

AVIS AUX GOUVERNEMENTS
CONCERNANT L'EXAMEN DE
L'ACCORD RELATIF À LA
QUALITÉ DE L'EAU
DANS LES
GRANDS LACS

RAPPORT SPÉCIAL
PRÉSENTÉ AUX
GOUVERNEMENTS
DU CANADA ET
DES ÉTATS-UNIS

AUGUST 2006

COMMISSION
MIXTE
INTERNATIONALE
États-Unis et Canada



INTERNATIONAL
JOINT
COMMISSION
United States and Canada

AVIS AUX GOUVERNEMENTS
CONCERNANT L'EXAMEN DE L'ACCORD
RELATIF À LA QUALITÉ DE L'EAU
DANS LES GRANDS LACS

RAPPORT SPÉCIAL PRÉSENTÉ AUX GOUVERNEMENTS
DU CANADA ET DES ÉTATS-UNIS

AOÛT 2006

COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE

ÉTATS-UNIS ET CANADA



Dennis Schornack Président, Section américaine	Herb Gray Président, Section canadienne
Irene Brooks Commissaire	Robert Gourd Commissaire
Allen Olson Commissaire	Jack Blaney Commissaire

Bureaux de la Commission mixte internationale

Section canadienne

Commission mixte internationale
234, avenue Laurier Ouest, 22^e étage
Ottawa (Ontario) K1P 6K6
Tél. : 613-995-2984
Courriel : commission@ottawa.ijc.org

Section américaine

Commission mixte internationale
1250 23rd Street NW Ste 100
Washington DC 20440
Tél. : 202-736-9000
Courriel : commission@washington.ijc.org

Bureau régional des Grands Lacs

Commission mixte internationale ou
100, avenue Ouellette, 8^e étage
Windsor (Ontario) N9A 6T3
Canada
Tél. : 519-257-6700
Télécopie : 519-257-6740
Courriel : commission@windsor.ijc.org

Commission mixte internationale
PO Box 32869
Détroit MI 48232-0869
É-U
Tél. : 313-226-2170

Rendez-vous sur le site Web de la Commission mixte internationale : www.ijc.org

Page couverture : image-satellite reproduite avec la permission de la National Aeronautics and Space Administration (NASA).

Autres photos : page 1, Dave Hansen; page 3, David Riecks; page 5, Stan Chladex, Michigan Travel Bureau; page 7, diatomée Melosira islandica, Visualizing the Great Lakes; page 9, Roger Klindt; page 15, Great Lakes Basin Program for Soil Erosion and Sediment Control; page 19, Carol Y. Swinehart; page 25, Michigan Travel Bureau; page 29, Jeffery Foltice; quatrième couverture, Bruce Jamieson.

ISBN 1-894280-68-7

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	1
I. Introduction	3
II. Le point de vue de la Commission	5
III. Structure et examen de l'Accord	9
IV. Objet et champ d'application de l'Accord	11
V. Mise en œuvre et responsabilisation	17
VI. Le Plan d'action binational	21
VII. Le rôle de la Commission	27
VIII. Conclusion	31
Annexe I – Sommaire des recommandations	33
Annexe II – Fondement de l'avis de la Commission	35

SOMMAIRE

Depuis 1972, l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs entre le

Canada et les États-Unis (les Parties) sert de cadre stratégique à la coopération, à la consultation et à la prise de mesures binationales visant à rétablir et à préserver la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et la santé écologique de leur bassin. À cet égard, les trois dernières décennies ont été marquées par de réels succès et de nombreuses réalisations.

Or, la qualité de l'eau est toujours menacée et de nouveaux périls ont surgi. Les avancées scientifiques nous permettent de mieux cerner les problèmes et de trouver des pistes de solution nouvelles pour juguler ces problèmes. Nous constatons aujourd'hui que les solutions qui avaient été jugées efficaces et novatrices par le passé ne permettent plus de protéger les populations humaines, halieutiques et fauniques vulnérables.

Malgré ces défis et ces changements, l'Accord n'a pas été révisé depuis 1987. La Commission mixte internationale (la Commission) se réjouit donc de l'examen amorcé par les Parties en avril 2006 et est heureuse d'exprimer son avis dans le présent rapport spécial. Les recommandations détaillées de la Commission sont disséminées dans tout le document; pour des raisons de commodité, elles ont également été regroupées à l'annexe 1. En résumé, la Commission recommande que les Parties :

- remplacent l'Accord actuel par un nouvel Accord plus pragmatique, signé par le président des États-Unis et par le premier ministre du Canada et avalisé par le Congrès américain et par le Parlement canadien, qui constituerait un engagement ferme et exprès des Parties et viserait une gamme plus vaste d'agresseurs qui affectent la qualité des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs;
- s'engagent dans le nouvel Accord à élaborer un Plan d'action binational — distinct de l'Accord mais requis par celui-ci — qui lie les ministères et organismes fédéraux, étatiques et provinciaux,



les municipalités ainsi que les tribus et les Premières nations responsables de la mise en œuvre des programmes nécessaires à l'atteinte des buts de l'Accord, possède la souplesse requise pour régler les problèmes nouveaux et contient des dispositions en vue de son examen et de sa mise à jour à intervalles réguliers;

- s'engagent, dans le nouvel Accord, à intégrer dans le Plan d'action binational des dispositions claires sur la reddition de compte, qui établiraient des buts et un échéancier réalistes, des mesures d'évaluation du rendement, les responsabilités en matière de surveillance et les entités responsables des rapports, y compris des rapports d'étape triennaux sur le Plan d'action binational;
- établissent, au niveau politique, un Comité directeur binational de l'Accord relatif à la qualité dans les Grands Lacs, composé des chefs des ministères et organismes fédéraux compétents, pour superviser l'application de l'Accord;
- mettent sur pied un Comité binational de coordination, qui relèvera du Comité directeur, et qui constituera un nouveau mécanisme composé de hauts fonctionnaires des ministères et des organismes fédéraux, des États et de la Province, des municipalités ainsi que des tribus et des Premières nations responsables de la mise en œuvre des programmes relatifs aux Grands Lacs, qui aura un mandat clair, dont celui d'élaborer le Plan d'action

binational, de gérer sa mise en application et de faciliter la collaboration entre ses membres;

- s'assurent que le nouvel Accord et le Plan d'action binational incorporent les concepts de protection de l'écosystème et de plans de gestion des bassins hydrographiques, fassent de la santé humaine un objectif clair, intègrent l'approche écosystémique, soient axés davantage sur l'intégrité physique et biologique et soient propices à la mobilisation du public;
- fournissent un renvoi dans le nouvel Accord, conformément à l'article IX du Traité des eaux limitrophes, qui accorde à la Commission mixte internationale un rôle plus clair et substantiel dans la mise en œuvre de l'Accord, notamment en suivant les progrès accomplis par le biais d'évaluations, de rapports et de consultations publiques, en identifiant les nouveaux problèmes et en proposant des solutions, et en facilitant la collaboration entre tous les intérêts du bassin des Grands Lacs.

Toutes les recommandations que la Commission a formulées dans le présent rapport visent à renforcer et à actualiser l'Accord, à accélérer les progrès, à accroître la responsabilisation des gouvernements et à favoriser une plus grande participation de la population à la protection et à la restauration des eaux des Grands Lacs. Le temps est venu de rédiger un nouvel Accord — et d'affecter les ressources requises — pour obtenir plus rapidement des résultats appréciables et faire en sorte que les générations actuelles et futures puissent boire l'eau des Grands Lacs, de leurs affluents, baies et voies interlacustres, y nager et y pêcher des poissons.

I. INTRODUCTION

L'article II l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs

(l'Accord), conclu par le Canada et les États-Unis (les Parties) exprime l'engagement des deux pays à rétablir et à préserver l'intégrité chimique, physique et biologique de l'écosystème du bassin des Grands Lacs. L'Accord a été signé en 1972, et sa plus récente modification remonte à 1987.

Aux termes de l'article VII, un renvoi permanent de l'article IX du Traité des eaux limitrophes, la Commission mixte internationale (la Commission) doit notamment présenter un rapport biennal sur les progrès accomplis par les Parties et par les gouvernement des États et de la Province en vue de l'atteinte des objectifs généraux et spécifiques de l'Accord. Conformément à l'article X, les Parties doivent procéder à un examen détaillé de l'application et de l'efficacité de l'Accord après le dépôt de chaque troisième rapport biennal. Or, le dépôt du 12^e rapport biennal, en septembre 2004, a déclenché le présent processus d'examen.

En plus des rapports biennaux, l'article VII de l'Accord autorise la Commission à transmettre en tout temps des rapports spéciaux aux Parties et aux gouvernement des États et de la Province. Conformément à cet article et à la Déclaration des Grands Lacs de septembre 2003¹ la Commission a choisi de présenter son propre avis au sujet de l'examen de l'Accord.



Aux fins de l'examen, les Parties ont créé plusieurs groupes de travail qui, sous l'égide du Comité exécutif binational, ont entrepris leurs activités à la fin d'avril 2006. La Commission présente maintenant son avis pour aider les Parties et les groupes de travail chargés de l'examen. Des membres du personnel de la Commission participent également aux groupes de travail à titre d'observateurs et fournissent de l'information au besoin.

¹ La Déclaration des Grands Lacs a été faite lors de la Conférence-réunion biennale sur les Grands Lacs qui s'est tenue à Ann Arbor, au Michigan, en septembre 2003. Dans cette Déclaration, la Commission s'engageait à appuyer les Parties en facilitant la participation du public au processus d'examen et en présentant un rapport. La Déclaration est accessible à www.ijc.org/rel/comm/030920-declaration_f.htm.

II. LE POINT DE VUE DE LA COMMISSION

Depuis 1972, l'Accord sert de cadre à la coopération, à la consultation et à l'action des deux pays afin de rétablir et de conserver la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et la santé écologique de leur bassin. Les trois dernières décennies ont été marquées par plusieurs succès et de nombreuses réalisations.

Toutefois, la qualité de l'eau est toujours menacée et de nouveaux périls ont surgi. Les avancées scientifiques nous permettent de mieux cerner les problèmes et de trouver des pistes de solution nouvelles pour juguler ces problèmes. Nous constatons aujourd'hui que les solutions qui avaient été jugées efficaces par le passé ne permettent plus de protéger adéquatement les populations humaines, halieutiques et fauniques vulnérables. Néanmoins, malgré ces problèmes et ces changements, l'Accord n'a pas été révisé depuis 1987.

Certains estiment que l'Accord actuel offre un cadre suffisamment solide et souple pour que les problèmes qui affligent les Grands Lacs puissent être réglés de part et d'autre de la frontière, et que les efforts devraient se concentrer sur la mise en œuvre de ses dispositions. Bien qu'ils reconnaissent la nécessité d'actualiser quelque peu l'Accord, ils estiment qu'une révision en profondeur contribuerait à affaiblir les engagements qui ont été pris. La Commission a partagé ce point de vue pendant de nombreuses années. À l'instar de nombreux autres groupes d'intérêt du bassin, nous avons changé d'idée : les valeurs et les objectifs fondamentaux de l'Accord sont valables, mais les nouvelles connaissances scientifiques, les nouveaux problèmes et une meilleure compréhension de l'écosystème nous apprennent qu'un bon nombre de ses dispositions sont périmées.

