gestion reposera sur les meilleures données scientifiques, recherches et connaissances existantes.

Participation du public et des intervenants - Garantit que le processus décisionnel tient compte des opinions et avis du public et des intervenants, et que ceux-ci ont vraiment l'occasion d'être consultés et de participer directement aux activités menées aux termes de l'Accord.

Prévention - L'anticipation et la prévention assurent un maximum d'avantages environnementaux et représentent une approche économique.

Principe de précaution - Principe selon lequel l'absence de certitudes scientifiques ne doit pas retarder l'adoption de mesures visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement, à un coût économiquement acceptable.

Reddition de compte - Afin de continuer de rendre compte aux citoyens de l'Ontario, les Parties doivent prendre des engagements clairs à l'égard des buts et objectifs convenus pour cet accord et faire régulièrement rapport sur les progrès accomplis dans la concrétisation de ces engagements.

Réduction de la pollution - Le contrôle à la source est une étape primordiale du rétablissement de l'écosystème du bassin des Grands Lacs; il visera la quasi-élimination des substances toxiques persistantes et la réduction des concentrations d'autres contaminants.

Remise en état - Lorsque la qualité de l'environnement a été dégradée par les activités humaines, la restauration fait partie de la solution.

1.3 But et processus de l'examen

L'Accord Canada-Ontario exige un examen exhaustif de l'efficacité de l'Accord au cours de la cinquième année. L'ACO affirme ce qui suit :

Cet examen devra être terminé en moins de six mois. Les Parties consulteront la population et rendront publics les conclusions et les résultats de l'examen dans les 60 jours suivant de ce dernier.

L'examen doit être achevé au plus tard en mars 2007. Le Comité de gestion est chargé de l'examen. L'Accord rend le Comité de gestion responsable de « procéder à des évaluations permanentes de l'administration et de la mise en œuvre de l'Accord et de promouvoir toute mesure requise dans une optique d'amélioration continue ».

L'évaluation de l'objet de l'Accord et de l'efficacité et de l'efficience du processus administratif mis en place par le Comité de gestion pour s'acquitter de ses responsabilités en matière de mise en œuvre fait partie de l'examen exhaustif. Selon le mandat de l'examen :

La première étape de cette évaluation consiste à réunir de l'information et des expériences au sujet de la mise en œuvre depuis 2002, auprès des Parties, de leurs partenaires d'exécution et des intervenants du bassin des Grands Lacs. Les résultats seraient analysés et décortiqués pour produire un premier bulletin sur la mise en œuvre de l'actuel Accord, qui servirait de fondement aux efforts d'élaboration de recommandations à des fins d'amélioration des accords subséquents.

On a constitué une équipe d'examen interne, composée de coordonnateurs de programmes autres que ceux de l'ACO, pour gérer cet examen objectif. On a retenu les services d'un cabinet d'experts conseils indépendant (Ogilvie, Ogilvie & Company) pour concevoir et réaliser l'examen.

Le processus d'examen comprenait ce qui suit :

Sondage auprès des participants, à l'interne et à l'externe – Un ensemble de questions a été élaboré pour solliciter de l'information et des opinions sur l'ACO auprès d'un échantillon de participants, notamment :

- Le personnel des ministères des gouvernements fédéral et provincial Parties à l'Accord (sondage interne).
- Des membres choisis du personnel d'organisations environnementales et d'autres organisations non gouvernementales (ONG), de municipalités, du secteur privé, d'établissements d'enseignement et d'autres (sondage externe).

Le taux de réponse a été de 52 % pour le sondage interne et de 46 % pour le sondage externe. On a utilisé un logiciel de sondage pour saisir et analyser les réponses des 63 participants au sondage interne et des 42 participants au sondage externe, en décembre 2005 et janvier 2006.

Analyses d'autres accords et mécanismes – On a procédé à un examen d'autres accords internationaux et fédéraux-provinciaux ainsi qu'à des évaluations et des vérifications de programmes connexes, par l'entremise de vérificateurs et de commissaires à l'environnement des deux ordres de gouvernements, dans le but d'évaluer les pratiques exemplaires en matière de gouvernance et de mise en œuvre. Ce travail a permis d'asseoir encore plus solidement l'évaluation de l'actuel ACO et de formuler des conseils pour améliorer le prochain ACO.

Entrevues et groupes de discussion – En janvier et février 2006, environ une douzaine d'entrevues en profondeur ont été réalisées avec un échantillon de personnes qui jouissent d'une expérience considérable de l'ACO et de la gestion des Grands Lacs en général. Les personnes interviewées comprenaient des hauts fonctionnaires d'organismes fédéraux et provinciaux, des universitaires et des représentants d'ONG. On leur a demandé leurs commentaires sur les constatations du sondage et leur opinion sur les implications pour l'avenir de l'ACO.

En outre, quatre groupes de discussion ont été réunis pour favoriser la discussion des résultats du sondage et d'autres questions qui préoccupent les personnes engagées et mobilisées aux niveaux tant de la gestion que de l'exécution des projets. Environ une centaine de personnes ont participé à cette partie de l'examen. Les participants appartenaient aux groupes suivants :

- hauts fonctionnaires chargés des programmes de l'ACO;
- gestionnaires des lacs;
- coordonnateurs locaux des programmes;
- scientifiques de tous les ordres de gouvernement;
- représentants d'ONG intervenant dans les Grands Lacs.

Il y a eu un certain chevauchement entre les répondants aux sondages et les participants aux entrevues et aux groupes de discussion. Dans l'ensemble, près de 200 personnes ont généreusement donné de leur temps pour formuler des commentaires réfléchis et des conseils pour alimenter ce rapport.

Rapports – Après une consultation publique pour obtenir des commentaires et une réaction sur un rapport provisoire, un rapport final sera présenté au Comité de gestion de l'ACO.

Les annexes fournissent des renseignements plus approfondis sur l'examen, notamment :

- Annexe A – L'instrument de sondage.
- Annexe B – Les données du sondage.
- Annexe C – Questions des entrevues et des groupes de discussion.

- Annexe D – Liste des personnes interviewées et des autres collaborateurs à l'examen.
- Annexe E – Sommaire de la recherche.

Accent sur l'examen

Pour produire ce premier bulletin de l'ACO 2002, l'examen a demandé aux participants, s'ils estimaient que le partenariat de l'ACO aidait à concrétiser la vision d'un écosystème « sain, prospère et durable » pour le bénéfice des générations actuelles et futures, et comment il serait possible d'améliorer l'efficacité et l'efficacite d'un nouvel ACO pour atteindre les objectifs souhaités pour l'écosystème du bassin.

On a posé aux participants une série de questions qui sont documentées dans les annexes du présent rapport. En règle générale, les questions visaient à obtenir les points de vue des participants concernant ce qui suit :

- Est-ce que l'ACO change des choses dans l'environnement du bassin des Grands Lacs?
- L'objet de l'Accord est-il encore pertinent en regard des conditions, des besoins ou des problèmes actuels?
- Quels sont les principaux défis et possibilités pour améliorer l'efficacité et/ou l'efficacite de l'Accord?
- Les personnes à qui l'on demande de les atteindre comprennent-elles clairement les buts et les résultats?
- Les mesures que les gouvernements ont accepté de mettre en œuvre aident-elles à atteindre ces buts?
- Les structures et processus de décision mis en place dans le cadre de l'ACO fonctionnent-ils bien?
- Les Parties à l'ACO coordonnent-elles ce qu'elles font?
- Travaillent-elles bien avec d'autres partenaires?
- Les intervenants sont-ils satisfaits de leur participation?
- Dans quelle mesure les Parties prévoient-elles les changements et y réagissent-elles?

L'examen n'a pas réalisé d'évaluation des conséquences ou des résultats des projets effectués sous les auspices de l'Accord depuis 2002 (c.-à-d. quelles mesures ont engendré quels résultats?), et ce pour des raisons de calendrier.

L'ACO obéit à un calendrier de cinq ans et certains des travaux ne seront pas achevés avant l'année prochaine. D'ici là, les projets entrepris aux termes des engagements de l'ACO font l'objet d'un suivi par le Comité de mise en œuvre des annexes, qui relève du Comité de gestion. Un rapport d'étape de l'ACO a été publié en 2002-2003. On est à préparer un rapport pour 2004-2005.

Mais même lorsque l'accord actuel prendra fin, en 2007, il faudra un certain temps avant de pouvoir évaluer les résultats de certaines des initiatives réalisées au cours de cette période de cinq années. Cela peut prendre plusieurs années avant que les résultats d'un programme de remise en état, par exemple, se manifestent dans l'environnement naturel.

En examinant la mise en œuvre de l'Accord, les responsables ont estimé important d'établir une distinction entre le rôle de gouvernance et le rôle de gestion et d'administration. Pour les orienter, les responsables de l'examen ont fait appel à l'Institute on Governance, un organisme sans but lucratif qui fait la promotion de la bonne gouvernance au Canada et à l'étranger. L'institut a fourni les définitions suivantes :

Travail : Exécuter les tâches pour remplir la mission.

Gouvernance : L'interface avec les intervenants, la source des décisions stratégiques qui façonnent l'organisation et son travail, et la responsabilité ultime à l'égard du travail et des actions de l'organisation.

