

## Contexte

### *Secteurs préoccupants*

L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (voir l'encadré 1), conclu par les gouvernements du Canada et des États-Unis en 1978 et modifié en 1987, a accru la responsabilité des parties et favorisé la mise en œuvre de pratiques optimales ainsi que l'adoption de nouvelles technologies pour l'application des mesures correctives. Les gouvernements des deux pays, en collaboration avec les gouvernements des États, les administrations locales et la Commission, ont désigné les secteurs particulièrement pollués comme « secteurs préoccupants ». La figure 1 montre les secteurs préoccupants.

### *Objet du rapport*

À partir de l'information disponible, la Commission

#### ***Encadré 1***

#### ***Le Traité des eaux limitrophes et l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs : pour protéger et restaurer nos ressources partagées***

Le Traité des eaux limitrophes de 1909 stipule ce qui suit : « les eaux définies au présent traité comme 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. » Ce traité a mené à la création de la Commission mixte internationale, chargée de prévenir et de régler les différends survenant le long de la frontière. À compter de 1912, la Commission, à la demande des gouvernements des États-Unis et du Canada, a mené un certain nombre d'études sur la pollution dans les Grands Lacs. Dans un rapport déposé en 1970 à la demande des gouvernements des deux pays, elle signalait des problèmes de pollution dans les lacs Érié et Ontario, de même que dans le fleuve Saint-Laurent<sup>1</sup>, ce qui a mené à la ratification de l'Accord de 1972 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

L'entente originale visait principalement l'excédent de substances nutritives (le phosphore par exemple) dans les lacs. En 1978, les gouvernements ont affirmé leur volonté de restaurer les Grands Lacs, soit d'éliminer le plus possible les rejets de toutes les substances toxiques. De plus, les objectifs de l'Accord ont été élargis : ils ne visent plus simplement à rétablir et à améliorer la qualité de l'eau dans le système des Grands Lacs, mais à rétablir et conserver l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs.

mixte internationale décrit, dans le présent rapport, l'état d'avancement des mesures correctives dans les secteurs préoccupants du bassin des Grands Lacs. Elle présente en outre un sommaire des mesures et des ressources qui seront requises en vue de rétablir les utilisations de l'eau (voir l'encadré 2). En outre, la Commission formule des recommandations aux gouvernements du Canada et des États-Unis quant aux mesures qu'ils peuvent prendre pour assurer le rétablissement de ces utilisations.

**Figure 1. Secteurs préoccupants au Canada et aux États-Unis**

Selon l'annexe 2 de l'Accord, où il est question des secteurs préoccupants, la santé des plantes, des animaux et des êtres humains peut être particulièrement compromise dans les secteurs préoccupants par la présence de sédiments contaminés et d'eaux usées urbaines polluées, la pollution diffuse, les sites intérieurs contaminés et les habitats dégradés. Selon la même annexe, pour restaurer ou protéger la qualité de l'environnement dans les Grands Lacs, il faut élaborer et mettre en œuvre des plans d'assainissement dans les secteurs préoccupants.

En 1987, les deux gouvernements ont désigné 42 secteurs préoccupants, dont 25 aux

**Encadré 2**  
**Utilisation diminuée**

L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs [Annexe 2, alinéa 1c)] stipule que le terme « utilisation diminuée » désigne l'un ou l'autre des résultats suivants provoqués par une altération physique, chimique ou biologique du bassin des Grands Lacs :

- i) restrictions concernant la consommation de la chair de poisson et d'animaux;
- ii) altération du goût de la chair du poisson et des animaux;
- iii) réduction des effectifs du poisson et de la faune;
- iv) apparition de tumeurs et d'autres anomalies chez le poisson;
- v) apparition d'anomalies ou de troubles de la reproduction chez les oiseaux ou les animaux;
- vi) dégradation du benthos (organismes vivant au fond de l'eau);
- vii) limitation du dragage;
- viii) eutrophisation ou prolifération d'algues indésirables (augmentation de la quantité d'éléments nutritifs menant à l'augmentation de la quantité d'algues);
- ix) restrictions concernant l'eau potable ou altérations du goût et de l'odeur de l'eau;
- x) fermeture de baignades;
- xi) enlaidissement des sites;
- xii) majoration des coûts d'exploitation dans les secteurs agricoles ou industriels;
- xiii) réduction des effectifs du phytoplancton et du zooplancton (faune et flore flottantes);
- xiv) perte des habitats du poisson et de la

États-Unis, 12 au Canada et 5 dans des chenaux partagés par les deux pays. Des plans sont actuellement élaborés et mis en œuvre par les deux pays dans trois des secteurs préoccupants partagés — les rivières St. Mary's, Sainte-Claire et Detroit. Les deux gouvernements dressent et mettent en œuvre des plans d'assainissement distincts pour les deux autres secteurs préoccupants partagés, c'est-à-dire la rivière Niagara et le fleuve Saint-Laurent. En 1991, le gouvernement des États-Unis a ajouté à la liste un nouveau secteur préoccupant (la baie Presque Isle, en Pennsylvanie), ce qui portait à 26 le nombre de secteurs préoccupants dans ce pays.