L'Accord actuel est long et complexe. Il comprend 17 annexes détaillées écrites dans une langue technique qui rebute certains segments de la population et contribue à en diminuer l'utilité pour les décideurs. Il comporte aussi de nombreuses redondances et



lacunes et contient des informations, des objectifs et des buts périmés qui entravent sa mise à jour. L'objet qui est de rétablir et de conserver l'intégrité physique, chimique et biologique de l'écosystème du bassin des Grands Lacs est louable mais, en grande partie, l'Accord actuel ne comprend pas de moyens d'action ni de cibles précis permettant d'atteindre ce but.

De l'avis de la Commission, l'Accord actuel doit être remplacé par un nouvel Accord. Il faut aussi éliminer les dispositions périmées et les remplacer par d'autres, plus contemporaines. Il convient également de mieux tenir compte des conditions présentes dans le bassin et de donner à l'Accord la souplesse dont il a besoin pour s'adapter aux changements. Il faut élaborer des plans d'action non équivoques et mettre en place des mécanismes de reddition de compte pour assurer la mise en œuvre de ces plans ainsi qu'une consultation et une coordination plus efficaces entre les Parties. Enfin, il faut trouver des moyens de rejoindre les résidents de l'ensemble du bassin et de les inciter à participer davantage au processus.

La Commission reconnaît que des efforts considérables ont été déployés pour assainir les lacs et les protéger de la pollution; collectivement, les instances administratives, l'industrie et des organisations non gouvernementales ont consacré des milliards de dollars à cette fin. L'industrie a fait des avancées spectaculaires pour modifier ses procédés et ses produits et dépolluer les zones contaminées. Les municipalités, souvent avec l'appui d'autres instances, ont amélioré les installations de traitement de l'eau et des eaux

usées dans tout le bassin, notamment dans les premières étapes de la mise en œuvre de l'Accord. Des groupes communautaires et environnementaux ont travaillé sans relâche pour suivre les progrès et améliorer l'état des Grands Lacs.

Néanmoins, de graves problèmes persistent dans plusieurs secteurs et de nouveaux sont apparus. Par exemple, d'après les mesures récentes des concentrations de phosphore dans les eaux pélagiques des lacs, les objectifs de réduction du phosphore énoncés dans l'Accord ont été largement atteints dans quatre des cinq lacs. Dans trois sous-bassins du lac Érié cependant, les concentrations fluctuent d'une année à l'autre et sont souvent supérieures aux seuils établis. Dans tous les lacs, sauf le lac Supérieur, des zones situées près des rives et certaines baies présentent des concentrations élevées de phosphore qui favorisent la prolifération d'algues nuisibles.

De même, l'objectif de l'Accord visant la quasi-élimination (élimination virtuelle) des apports de substances toxiques persistantes dans les Grands Lacs a donné lieu à plusieurs programmes, dont la Stratégie binationale relative aux toxiques, qui ont conduit à des améliorations impressionnantes, notamment en ce qui a trait à la pollution de sources ponctuelles (principalement les rejets industriels). Néanmoins, les lacs continuent de recevoir des substances de sources diverses, dont des sédiments contaminés qui se sont accumulés pendant des années, des dépôts atmosphériques et des eaux de ruissellement diffus provenant des terres agricoles et des zones urbaines. En outre, des mises en garde à l'intention des consommateurs de poissons sont diffusés pour tous les lacs.

Les mesures d'assainissement mises en œuvre dans les secteurs préoccupants (SP) constituent des étapes importantes pour rétablir et préserver la qualité de l'eau. Malgré des progrès encourageants enregistrés dans les 43 SP à ce jour, trois SP seulement ont été retirés de la liste et deux autres sont en voie de rétablissement².

Les activités de restauration menées dans les SP et dans les lacs en général sont entravées par la pré-

sence de nouveaux agents chimiques et biologiques, comme les éthers diphényles polybromés et les espèces envahissantes. Ces problèmes, combinés notamment aux changements climatiques, à la pollution atmosphérique, à l'aménagement des rives et à l'étalement urbain, limitent notre capacité à restaurer intégralement les SP et les lacs. Bon nombre de ces questions n'étant pas explicitement abordées dans l'Accord actuel, la pertinence et l'utilité de ce dernier s'en trouvent diminuées.

De l'avis de la Commission, l'Accord est axé surtout sur le rétablissement de l'intégrité chimique et accorde moins d'attention à l'intégrité physique et biologique, qui sont les deux autres objectifs de l'Accord. De plus, bien que l'approche écosystémique et le concept de protection soient brièvement mentionnés dans l'Accord, ce ne sont généralement pas des principes organisationnels qui incitent à l'action.

La Commission s'inquiète aussi de ce que l'Accord actuel ne précise pas clairement qui est responsable de l'atteinte des objectifs et n'inclut pas de dispositions appropriées concernant l'évaluation des progrès réalisés et l'établissement de rapports en temps opportun. De plus, certaines dispositions de l'Accord relatives à l'établissement de rapports n'ont pas été appliquées. Enfin, des ministères et des organismes gouvernementaux perçoivent l'Accord comme un fardeau et non comme un instrument susceptible de les aider à intervenir en polarisant les efforts déployés par les deux pays. Tout ceci a contribué à limiter l'efficacité de l'Accord et à freiner la protection et le rétablissement des Grands Lacs.

Le public a un rôle important à jouer. Dans tout le bassin, des organisations, des collectivités, des groupes et des particuliers sont déjà très actifs. Tous ces gens qui s'intéressent passionnément aux Grands Lacs ont participé à diverses initiatives; ils ont des points de vue et des conseils importants à formuler sur plusieurs autres questions. Ils doivent avoir plus d'occasions d'interagir avec les gouvernements d'une manière qui leur permette d'influencer réellement la prise de mesures, l'établissement des priorités et le financement des programmes touchant les Grands Lacs.

Malheureusement, une grande partie de la population ne connaît pas l'existence même de l'Accord ou estime que ce dernier n'incite pas à une action collective ou individuelle. Sensibiliser la population à l'Accord n'a pas

² Le port de Collingwood et le bras Severn, en Ontario, ont été retirés de la liste des SP en 2003. Le SP de la rivière Oswego, dans l'État de New York, a été retiré en 2006. Deux SP sont en voie de rétablissement : le port de Spanish, en Ontario, et la baie Presque Isle, en Pennsylvanie.

été une priorité. En outre, l'Accord est désuet et peut sembler loin des préoccupations quotidiennes de la population. La complexité et la langue technique de l'Accord contribuent également à rebuter quelque peu le grand public. La Commission croit que l'Accord est important pour les millions de personnes vivant dans le bassin des Grands Lacs; c'est pourquoi il doit être écrit dans une langue accessible, compréhensible et explicite.

La Commission a un rôle important à jouer dans la mise en œuvre de l'Accord et dans l'évaluation de

l'efficacité des programmes. Au fil des ans toutefois, la capacité de la Commission à exécuter son mandat a été limitée, notamment parce que les gouvernements n'ont pas respecté maintes dispositions de l'Accord concernant l'établissement de rapports et n'ont pas fourni toutes les données nécessaires pour que la Commission et le public puissent évaluer les progrès. Pour que la Commission puisse s'acquitter plus efficacement de ses responsabilités, les lacunes en matière de surveillance et d'établissement de rapports doivent être comblées.

III. STRUCTURE ET EXAMEN DE L'ACCORD

Comme nous l'avons déjà mentionné, la Commission est d'avis que le nouvel

Accord devrait être plus court et axé davantage sur la prise de mesures et constituer un engagement ferme et exprès des Parties qui ciblerait un plus large éventail d'agresseurs qui affectent la qualité des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs, fournirait un cadre pratique pour l'activité gouvernementale à tous les niveaux, favoriserait la participation d'organisations non gouvernementales et d'autres intervenants à sa mise en œuvre et permettrait aux collectivités locales et aux individus de mieux cibler leurs interventions.

Il faudrait élaborer un Plan d'action binational, distinct de l'Accord mais lié à celui-ci, qui comprenne des dispositions opérationnelles précises, assorties de buts mesurables et d'un échéancier. Ce plan lierait les ministères et organismes fédéraux, étatiques et provinciaux, les municipalités ainsi que les tribus et les Premières nations qui mettent en œuvre les programmes nécessaires à l'atteinte des objectifs de l'Accord, fixerait des cibles de rendement à court et à long terme et serait assez souple pour intégrer une approche de gestion adaptative et réagir aux problèmes nouveaux³.

Conformément à l'article X, les Parties doivent procéder à un examen détaillé de l'Accord après la publication de chaque troisième rapport biennal de la Commission sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Selon la Commission, il n'est pas possible d'entreprendre une révision exhaustive de l'Accord à ce rythme, car une période de six ans ne permet de mettre en œuvre des programmes et de déterminer si des progrès ont été réalisés. Une révision exhaustive exige aussi des ressources considérables et implique des coûts qui ne sauraient être supportés aussi souvent. En fait, la plupart des examens qui ont été menés à ce jour ont été superficiels; l'examen actuel



est le premier à être aussi exhaustif en près de 20 ans. C'est pourquoi la Commission est d'avis que le nouvel Accord devrait exiger que l'Accord et le Plan d'action binational fassent l'objet d'un examen exhaustif et soient mis à jour tous les 12 ans.

Il faudrait conserver les principes et les concepts clés de l'Accord actuel, comme l'élimination quasi totale et le rejet zéro des substances toxiques persistantes, afin de rassembler tous les intéressés et de dissiper tout doute quant à l'engagement des gouvernements. Il faudrait aussi énoncer clairement d'autres concepts susceptibles d'étayer et de renforcer l'Accord, comme l'approche écosystémique, la gestion adaptative et le principe de précaution.

Étant donné que certains des buts de l'Accord ont été atteints, que le libellé, les tableaux et les échéanciers sont périmés et qu'il ne contient pas de dispositions permettant de s'attaquer aux problèmes nouveaux, l'Accord actuel ne constitue plus un moteur important des programmes et interventions menés dans les Grands Lacs. La Commission croit que l'avenir réside dans un Accord plus succinct et visionnaire, assorti d'un Plan d'action binational qui exige que les programmes opérationnels soient mis à jour à intervalles prédéterminés.

Toutes les recommandations formulées par la Commission dans le présent rapport visent à renforcer

³ Le Plan d'action binational proposé est décrit en détail au chapitre VII.

l'Accord, à accélérer les progrès, à accroître la responsabilisation des gouvernements et à favoriser une plus grande participation de la population à l'atteinte du but collectif que sont la protection, la restauration et à la préservation des eaux des Grands Lacs. Vingt ans se sont écoulés depuis l'entrée en vigueur de l'Accord actuel et plus de trente depuis l'application de l'Accord initial. Il est donc temps d'adopter une nouvelle approche — une approche qui permettra d'obtenir rapidement des résultats appréciables, de sorte que les générations actuelles et futures puissent boire l'eau des Grands Lacs, de leurs affluents, baies et voies interlacustres, y nager et y pêcher des poissons.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la Commission estime qu'il devrait y avoir un nouvel Accord et que celui-ci devrait remplacer clairement l'Accord actuel. Ce nouvel Accord devrait comporter un ensemble de buts atteignables, exprimer clairement l'engagement des gouvernements à atteindre ces buts dans des délais réalistes, fournir à la population de véritables occasions de se mobiliser, être assez souple pour réagir aux conditions changeantes et aux problèmes nouveaux et, comme l'Accord actuel, établir des liens avec le Traité des eaux limitrophes.