Gestion : Le lien entre la gouvernance et le travail. L'organisation des tâches, des personnes, des relations et de la technologie pour accomplir le travail. (Institute on Governance à www.iog.ca)

L'institut fait remarquer qu'en théorie, la répartition de ces rôles est claire; en pratique, elle a tendance à devenir floue ou imprécise, et pourrait disparaître totalement. « Le réel danger n'est pas de confondre ces rôles, mais de ne pas définir précisément les responsabilités ou de perdre de vue la hiérarchie des responsabilités. »

En ce qui a trait à la responsabilité, le Groupe d'experts sur la saine gestion et la transparence dans le secteur bénévole a donné une description utile dans son rapport de 1999 intitulé *Consolider nos acquis*. Le groupe de travail a défini comme suit la responsabilisation : l'exigence d'expliquer et d'accepter la responsabilité de mener à bien le mandat assigné au vu des attentes communes. La responsabilisation comporte trois éléments :

- la prise en compte de la confiance du public dans l'exercice de ses responsabilités;
- une information détaillée sur la manière dont l'organisation s'acquitte de ses responsabilités et sur les résultats obtenus;
- l'acceptation de son imputabilité à l'égard des résultats obtenus, y compris les problèmes dont l'organisation, ses dirigeants et son personnel sont à l'origine ou qu'ils ont omis de corriger » (p. 12).

Ces concepts sont approfondis dans le contexte pertinent, dans la deuxième partie de ce rapport.

Deuxième partie : Constatations et recommandations

On a analysé les réponses au sondage. De même que la discussion, la clarification et/ou la validation des résultats du sondage dans le cadre des entrevues et des groupes de discussion subséquents pour en extraire les principales constatations. On a ensuite élaboré des recommandations, fondées surtout sur la rétroaction des participants et dans la perspective de recherches connexes.

On trouvera dans les annexes une description plus exhaustive de l'information réunie. En faisant rapport sur les réponses au sondage, les pourcentages ne donnent pas toujours un total de 100 % parce que certains participants ont choisi de ne pas répondre à certaines questions. On leur a donné les choix suivants : tout à fait d'accord, plutôt d'accord, plutôt en désaccord, tout à fait en désaccord et ne sait pas. Les pourcentages ont été arrondis aux fins de la discussion des constatations.

Un bon nombre des personnes qui ont participé à cet examen ont pris le temps de formuler des commentaires détaillés. Les citations qui accompagnent ces constatations ne reflètent pas le poids de l'opinion, pour ou contre, sur quelque sujet que ce soit. Elles visent à illustrer la diversité des opinions exprimées et à saisir en partie l'essence des commentaires.

CONSTATATION 1 : Dans l'ensemble, l'Accord et son objet jouissent d'un solide appui.

L'examen a commencé par étudier, avec les participants, l'influence ou non de l'Accord sur la restauration, la protection et la conservation de l'écosystème du bassin des Grands Lacs.

Dans le sondage auprès des participants internes, pas moins de 90 % étaient d'avis que l'ACO faisait changer les choses. Près de 70 % ont affirmé que les buts, les résultats escomptés et les priorités présentés dans l'Accord étaient en général compris et partagés par les Parties à l'Accord.

Chez les participants externes, une plus faible proportion (environ 61 %) se sont dits d'avis que l'Accord faisait changer les choses. Toutefois, seuls 18 % ont répondu négativement, les autres affirmant ne pas savoir. Lorsqu'on leur a demandé leur sentiment à l'égard de leur participation à l'ACO, 72 % des répondants externes ont qualifié leur expérience de positive.

La réponse généralement favorable à l'égard de l'ACO est significative parce qu'elle indique que l'Accord est perçu comme un moyen constructif qui contribue à la santé, à la prospérité et à la durabilité de l'écosystème du bassin des Grands Lacs. L'approbation générale de l'ACO ne signifie toutefois pas que les participants à l'examen n'avaient aucune critique. On a formulé de nombreuses suggestions pour améliorer le prochain ACO.

« Sans l'ACO, les motifs pour changer les choses n'existeraient pas aux niveaux supérieurs. On accomplit des progrès mais [nous] pourrions certainement faire mieux. »

Sondage interne

« Ce qui pose problème, ce n'est pas l'Accord mais les mesures prises pour l'appliquer. »

Groupe de discussion

« L'ACO fait changer les choses, particulièrement en ce qui a trait à des dossiers précis auxquels on ne s'était pas suffisamment intéressé auparavant ou qu'on n'avait pas suffisamment financés. »

Sondage externe

Compte tenu des réponses au sondage, aux entrevues et aux groupes de discussion voulant que l'ACO contribue considérablement à l'environnement dans l'écosystème du bassin, l'examen a conclu à l'opportunité de renouveler l'Accord. Toutefois, les réponses ont aussi clairement défini des moyens d'améliorer l'actuel ACO. Les recommandations qui suivent dans ce rapport portent sur un certain nombre de moyens à prendre pour procéder à ces améliorations. La recommandation 1 découle de la conclusion de l'examen selon laquelle le partenariat de longue date entre les Parties, conclu grâce à l'ACO, en est un sur lequel le Canada et l'Ontario devraient continuer de prendre appui à l'avenir. L'amélioration et l'expansion de l'Accord accroîtront son efficacité et son efficience pour restaurer, protéger et conserver l'écosystème du bassin des Grands Lacs.

RECOMMANDATION 1 : L'ACO fait changer les choses dans l'environnement de l'écosystème du bassin des Grands Lacs et devrait être renouvelé, amélioré et élargi.

CONSTATATION 2 : L'ACO aide le Canada et l'Ontario à contribuer à l'Accord Canada-États-Unis relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (ARQEGL) fait aussi l'objet d'un examen en 2006-2007, en vue d'un nouveau cycle de négociations entre le Canada et les États-Unis. Plus de 80 % des répondants internes ont reconnu que l'ACO favorisait la mise en œuvre de l'ARQEGL international ainsi que des plans d'assainissement (PA) et des plans d'aménagement panlacustres (PAP) connexes. Environ 58 % des participants externes ont dit croire que l'ACO était un « élément efficace » des efforts déployés par le Canada et l'Ontario pour mettre en œuvre l'ARQEGL, les PA et les PAP.

On reconnaissait la complexité de gérer toutes les relations différentes que comportent de multiples accords qui se chevauchent sur les plans international, national, provincial,

lacustre et local. L'un des défis, pour le Canada et l'Ontario, sera d'articuler la façon dont un nouvel ACO s'inscrira dans la mise à jour de l'accord transfrontalier.

« Nous reconnaissons que l'ACO est un volet efficace du respect par l'Ontario de ses engagements à mettre en œuvre l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Nous appuyons tout particulièrement l'approche ontarienne, qui a privilégié les partenariats et les activités « sur le terrain ». »

Sondage externe

« Le Canada n'a pas accompli de progrès notables, de sorte que je présume que l'ACO doit être ciblé et renforcé, et mieux financé. »

Sondage externe

« Le renouvellement de l'ACO est une bonne occasion de parler de la négociation de l'Accord relatif à la qualité de l'eau. Il faudra exercer des pressions sur les États-Unis. »

Entrevue

L'ARQEGL est révisé tous les six ans. La Commission mixte internationale a lancé le dernier examen public en 2005, sous l'impulsion du Comité exécutif binational (CEB). L'examen du CEB est sous la responsabilité des Affaires étrangères, au Canada, et du département d'État, aux É.-U. Un comité d'examen de l'Accord a été constitué, où siège un représentant de l'Ontario. De nombreux groupes de travail techniques et stratégiques relèvent du CEB, par l'entremise du comité d'examen de l'Accord.

L'actuel examen de l'ARQEGL doit être achevé d'ici l'automne 2007. Puisque l'ACO vient à échéance en mars 2007, il y a une question de calendrier. Il est essentiel d'harmoniser les deux processus. Une façon de faire serait d'attendre la renégociation de l'accord international. Toutefois, les partenaires de l'ACO perdraient du temps et leur impulsion parce que le financement de l'Accord Canada-Ontario se termine à la fin de l'année financière 2006-2007. On craint déjà que les interventions et le financement s'atténuent au cours de la dernière année de l'ACO. Compte tenu des conseils, particulièrement de la part de la province, voulant qu'on agisse de manière proactive, cet examen recommande de commencer dès maintenant à élaborer une stratégie Canada-Ontario pour alimenter le processus de l'ARQEGL. Le gouvernement fédéral et les gouvernements des États des É.-U. dans le bassin des Grands Lacs discutent aussi de l'approche à adopter face à l'examen de l'ARQEGL.

RECOMMANDATION 2 : Le renouvellement de l'ACO devrait alimenter l'actuel processus de renégociation de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs entre le Canada et les États-Unis.

CONSTATATION 3 : Il n'existe pas de stratégie Canada-Ontario sur le bassin des Grands Lacs pour engendrer un changement à long terme.

Les commentaires reçus durant l'examen se sont concentrés sur le besoin d'une stratégie Canada-Ontario pour imprimer une orientation générale et susciter un changement plus rapide et plus complet dans l'écosystème du bassin des Grands Lacs. On a estimé de diverses façons le besoin de leadership et d'une orientation stratégique plus claire. On a dit s'inquiéter, par exemple, de l'apparente absence de vision, de l'écart entre les buts et la mise en œuvre, et de la fragmentation des efforts et des ressources. On a aussi manifesté de l'impatience face au rythme des progrès de la restauration, de la protection et de la conservation de l'écosystème du bassin des Grands Lacs.

L'élaboration d'une stratégie comporterait un examen de la vision, du but, et des principes de l'accord en place et de leur application. Il faudrait se pencher sur la façon d'utiliser au mieux les ressources disponibles et d'établir un lien entre les buts de haut niveau, et les résultats et actions souhaités sur le terrain. Cette stratégie servirait de fondement au renouvellement de l'ACO et raviverait l'intérêt et l'engagement.