Le gouvernement canadien a déclaré que deux secteurs préoccupants ont été restaurés (le port de Collingwood, en 1994, et le bras Severn, en 2003), et qu'un autre (le port de Spanish, en 1997) est en cours de rétablissement. En 2002, le gouvernement des États-Unis a désigné la baie Presque Isle comme secteur préoccupant en cours de rétablissement<sup>2</sup>.

### ***Responsabilités de la Commission***

L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs [annexe 2, alinéa 4d)] exige que les deux gouvernements présentent des plans d'assainissement à la Commission, pour examen et commentaires, pour chacun des secteurs préoccupants en trois étapes :

1. lorsque le problème a été défini;
2. lorsque les mesures correctives et réglementaires sont choisies;
3. lorsque la surveillance a montré que les utilisations de l'eau ont été rétablies.

Selon l'annexe 2 (alinéa 7b) de l'Accord, les gouvernements doivent également présenter à la Commission, tous les deux ans, un rapport faisant état des progrès réalisés en vue du rétablissement des utilisations de l'eau dans les secteurs préoccupants.

Toujours selon l'Accord, la Commission doit inclure les renseignements contenus dans ces rapports dans son propre rapport bisannuel [annexe 2, alinéa 7b)]. Depuis 1987, un seul rapport sur l'état d'avancement des travaux de rétablissement des utilisations de l'eau a été préparé, en 1994.

La Commission a présenté aux gouvernements 11 rapports bisannuels, dont le plus récent en septembre 2002, sur l'état d'avancement des travaux de restauration de la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Elle a également présenté quatre rapports détaillés sur les progrès réalisés dans les secteurs préoccupants du port de Hamilton ainsi que des rivières Detroit, St. Mary's et Niagara. La Commission a aussi formulé des observations sur tous les rapports de première, deuxième et troisième étapes qui lui ont été soumis par les gouvernements (voir le site Web de la Commission : [www.ijc.org](http://www.ijc.org)). De plus, en 1991, elle a élaboré et diffusé des lignes directrices pour l'inclusion dans la liste et le retrait de la liste des secteurs préoccupants.

État de la mise en œuvre des plans d'assainissement avec indication du nombre de secteurs préoccupants correspondant à chaque étape

| États-Unis               | Canada      | Cannaux interlacustres (zones binationales)   |
|--------------------------|-------------|---|
| Étape 1 : 12             | Étape 1 : 4 | Étape 1 : 1   |
| Étape 2 : 13             | Étape 2 : 6 | Étape 2 : 6 (rivières St. Mary's, Sainte-Claire et Detroit et 2 pour la rivière Niagara et le fleuve Saint-Laurent) |
| Étape 3 : 1 <sup>c</sup> | Étape 3 : 2 | Étape 3 : aucun   |

Au cours de la dernière année, la Commission a entrepris un examen détaillé des progrès réalisés dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'assainissement dans tous les secteurs préoccupants. En décembre 2001, dans le cadre de ces travaux, la Commission a demandé aux deux gouvernements de lui fournir de l'information sur la mise en œuvre et la gestion des plans d'assainissement. En janvier 2002, les gouvernements ont fourni certaines données, en signalant que la majorité de l'information demandée n'était pas disponible. En avril 2002, des enquêtes menées auprès de représentants d'organismes et de collectivités au Canada et aux États-Unis ont permis de réunir de l'information sur les activités de mise en œuvre des plans d'assainissement, sur la gestion de ces plans et l'aspect responsabilité à cet égard, ainsi que sur les principales difficultés et réussites. En octobre et novembre 2002, les gouvernements ont travaillé de concert avec la Commission en vue de fournir l'information manquante. La Commission

<sup>c</sup> Les responsables de la restauration du port de Waukeegan ont soumis un rapport de troisième étape à la Commission, qui a toutefois statué que ce rapport ne satisfaisait pas aux exigences.

apprécie grandement la coopération et l'assistance que les deux gouvernements lui ont fournies durant la préparation de ce rapport.

Le tableau des activités de restauration menées dans les secteurs préoccupants reflète les efforts de collaboration déployés par les parties concernées et représente la meilleure source d'information sur les secteurs préoccupants dont on dispose actuellement. Le cédérom du onzième rapport biennal de la Commission contient également le présent rapport, le tableau des activités de restauration et une carte cliquable des secteurs préoccupants.

### ***Responsabilités des gouvernements***

Les gouvernements fédéraux, de concert avec ceux des États et de la province, ainsi qu'en consultation avec les administrations locales et les collectivités, devaient élaborer conjointement des plans d'assainissement et collaborer à leur mise en oeuvre [AQEGL, annexe 2, paragraphe 2e]. Les gouvernements ont confié le soin à des membres du personnel des administrations fédérales ou des États/de la province, aidés d'experts techniques et de scientifiques d'organismes gouvernementaux, de définir et de décrire les problèmes environnementaux, les utilisations diminuées de l'eau ainsi que l'ampleur et la portée géographique des effets négatifs. Ils devaient également définir les causes des dommages et décrire toutes les sources de pollution connues ainsi qu'évaluer les autres sources possibles. L'information ainsi recueillie est présentée dans les rapports de première étape.