La Commission estime également que l'Accord devrait prévoir l'établissement d'un Plan d'action binational souple — distinct de l'Accord mais requis par ce dernier — qui aidera les Parties à atteindre les buts de l'Accord. La mise à jour continue du Plan devrait être encouragée et prévue. Le Plan devrait être assorti de dispositions prévoyant sa modification à mi-parcours, sur la base d'examen triennaux et de rapports d'étape, afin de tenir compte des conditions changeantes et des nouveaux problèmes. Un tel plan permettrait aux nombreux groupes d'intérêt de fournir une part substantielle des efforts requis.

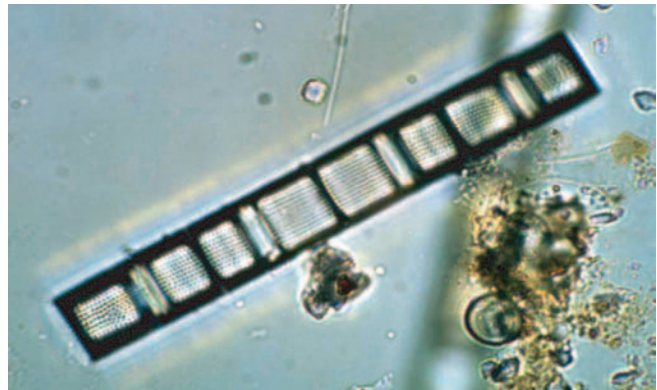
Recommandation n° 1

La Commission recommande que l'Accord actuel soit remplacé par un Accord plus succinct et axé davantage sur l'action, qui fera l'objet d'un examen exhaustif tous les douze ans et dans le cadre duquel les Parties s'engageront à élaborer un Plan d'action binational, distinct de l'Accord mais requis par celui-ci, qui sera mis à jour tous les trois ans et fera l'objet d'un examen exhaustif en même temps que l'Accord. L'Accord devrait également préciser les responsabilités à l'égard de la mise en œuvre du Plan.

IV. OBJET ET CHAMP D'APPLICATION DE L'ACCORD

La philosophie générale de l'Accord actuel s'est révélée valable. Essentiellement, l'Accord permet une certaine unité de vues sur les objectifs généraux ayant trait à la qualité des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs, engage les deux pays à élaborer et à mettre en œuvre les programmes et autres mesures nécessaires à l'atteinte de ces objectifs sur leur territoire respectif et comporte des dispositions en matière de coordination lorsque les programmes se chevauchent. L'atteinte des objectifs fixés est étroitement liée à l'obligation, pour les gouvernements, de ne pas contaminer les eaux limitrophes d'un côté de la frontière au préjudice des biens ou de la santé de l'autre côté, conformément à l'article IV du Traité des eaux limitrophes.

Aujourd'hui toutefois, il faut intégrer d'autres concepts à l'Accord de façon à ce qu'il facilite les efforts de protection et de rétablissement de la qualité de l'eau dans le système des Grands Lacs et qu'il permette de s'attaquer aux nouveaux problèmes qui les menacent dans l'avenir. Les paragraphes qui suivent décrivent quatre domaines d'intérêt qui, de l'avis de la Commission, devraient être pris en considération dans la détermination de l'objet et du champ d'application du nouvel Accord.



1. La nécessité de « protéger » la qualité de l'eau du système des Grands Lacs devrait être énoncée plus clairement dans l'Accord.

L'objet de l'Accord est de « rétablir et de conserver » la qualité de l'eau des Grands Lacs. Cet objet était approprié au début, compte tenu des conditions qui ont mené à l'élaboration de l'Accord dans les années 1970 et à sa modification en 1987 : eutrophisation, pollution de sources ponctuelles et autres facteurs qui ont fortement dégradé la qualité de l'eau. Par conséquent, l'Accord visait principalement à rétablir la qualité de l'eau et non à protéger l'écosystème.

Or, on constate aujourd'hui qu'il faut mettre en œuvre des mesures de protection si l'on veut prévenir la dégradation et éviter ou limiter le plus possible les activités de restauration qui sont coûteuses. Le vieil adage selon lequel « mieux vaut prévenir que guérir » s'applique aux eaux des Grands Lacs aussi bien qu'aux autres domaines de l'activité sociale et environnementale.

Le concept de protection est quelque peu implicite dans l'article IV de l'Accord actuel, qui porte sur les objectifs spécifiques, mais il est pratiquement absent du reste de l'Accord. De l'avis de la Commission, l'Accord devrait maintenir l'objectif de rétablissement et de conservation, mais inclure aussi la protection des terres, des rivières, des milieux humides, des rives et des habitats immergés en raison de leur impact positif sur la qualité de l'eau. Par exemple, les milieux humides filtrent les nutriments et les contaminants

présents dans l'eau de ruissellement et protègent donc les plans d'eau. De la même manière, les zones caractérisées par une grande biodiversité naturelle résistent mieux aux espèces exotiques envahissantes. Par ailleurs, des terres et des eaux en bon état sont un atout pour les résidents du bassin en raison des occasions d'emploi qu'ils offrent, des possibilités récréatives qui leur sont associées, de leur beauté esthétique et du bien-être qu'ils procurent.

La protection n'est pas un concept nouveau dans la région des Grands Lacs. De nombreuses initiatives binationales visent à protéger les ressources naturelles du bassin. Par exemple, lors de la Conférence sur l'état de l'écosystème des Grands Lacs en 1999, on a mis de l'avant le concept des zones d'investissement dans la biodiversité⁴ afin de favoriser la protection de la biodiversité et de l'habitat. Plus récemment, en mars 2006, les organismes The Nature Conservancy et Conservation de la nature Canada ont publié un rapport conjoint⁵ dans lequel sont recensées plus de 500 zones de conservation essentielles qui devraient faire l'objet de mesures de protection. Un nouvel Accord devrait inspirer plus d'initiatives comme celle-ci et fournir un cadre pour leur coordination. Une reconnaissance plus formelle de la protection des ressources constituerait un ajout opportun à l'objet de l'Accord et appuierait l'objectif de rétablissement. En accordant une plus grande attention à la protection, les exigences en matière de rétablissement seront moins grandes.

Recommandation n° 2

La Commission recommande que le nouvel Accord intègre la « protection » au rétablissement et à la conservation. Il faudra donc ajouter la protection aux buts énoncés dans l'objet de l'Accord et s'assurer qu'elle figure dans le texte de l'Accord et dans le Plan d'action binational.

⁴ Le Conseil consultatif scientifique des Grands Lacs définit une zone d'investissement dans la biodiversité comme une zone géographique de l'écosystème du bassin des Grands Lacs qui est caractérisée par une biodiversité exceptionnellement riche et qui contribue de façon significative à l'intégrité du système. De telles zones renferment un habitat qui soutient une productivité naturelle et durable ainsi que l'intégrité écologique à long terme.

⁵ Voir Binational Conservation Blueprint: The Plan for Conserving the Great Lakes à <http://www.nature.org> ou à <http://www.nature-conservancy.ca>.

2. L'Accord et le Plan d'action national devraient inclure une référence plus explicite à l'approche écosystémique centrée sur la qualité de l'eau.

Lors de la révision de 1978, on a ajouté le terme « écosystème » dans l'objet de l'Accord, et l'annexe 2 du Protocole de 1987 introduit la notion d'approche écosystémique (« démarche systémique ») du rétablissement et de la protection des utilisations bénéfiques dans les secteurs préoccupants et les eaux pélagiques des lacs. On croit donc généralement que l'Accord préconise l'adoption d'une approche écosystémique dans les programmes mis en œuvre par les gouvernements pour atteindre ses objectifs.

Or, si l'Accord définit le terme « écosystème », il ne définit aucunement l'approche écosystémique ni n'exige son adoption dans des sphères d'activité autres que celles mentionnées à l'annexe 2. En conséquence, même si l'approche écosystémique est de plus en plus appliquée dans le bassin et ailleurs dans le monde, elle n'est pas encore assez répandue dans le bassin des Grands Lacs pour assurer la coordination, l'intégration et la synergie entre les programmes gouvernementaux. De plus, nombre d'agresseurs qui affectent les Grands Lacs, tels les espèces envahissantes et les changements climatiques, ne reçoivent pas l'attention qu'ils méritent. Les objectifs de l'Accord ne sont donc pas atteints aussi rapidement qu'ils le devraient.

La définition la plus largement utilisée de l'approche écosystémique est celle adoptée en 1992 au Sommet de la terre de Rio de Janeiro, soit « une stratégie de gestion intégrée des terres, des eaux et des ressources vivantes qui favorise la conservation et l'utilisation durable de manière équitable ». En pratique, l'approche écosystémique est un cadre de gestion qui décroïsonne les programmes (qualité de l'eau, quantité d'eau, pêches, espèces sauvages, etc.) et reconnaît l'importance des interrelations entre la terre, l'air, l'eau et tous les organismes vivants, dont les humains.

L'approche écosystémique présente de nombreux avantages. Elle peut donner aux programmes et aux activités une orientation binationale prospective et fournir un cadre de coordination à tous les intervenants. Elle peut aussi aider les décideurs à mieux allouer les ressources en fonction des priorités de l'écosystème et à mieux comprendre les effets et les conséquences possibles de leurs décisions.

En ce qui a trait à l'Accord, la Commission est d'avis qu'il faudrait élaborer une définition de l'approche écosystémique qui soit appropriée aux objectifs de l'Accord et aux conditions qui règnent dans le bassin. L'Accord devrait donc continuer à se concentrer sur la qualité de l'eau, mais tenir compte d'une gamme plus étendue d'agresseurs, comme les changements climatiques, la dégradation des milieux humides et des autres habitats, l'urbanisation et l'aménagement des rives, les espèces envahissantes, la pollution atmosphérique, les substances toxiques, les nouveaux produits chimiques dangereux, l'excès de nutriments, les sédiments contaminés et la contamination de l'eau souterraine.

De nombreux organismes et entités administratives de la région des Grands Lacs ont adopté une approche écosystémique de gestion, même s'ils n'emploient pas nécessairement cette expression. Dans certains États, les ministères des ressources naturelles ont aboli les sections des pêches, de la faune et de la gestion des eaux au profit d'une approche interdisciplinaire par sous-unités géographiques. Les plans d'aménagement des bassins hydrographiques établis par les offices de protection de la nature de l'Ontario relèvent aussi d'une approche écosystémique. Ces initiatives, comme plusieurs autres menées dans les deux pays, démontrent clairement que cette approche n'est plus un vague concept mais plutôt un cadre de gestion exhaustif utilisé par différents ordres de gouvernement dans tout le bassin des Grands Lacs.

La Commission constate que certaines des personnes qui préconisent l'adoption d'une approche écosystémique estiment que l'Accord devrait traiter de la gamme complète des problèmes d'environnement qui affligent les Grands Lacs et qu'il faudrait peut-être

supprimer du titre de l'Accord le terme « eau », jugé trop restrictif. D'autres estiment que l'Accord devrait aller encore plus loin et aborder divers problèmes socioéconomiques au regard de la durabilité.

Cependant, la Commission croit fermement que l'adoption de l'approche écosystémique ne devrait pas conduire à un élargissement de l'objet de l'Accord. Cela signifie que le champ d'application du nouvel Accord — c'est-à-dire la gamme des problèmes abordés — ne devrait être étendu que pour inclure les agresseurs qui influent sur la qualité de l'eau; la qualité de l'eau devrait toujours constituer l'élément central de l'Accord. De l'avis de la Commission, il faut éviter d'éparpiller les efforts en tentant de s'attaquer à une vaste gamme de problèmes environnementaux, sociaux et économique, sinon l'efficacité et la rentabilité en feront les frais. Par ailleurs, l'Accord est lié au Traité des eaux limitrophes de 1909 qui stipule que « les eaux limitrophes non plus que celles qui coupent la frontière ne seront d'aucun côté contaminées au préjudice des biens ou de la santé de l'autre côté ».