À tort ou à raison, on a rejeté le blâme sur le Comité de gestion (CG) pour l'absence d'orientation stratégique de l'actuel ACO bien que certains commentaires aient indiqué que le CG ait fait de son mieux avec l'Accord qu'on lui avait confié. Il y a eu, au dire d'un groupe de discussion, des « douleurs de croissance » lorsqu'on est passé d'un accord à peu près pas structuré avant 2002 à l'actuel ACO, plus structuré.

« Une bonne partie de l'ACO (2002) a été élaborée de manière ascendante, à partir des engagements, plutôt que descendante, à partir des buts et résultats. Le prochain ACO nous donne l'occasion d'établir un meilleur lien entre chaque résultat escompté et la mise en œuvre (comment procéder?). »

Sondage interne

« Une réflexion stratégique se poursuit dans d'autres forums. »

Entrevue

« ... il semble, selon mon expérience, que la mise en œuvre de l'ACO fonctionne à 90 % comme un dépôt de projets et d'actions prioritaires (c.-à-d. qu'elle détermine les actions) et seulement à 10 % comme un encouragement à l'action. »

Sondage interne

« Le CG devrait se concentrer davantage sur le prochain accord que sur l'accord actuel. Il devrait faire de la planification stratégique et arrêter les visées stratégiques [du prochain accord] de sorte que le renouvellement procède de manière efficace et efficace. »

Sondage interne

Il existe déjà un certain nombre de plans stratégiques portant sur les dimensions particulières de la gestion de l'environnement des Grands Lacs. Par exemple, la Commission (internationale) des pêcheries des Grands Lacs, qui cible la gestion des ressources halieutiques partagées. Le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario (MRN) et Conservation de la nature Canada (CNC) ont élaboré le Great Lakes

Conservation Blueprint for Biodiversity, qui contribue à la Stratégie sur la biodiversité de l'Ontario.

Toutefois, il n'existe aucune stratégie qui aborde globalement la gestion des enjeux environnementaux par le Canada et l'Ontario dans le bassin des Grands Lacs. L'examen a conclu qu'il fallait une stratégie globale pour réunir tous les éléments. L'élaboration d'un plan stratégique pourrait servir de processus pour mobiliser les partenaires, particulièrement ceux qui ne se sont pas sentis partie prenante à la mise en œuvre de l'actuel ACO, en faveur de l'élaboration des éléments constitutifs d'un nouvel accord. La stratégie pourrait être élaborée avant le processus de renouvellement de l'ACO, ou en faire partie.

RECOMMANDATION 3 : Le Canada et l'Ontario devraient élaborer une stratégie environnementale globale pour le bassin des Grands Lacs, avant l'élaboration d'un nouvel accord ou dans le cadre d'une telle élaboration.

CONSTATATION 4 : Plusieurs organismes qui ont un intérêt direct dans les résultats de l'ACO ne sont pas Parties à l'Accord.

Les réponses laissent entendre que l'ACO devrait être élargi pour y intégrer les ministères chargés des principaux dossiers touchant la durabilité du bassin des Grands Lacs. Par exemple, les deux gouvernements ont des ministères chargés du développement des infrastructures – Infrastructure Canada (IC) et le ministère du Renouvellement de l'infrastructure publique (MRIP) – en raison de l'importance de l'infrastructure (p. ex. routes, transport en commun, pipelines de divers types) pour la croissance économique et du besoin de rénover et de reconstruire les systèmes en détérioration. Ces organismes chargés de l'infrastructure ne sont pas Partie à l'accord actuel.

Le ministère des Affaires municipales et du Logement ne l'est pas non plus, même si les municipalités sont responsables de leurs réseaux d'aqueduc et d'égout et que l'aménagement du territoire est considéré comme l'un des plus imposants défis pour l'écosystème du bassin.

L'ACO accueille la représentation du gouvernement fédéral, par l'entremise de Santé Canada, mais non celle du ministère de la Santé de l'Ontario. Le fait que la santé publique, qui englobe l'eau potable, l'hygiène et la transmission des maladies, ne soit pas à la table a été qualifié de grave lacune dans certains commentaires.

On a discuté, durant l'examen, de l'ajout d'autres Parties, outre les deux gouvernements. Bien que certains aient été favorables à l'inclusion des municipalités, des offices de protection de la nature et des ONG, d'autres se sont montrés réfractaire à leur inclusion dans l'ACO, surtout parce que cela ouvrirait la perspective de créer un groupe lourd aux responsabilités complexes, dont les membres auraient beaucoup de difficulté à

s'entendre. On a proposé d'en faire davantage pour engager d'autres intervenants dans une rôle consultatif actif plutôt que de leur demander de devenir des signataires.

« [L'ACO est] plutôt exhaustif dans les domaines qui relèvent d'EC, du MRN et du MEO (Environnement Canada, le ministère des Richesses naturelles de l'Ontario et le ministère de l'Environnement de l'Ontario). Les principaux enjeux qui échappent à ces mandats, tels que l'aménagement des sols et l'infrastructure, n'ont pas réussi aussi bien. »

Sondage interne

« L'Accord touche la plupart des enjeux clés. Toutefois, si on atteignait tous les buts en 2007, les Grands Lacs seraient encore loin d'être restaurés ou protégés. Parmi les problèmes auxquels on ne s'attaque pas de manière efficace, mentionnons les répercussions de l'urbanisation sur la qualité de l'eau – les tendances en aménagement des sols, y compris la protection des sources d'eau et la protection des habitats. L'Accord a aussi de la difficulté à relever le défi de l'infrastructure municipale. »

Sondage externe

L'expansion recommandée des Parties à l'ACO a trait à la recommandation 3 sur une stratégie globale pour les Grands Lacs. D'autres organismes qui s'intéressent à l'infrastructure (fédérale, provinciale et municipale) et à la santé humaine devraient siéger à la table pour aider à éclairer cette stratégie et à l'harmoniser avec les plans stratégiques qui relèvent de leurs propres mandats. Leur participation à l'ACO est capitale pour obtenir des résultats et aussi pour engager davantage d'intervenants et un public plus large dans les efforts de restauration, de protection et de conservation de l'écosystème du bassin.

RECOMMANDATION 4 : On devrait accroître le nombre de Parties à l'ACO pour y ajouter des ministères engagés dans la gestion des dossiers de l'environnement et de la durabilité dans le bassin des Grands Lacs.

CONSTATATION 5 : Les annexes actuelles sont trop restreintes pour concrétiser la vision et l'objet de l'ACO.

On a soulevé des préoccupations au sujet de l'étroitesse des annexes en réponse à plus d'une question du sondage. Par exemple, 84 % des répondants internes et 64 % des répondants externes ont convenu que l'ACO de 2002 s'attaquait « aux principaux problèmes environnementaux aquatiques » dans le bassin. Mais même les personnes qui pensaient qu'on en faisait suffisamment pour régler ces problèmes ont formulé des commentaires au sujet de défis qui ne correspondent pas à la définition des problèmes « aquatiques ».

« [Le défi est] de mettre à jour le paradigme de notre programme des Grands Lacs pour vraiment régler des problèmes clés tels que les espèces envahissantes, l'étalement suburbain et les changements climatiques – nous devons transformer notre programme axé sur les « remèdes » en un programme beaucoup plus proactif et axé sur la durabilité. »

Sondage interne

« À grande échelle, l'Accord englobe les principaux problèmes environnementaux; toutefois, ces problèmes sont complexes et fortement tributaires de facteurs liés au développement économique et de facteurs sociaux. »

Sondage interne

« L'accord doit élargir sa portée pour englober l'ensemble du bassin et non seulement les secteurs préoccupants (SP). Une approche de planification intégrée axée sur les bassins hydrographiques donnerait un processus plus pertinent et gérable. »

Sondage externe

On ne peut concrétiser la vision d'un écosystème du bassin en santé, prospère et durable à moins de régler les problèmes, dans le bassin et sur terre, qui ont rapport avec le but de l'Accord – restaurer, protéger et conserver l'écosystème du bassin.

L'Accord affirme clairement qu'il porte sur le bassin des Grands Lacs et non seulement les eaux des Grands Lacs, mais les annexes ne traduisent pas très bien cette perspective. Elles sont axées avant tout sur les questions aquatiques. De plus, le principe de durabilité, qui exige l'intégration des intérêts environnementaux, économiques et sociaux, est inscrit dans l'Accord, mais il ne transparaît pas suffisamment dans les annexes.

L'élargissement des annexes pour mettre clairement l'accent sur l'ensemble du bassin, y compris les pressions du développement humain, est conforme à la recommandation 4 voulant qu'on augmente le nombre de Parties à l'Accord. Par exemple, les investissements dans l'infrastructure urbaine, par exemple pour le traitement des eaux et du ruissellement des eaux de pluie, ont de profondes répercussions sur les Grands Lacs. De nombreux participants ont demandé avec insistance d'inclure un certain nombre de problèmes, tels que l'urbanisation et les espèces envahissantes, dans les annexes d'un nouvel ACO. Ces questions sont abordées dans la prochaine section.

RECOMMANDATION 5 : Les annexes, actuellement concentrées sur l'eau, devraient élargir leur portée à l'écosystème du bassin des Grands Lacs et devraient souscrire à la durabilité pour mieux refléter la vision et l'objet de l'Accord.

CONSTATATION 6 : Les annexes actuelles n'arrivent pas à contrer les principales pressions qui s'exercent sur les Grands Lacs.

Les participants à cet examen ont été invités à détailler les défis et les possibilités concernant l'amélioration de l'Accord. L'une des réponses les plus courantes voulait que les annexes de l'ACO abordent tout un éventail de problèmes urgents dont elles ne traitent pas pour l'instant. Certains problèmes ont été qualifiés de nouveaux défis tandis que d'autres étaient considérés comme des problèmes chroniques qui exigeront des mesures concertées et coordonnées. Voici quelques-uns des problèmes soulevés :

- les pressions de l'urbanisation (environ 75 % de la population ontarienne vit et travaille dans le bassin) et de l'infrastructure connexe;
- les changements climatiques, leurs répercussions sur les eaux et l'habitat du bassin, et d'autres problèmes atmosphériques;
- le maintien des niveaux d'eau dans les Grands Lacs, particulièrement si la ressource continue de s'appauvrir;
- la protection des sources d'eau et la santé du bassin hydrographique;
- les espèces envahissantes, dont certaines sont en voie d'évincer des espèces indigènes;
- la perte de biodiversité et les espèces en péril;
- l'accumulation de produits pharmaceutiques dans l'approvisionnement en eau;
- l'utilisation des sols agricoles.

« La gestion des volumes d'eau, particulièrement en ce qui a trait aux demandes qui risquent de nous provenir des É.-U., est le prochain grand enjeu – et peut-être le principal enjeu de ce millénaire. »

Sondage interne

« On ne lutte pas suffisamment contre les nouveaux problèmes (produits pharmaceutiques, espèces envahissantes, changements climatiques). Il faut intégrer davantage la dégradation des écosystèmes côtiers terrestres à mesure que s'accroissent les pressions du développement. »

Sondage externe

« Il faut examiner de plus près les changements climatiques et trouver des mécanismes pour partager l'information entre l'ensemble des organismes et des partenaires; il faut commencer à chercher à comprendre les répercussions réelles des espèces envahissantes. »

Sondage interne

« Le prochain ACO devra s'intéresser à la protection des sources, prévoir un rôle de premier plan pour les municipalités et chercher à lutter contre les nouvelles substances préoccupantes. »

Sondage interne

Les questions soulevées méritent qu'on envisage de les ajouter aux annexes du nouvel accord. Certaines des annexes proposées peuvent être ajoutées à d'autres accords entre le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial, ou être intégrées aux annexes

existantes. Les nouvelles annexes devront être élaborées dans un certain ordre de priorité, afin que les Parties s'entendent.

Ces questions devraient être abordées dans le cadre du processus de planification stratégique du nouvel ACO

RECOMMANDATION 6 : Le nouvel ACO devrait mettre à jour les annexes existantes pour tenir compte des progrès récents, et envisager l'ajout de nouvelles annexes portant sur des problèmes urgents et nouveaux affectant le bassin des Grands Lacs, y compris ce qui suit (en ordre alphabétique) :

- biodiversité;
- changements climatiques et autres problèmes atmosphériques;
- espèces en péril;
- espèces envahissantes;
- produits pharmaceutiques;
- protection des sources d'eau;
- quantité d'eau et retrait des bassins;
- urbanisation;
- utilisation des sols agricoles.

CONSTATATION 7 : La responsabilité politique à l'égard des mesures de lutte contre les problèmes des Grands Lacs est imprécise et méconnue de la population.

Pour arriver à restaurer, protéger et conserver l'écosystème du bassin des Grands Lacs, le Canada et l'Ontario doivent entreprendre une action concertée et mobiliser l'appui des gens qui vivent, travaillent et s'adonnent à des activités de loisirs dans le bassin des Grands Lacs. Un leadership politique dynamique et visible est la meilleure façon de mobiliser la population. Certains des commentaires recueillis durant le sondage et les discussions affirmaient que les problèmes qui menacent l'écosystème n'avaient pas assez de visibilité. De plus, les rapports d'étape publics ne traduisent pas ce sentiment d'urgence.

La responsabilité est répartie entre de nombreux ministères des deux gouvernements, de sorte qu'il n'y a pas de leadership politique évident concernant l'ACO, qui est relativement peu connu. Les gouvernements doivent faire connaître publiquement leur engagement renouvelé pour accomplir des progrès notables dans la mise en œuvre de solutions durables dans le bassin des Grands Lacs.

« Qui parle au nom des Grands Lacs maintenant? »

Groupe de discussion

« L'ACO a une faible visibilité aux plus hauts échelons du gouvernement. Ce sont les premiers ministres qui témoignent de l'intérêt politique. »

Entrevue

« L'accord est un moyen efficace d'attirer l'attention des gouvernements et des appuis en faveur de la poursuite d'une vision, de cibles et de buts communs. C'est un important moyen d'influer sur les discussions binationales. »

Sondage interne

Les répondants avaient l'impression que les scientifiques, les gestionnaires des lacs et d'autres intervenants estiment qu'ils persévèrent pour améliorer les conditions dans les Grands Lacs, mais ils craignaient que des progrès graduels et discrets ne suffisent pas pour ralentir les atteintes à la santé globale de l'écosystème. Le leadership politique suscite une visibilité publique et un engagement qui sont nécessaires pour donner une nouvelle impulsion et obtenir des ressources. Une façon d'accroître la visibilité serait la nomination de « champions » politiques désignés.

RECOMMANDATION 7 : Le Canada et l'Ontario devraient faire connaître publiquement leur engagement partagé en faveur d'un bassin des Grands Lacs « en santé, prospère et durable » maintenant et à l'avenir, et devraient envisager des options pour accroître la sensibilisation du public, notamment la nomination de co-champions politiques fédéraux et provinciaux.

CONSTATATION 8 : Le financement est insuffisant pour atteindre l'objet de l'Accord.

L'importance du financement pour obtenir des résultats a été la question la plus souvent mentionnée. Il a été question des ressources en réponse à une foule de questions différentes. Certains participants ont cerné des domaines précis qui ont besoin d'un financement supplémentaire, tels que les infrastructures coûteuses (p. ex. le traitement des eaux pluviales), tandis que d'autres ont simplement dit que l'ACO était « cruellement sous financé ».

De nombreux commentaires déploraient le fait que le total des ressources financières disponibles ne soit pas en accord avec les tâches à accomplir. On a demandé aux participants internes si le personnel avait le pouvoir et les outils dont il a besoin pour prendre les décisions et agir. Environ 53 % ont dit oui, 27 % non (les autres ont dit ne pas savoir). Certains ont mis en rapport les « outils » et les ressources, mais d'autres non. Par exemple, « souvent, ce sont les ressources qui manquent et non les outils et le pouvoir ».

Un certain nombre de commentaires ont porté sur l'importance d'affecter le financement disponible aux principales priorités. Certains craignaient que quelques priorités n'accaparent tout l'argent, mais d'autres se préoccupaient du fait que les affectations avaient tendance à être immobilisées, en fonction du financement des programmes, ce qui

empêchait de retirer du financement des projets moins performants et/ou urgents au profit de défis nouveaux ou plus pressants.

Certains participants ont dit s'inquiéter du rythme du financement dans le cadre de l'Accord. Ils ont dit qu'on perdait de l'impulsion lorsqu'un accord s'achève (ainsi que le financement qui l'accompagne), au cours de la dernière année d'examen et de rapports avant la signature et le financement d'un nouvel accord. Mais les commentaires portaient surtout sur la quantité de progrès qu'on pourrait accomplir grâce à un meilleur appui financier.

« Ces accords sont de merveilleuses choses. Mais seuls les gens peuvent les concrétiser. Et seul le financement peut alimenter le processus. S'il n'y a pas suffisamment de gens ou de financement, le processus prend fin et/ou les gens s'impatientent. »

Sondage externe

« L'ACO a besoin d'arguments économiques pour obtenir du financement – un solide plan stratégique et des arguments financiers. »

Entrevue

« Nous avons obtenu des résultats considérables grâce au financement, par l'ACO, de projets en attente depuis un certain temps. »

Sondage interne

« L'incapacité [du Comité de gestion] de réaffecter les ressources est très frustrante. Le budget est fixé avant que le CG ait pu l'examiner. Il n'exerce qu'une faible influence stratégique. »

Entrevue

Presque tous s'entendaient pour dire qu'il faudra plus d'argent pour accomplir de réels progrès dans le cadre d'un ACO renouvelé. On ne s'est pas beaucoup interrogé sur la provenance de ces nouvelles ressources, bien qu'on ait proposé des redevances sur l'utilisation de l'eau comme nouvelle source de revenu. La question du financement est d'autant plus complexe qu'on finance des programmes qui profitent au bassin des Grands Lacs mais qui ne relèvent pas de l'ACO.

L'expérience porte à croire qu'il y a d'autres façons d'obtenir plus de financement sans s'en remettre complètement à de nouvelles affectations du gouvernement. Il pourrait être possible d'obtenir du financement privé de l'entreprise ou de l'industrie dans les Grands Lacs. Certaines ONG environnementales réussissent à recueillir des fonds et ont manifesté leur volonté de s'associer au gouvernement dans le cadre de projets qui les aident à atteindre leurs objectifs. Il pourrait aussi être possible de procéder à des réaffectations dans les enveloppes de financement, particulièrement si le leadership politique (voir la recommandation 7) accorde une grande priorité au bassin des Grands Lacs.

RECOMMANDATION 8 : Il sera nécessaire d'accroître les affectations, de procéder à des réaffectations et à des augmentations des ressources ou d'obtenir des ressources des secteurs public et privé par effet de levier pour restaurer, protéger et conserver l'écosystème du bassin des Grands Lacs.

CONSTATATION 9 : Les relations de travail entre les Parties à l'ACO sont généralement bonnes. Le succès des relations avec les intervenants de l'extérieur est inégal.

L'ACO affirme que les deux gouvernements sont résolus à œuvrer « mutuellement et avec d'autres intervenants à la concrétisation de la vision d'un écosystème sain, prospère et durable dans le bassin des Grands Lacs, et ce de manière coopérative, coordonnée et intégrée ».