Recommandation no 3

La Commission recommande d'intégrer l'approche écosystémique, centrée sur la qualité de l'eau, au nouvel Accord et à sa mise en œuvre en l'incorporant à l'objet de l'Accord et en s'assurant que le Plan d'action binational prévoit des programmes axé sur un vaste éventail d'agresseurs et de conditions qui influent sur la qualité des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs⁶.

⁶ Les conditions et agresseurs d'intérêt prioritaire sont énoncés dans le chapitre sur le Plan d'action binational.

3. L'Accord devrait adopter une perspective axée sur le bassin hydrographique comme cadre opérationnel pour la protection et le rétablissement de l'intégrité chimique, physique et biologique de l'écosystème du bassin des Grands Lacs.

Un bassin hydrographique est une portion de territoire dont les eaux alimentent un cours d'eau, un système fluvial ou une étendue d'eau et qui forme une unité géographique propice à l'application de l'approche écosystémique. Bon nombre des problèmes de qualité de l'eau qui touchent les Grands Lacs résultent de l'utilisation des terres, du drainage des eaux de surface et des apports des affluents et des eaux souterraines dans des bassins hydrographiques distincts. Le bassin hydrographique est donc l'entité géographique qui se prête le mieux à la mise en œuvre de mesures de protection et d'assainissement, et où des approches coordonnées et intégrées peuvent être élaborées et appliquées par tous les intervenants (ministères, industrie, organisations non gouvernementales et groupes communautaires), et ce, à une échelle où les solutions sont gérables.

Au cours des trois dernières décennies, l'Accord a été modifié de façon à reconnaître l'importance d'une gestion axée sur le bassin hydrographique pour assurer la protection et le rétablissement de la qualité de l'eau des Grands Lacs. À bien des égards toutefois, cette reconnaissance s'est avérée trop timide, de sorte que l'Accord ne reflète pas adéquatement les efforts déployés dans l'ensemble du bassin. De ce fait, il est moins pertinent pour les nombreuses activités menées par les gouvernements, les groupes d'intérêt et les collectivités locales.

L'Accord de 1972 était centré sur la qualité de l'eau, ayant été élaboré par suite de l'eutrophisation des Grands Lacs causée par une charge excessive de nutriments, plus particulièrement de phosphore, attribuable à des installations d'assainissement inadéquates et à d'autres sources. Comme il est indiqué dans

le préambule, l'Accord avait pour objet de « restaurer et [d']améliorer la qualité de l'eau dans le bassin des Grands Lacs ».

Comme il est énoncé explicitement dans l'article II, l'Accord de 1978 avait pour objet « de rétablir et de conserver l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs ». C'est la première fois que la notion de bassin hydrographique apparaît dans l'Accord. Un autre pas a été franchi en 1987, lorsque les notions de plans d'aménagement panlacustre, de secteurs préoccupants, de plans d'assainissement et de plans d'aménagement des bassins hydrographiques ont été introduites dans l'Accord. Dans l'ensemble toutefois, les programmes prévus par l'Accord ne reflètent pas ces changements et ce dernier reste axé sur l'intégrité chimique et non sur les agresseurs physiques et biologiques, comme dans les années 1970.

La majeure partie des activités d'aménagement du bassin hydrographique sont menées à l'échelle locale, sans que les Parties n'interviennent vraiment. L'annexe 13 exhorte toutefois les Parties à élaborer et à mettre en œuvre des plans d'aménagement des bassins hydrographiques en collaboration avec les gouvernements des États et de la Province. On devrait donc mettre au point des mécanismes qui permettent à l'Accord de faciliter les activités d'aménagement par bassin hydrographique. Dans la section suivante, la Commission recommande d'utiliser le Plan d'action binational proposé, qui fait intervenir tous les ordres de gouvernement, à cet effet.

Recommandation n° 4

La Commission recommande que l'Accord précise que les bassins hydrographiques sont les unités géographiques dans lesquelles les programmes prévus dans l'Accord et mentionnés dans le Plan d'action binational sont coordonnés, intégrés et mis en œuvre.

4. La santé humaine devrait être mentionnée de façon plus explicite dans l'Accord.

Maints programmes et activités réalisés par tous les ordres de gouvernement dans la région des Grands Lacs ont été axés principalement sur la protection et l'amélioration de la santé humaine. Des avis relatifs à la consommation de poisson, à la qualité de l'eau potable et à la sécurité de la baignade et d'autres activités récréatives aquatiques et des stratégies de gestion des sédiments contaminés en ont résulté.

L'expression « santé humaine » n'est pas définie dans l'Accord, d'où la perception que le concept n'y est présent qu'implicitement. Les termes « santé », « homme », « humain », « santé humaine », « santé de l'être humain » et « santé de l'homme » sont mentionnés dans différents articles et annexes, mais ces mentions ne sont pas suffisantes pour réduire les effets sur la santé humaine ou pour atténuer les préoccupations des citoyens vivant dans le bassin des Grands Lacs.

L'Accord fait allusion à ces notions, mais il n'aborde pas pleinement les préoccupations ayant trait aux effets sur la santé humaine – p. ex. effets cancérigènes, neurotoxiques et immunotoxiques, effets sur la fonction cardiovasculaire, la fonction reproductrice, le système endocrinien, le développement – associés à des agresseurs connus de l'environnement dans le bassin. De plus, compte tenu de l'absence de mention explicite de la santé humaine dans les articles I et II, les ministères et organismes gouvernementaux ont souvent eu du mal à justifier les programmes de

recherche portant spécifiquement sur les risques que pose la détérioration de l'environnement pour la santé humaine.

L'évolution des connaissances scientifiques fait ressortir la nécessité d'intégrer la santé humaine dans les objectifs et d'en faire mention de façon explicite dans un Accord révisé. Cela permettra également de cerner les lacunes touchant la santé humaine dans les activités de recherche sur les Grands Lacs, de définir le cadre, le contexte et la portée des objectifs spécifiques de l'Accord et, par ricochet, d'aider les Parties à établir leurs priorités en matière de santé environnementale.

La reconnaissance explicite de la santé humaine dans l'Accord raffermirait les liens de celui-ci avec le Traité des eaux limitrophes, dont un des objectifs est que les « eaux limitrophes non plus que celles qui coupent la frontière ne seront d'aucun côté contaminées au préjudice des biens ou de la santé de l'autre côté ». L'Accord serait également plus conforme à l'approche écosystémique.

Recommandation n° 5

La Commission recommande que l'Accord contienne une définition de la santé humaine, que la santé humaine soit mieux intégrée aux buts et aux objectifs de l'Accord et qu'elle soit incluse dans le Plan d'action binational.

V. MISE EN ŒUVRE ET RESPONSABILISATION

Comme nous l'indiquerons dans le 13^e *Rapport biennal sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, la Commission regrette que l'Accord ne contienne pas de dispositions claires sur la responsabilisation qui préciseraient :

- les mesures à prendre pour protéger et rétablir l'écosystème du bassin des Grands Lacs;
- les objectifs précis de ces mesures et leur calendrier de mise en œuvre en vue de l'atteinte de résultats;
- les entités qui doivent rendre compte des progrès réalisés;
- les indicateurs de rendement à utiliser;
- les évaluations à faire afin de mesurer le niveau de succès ou d'échec.

La lenteur avec laquelle les politiques et les programmes prévus dans l'Accord sont mis en œuvre est due, en partie, à l'absence de suivi des engagements. Les consultations et les programmes de surveillance n'ont pas été réalisés au rythme requis par l'Accord non plus que l'établissement de rapports, et de nombreuses échéances précisées dans l'Accord n'ont pas été respectées.

Les gouvernements n'ont généralement pas fourni les données requises pour renseigner le public sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et sur les progrès en matière d'assainissement, et ce, dans une langue facile à comprendre par des profanes. Pour cette raison, il leur a été extrêmement difficile d'exiger que les Parties responsables prennent les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs de l'Accord. Une autre difficulté tient au fait que, si l'Accord contient des dispositions sur l'évaluation continue des progrès et les modifications, celles-ci ont rarement été appliquées dans le passé et elles ne l'ont jamais été depuis 1987.



Il conviendrait dans un premier temps que les instances supérieures des deux gouvernements fédéraux reconnaissent la place prépondérante qu'occupe l'Accord dans les relations canado-américaines ainsi que l'importance des Grands Lacs pour les deux pays, et que les deux pays s'engagent à faire de l'atteinte des objectifs de l'Accord une priorité. La signature du nouvel Accord par le président des États-Unis et le premier ministre du Canada, comme ce fut le cas en 1972, témoignerait de cette reconnaissance et de cet engagement. En outre, l'Accord devrait être approuvé par le Congrès américain et le Parlement canadien afin d'augmenter les chances que des pouvoirs et des ressources suffisantes soient octroyés en vue de sa mise en œuvre. De plus, l'Accord pourrait figurer en permanence à l'ordre du jour des rencontres entre le ministre des Affaires étrangères du Canada et le secrétaire d'État des États-Unis.

Outre ces engagements et consultations de haut niveau, il est essentiel que les efforts déployés par les deux pays en vue de l'atteinte des objectifs de l'Accord soient gérés ou coordonnés à l'échelle binationale, et ce, de façon continue. La Commission est convaincue que cela est possible, car les objectifs de l'Accord sont compatibles avec ceux des deux pays, même si les termes employés pour exprimer ces objectifs et les processus mis en place dans les politiques et lois des deux pays diffèrent souvent.

Dans le cadre de l'Accord actuel, les premiers pas vers une coordination binationale ont été franchis avec la création du Comité exécutif binational (CEB), présidé par des hauts fonctionnaires de l'Environmental Protection Agency des États-Unis et d'Environnement Canada. La Commission est d'avis qu'il est maintenant nécessaire de mettre en place un nouveau mécanisme doté d'un mandat clair et ayant une composition élargie.

L'Accord révisé de 1987 stipule que les Parties, en collaboration avec les gouvernements des États et de la Province, doivent se réunir deux fois par année afin de coordonner leurs plans respectifs d'exécution de l'Accord et d'évaluer les progrès accomplis⁷. C'est ainsi que le CEB a vu le jour. Toutefois, le CEB n'est pas mentionné en tant qu'organisation dans l'Accord; son mandat et sa composition ne sont pas clairement précisés et il ne s'est pas acquitté entièrement des tâches de coordination et d'évaluation prévues dans l'Accord. En outre, l'aspect responsabilisation fait problème car on ne sait pas au juste de qui relève le CEB.

Par conséquent, la Commission recommande la dissolution du CEB et la création d'un Comité binational de coordination (CBC) qui serait officialisé dans le nouvel Accord. Le CBC aurait une composition plus large que le CEB; ses membres proviendraient des ministères et organismes fédéraux, des gouvernements des États et de la Province et des administrations municipales responsables de la mise en œuvre des programmes qui appuient l'atteinte des objectifs de l'Accord. En outre, il devrait accueillir des représentants des tribus et des Premières nations. Il est important que les membres du CBC soient des hauts fonctionnaires habilités à agir au nom de leurs ministères, organismes ou organisations respectifs et à signer des ententes opérationnelles.

L'objet et la composition du CBC devraient être précisés dans l'Accord, et un mandat officiel devrait y être annexé de façon à ce que tous comprennent bien son rôle et ses responsabilités. La Commission pense que le CBC devra se réunir au moins quatre fois par année pour s'acquitter de ses responsabilités. Chaque réunion devrait être ouverte en partie au public.