Cela dit, la réponse a été essentiellement positive, et le travail horizontal d'une sphère de compétences à l'autre est reconnu comme étant l'une des choses les plus difficiles à accomplir pour les gouvernements, qui sont organisés en ministères verticaux. Plus des trois quarts des répondants au sondage interne estimaient que les Parties travaillent effectivement mutuellement et avec d'autres intervenants de manière coopérative, coordonnée et intégrée. Ce défi deviendra toutefois plus difficile avec un accord élargi (recommandation 4).

Seuls 53 % des participants au sondage externe estimaient que les organismes gouvernementaux travaillaient de manière coopérative, coordonnée et intégrée *avec eux*. Certaines personnes ont établi une distinction entre la coopération, la coordination et l'intégration, mais ne s'entendaient pas nécessairement sur ce qui fonctionnait ou non.

« Il y a parfois certains désaccords mineurs mais, en général, les Parties travaillent très bien ensemble. »

Sondage interne

« Notre expérience veut que la coopération, la coordination et l'intégration fassent défaut, même entre les partenaires fédéraux et provinciaux. »

Sondage externe

« À titre d'important intervenant industriel dans les Grands Lacs, je vois très peu d'échange d'information, de soutien ou de possibilités de participation. »

Sondage externe

« Les fréquents changements dans la structure de gestion des comités (CMOA) ont entravé le déroulement et la continuité des interventions. Il faut que les organismes s'engagent davantage au niveau de la mise en œuvre. »

Sondage interne

Cet examen recommande des moyens d'améliorer la collaboration entre les Parties à l'ACO. Pour partir du bon pied, il importe que les consultations relatives à un nouvel accord fassent intervenir un plus vaste éventail d'intervenants, particulièrement compte tenu de l'expansion de l'Accord. Le renforcement des réseaux devrait aider à forger des relations de travail constructives qui se traduiront par une mise en œuvre plus coopérative, coordonnée et intégrée du nouvel ACO.

La façon dont les projets sont réalisés devrait refléter les préoccupations et les capacités des intervenants. Les organisations qui représentent les intervenants ont divers atouts à contribuer. Comme l'explique la prochaine section, les collectivités locales sont dans une position unique pour contribuer aux initiatives qui aideront à concrétiser la vision.

RECOMMANDATION 9 : L'amélioration et l'expansion des relations avec les intervenants devraient être une priorité dans l'élaboration et la mise en œuvre du nouvel accord.

CONSTATATION 10 : Le succès de la collaboration avec les collectivités et les organismes locaux est mitigé.

Les participants internes savent fort bien que les gouvernements ne peuvent atteindre les objectifs de l'Accord sans la contribution de tiers. Les deux tiers des participants ont dit que les autres partenaires et les ONG influent sur la mise en œuvre de l'Accord. On a affirmé plus d'une fois que les autres partenaires, particulièrement à l'échelon local, assumaient une bonne part du fardeau lorsqu'il s'agissait d'effectuer le travail sur le terrain.

Bien qu'on ait formulé des commentaires au sujet d'une « bonne collaboration », on a aussi critiqué les approches « descendantes » et les « initiatives unilatérales » qui remplacent une réelle collaboration avec les collectivités et les ONG locales. Selon certains des commentaires, il y a du travail à faire pour convaincre les intervenants locaux de s'engager. Par exemple, un participant interne a affirmé que certaines ONG ne veulent pas participer parce qu'elles jugent que le processus visant à atteindre les résultats est lent et lourd.

« Les autres partenaires en accomplissent parfois plus que les Parties à l'Accord (c.-à-d. que les municipalités, puisqu'elles interviennent localement et sur le terrain, possèdent la responsabilité, les ressources et le pouvoir de prendre les décisions et les mesures nécessaires). »

Sondage interne

« Sur le terrain, il y a beaucoup d'interactions entre les représentants de l'agence (conseillers lacustres, coordonnateurs) et les partenaires. »

Sondage interne

« Le défi est d'échapper à des décennies d'idées voulant que l'assainissement des Grands Lacs doive mettre l'accent sur les points chauds toxiques et de vraiment adopter une approche écosystémique de la protection des Grands Lacs. Nous avons l'occasion d'adopter une orientation stratégique avec un plan pour les Grands Lacs et des sous-plans pour chaque lac fondés sur des priorités régionales, et de procéder ensuite à la mise en œuvre en utilisant une approche ascendante dans le cadre de laquelle les collectivités locales ont le pouvoir d'agir et où le rôle du fédéral et de la province en est un de facilitation grâce à du financement, à de la recherche et à du soutien administratif.

Participant externe

« Il y a eu quelques exceptions de temps à autre mais, dans l'ensemble, les organismes continuent d'utiliser une approche « descendante » du travail environnemental. La plupart des organismes travaillent mal à l'échelon local et ont tendance à adopter une approche paternaliste face à des problèmes d'ordre communautaire. »

Sondage externe

Les deux gouvernements devraient chercher à tirer davantage parti de la capacité des collectivités locales d'agir à l'égard des priorités environnementales dans le cadre d'un nouvel ACO. Les organisations locales peuvent exécuter des programmes sur le terrain, mobiliser les habitants de leurs collectivités et, même, mettre à profit les ressources financières et humaines locales pour compléter le financement du gouvernement. Le soutien du gouvernement pourrait comporter la concertation des organismes compétents pour discuter de collaboration, communiquer les dernières recherches de manière compréhensible, et fournir des ressources et un soutien administratifs.

RECOMMANDATION 10 : Le Canada et l'Ontario devraient envisager toutes les options possibles pour améliorer la collaboration avec les collectivités et les organismes locaux.

CONSTATATION 11 : Il n'y a aucune structure ou stratégie qui mobilise le vaste éventail d'intérêts dans le bassin des Grands Lacs et qui les intègre au processus.

Une partie de la structure de gestion de l'actuel ACO comprend le Comité de l'innovation des Grands Lacs (CIGL), qui régit divers intervenants (municipalités, milieu universitaire, forêts, pêches, santé publique, conservation, industrie, et organisations environnementales et autres organisations intéressées). Le CIGL a été créé pour prodiguer des conseils au Comité de gestion sur les initiatives innovatrices; il a axé ses travaux sur la planification urbaine et l'information.

La rétroaction des groupes de discussion et des entrevues a indiqué que la structure du CIGL n'est pas considérée comme efficace dans l'état présent. Ses visées et sa

composition sont trop restreintes. Environnement Canada a participé aux discussions du CIGL mais pas les autres Parties à l'ACO. En outre, les membres du CIGL ne représentent pas tous les intérêts du bassin.

Les participants au sondage externe ont indiqué que les intervenants appuyaient l'ACO. Près de 84 % ont dit que leurs organisations et eux-mêmes comprenaient et appuyaient les buts, les résultats escomptés et les priorités de l'Accord. Toutefois, en réponse à d'autres questions, on a commenté que l'ACO était « trop bureaucratique » et trop « fermé ». Ces commentaires venaient surtout de partenaires externes. Certains des commentaires portaient sur la coopération en matière de mise en œuvre tandis que d'autres ciblaient le partage d'information et la participation des partenaires.

« À ce jour, l'ACO a fonctionné plutôt de façon descendante et à huis-clos – les efforts en vue de changer cette situation permettront davantage de progrès, à mon avis. »

Sondage externe

« Le gouvernement a peu d'intérêt à cerner les problèmes – il est plus intéressé à se donner une image écologique. »

Sondage externe

« L'approche des communications obéit à un vieux paradigme dans une nouvelle ère de l'information. »

Entrevue

Il fut un temps où les bureaucraties gouvernementales produisaient la plus grande partie de l'information pour l'élaboration des politiques et des stratégies à l'interne. La prise de décisions avait tendance à être un processus interne. Compte tenu de l'explosion des connaissances, des communications haute vitesse, de la force des groupes de revendication et des demandes d'un public bien informé qui veut avoir son mot à dire sur les questions qui le touchent, les gouvernements intelligents s'adressent aux intervenants et à la population et les font participer au processus de décision. Cela donne de meilleures décisions (plus d'idées sont mises en avant) et une mise en œuvre plus efficace (on obtient d'emblée des appuis en vue d'interventions concertées).

L'examen a conclu qu'il y aurait lieu de créer un comité consultatif public (CCP) pour l'ACO. La composition et le mandat de ce nouveau comité devraient faire l'objet d'un examen attentif. Les membres devront posséder les connaissances qui leur permettront de prodiguer des conseils utiles en matière de politique, de stratégie et de science. Le président du Comité consultatif public devrait siéger à l'organe de gouvernance, maintenant appelé le Comité de gestion, pour établir un lien plus solide entre les conseils formulés par les intervenants et la prise de décisions.

RECOMMANDATION 11 : On devrait créer un comité consultatif public pour promouvoir l'engagement du public et fournir des conseils

en matière de politiques, de stratégie et de science à l'organe de décision de l'ACO.

CONSTATATION 12 : La confusion des responsabilités concernant la gouvernance et les rôles de gestion entrave la responsabilisation et retarde la mise en œuvre.

Aux termes de l'actuel ACO, les fonctions tant de gouvernance que de gestion sont confiées au Comité de gestion (CG). Ce comité doit fournir des orientations stratégiques et est, en bout de ligne, responsable de la mise en œuvre de l'Accord (gouvernance), mais il intervient aussi au niveau des activités/projets (gestion – mettre en rapport la gouvernance et le travail concret sur le terrain). Les fonctions de gestion semblent prendre le pas sur les fonctions de gouvernance.

Il y a confusion, même chez les personnes en cause, quant à savoir qui est responsable de quoi au sein de l'ACO. Les attentes diffèrent quant au mandat de l'ACO et on ne sait trop quels sont ses rapports avec les autres accords bilatéraux relatifs aux Grands Lacs.

L'accord dresse la liste des responsabilités du CG, qui réunit toutes les Parties à l'ACO. La première est de fixer des priorités et d'établir des stratégies pour régler les problèmes de gestion ou les problèmes environnementaux émergents en s'appuyant sur l'examen régulier et permanent de l'information scientifique, des rapports de surveillance, des consultations publiques et d'autres informations. Le sondage interne demandait si le CG disposait des processus nécessaires pour cerner et évaluer les questions et les préoccupations émergentes, et y réagir. Environ 31 % des répondants seulement étaient d'accord, tandis que 37 % étaient en désaccord et 20 % ne savaient pas. Les commentaires soulignaient en général le besoin pour le CG d'intervenir à un niveau plus stratégique. On se préoccupait aussi du fait qu'il s'agissait davantage d'un mécanisme auquel on devait rendre des comptes, alors qu'on avait besoin de leadership.

Une autre question du sondage interne demandait si l'actuelle « structure de gestion (c.-à-d. les comités) est efficace et efficiente ». On a répondu « oui » dans une proportion de 45 %, « non » dans une proportion de 35 % et « ne sait pas » dans une proportion de 20 %. Le sondage interne a aussi demandé aux participants s'ils étaient satisfaits des processus de prise de décisions de l'ACO. Encore une fois, la réponse a été mitigée – 47 % de personnes satisfaites comparativement à 32 % d'insatisfaites (22 % ont affirmé ne pas savoir).

Certains participants ont dit craindre qu'un organisme de gouvernance qui ne se réunit que deux fois l'an n'ait pas assez de temps et ne puisse accorder une priorité suffisante au processus pour prendre des décisions en temps opportun et assurer le leadership nécessaire.

« Le CG n'a pas fourni ce service [réagir aux problèmes émergents] et est surtout un mécanisme d'approbation. Il n'y a pas de processus en place pour faire

d'avantage, surtout en raison du calendrier des réunions et de l'important travail d'administration nécessaire pour les préparer. Il faut réexaminer et réviser le rôle du CG si l'on espère être efficace. »

Sondage interne

« La structure est toutefois convenable... c'est tout un défi que d'intéresser tout le monde à toutes les dimensions de la gestion, parce que l'Accord a de si profondes répercussions sur le travail d'EC et du MEO mais ne fait qu'effleurer les efforts de certains organismes. Le Comité de gestion pourrait être plus efficace s'il consacrait son temps à discuter de stratégies, une stratégie canadienne unifiée pour les Grands Lacs... »

Sondage interne

« Étant donné la complexité de la gouvernance [du bassin des Grands Lacs], je crois que cela fonctionne très bien. »

Sondage interne

« Il n'y a que très peu d'orientation de la part du CG ou du CMOA [Comité de mise en œuvre des annexes]. Il semble que nous ne faisons que leur présenter des rapports, mais rien ne nous revient en ce qui a trait aux prochaines étapes ou aux mesures à prendre. L'Accord a besoin de leadership afin d'éliminer l'approche à la pièce et nous n'en obtenons pas. »

Sondage interne

« Si tel était le cas [c'est-à-dire des processus pour cerner et évaluer les problèmes émergents et y réagir], on utiliserait une approche fondée sur l'évaluation des risques, et un cadre stratégique pour orienter le renouvellement de l'ACO serait déjà en place. »

Sondage interne

Est-ce que le Comité de gestion, tel qu'actuellement constitué, est le meilleur moyen d'assurer la responsabilisation nécessaire pour la mise en œuvre du nouvel ACO? Compte tenu du niveau d'appréhension face à la structure actuelle, exprimé par l'entremise des constatations de l'examen, il semblerait logique d'au moins jeter un coup d'œil à d'autres modèles. L'encadré qui suit offre de très brèves descriptions de trois exemples d'approches différentes. Les modèles illustrent ce qui suit :

- Un conseil, qui réunit des ministres de divers gouvernements pour discuter des priorités nationales et définir le travail à exécuter sous ses auspices. Un comité de direction composé du personnel assure une gestion et des services-conseils permanents.
- Une commission sans lien de dépendance, dont les membres sont nommés par deux gouvernements, qui la financent. Des conseils, des comités et des organismes sous contrat exécutent le mandat. Il y a des comités de citoyens pour prodiguer des conseils et un personnel du secrétariat pour assurer le soutien.
- Un conseil tripartite, auquel siègent à parts égales le gouvernement et deux groupes d'intervenants, et dont les membres représentent et consultent leur base.

Il a été créé pour encadrer la mise en œuvre d'un accord tripartite énumérant une série d'engagements bien précis.

Certains de ces autres modèles sont davantage axés sur le public que le CG, qui est un comité intergouvernemental composé de fonctionnaires. On a exprimé certaines préoccupations concernant le taux de roulement des membres au cours de la période de cinq années, à mesure que des hauts fonctionnaires assumaient de nouvelles responsabilités professionnelles et étaient remplacés par leurs successeurs à la table du CG ainsi qu'au Comité de mise en œuvre des annexes.

Tout modèle de gouvernance comporte des avantages et des inconvénients. Il n'est pas nécessaire de s'en tenir à l'examen des modèles mentionnés dans ce rapport. Le but d'un tel examen est de cerner les solutions de rechange qui permettraient à l'organe de gouvernance de jouer le rôle qui lui revient de manière plus efficace et efficiente. Le groupe d'experts sur la saine gestion et la transparence dans le secteur bénévole (1999) a décrit huit caractéristiques d'un encadrement actif et efficace d'une organisation par son organe de gouvernance. Les caractéristiques ont été adaptées pour tenir compte du rôle de gouvernance pour l'ACO :

1. veiller à la mission et orienter la planification stratégique;
2. agir avec transparence, y compris dans ses communications avec les membres, les intervenants et le public;
3. créer des structures appropriées pour la mise en œuvre de l'Accord;
4. comprendre les rôles et les responsabilités des Parties;
5. assumer la responsabilité financière;
6. s'assurer qu'une équipe de gestion efficace est en place et superviser ses activités;
7. mettre en œuvre des systèmes d'évaluation et de contrôle;
8. planifier la relève et d'éventuels futurs accords.

Il faudra procéder à des analyses pour déterminer lequel ou lesquels des modèles conviennent le plus à l'ACO afin d'assurer une bonne reddition de comptes à la population et d'exercer un leadership efficace.

RECOMMANDATION 12 : Le Canada et l'Ontario devraient examiner la structure de gouvernance de l'ACO dans le but de :

- **renforcer la responsabilisation et la transparence à l'endroit du public;**
- **préciser le leadership en regard des rôles de gestion;**
- **garantir l'efficacité et l'efficacé de la mise en œuvre.**

Une première étape nécessaire pour améliorer la gouvernance est d'établir une distinction plus nette entre les rôles du Comité de gestion, qui devrait assurer une direction stratégique et un leadership, et le Comité de mise en œuvre des annexes (CMOA), qui devrait être chargé de la gestion et de l'administration de la mise en œuvre de l'ACO.

Dans le cadre de l'examen, on devrait examiner divers modèles de gouvernance pour déterminer si une structure différente permettrait de mieux concrétiser la vision des Parties concernant le bassin des Grands Lacs.

Trois exemples de modèles de gouvernance

- **Le Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME)** est composé de ministres fédéraux, provinciaux et territoriaux qui se réunissent habituellement deux fois l'an pour discuter des priorités nationales en matière d'environnement et pour déterminer le travail à effectuer sous les auspices du CCME. Le Conseil a pour but de promouvoir la coopération et la coordination relativement aux questions intergouvernementales. Les membres du Conseil proposent des normes et des objectifs nationaux, mais le CCME n'a pas le pouvoir d'adopter ou d'appliquer des lois. Le Comité de planification et de protection de l'environnement, composé du personnel de chacun des gouvernements, agit comme comité de direction. Il prodigue des conseils et coordonne les projets confiés à des groupes de travail intergouvernementaux.
- **La Commission des pêches des Grands Lacs** est composée de quatre commissaires canadiens nommés par le Conseil privé à Ottawa et quatre commissaires états-uniens (ainsi qu'un suppléant) nommés par le président. Un secrétariat, à Ann Arbor, au Michigan, assure le soutien. La Commission est financée par les deux gouvernements, et administre aussi des fonds d'affectation spéciale pour accepter les dons privés. Elle confie l'exécution de son mandat à des conseils et des comités dont les membres sont nommés ainsi qu'à des organismes sous contrat (notamment le ministère fédéral des Pêches et Océans, au Canada). Elle dispose d'un comité de conseillers de chaque pays, composé de citoyens. Parmi ses responsabilités, la Commission facilite la mise en œuvre du *Joint Strategic Plan for Management of Great Lakes Fisheries*.
- **Le Conseil consultatif de l'Accord sur les forêts de l'Ontario (CCAFO)** était un organisme tripartite avec une représentation à parts égales du ministère des Richesses naturelles de l'Ontario (MRN), de l'industrie forestière et du milieu de la conservation. L'accord a été négocié en 1999 par le MRN, au nom du gouvernement de l'Ontario, avec l'industrie et les protecteurs de l'environnement (40 organismes nommés le Partnership for Public Lands). Le Conseil a été formé pour encadrer et orienter la mise en œuvre des 31 engagements de l'Accord. Il relevait du ministère des Ressources naturelles. Les membres avaient le pouvoir de prendre des décisions et pouvaient affecter des fonds et du personnel de leurs organisations pour appuyer leurs décisions. Un secrétariat fournissait de l'information et des conseils, et exécutait les instructions du Conseil.