Une des tâches principales du CBC serait de superviser l'élaboration, la diffusion et la mise en œuvre

du Plan d'action binational décrit plus loin dans le présent document. Selon la Commission, la coordination des programmes de chaque pays constituera un volet important de ce travail. À cet égard, le CBC serait l'équivalent binational des deux comités de gestion qui supervisent respectivement la Collaboration régionale pour les Grands Lacs des États-Unis et l'Accord Canada-Ontario concernant l'écosystème du bassin des Grands Lacs. Les Parties devraient envisager d'alterner la coprésidence américaine et canadienne parmi les membres fédéraux plutôt que de confier les postes en permanence aux représentants de l'Environmental Protection Agency des États-Unis et d'Environnement Canada.

En outre, le CBC gèrerait et coordonnerait l'élaboration des examens et des rapports triennaux recommandés par la Commission afin de documenter les progrès pour mettre en œuvre les mesures décrites dans le Plan d'action binational. Ces rapports devraient indiquer au public et à la Commission si les engagements spécifiques pris aux termes de l'Accord et du Plan d'action binational ont été respectés. Le CBC jouerait aussi un rôle majeur dans l'examen détaillé de l'Accord et du Plan d'action national qui aurait lieu tous les 12 ans.

En ce qui a trait à la responsabilisation, la Commission recommande que le CBC relève d'un Comité directeur composé des responsables politiques des ministères et organismes fédéraux chargés de la mise en œuvre des programmes qui ont des effets sur la qualité des eaux du bassin des Grands Lacs. Du côté américain, les membres du comité pourraient provenir du Great Lakes Interagency Task Force établi en vertu d'un décret présidentiel en mai 2005. Du côté canadien, les membres pourraient inclure les ministres fédéraux qui ont signé l'Accord Canada-Ontario concernant l'écosystème du bassin des Grands Lacs. Le Comité directeur et le CBC seraient constitués d'un nombre égal de représentants canadiens et américains.

Le nouvel Accord devrait traiter de façon explicite de la responsabilisation en exigeant que le CBC établisse dans le Plan d'action binational un processus formel afin de définir :

- des indicateurs de rendement ayant trait à la santé écologique de l'écosystème du bassin des Grands Lacs et à la prestation, l'efficacité et les résultats des programmes;

⁷ Voir l'article X, paragraphe 3, de l'Accord actuel.

- des normes (ou des données de référence) permettant d'évaluer le rendement;
- les agences ou organismes responsables de l'évaluation du rendement;
- des dispositions pour la communication des résultats de l'évaluation du rendement au public.

Par conséquent, l'Accord devrait préciser le rôle de la Commission dans l'évaluation des progrès et obliger les Parties à demander officiellement la tenue d'audiences de surveillance périodiques par le Congrès des États-Unis et le Parlement du Canada.

Recommandation n° 6

La Commission recommande que le nouvel Accord :

- *soit signé par le président des États-Unis et le premier ministre du Canada et approuvé par le Congrès des États-Unis et le Parlement du Canada de façon à confirmer qu'il est un instrument important de la coopération binationale dans le domaine de l'environnement et à faciliter sa mise en œuvre;*
- *établisse, au niveau politique, un Comité directeur binational de l'Accord relatif à la qualité dans les Grands Lacs, composé des chefs des ministères et organismes fédéraux compétents, pour superviser la mise en application de l'Accord;*
- *mette sur pied un Comité binational de coordination, qui relèvera du Comité directeur de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et qui sera composé de hauts fonctionnaires des ministères et des organismes fédéraux, des États et de la Province, des municipalités, ainsi que des représentants des tribus et des Premières nations, habilités à agir au nom de leurs organisations respectives et à signer des ententes opérationnelles;*
- *prévoit que le CBC sera présidé par des représentants des gouvernements fédéraux des États-Unis et du Canada, possiblement en alternance, et que son mandat sera précisé dans l'Accord;*
- *exige que le Plan d'action binational comporte des dispositions pour assurer la reddition de compte par l'établissement de rapports d'étape triennaux fondés sur des mesures significatives du rendement;*
- *prévoit la présentation de rapports d'étape à la Commission et au public, l'évaluation de ces rapports par la Commission et la tenue périodique d'audiences de surveillance par les comités législatifs fédéraux des deux pays.*

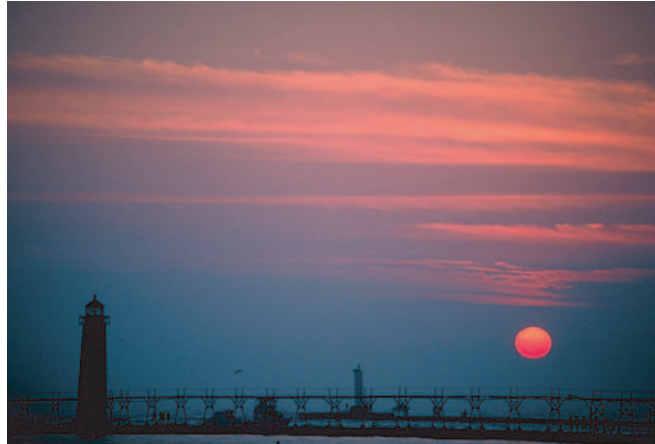
VI. LE PLAN D'ACTION BINATIONAL

L'article VI de l'Accord actuel, qui porte sur les programmes et autres mesures, n'est pas assez étoffé pour assurer la protection et la restauration des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs. À quelques exceptions près, il s'agit d'une liste de programmes qui ne précise pas les responsables de leur mise en œuvre, les mesures à prendre et l'échéancier à respecter. De l'avis de la Commission, ces lacunes représentent une des faiblesses fondamentales de l'Accord actuel et devraient être comblées dans un nouvel Accord.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la Commission estime que les Parties devraient élaborer un Plan d'action binational souple, distinct de l'Accord mais requis par celui-ci, qui précise les mesures à prendre et les entités responsables, comporte des calendriers de mise en œuvre et prévoit un examen et une mise à jour à intervalles réguliers. Le Plan devrait également prévoir des mesures efficaces de surveillance et de contrôle.

De l'avis de la Commission, le Plan d'action binational devrait contenir des dispositions relatives à la présentation de rapports d'étape triennaux à la Commission et au public et à la tenue d'un examen exhaustif parallèlement à l'examen de l'Accord. Les rapports triennaux, qui seraient fondés sur des mesures significatives du rendement, permettraient d'effectuer des ajustements à mi-parcours.

La Commission reconnaît que la mise en œuvre du Plan incombera en grande partie aux autorités nationales des deux pays. Le Plan devrait donc mentionner explicitement les lois, les règlements et les programmes fédéraux, étatiques et provinciaux sur lesquels s'appuieront les deux pays pour atteindre les objectifs de l'Accord. Les gouvernements des États et de la Province, les municipalités, ainsi que les tribus et les Premières nations, qui exécutent bon nombre des programmes essentiels à la protection et à la restauration des eaux des Grands Lacs, devraient participer à l'élaboration et à la mise en œuvre du Plan avec les organismes fédéraux des deux pays.



De l'avis de la Commission, il faudrait tenir compte des éléments suivants lors de l'élaboration du premier Plan d'action binational aux termes d'un nouvel Accord :

- **Dispositions sur la responsabilisation** – Chaque élément du Plan devrait être assorti d'objectifs et d'engagements précis, d'indicateurs du rendement qui serviront à mesurer les progrès accomplis, d'un échéancier et des noms des entités responsables.
- **Coordination** – Pour chacun des éléments, on devrait déterminer les aspects qui feront l'objet d'une coordination binationale et indiquer comment les lois et les programmes nationaux seront utilisés afin d'atteindre les objectifs fixés. On devrait encourager les organismes ayant des mandats similaires (p. ex. la Garde côtière américaine et Transports Canada) à procéder à une planification binationale conjointe.
- **Intégration** – Même s'il est pratique de traiter des processus chimiques, physiques et biologiques dans des programmes distincts, le Plan devrait reconnaître leur interaction et prévoir, si possible, l'intégration des programmes. Par exemple, les programmes de lutte contre l'eutrophisation axés sur la réduction de la charge de nutriments provenant de sources ponctuelles ou diffuses devraient tenir compte du fait que l'eutrophisation

peut également être attribuable à la libération de nutriments par les moules zébrées. De même, il faut lutter contre les espèces aquatiques envahissantes de toutes origines (eau de ballast, eau délestée par les navires, poissons comestibles vivants, aquariums et jardins aquatiques, etc.).

- **Activités nationales** – On devrait recenser les lois, règlements et plans opérationnels qui seront utilisés pour mettre en œuvre le Plan d'action binational. Mentionnons, notamment, l'Accord Canada-Ontario concernant l'écosystème du bassin des Grands Lacs et, du côté américain, la Stratégie de collaboration régionale pour les Grands Lacs (Great Lakes Regional Collaboration Strategy to Restore and Protect the Great Lakes)⁸. Des dispositions devraient également mentionner les activités régionales et municipales de planification pertinentes au Plan d'action binational.
- **Gestion adaptative** – Le Plan devrait comprendre des dispositions appropriées sur la surveillance, le contrôle et la responsabilisation afin d'évaluer si les objectifs sont en voie d'être atteints et de déterminer le moment où ils seront atteints, ainsi que des dispositions sur la modification et la mise à jour du Plan en fonction des résultats obtenus. Cela devrait comprendre la surveillance conjointe par des organismes, axée sur la surveillance de chaque lac en alternance, et, le cas échéant, la surveillance par des bénévoles.
- **Gestion des données** – Actuellement, des quantités considérables de données sont recueillies dans l'ensemble du bassin; toutefois, comme leur diffusion et leur partage font problème, leur utilité est restreinte. Le Plan devrait donc prévoir l'accès aux données de surveillance et de contrôle et leur gestion.
- **Rapports** – Comme nous l'avons déjà mentionné, la Commission croit que la publication de rapports d'étape triennaux réduira le nombre de documents et le nombre d'heures consacrées à leur préparation, permettra de consacrer plus de temps à la mise en œuvre du Plan et rendra les rapports plus substantiels et significatifs. Les rapports devraient se concentrer sur le Plan, mesurer

les progrès réalisés dans l'atteinte de ses objectifs et indiquer quels ajustements doivent être faits afin d'en maximiser l'efficacité.

- **Recherche** – La recherche a toujours constitué un aspect important de l'Accord actuel, et cela ne devrait pas changer dans un nouvel Accord. Le Plan devrait inclure une stratégie de coordination de la recherche qui encadrera les activités de recherche coopérative et internationale dans les Grands Lacs. Les organismes fédéraux participants devraient aider le Comité binational de coordination à élaborer une stratégie qui comprendra notamment un processus interorganismes binational afin d'établir et d'examiner les priorités de recherche, compte tenu des objectifs du Plan.
- **Surveillance et contrôle** – La surveillance et le contrôle sont des activités transversales qui doivent soutenir le Plan d'action binational dans son ensemble. Dans le passé, les mesures à prendre dans ce domaine et les organismes responsables n'ont pas été clairement établis. La Commission croit que le Plan devrait fournir une orientation claire aux gouvernements quant aux programmes de surveillance et de contrôle requis, comme ceux portant sur la qualité et le volume des eaux de surface et des eaux souterraines – dans les aquifères, les affluents, les voies interlacustres et les lacs. De telles données sont nécessaires, par exemple, au calcul de la charge, à l'élaboration d'indicateurs valables ou à l'évaluation des effets de l'état de l'environnement sur l'écosystème et la santé humaine. À cet égard, il faudrait examiner les indicateurs établis par la Conférence sur l'état de l'écosystème des Grands Lacs (CEEGL) afin de déterminer ceux qui sont le plus appropriés au Plan d'action national, et ce dernier devrait comprendre des dispositions en matière de surveillance de ces indicateurs.