CONSTATATION 13 : Il n'y a eu qu'un engagement limité des peuples autochtones dans l'ACO.

On a organisé un atelier avec plusieurs Premières nations du bassin des Grands Lacs ainsi que des représentants d'Environnement Canada et de Santé Canada avant la signature de l'ACO de 2002, mais il n'y a eu qu'une faible participation des collectivités autochtones à la mise en œuvre de l'actuel ACO. Quelques Premières nations ont participé, à divers degrés, aux plans d'assainissement ou aux plans d'aménagement panlacustre.

« Nous devons mettre davantage l'accent sur les Premières nations, y compris l'approche et la capacité d'intervenir. »

Groupe de discussion

Il existe des exigences juridiques relatives à la consultation des peuples autochtones lorsque les initiatives gouvernementales risquent de toucher les droits des traités. Bien que l'ACO n'ait aucune autorité législative et qu'il n'ait donc aucune conséquence directe sur les droits des autochtones, il y a de bonnes raisons d'engager et de faire participer les peuples autochtones dans l'ACO avant l'élaboration d'un nouvel accord et, par la suite, au cours de sa mise en œuvre. Les collectivités des Premières nations possèdent un ensemble unique de connaissances sur l'histoire naturelle de leurs terres, et sont intéressées au premier chef par la restauration, la protection et la conservation de ce patrimoine.

L'examen donne à croire qu'il faut tenir des discussions non seulement avec les Premières nations du bassin des Grands Lacs mais aussi avec les groupes de Métis.

RECOMMANDATION 13 : Le Canada et l'Ontario devraient engager les peuples autochtones du bassin des Grands Lacs dans des discussions sérieuses au sujet du nouvel ACO.

CONSTATATION 14 : Le Canada et l'Ontario n'accordent pas suffisamment d'attention au principe de précaution dans la prise de décisions au sujet de l'écosystème du bassin des Grands Lacs.

Le Canada et l'Ontario n'ont pas pleinement souscrit au principe de précaution dans l'ACO. Ce principe affirme qu'on n'invoquera pas la certitude scientifique pleine et entière comme raison de reporter des interventions face aux menaces de dommages environnementaux graves ou irréversibles. Il peut falloir bien du temps, des années, voire des décennies, pour en arriver à une pleine certitude scientifique. On devrait agir en fonction de conseils scientifiques judicieux qui fournissent des indices de dégradation des écosystèmes, avant qu'il ne soit trop tard. Une fois qu'on aura publié l'étude définitive, il pourrait être impossible de récupérer ce qui a été perdu.

On a demandé aux répondants internes si les principes de l'Accord de 2002 avaient été respectés. Les réponses positives se sont échelonnées d'un sommet de 93 % pour la gestion fondée sur la science à un creux de 47 % pour le principe de précaution. Au sommet de l'échelle des réponses positives (de 80 % à 90 %) on retrouvait la

responsabilisation, la conservation, l'approche écosystémique, le libre échange d'information, la participation du public et des intervenants, et la remise en état. Vers le bas, mais toujours bien au-dessus du principe de précaution, on trouvait la gestion adaptative (68 %), la réduction de la pollution (72 %), la prévention (74 %), et la durabilité (72 %).

Sur les 12 principes de l'ACO, seul le respect du principe de précaution n'a pas obtenu la note de passage des participants au sondage. Pour cette raison, et à cause de l'importance de ce principe pour l'avenir, l'examen recommande expressément de le renforcer dans le prochain accord.

RECOMMANDATION 14 : Le nouvel ACO devrait renforcer le principe de précaution.

CONSTATATION 15 : Certains des résultats et des engagements de l'actuel ACO sont trop vagues et il n'y a pas de lien évident avec l'atteinte des buts.

L'actuel accord diffère des ACO du passé dans la mesure où il énonce en annexe, pour chaque gouvernement, des engagements précis à obtenir certains résultats. On considère qu'il s'agit d'une amélioration par rapport aux accords précédents. Ces engagements sont des activités que chaque gouvernement réalisera, et ils sont énumérés sous chaque résultat. Mais certains résultats et engagements sont plus ciblés que d'autres.

Les participants internes se sont dits plutôt d'accord (70 %) avec la déclaration voulant que l'ACO, par l'entremise de ses annexes, « articule les engagements que chacune des Parties respectera afin de contribuer à l'atteinte des buts et résultats énoncés ». Près des deux tiers (65 %) ont aussi affirmé que les conséquences étaient raisonnables et mesurables pour surveiller les progrès et faire rapport sur le respect des engagements et l'atteinte des résultats. Le quart (25 %) ont affirmé le contraire.

Toutefois, on a reçu un certain nombre de commentaires remettant en question l'utilité des engagements tels que formulés. Les engagements étaient trop « généraux » ou « ouverts à l'interprétation » selon certains répondants. Dans le même ordre d'idées, il serait possible de rendre les résultats plus « concrets ». De plus, le lien entre les buts, les résultats et les engagements est imprécis. Le nouvel ACO devra préciser comment les résultats et les engagements contribueront à l'atteinte des buts quinquennaux.

On a déterminé des mesures du rendement dans le cadre du processus de mise en œuvre, après la signature de l'Accord de 2002. Certains participants ont affirmé qu'il était difficile d'élaborer des mesures efficaces après coup. Il faudrait élaborer en semble les résultats anticipés, les activités (engagements) pour les atteindre et les façons de mesurer la réussite.

« La responsabilité des organismes en regard des divers engagements est bien définie mais... les engagements n'ont pas toujours un rapport évident avec le résultat escompté. »

Participant interne

« Les résultats des engagements sont tellement subjectifs et se prêtent à diverses interprétations; la responsabilité est partagée en fonction d'interprétations qui ne sont pas précises/convenues. Les buts sont plus clairs. »

Participant interne

« Les buts, les résultats et les engagements n'ont souvent aucun lien apparent. »

Participant interne

« La moitié des organismes ont passé la moitié du temps consacré à l'Accord à essayer de comprendre ce qu'ils devaient faire et comment mesurer le progrès de ces activités. »

Participant interne

« Le libellé des engagements est habituellement général et laisse beaucoup de place au mouvement des produits livrables. »

Participant interne

Les annexes du nouvel ACO seront renforcées et leur mise en œuvre améliorée si l'on a recours à des résultats exprimés selon la formule SMART, c'est-à-dire :

- Spécifique;
- Mesurable;
- Atteignable;
- Réaliste;
- Temporel.

Pour y arriver, il faudra un processus qui permette de s'entendre sur ce que sont les résultats les plus importants. Mais le temps consacré à ce processus, dès le départ, permettra d'améliorer la gestion du rendement dans le cadre du prochain accord et aidera à favoriser les progrès pour régler les problèmes du bassin des Grands Lacs jugés prioritaires par l'entremise du plan stratégique (Recommandation 3).

RECOMMANDATION 15 : Le nouvel ACO devrait définir des résultats SMART pour cibler les efforts concertés au cours des cinq prochaines années.

CONSTATATION 16 : La mise en œuvre de l'ACO est retardée par des formalités administratives.

Certains commentaires indiquaient que l'ACO croulait sous les exigences administratives, c'est-à-dire la paperasserie.

En règle générale, on n'accorde pas une très bonne note à la structure administrative mise en place pour l'ACO (la fonction de secrétariat). Seuls 37 % des participants internes estimaient que la structure administrative était efficiente et efficace. La fusion des deux secrétariats a été jugée favorable à la réduction du chevauchement. Selon certains commentaires, le secrétariat devrait avoir un personnel à temps complet. Le sondage interne a aussi demandé si la gestion de l'ACO (CG, CMOA, secrétariat et groupes de travail) avait fait un travail efficace en matière de coordination des évaluations, d'évaluation des résultats et de recommandation de modifications à la lumière des objectifs en place. L'approbation a été tiède, à 48 %.

Mais la statistique la plus éloquente est peut-être le pourcentage des « ne sait pas », qui était habituellement de l'ordre de 10 % ou moins pour la plupart des questions du sondage interne. Or, en ce qui a trait à l'efficacité et à l'efficacé de la structure administrative, 35 % des répondants ont répondu « ne sait pas » tandis que presque autant (32 %) ont donné la même réponse à la question relative à l'efficacité de la direction en matière de coordination des évaluations, d'évaluation des résultats et d'adaptation. On a aussi fortement répondu par « ne sait pas » (34 %) en réponse à une question au sujet des processus mis en place par le Comité de gestion pour cerner et évaluer les nouveaux problèmes et y réagir. Cette constatation cadre avec les préoccupations exprimées à l'endroit d'un système de gestion et d'administration qui est encombrant et qui *prête à confusion*. Comment savoir, par exemple, si le système fonctionne si l'on ne sait trop comment le processus fonctionne?

On a caractérisé l'administration de « trop complexe et multidimensionnelle ». L'un des groupes de discussion a parlé des multiples niveaux de décision et a affirmé qu'il y avait « trop de surcharge » dans le processus actuel. On a aussi formulé le commentaire suivant : « beaucoup d'évaluations – actions limitées. »

Une autre personne a qualifié le processus de planification et de rapports de « très exigeant sur le plan du travail ».