Le Plan d'action binational devrait être parachevé et présenté au public dans les douze mois suivant l'entrée en vigueur du nouvel Accord et engager les Parties à fournir les ressources humaines et financières nécessaires à sa mise en œuvre.

Comme nous l'avons déjà indiqué dans le présent rapport spécial, la Commission estime que le Comité binational de coordination devrait élaborer le Plan d'ac-

⁸ L'Accord Canada-Ontario 2002-2007 est accessible à http://www.on.ec.gc.ca/laws/coa/agreement_f.html. La Stratégie de collaboration régionale pour les Grands Lacs est accessible à www.gllrc.us [en anglais seulement].

tion binational. Selon toute probabilité, le Comité s'inspirera des annexes de l'Accord actuel, des questions soulevées durant l'examen de l'Accord, de la Stratégie de collaboration régionale pour les Grands Lacs (États-Unis) et de l'examen de l'Accord Canada-Ontario concernant l'écosystème du bassin des Grands Lacs. De l'avis de la Commission toutefois, les priorités qui suivent devraient influencer l'élaboration du Plan :

a) Charge excessive de nutriments – La gestion des nutriments est essentielle au maintien de la santé de l'écosystème. L'eutrophisation qui afflige à nouveau les lacs fait ressortir l'urgence de réexaminer le problème de la charge excessive de nutriments ainsi que les modèles de recherche à la base des programmes de réduction du phosphore dans les années 1970 et 1980. Il faut notamment mieux surveiller les apports de phosphore de sources ponctuelles ou diffuses et évaluer les causes de l'augmentation de la charge d'azote et les effets sur la santé de l'écosystème.

b) Contaminants toxiques – Bien que l'Accord actuel vise une vaste gamme de contaminants toxiques, la plupart des mesures qui ont été prises ont porté sur les substances chimiques organiques persistantes. Néanmoins, les problèmes récurrents de contamination montrent qu'il est nécessaire d'évaluer l'efficacité de la Stratégie binationale relative aux toxiques, qui est issue de l'Accord. Les lacs continuent à recevoir des substances toxiques persistantes de diverses sources ponctuelles ou diffuses, et tous les Grands Lacs et leurs tributaires continuent de faire l'objet d'avis visant à limiter la consommation de poisson dans le but de protéger la santé humaine. De plus, les produits pharmaceutiques, les agents ignifuges, les composés perfluorés, les pesticides et les produits de soins personnels représentent de nouvelles menaces chimiques à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, et leurs effets sur les humains ne sont pas encore très bien compris. Le Plan d'action binational devrait donc viser les substances chimiques à la fois existantes et nouvelles qui suscitent des préoccupations. Il devra probablement s'appuyer sur une combinaison de programmes et processus réglementaires d'application volontaire, nouveaux ou modifiés, et prévoir des mécanismes de surveillance et de recherche pour favoriser une meilleure compréhension et stimuler l'action. Le Plan devrait faire une place de

choix à l'élimination quasi totale et à l'interdiction totale de rejet, qui sont des valeurs fondamentales de l'Accord actuel, ainsi qu'aux stratégies de protection de la santé humaine.

c) Déversements – Les déversements de produits chimiques, d'huiles et d'hydrocarbures ainsi que les déchets peuvent avoir des impacts majeurs sur la qualité de l'eau des Grands Lacs. Des programmes améliorés de surveillance, la détection précise des déversements et des méthodes de notification simplifiées sont requis pour réduire les effets négatifs des déversements sur la santé humaine et l'écosystème. Le Plan d'action binational devrait améliorer l'efficacité du Plan d'urgence bilatéral Canada-États-Unis en cas de pollution des eaux, faciliter la coordination transfrontalière entre les organismes et améliorer l'échange de renseignements sur les déversements entre les organismes d'intervention des deux pays. Le Plan devrait aussi améliorer l'éducation du public et assurer de bonnes communications transfrontalières avec les usagers des ressources en eau au sujet des mesures de protection qu'ils devraient prendre en cas de déversement.

d) Biodiversité – Des écosystèmes diversifiés sur le plan biologique remplissent diverses fonctions environnementales et écologiques, fournissent des ressources naturelles d'une grande valeur économique, présentent une bonne résistance aux maladies, aux contraintes climatiques et aux espèces envahissantes, favorisent une stabilité écosystémique et sont d'une grande beauté esthétique. Or, les changements d'utilisation des terres ainsi que la dégradation et la destruction des habitats menacent la biodiversité. Les deux gouvernements fédéraux jouent un rôle dans la protection de la biodiversité. De façon générale cependant, la protection de la biodiversité incombe à une multitude d'organismes régionaux et locaux, gouvernementaux ou non. Le Plan devrait assurer la coordination de ces programmes.

e) Espèces envahissantes – L'introduction continue d'espèces aquatiques envahissantes affecte

⁹ La Commission des pêcheries des Grands Lacs, créée en 1955 aux termes de la Convention sur les pêcheries des Grands Lacs, est responsable de la lutte contre la lamproie marine, une espèce envahissante.

l'écologie des lacs et entraîne des conséquences économiques. Le Plan devrait être axé sur la prévention et tenir compte de toutes les voies d'entrée possibles : eau de ballast et eau délestée des navires océaniques, canaux, poissons comestibles vivants, aquariums et jardins aquatiques. Le Plan devrait prévoir des mesures de confinement des espèces envahissantes déjà établies dans les Grands Lacs⁹.

- f) Hydrologie** – La protection, le rétablissement et l'amélioration des processus naturels, des voies d'écoulement et des relations fonctionnelles sont essentiels au maintien de l'intégrité écologique. Le Plan devrait traiter des échanges et les liaisons hydrauliques entre les affluents, les eaux souterraines et les lacs. Il devrait aussi porter sur les processus hydrologiques riverains et sur le rétablissement de conditions naturelles ou quasi naturelles, si possible. À cette fin, il faudrait envisager d'enlever les barrages désaffectés ou inutilisés sur les affluents et de prendre d'autres mesures pour rétablir les liaisons entre les Grands Lacs et leurs affluents.
- g) Eaux souterraines** – Selon des données récentes, les apports d'eau souterraine dans les Grands Lacs sont plus importants que ce qu'on croyait jusqu'à maintenant. Le Plan d'action binational devrait contenir des dispositions relatives à la surveillance, à la recherche et à l'évaluation afin de mieux comprendre l'impact des apports d'eau souterraine sur la qualité et le volume des eaux des Grands Lacs. À tout le moins, le Plan devrait exiger la normalisation des protocoles de cartographie, d'échantillonnage et d'analyse utilisés pour surveiller la contamination des eaux souterraines et ses effets sur la pollution des Grands Lacs et pour faire rapport à ce sujet. Le Plan devrait aussi encourager la conduite de recherches sur les variations spatiales et temporelles de la recharge des eaux souterraines, sur l'état des ressources en eau souterraine et sur le rôle du réapprovisionnement, du stockage et de l'émergence des eaux souterraines dans l'écosystème du bassin des Grands Lacs.
- h) Habitat** – Les terres hautes, les rives, les milieux humides, les îles et les récifs immergés fournissent un habitat à plusieurs espèces et complexes de communautés biologiques. Le Plan devrait traiter de la protection, de la création et du rétablissement des habitats. Dans la mesure du possible, on devrait recourir à des techniques d'ingénierie légère qui font appel à des plantes indigènes. Dans les secteurs de réaménagement des rives, on devrait utiliser des blocs rocheux et d'autres matériaux du même type plutôt que des brise-lames de béton et des palplanches d'acier afin de mettre en valeur l'habitat aquatique, d'adoucir l'interface terre-eau et d'améliorer l'intégrité écologique des rives.
- i) Changements climatiques** – Les changements climatiques, en particulier le réchauffement de la planète, affectent déjà l'intégrité chimique, physique et biologique de l'écosystème du bassin des Grands Lacs. On comprend encore mal le rythme et l'importance des répercussions possibles, mais toute modification du niveau et de la qualité des eaux causée par les changements climatiques peut avoir des répercussions sur les communautés biologiques et, donc, sur les humains, les espèces sauvages, les poissons et les milieux humides. Le Plan devrait prévoir l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie d'adaptation aux changements climatiques.
- j) Sources atmosphériques de pollution** – Aux termes de l'annexe 15 de l'Accord actuel, des progrès considérables ont été accomplis dans la compréhension de l'importance de l'air comme source de contaminants toxiques dans les Grands Lacs. On devrait poursuivre ce travail dans le cadre du Plan et y inclure la surveillance des apports de nutriments dus au transport atmosphérique à longue distance de contaminants. Ces nutriments devraient comprendre le phosphore et l'azote (particules de nitrate, acide nitrique, ammoniac et particules d'ammonium).
- k) Aménagement du littoral et étalement urbain** – Si la tendance se maintient, l'urbanisation du bassin des Grands Lacs donnera lieu à l'aménagement continu du littoral et à l'étalement des villes, avec ou sans accroissement démographique. Dans les deux cas, il y aura dégradation de la qualité de l'eau due au ruissellement, à la pollution atmosphérique et à la contamination des eaux souterraines, réduction de l'habitat du poisson et de la faune et disparition de milieux hu-

mides. Le Plan devrait préciser les programmes et les mesures à mettre en œuvre, s'il y a lieu, pour préserver et restaurer les rives des Grands Lacs et protéger ainsi la qualité de l'eau de ceux-ci. Le Plan devrait également tenir compte des conséquences d'une urbanisation incessante et prévoir l'élaboration de stratégies appropriées.

- 1) Eaux côtières** – Les eaux côtières sont des liens écologiques essentiels entre les bassins hydrographiques, les affluents et les eaux pélagiques des Grands Lacs. Elles sont également les plus près et les plus accessibles au public. Toutefois, l'Accord actuel est centré surtout sur les eaux libres des lacs et sur certains secteurs préoccupants situés principalement à l'embouchure des affluents, des baies et des voies interlacustres. Par comparaison, les eaux côtières ont été négligées, bien qu'elles influent considérablement sur la qualité des eaux pélagiques des Grands Lacs. Le Plan d'action national devrait inclure des dispositions concernant l'élaboration et la mise en œuvre de programmes axés sur les eaux côtières.

Recommandation n° 7

La Commission recommande que, pendant l'élaboration du Plan d'action binational, le Comité binational de coordination :

- intègre des dispositions concernant l'établissement de buts précis et atteignables, la responsabilisation, la coordination binationale, l'intégration des programmes, la gestion adaptative, la gestion des données, la présentation de rapports de fond, la recherche, la surveillance et le contrôle;*
- prévoit des activités pour gérer les charges excessives de nutriments, s'attaquer aux substances chimiques préoccupantes (existantes et nouvelles), améliorer la prévention des déversements et les mesures d'intervention, lutter contre les espèces envahissantes, rétablir et préserver les*

processus hydrologiques, comprendre et prévenir les effets de la pollution des eaux souterraines, protéger, créer et restaurer l'habitat, s'adapter aux changements climatiques, surveiller les sources atmosphériques de pollution, réduire l'impact de l'aménagement des rives et de l'étalement urbain, et améliorer la qualité des eaux côtières.