« La mise en œuvre des annexes est bureaucratique et morcelée. »

Entrevue

« La structure actuelle est beaucoup trop complexe et comprend trop de niveaux. L'accord et ses interventions n'exigent pas autant de niveaux, mais plutôt l'appui de divers participants. »

Sondage interne

« Je vois très peu d'indices de vraies décisions en matière de gestion. Toutefois, il y a certainement une abondance de décisions administratives. »

Sondage interne

« Il y a beaucoup de confusion quant à savoir qui est responsable de quoi. »

Sondage interne

« TROP complexe et multidimensionnel. TROP d'interventions multiples et trop de confusion pour les participants. Cela engendre un gaspillage des efforts, de la répétition et un grand sentiment de frustration. Il faut rationaliser... d'une façon ou d'une autre. »

Sondage interne

Cet examen recommande fortement la création d'un nouveau système de gestion et d'administration rationalisé pour assurer un lien efficace et efficient entre la gouvernance et le travail effectué à l'échelon opérationnel. Puisque cet examen recommande aussi d'envisager de nouveaux modèles de gouvernance, tout nouveau système de gestion et d'administration qui sera mis en place doit être harmonisé et cohérent avec le modèle de gouvernance choisi.

RECOMMANDATION 16 : On devrait mettre en place une structure administrative plus efficace et efficace, et l'on devrait rationaliser, démêler et simplifier les processus administratifs au niveau opérationnel. Le nouveau système administratif doit être harmonisé avec le modèle de gouvernance.

CONSTATATION 17 : Les décideurs de tous les niveaux n'obtiennent pas l'information dont ils ont besoin.

L'un des principaux problèmes administratifs internes est la gestion de l'information. C'est un domaine qui est couvert par l'une des annexes (sur la surveillance et la gestion de l'information). Malgré les efforts consacrés aux rapports internes, l'information ne semble pas circuler comme il se doit, que ce soit vers le haut ou vers le bas. Le personnel ne semble pas s'estimer bien informé au sujet des décisions prises au sommet de la hiérarchie, tandis qu'aux échelons supérieurs, on s'inquiète que le Comité de gestion n'obtienne pas l'information dont il a besoin pour assurer le leadership nécessaire.

Cinquante-huit pour cent des participants internes étaient d'accord avec l'affirmation voulant que des outils efficaces soient en place pour améliorer la collaboration concernant les priorités, suivre les progrès et faire rapport sur les réalisations.

« Il y a des fois où l'approche descendante a empêché l'information qui aurait dû remonter vers le haut d'être communiquée à la direction. Ils ne veulent pas toujours savoir... et les exigences de la direction concernant l'information empêchent souvent de présenter des détails trop complexes ou longs à des fins de discussion ou d'orientation. On ne peut pas tout simplifier... »

Sondage interne

« À mon avis, les comités sont déconnectés de la majorité du travail que nous accomplissons. Leur rôle semble se limiter à produire des rapports. Il faut une meilleure communication bidirectionnelle. »

« La déclaration, particulièrement par l'entremise des diverses bases de données, n'est pas aussi certaine qu'elle pourrait l'être dans la mesure où les calendriers de saisie des détails et des projets ne sont pas les mêmes d'un organisme à l'autre... chaque organisme a son propre calendrier financier, son propre calendrier de travail, son propre calendrier stratégique, etc. Dans l'ensemble, cela peut être évité, mais demeure néanmoins un élément dissuasif. »

Le personnel consacre beaucoup d'efforts au suivi et aux rapports, mais on peut se demander si les rapports sont productifs. Le personnel semble être embourbé dans des processus encombrants et inefficaces. Cette question pourrait être intégrée à l'élimination du fardeau administratif (ci-dessus), mais on l'a jugée suffisamment importante pour y consacrer une recommandation distincte.

L'un des principaux avantages d'une bonne collecte et d'une bonne gestion de l'information est son appui à une bonne prise de décisions. Les conditions, les besoins et les priorités peuvent évoluer sur une période de cinq années. Les calendriers de mise en œuvre peuvent devoir être rajustés, ou les ressources humaines et financières peuvent devoir être déplacées d'un secteur à l'autre.

L'ACO de 2002 prévoyait plus de souplesse que les accords du passé. Il affirme que des annexes peuvent être élaborées à tout moment et entrer en vigueur lorsqu'elles sont signées par les Parties. Les annexes peuvent aussi être modifiées, par consentement.

Pour que l'Accord soit géré de manière adaptative, que des annexes soient modifiées ou ajoutées, ou que les plans de mise en œuvre soient accélérés ou modifiés en fonction de l'évolution des conditions, il faut que de l'information à jour et pertinente soit transmise du niveau opérationnel aux décideurs qui formulent les orientations stratégiques, et qu'elles retournent aux équipes de mise en œuvre afin qu'on puisse prendre les décisions au sujet des programmes sur le terrain. De cette façon, on peut modifier le tir, l'ACO peut prévenir les problèmes émergents et le personnel opérationnel peut se sentir plus engagé dans la stratégie globale. Plutôt que de travailler sur des systèmes d'information de manière abstraite, la meilleure façon de déterminer qui a besoin de quelle information est de demander aux décideurs de quoi ils ont besoin.

RECOMMANDATION 17 : Pour mieux informer les décideurs de tous les niveaux, il faudrait améliorer la circulation et la coordination de l'information. Un bon point de départ serait de demander aux décideurs de quelle information ils ont besoin et qu'ils n'arrivent pas à obtenir.

CONSTATATION 18 : L'ACO ne suscite pas beaucoup d'intérêt ou de soutien de la part du public.

On a demandé aux participants internes et externes si les rapports publics produits aux termes de l'ACO étaient valables, fiables, justes, à point nommé et précis (en langage clair). On n'a pas manifesté beaucoup d'enthousiasme dans le cadre du sondage externe (53 %). Dans le sondage interne, 62 % se sont dits d'accord, mais certains des commentaires les plus défavorables sont néanmoins venus de l'intérieur.

La publication en temps opportun a été soulevée dans plusieurs commentaires. Il y avait confusion quant à savoir si les rapports étaient destinés à des intervenants bien informés ou au grand public. La tentative de faire les deux en même temps ne semble satisfaire personne – les rapports sont trop généraux pour les intervenants et trop techniques pour le grand public. Certains répondants, internes et externes, estimaient que le gouvernement se servait trop souvent des rapports pour se donner bonne presse.

« Comment s'y prendre pour que chaque Canadien appuie la restauration des Grands Lacs? »

Entrevue

« Choisir cinq indicateurs percutants pour l'écosystème du bassin des Grands Lacs. »

Entrevue

« La plupart des rapports de l'ACO publiés à ce jour étaient attendus depuis trop longtemps ou rédigés pour un public trop général pour être significatifs. Les intervenants sérieux accordent peu de valeur à ce type de chose. Je prévois que le public vraiment informé se tournera vers les efforts des ONG, comme la récente Prescription for the Great Lakes, pour obtenir son information.

Sondage interne

« Il faut un meilleur réseau d'échange d'information pour fournir aux intervenants l'information en temps opportun afin de permettre un examen et des commentaires valables. »

Sondage externe

« Les rapports finissent par être des documents pour faire bien paraître les programmes du gouvernement plutôt que de fournir des renseignements utiles ou des outils de responsabilisation. Il n'y a à peu près pas de publicité ou de diffusion des rapports. »

Sondage externe

« Le rapport d'étape est bien écrit et met l'accent sur les améliorations, mais ne comble pas les lacunes. De plus, les rapports ne sont pas produits en temps opportun. »

Sondage externe

Pour accroître la sensibilisation et l'enthousiasme du public à l'égard des mesures de restauration, de protection et de conservation de l'écosystème du bassin des Grands Lacs,

il faudra porter attention aux relations avec les divers publics, y compris les groupes locaux qui déploient déjà beaucoup d'efforts pour l'assainissement, la restauration et d'autres initiatives dans leurs rivières locales ou sur les berges de leurs lacs. La suggestion voulant qu'on choisisse quelques priorités bien définies et qu'on les communique largement est valable. On pourrait utiliser de nombreuses approches différentes en matière de communications pour mettre en relief la durabilité du bassin des Grands Lacs. Ce qu'on fera dépendra, du moins en partie, des ressources affectées à cet effort.

RECOMMANDATION 18 : Le Canada et l'Ontario devraient examiner les meilleurs moyens à prendre pour communiquer de l'information afin d'accroître la sensibilisation du public et de favoriser sa participation à la prise de décisions en matière de restauration, de protection et de conservation de l'écosystème du bassin des Grands Lacs.

Conclusion

Les recommandations de ce rapport serviront, nous l'espérons :

- à alimenter le renouvellement, l'amélioration et l'élargissement de l'Accord Canada-Ontario sur l'écosystème du bassin des Grands Lacs;
- à améliorer l'efficience et l'efficacité de sa mise en œuvre.

Pour atteindre ces buts primordiaux, l'ensemble des mesures recommandées comprend ce qui suit :

- une stratégie environnementale exhaustive pour l'écosystème du bassin des Grands Lacs;
- l'accroissement du nombre de partenaires gouvernementaux;
- un éventail plus vaste de défis et de possibilités pour l'ACO;
- un financement accru de la part des secteurs tant public que privé;
- la clarification des responsabilités en matière de gouvernance et de gestion;
- des résultats SMART (spécifiques, mesurables, atteignables, réalistes, temporels);
- des processus administratifs rationalisés;
- des relations plus actives avec les intervenants et la participation des collectivités locales;
- un partage efficace de l'information;
- une plus grande visibilité politique et une plus grande transparence à l'endroit du public;
- une participation et un soutien accrus du public.

Le public sera invité à examiner et à commenter les constatations et les recommandations de ce rapport provisoire. Durant la période de consultations publiques, on poursuivra les travaux sur certaines des dimensions pratiques des mesures à prendre pour aller de l'avant durant la période de renouvellement.