Comme la Commission l'a déjà mentionné, les bassins hydrographiques devraient servir de cadres opérationnels dans l'Accord pour protéger et rétablir l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs. Pour ce qui est du Plan d'action binational, cela implique d'établir des liens entre l'aménagement des bassins hydrographiques, les plans d'assainissement (PA) et les plans d'aménagement panlacustre (PAP). En règle générale, les PA ne visent que les secteurs aval des bassins hydrographiques situés près des ports, l'embouchure des affluents et les voies interlacustres. La communication et la coopération entre les responsables des PA et les responsables des plans d'aménagement du bassin hydrographique dans les secteurs d'amont ou des plans d'aménagement panlacustre (PAP) sont souvent insuffisantes. Le Plan d'action binational devrait améliorer les liens entre tous les plans, de façon à réduire plus rapidement et plus efficacement la pollution des terres et des affluents et, par ricochet, de mieux protéger la qualité de l'eau des Grands Lacs.

La Commission constate avec satisfaction que plusieurs PAP ne visent plus seulement les polluants critiques et qu'ils ont intégré une approche écosystémique et une perspective globale du bassin hydrographique. Dans le contexte d'une accélération des progrès en vue de protéger et de restaurer les eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs, les PAP peuvent devenir le mécanisme principal par lequel les divers éléments du Plan d'action binational seront regroupés et intégrés. Un tel mécanisme favorisera en outre la participation d'un plus grand nombre d'administrations, d'organismes et de programmes à mise en œuvre du Plan.

VII. LE RÔLE DE LA COMMISSION

Au début des années 1970, la Commission représentait pour les Parties la principale tribune pour examiner les problèmes de qualité de l'eau dans les Grands Lacs, échanger de l'information et évaluer les progrès réalisés par les Parties dans l'atteinte des objectifs de l'Accord. Des personnes clés des ministères et organismes fédéraux, des États et de la Province avaient alors été assignées à ces activités. Ces efforts communs ont aidé les deux pays à progresser dans l'étude et la résolution des problèmes de qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

Depuis, de nouveaux organismes gouvernementaux ont été créés, et les lois et les règlements ont été étoffés. Les Parties ont établi de nouveaux mécanismes, tels le Comité exécutif binational, la Stratégie binationale relative aux toxiques et la Conférence sur l'état de l'écosystème des Grands Lacs, qui remplissent maintes fonctions dévolues à la Commission. Elles ont également apporté des changements au processus d'établissement de rapports. Tous ces développements ont modifié le rôle de la Commission.

L'utilité spéciale de la Commission découle en grande partie du Traité des eaux limitrophes de 1909 qui précise que la Commission doit fonctionner en tant qu'organisme binational plutôt que bilatéral. Cela signifie que les commissaires s'efforcent de servir au mieux les intérêts des deux pays et de rendre des décisions consensuelles, et que les groupes consultatifs de la Commission sont composés d'un nombre égal de membres canadiens et américains qui agissent à titre personnel et professionnel et non comme représentants de leurs ministères ou organismes.

Ce modèle de fonctionnement particulier de la Commission permet à des résidents des deux pays — spécialistes ou simples citoyens — de se rencontrer et de collaborer à la résolution de problèmes communs. La Commission peut remplir cette fonction parce qu'elle a accès aux connaissances scientifiques et aux politiques



les plus récentes par l'intermédiaire de ses conseils consultatifs¹⁰ et qu'elle comprend bien les inquiétudes de la population grâce à ses conférences biennales et autres rencontres. Les résultats de ces activités sont recensés dans les rapports biennaux sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et dans les nombreux rapports spéciaux publiés par la Commission et ses Conseils, lesquels évaluent les progrès accomplis, analysent les problèmes ou recommandent la prise de mesures.

Conformément à l'article IX du Traité des eaux limitrophes de 1909, les deux gouvernements peuvent demander à la Commission d'examiner certaines questions et d'en faire rapport. Aux termes de l'article VII de l'Accord, la Commission a comme mandat non seulement d'aider à mettre en œuvre l'Accord mais aussi de décrire la façon de le faire.

En outre, la Commission peut aussi aider les Parties en procédant à des études spéciales à leur demande, conformément à l'article IX du Traité des eaux limitrophes qui autorise les Parties à renvoyer toute question à l'examen de la Commission qui en fera rapport.

¹⁰ À l'heure actuelle, le Conseil de la qualité de l'eau des Grands Lacs, le Conseil scientifique consultatif des Grands Lacs, le Conseil des gestionnaires de recherche des Grands Lacs, le Conseil consultatif international sur la qualité de l'air et le Groupe de travail des professionnels de la santé sont les principaux groupes de la Commission qui la conseillent au sujet de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

Depuis 1972 toutefois, aucune question précise portant sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs n'a été renvoyée à la Commission de cette manière¹¹. Le Conseil de la qualité de l'eau des Grands Lacs, composé en grande partie de représentants des gouvernements, a recommandé que les deux pays demandent à la Commission de les aider à établir des objectifs binationaux de qualité de l'eau pour chacun des lacs, à élaborer des indicateurs de changement et de progrès, et à coordonner et examiner les plans de travail.

L'examen de l'Accord est l'occasion de porter un regard neuf sur la façon dont la Commission peut aider les deux pays à atteindre leurs objectifs. La Commission est d'avis qu'elle peut être particulièrement utile en se penchant sur les problèmes que les Parties jugent difficiles à résoudre, en les aidant à élaborer des programmes concertés, en examinant les problèmes nouveaux et en tenant des consultations publiques.

La Commission estime également que, si les Parties lui fournissent les renseignements dont elle a besoin, elle pourrait contribuer à évaluer les progrès accomplis dans l'atteinte des objectifs de l'Accord. Bien que l'Accord actuel oblige les Parties à fournir à la Commission de tels renseignements, ces derniers ne lui ont généralement pas été communiqués en temps voulu ou de façon assez détaillée pour qu'elle puisse s'acquitter efficacement de ses responsabilités. Le nouvel Accord devrait remédier à cette situation. En outre, afin de respecter les échéanciers proposés relativement au Plan d'action binational, il devrait être fait mention dans le nouvel Accord que la Commission préparera des rapports triennaux au lieu des rapports biennaux prévus dans l'Accord actuel.

Pour s'acquitter de son mandat, la Commission estime qu'elle doit demander des conseils à un plus large éventail d'intervenants et veiller à ce que ses recommandations aux Parties intègrent mieux la science et la politique. Après discussion avec ses conseils consultatifs, la Commission a conclu que les conseils mentionnés dans l'Accord actuel — le Conseil de la qualité de l'eau des Grands Lacs et le Conseil consultatif scientifique des Grands Lacs — devraient être maintenus, sous réserve de quelques changements. Par exemple, il faut élargir leur composition et

améliorer la collaboration entre eux de manière que leurs points de vue, connaissances et savoir-faire puissent être exploités de façon optimale pour fournir à la Commission des avis complémentaires en temps opportun sur des questions précises. Les deux conseils devraient être mentionnés dans le nouvel Accord, comme c'est le cas actuellement. Toutefois, la Commission estime qu'il devrait lui incomber de définir le mandat des deux conseils, et ce, en collaboration avec les Parties, au lieu que ces mandats soient annexés à l'Accord, comme c'est actuellement le cas. Ainsi, la Commission aurait la souplesse voulue pour apporter des changements aux conseils lorsque les circonstances l'exigent. Comme par le passé, la Commission continuera d'établir des groupes spéciaux ou d'autres groupes consultatifs au besoin.

La Commission estime aussi qu'elle peut apporter beaucoup à la communauté des Grands Lacs. Beaucoup d'intérêts divers, allant de l'industrie et des groupes environnementaux aux organismes gouvernementaux, se penchent actuellement sur les problèmes qui affligent les Grands Lacs. Il est important qu'ils puissent se réunir de temps à autre afin d'échanger des informations, de repérer les synergies possibles, d'élaborer des plans d'action conjoints, le cas échéant, de coordonner leur travail et de se consulter. L'Accord devrait demander à la Commission de faciliter ces interactions sur une base régulière par divers moyens, y compris des conférences. Ces conférences pourraient être biennales, de manière à les distinguer d'autres initiatives des Parties liées aux rapports triennaux et d'encourager la collaboration et la communication entre les groupes d'intérêt.

Depuis 1978, la Commission a tenu des réunions biennales, notamment pour donner l'occasion au public de s'exprimer sur les progrès accomplis dans le cadre de l'Accord et de diffuser ses rapports biennaux sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Comme cet exercice tirerait grandement profit de consultations sur les rapports d'étape triennaux proposés qui se tiendraient à l'échelle du bassin, la Commission modifierait ses réunions biennales à cette fin.

Le succès du Plan d'action binational et l'utilité des rapports d'étape connexes dépendront en grande partie de l'efficacité des activités de recherche et de surveillance. Aux termes de l'Accord, la Commission pourrait être chargée d'évaluer régulièrement les besoins en matière de recherche et de surveillance.

¹¹ L'Accord de 1972 comporte deux renvois. Ils portent sur la pollution attribuable à l'utilisation des terres et à la qualité de l'eau dans les lacs Huron et Supérieur.

Recommandation n° 8

La Commission recommande que, conformément au Traité des eaux limitrophes, le nouvel Accord attribue à la Commission un rôle plus significatif :

- *la Commission devrait être tenue de présenter aux Parties, au Comité directeur des Grands Lacs, au Comité binational de coordination et au public un rapport triennal dans lequel elle évaluera les progrès accomplis dans l'atteinte des buts et objectifs de l'Accord. Ce rapport comprendrait deux parties : a) une synthèse des opinions du public, fondée sur les consultations tenues dans tout le bassin par la Commission sur les rapports d'étape triennaux rédigés dans le cadre du Plan d'action binational; et b) l'évaluation et l'avis indépendants de la Commission;*
- *la Commission devrait toujours être autorisée à publier en tout temps des rapports spéciaux portant sur des problèmes nouveaux ou existants qui nécessitent une attention particulière et une évaluation des besoins en recherche, en surveillance et en contrôle, ou sur toute autre question touchant les objectifs de l'Accord;*
- *en recourant au processus de renvoi mentionné dans l'article IX du Traité des eaux limitrophes, les Parties devraient demander plus souvent à la Commission de réaliser des études spéciales sur des questions précises qui les préoccupent et lui fournir les ressources nécessaires à cette fin;*
- *la Commission devrait être chargée d'organiser une rencontre biennale des parties intéressés afin de faciliter la communication et la coopération entre les organisations gouvernementales et non gouvernementales du bassin des Grands Lacs.*

Le Conseil de la qualité de l'eau, le Conseil consultatif scientifique et le nouveau forum biennal multipartite seraient appuyés par le Bureau régional des Grands Lacs. La Commission et les Parties devraient déterminer conjointement les autres fonctions que pourrait remplir la Commission afin d'aider les Parties à atteindre les objectifs de l'Accord. Par l'entremise du Conseil des gestionnaires de recherche des Grands Lacs, par exemple, elle pourrait participer à la mise en œuvre de la stratégie de coordination de la recherche dont l'inclusion dans le Plan d'action binational a été proposée.

Dans les six mois suivant la signature de l'Accord, la Commission présentera aux Parties un projet de budget détaillé, assorti d'un plan organisationnel et d'un plan opérationnel dont elle aura besoin pour s'acquitter de ses responsabilités. Étant donné que la Commission recommande que l'Accord soit approuvé par le Congrès des États-Unis et par le Parlement du Canada, elle estime que son rôle devrait être établi dans un renvoi officiel aux termes de l'article IX du Traité des eaux limitrophes, comme c'est le cas actuellement.

VIII. Conclusion

La Commission espère que l'examen débouchera sur un nouvel Accord par lequel les Parties s'engageront à fournir les ressources nécessaires à la mise en œuvre, dans les deux pays, de programmes et d'initiatives visant à rétablir et à améliorer la qualité des eaux du bassin des Grands Lacs et celle de l'écosystème dans son ensemble, et qui inspirera l'ensemble de la communauté des Grands Lacs, de part et d'autre de la frontière.

En formulant son avis aux Parties, la Commission s'est attachée à maintenir un équilibre entre la protection des Grands Lacs et de leurs ressources, d'une part, et leur utilisation à des fins sociales et économiques, d'autre part. De l'avis de la Commission, les activités humaines, qu'elles soient de nature commerciale



ou récréative, font aujourd'hui partie intégrante de l'écosystème du bassin, tout comme l'environnement naturel. Il faut donc reconnaître que les ressources des Grands Lacs seront exploitées au bénéfice de la société, mais à la condition d'en assurer la protection pour les générations futures.

Signé ce 11^e jour d'août 2006, à titre d'*Avis aux gouvernements concernant l'examen de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs : rapport spécial présenté aux gouvernements du Canada et des États-Unis.*

Handwritten signature of Dennis L. Schornack in blue ink.

Dennis L. Schornack
Président, Section américaine

Handwritten signature of Herb Gray in blue ink.

Herb Gray
Président, Section canadienne

Handwritten signature of Irene B. Brooks in blue ink.

Irene B. Brooks
Commissaire

Handwritten signature of Robert Gourd in blue ink.

Robert Gourd
Commissaire

Handwritten signature of Allen I. Olson in blue ink.

Allen I. Olson
Commissaire

Handwritten signature of Jack P. Blaney in blue ink.

Jack P. Blaney
Commissaire

ANNEXE I

SOMMAIRE DES RECOMMANDATIONS

- 1 *La Commission recommande que l'Accord actuel soit remplacé par un Accord plus succinct et axé davantage sur l'action, qui fera l'objet d'un examen exhaustif tous les douze ans et dans le cadre duquel les Parties s'engageront à élaborer un Plan d'action binational, distinct de l'Accord mais requis par celui-ci, qui sera mis à jour tous les trois ans et fera l'objet d'un examen exhaustif en même temps que l'Accord. L'Accord devrait également préciser les responsabilités à l'égard de la mise en œuvre du Plan.*
- 2 *La Commission recommande que le nouvel Accord intègre la « protection » au rétablissement et à la conservation. Il faudra donc ajouter la protection aux buts énoncés dans l'objet de l'Accord et s'assurer qu'elle figure dans le texte de l'Accord et dans le Plan d'action binational.*
- 3 *La Commission recommande d'intégrer l'approche écosystémique, centrée sur la qualité de l'eau, au nouvel Accord et à sa mise en œuvre en l'incorporant à l'objet de l'Accord et en s'assurant que le Plan d'action binational prévoit des programmes axés sur un vaste éventail d'agresseurs et de conditions qui influent sur la qualité des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs.*
- 4 *La Commission recommande que l'Accord précise que les bassins hydrographiques sont les unités géographiques dans lesquelles les programmes prévus dans l'Accord et mentionnés dans le Plan d'action binational sont coordonnés, intégrés et mis en œuvre.*
- 5 *La Commission recommande que l'Accord contienne une définition de la santé humaine, que la santé humaine soit mieux intégrée aux buts et aux objectifs de l'Accord et qu'elle soit incluse dans le Plan d'action binational.*
- 6 *La Commission recommande que le nouvel Accord :*
 - *soit signé par le président des États-Unis et le premier ministre du Canada et approuvé par le Congrès des États-Unis et le Parlement du Canada de façon à confirmer qu'il est un instrument important de la coopération binationale dans le domaine de l'environnement et à faciliter sa mise en œuvre;*
 - *établit, au niveau politique, un Comité directeur binational de l'Accord relatif à la qualité dans les Grands Lacs, composé des chefs des ministères et organismes fédéraux compétents, pour superviser la mise en application de l'Accord;*
 - *mette sur pied un Comité binational de coordination, qui relèvera du Comité directeur de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et qui sera composé de hauts fonctionnaires des ministères et des organismes fédéraux, des États et de la Province, des municipalités, ainsi que des représentants des tribus et des Premières nations, habilités à agir au nom de leurs organisations respectives et à signer des ententes opérationnelles;*
 - *prévoit que le CBC sera présidé par des représentants des gouvernements fédéraux des États-Unis et du Canada, possiblement en alternance, et que son mandat sera précisé dans l'Accord;*

- exige que le Plan d'action binational comporte des dispositions pour assurer la reddition de compte par l'établissement de rapports d'étape triennaux fondés sur des mesures significatives du rendement;
- prévoit la présentation de rapports d'étape à la Commission et au public, l'évaluation de ces rapports par la Commission et la tenue périodique d'audiences de surveillance par les comités législatifs fédéraux des deux pays.

7 La Commission recommande que, pendant l'élaboration du Plan d'action binational, le Comité binational de coordination :

- intègre des dispositions concernant l'établissement de buts précis et atteignables, la responsabilisation, la coordination binationale, l'intégration des programmes, la gestion adaptative, la gestion des données, la présentation de rapports de fond, la recherche, la surveillance et le contrôle;
- prévoit des activités pour gérer les charges excessives de nutriments, s'attaquer aux substances chimiques préoccupantes (existantes et nouvelles), améliorer la prévention des déversements et les mesures d'intervention, lutter contre les espèces envahissantes, rétablir et préserver les processus hydrologiques, comprendre et prévenir les effets de la pollution des eaux souterraines, protéger, créer et restaurer l'habitat, s'adapter aux changements climatiques, surveiller les sources atmosphériques de pollution, réduire l'impact de l'aménagement des rives et de l'étalement urbain, et améliorer la qualité des eaux côtières.

8 La Commission recommande que, conformément au Traité des eaux limitrophes, le nouvel Accord attribue à la Commission un rôle plus significatif :

- la Commission devrait être tenue de présenter aux Parties, au Comité directeur des Grands Lacs, au Comité binational de coordination et au public un rapport triennal dans lequel elle évaluera les progrès accomplis dans l'atteinte des buts et objectifs de l'Accord. Ce rapport comprendrait deux parties : a) une synthèse des opinions du public, fondée sur les consultations tenues dans tout le bassin par la Commission sur les rapports d'étape triennaux rédigés dans le cadre du Plan d'action binational; et b) l'évaluation et l'avis indépendants de la Commission;
- la Commission devrait toujours être autorisée à publier en tout temps des rapports spéciaux portant sur des problèmes nouveaux ou existants qui nécessitent une attention particulière et une évaluation des besoins en recherche, en surveillance et en contrôle, ou sur toute autre question touchant les objectifs de l'Accord;
- en recourant au processus de renvoi mentionné dans l'article IX du Traité des eaux limitrophes, les Parties devraient demander plus souvent à la Commission de réaliser des études spéciales sur des questions précises qui les préoccupent et lui fournir les ressources nécessaires à cette fin;
- la Commission devrait être chargée d'organiser une rencontre biennale des parties intéressées afin de faciliter la communication et la coopération entre les organisations gouvernementales et non gouvernementales du bassin des Grands Lacs.

ANNEXE II

FONDEMENT DE L'AVIS DE LA COMMISSION

Lors des nombreuses consultations tenues en 2005 à la demande des

Parties, la Commission a recueilli les commentaires d'experts, de groupes d'intérêt et de membres du public. Ces consultations ont éclairé la Commission et l'ont aidée à raffiner ses propres recommandations aux Parties¹².

Dans une large mesure, toutefois, la position de la Commission s'appuie sur les recherches, les analyses et les avis d'un certain nombre de ses conseils techniques et stratégiques permanents qui, au cours de cycles biennaux, concentrent leurs efforts sur les priorités de la Commission en ce qui a trait à l'Accord et, plus récemment, à son examen. Ces entités sont le Conseil de la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, le Conseil consultatif scientifique des Grands Lacs, le Conseil des gestionnaires de recherche des Grands Lacs et le Conseil consultatif international sur la qualité de l'air¹³.

Outre ces conseils, la Commission a mis sur pied le Groupe consultatif sur la santé composé de représentants des divers Conseils des Grands Lacs, du Conseil consultatif international sur la qualité de l'air et du Groupe de travail des professionnels de la santé¹⁴. Le Groupe consultatif sur la santé avait pour mandat de déterminer si l'Accord devait se pencher sur les questions relatives à la santé humaine et, dans l'affirmative, comment il devait le faire¹⁵.

L'avis de la Commission concernant l'examen de l'Accord s'appuie aussi sur plusieurs initiatives menées par ses Conseils et ses employés au cours des dernières années, parfois en collaboration avec d'autres organisations. À cet égard, les rapports spéciaux qui suivent présentent un intérêt particulier¹⁶ :

Practical Steps to Implement an Ecosystem Approach in Great Lakes Management (1995)

Protection of Great Lakes Water Quality from Atmospheric Contaminant Deposition (1999)

Protection of the Waters of the Great Lakes (2000)

Alien Invasive Species and Biological Pollution of the Great Lakes Basin Ecosystem (2001)

Review of Annex I of the Great Lakes Water Quality Agreement (2001)

International Joint Commission/Binational Executive Committee Review of Reporting Requirements under Annex 2 (2002)

Review of the Canada-United States Great Lakes Binational Toxics Strategy (2002)

Les nouveaux enjeux touchant les Grands Lacs au 21^e siècle (2003)

Activités de restauration dans les secteurs préoccupants des Grands Lacs (2003)

Climate Change and Water Quality in the Great Lakes Basin (2003)

Protection of the Waters of the Great Lakes (2004, suivi du rapport de 2000)

Dimension scientifique de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (2004)

Principes à appliquer pour l'examen de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (2005)

¹² Le rapport de la Commission, Synthèse de la consultation publique en vue de l'examen de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, est accessible à www.ijc.org/fr/activites/consultations/glwqa/synth.php.

¹³ Les activités et les recommandations de ces conseils sont décrites dans le Rapport sur les priorités et progrès accomplis en vertu de l'Accord 2003-2005, accessible à http://www.canamglass.org/glwqa/files/prioritiesf_rapportplein.pdf. Les rapports des cycles précédents sont accessibles à www.ijc.org/php/publications/biblio_library.php?language=francais.

¹⁴ Le mandat du Groupe de travail est affiché (en anglais seulement) à www.ijc.org/conseil_board/health/en/health_mandate_mandat.htm.

¹⁵ Le rapport du Groupe est affiché (en anglais seulement) à www.ijc.org/conseil_board/health/health_pub.php?language=english#reports.

¹⁶ Ces rapports et d'autres sources pertinentes sont disponibles à www.ijc.org (onglet Publications > Bibliothèque).

Report on Spills in the Great Lakes Basin (2006)

*Findings of An Expert Consultation on Strengthening
Science Under a Renewed Great Lakes Water
Quality Agreement (2006)*

*Water Quality Board Advice on Agreement Review
(2006)*

Goundwater/Annex 16 Recommendations (2006)

*Council of Great Lakes Research Managers Advice on
Agreement Review (2006)*

Finalement, les rapport biennaux de la Commission sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs ont été une source continue de renseignements, d'analyses et de recommandations aux fins de la préparation du présent Rapport spécial. Certains de ces rapports sont également accessibles sur le site Web de la Commission.