On a créé des comités consultatifs publics dans la plupart des secteurs préoccupants du bassin des Grands Lacs afin de collaborer avec les gouvernements à l'élaboration d'un plan visant à rétablir les utilisations bénéfiques de l'eau. Ces comités étaient généralement composés de représentants de plusieurs secteurs ayant chacun ses points de vue et représentant différents groupes d'intervenants.

Les gouvernements fédéraux et des États, en collaboration avec les administrations locales et les collectivités, ont choisi les mesures jugées essentielles au rétablissement des utilisations bénéfiques. Ces mesures forment la base des rapports de deuxième étape.

Tel qu'indiqué précédemment, les gouvernements doivent également faire le point, à tous les deux ans, sur les progrès réalisés, y compris en ce qui concerne le rétablissement des utilisations bénéfiques. Le seul rapport complet à cet égard a été préparé en 1994.

### *Le processus des plans d'assainissement*

Aux termes de l'annexe 2 de l'Accord, les plans d'assainissement « doivent procéder d'une démarche systématique englobant la totalité de l'écosystème afin de restaurer et de protéger les utilisations dans les secteurs préoccupants ou les eaux lacustres libres » [paragraphe 2a] et « constituer un moyen important vers l'élimination virtuelle des substances toxiques rémanentes et vers la restauration et le maintien de l'intégrité

physique, chimique et biologique de l'écosystème du bassin des Grands Lacs. »

[paragraphe 2*b*].

À ce jour, les plans d'assainissement ont été centrés sur l'assainissement des principales sources de polluants telles que les sédiments contaminés et les eaux usées traitées de façon inadéquate. De plus, des plans ont abordé les sources diffuses de pollution, la remise en état d'habitats, la prévention de la pollution et d'autres mesures qui permettraient de rétablir les utilisations bénéfiques.

Des travaux ont été effectués dans certains secteurs préoccupants aux États-Unis, sous l'égide d'autres programmes, comme le Superfund, qui n'ont pas été documentés de façon rigoureuse dans les rapports sur les plans d'assainissement, et ce malgré des dépenses substantielles et des impacts résolument positifs sur la qualité de l'environnement dans certains secteurs préoccupants (celui de la rivière Niagara par exemple).

Les travaux sont exécutés par des douzaines d'organismes, incluant les gouvernements fédéraux, des États et de la province ainsi que les administrations locales, des groupes de bénévoles et des entreprises privées. Les modes de financement sont également très complexes et varient d'un pays à l'autre, ou d'un État à l'autre aux États-Unis.

Les gens engagés dans l'exécution des plans d'assainissement comprennent des employés d'organismes gouvernementaux au niveau local, provincial, fédéral et des États, de même que des personnes du secteur privé et différents citoyens. Les entreprises privées peuvent parfois devenir des partenaires financiers au titre d'ententes officielles conclues dans le cadre du programme américain Superfund ou d'autres façons, notamment à la suite de poursuites au civil ou encore volontairement. Des changements au niveau des participants et des responsables des plans d'assainissement contribuent parfois à ralentir l'action.

L'information concernant les secteurs préoccupants du Canada et des États-Unis, présentée dans le tableau des activités de restauration qui accompagne ce rapport, représente un premier effort de la part de la Commission visant à réunir toute l'information disponible sur les activités d'assainissement et sur les organismes responsables de la mise en oeuvre de ces activités.

La Commission reconnaît qu'un nombre indéterminé d'années-personnes et des milliards de dollars ont été consacrés à des mesures d'assainissement par les gouvernements et le secteur privé. Il faudra que les gouvernements poursuivent le suivi et la collecte de données pour mieux quantifier les efforts déjà déployés évaluer les besoins futurs.

Au cours des 16 années qui se sont écoulées depuis que les secteurs préoccupants ont été délimités, des progrès considérables ont été réalisés à plusieurs égards :

- inventaire des problèmes de base;
- élaboration de plans d'assainissement;
- obtention du soutien des collectivités envers ces plans.

Malgré ces efforts, de grands problèmes n'ont pas encore été résolus dans la plupart des secteurs préoccupants, dont les suivants :

- mesure de l'état d'avancement des travaux de restauration;
- établissement des priorités;
- mobilisation des ressources nécessaires à l'appui des activités de restauration;
- coordination des activités de mise en œuvre des plans.

Le manque d'information sur les interventions nécessaires rend la tâche difficile aux gouvernements quand vient le temps de prévoir et de mobiliser les ressources dont ils doivent disposer pour rétablir les utilisations de l'eau. Il reste encore beaucoup de travail à faire, particulièrement dans les secteurs préoccupants, pour atteindre l'objectif du rétablissement de l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux du bassin des Grands Lacs. (L'encadré 3 décrit les approches adoptées par les deux gouvernements pour le rétablissement de la qualité de l'eau des Grands Lacs.)

## ***Approches nationales pour le rétablissement de la qualité de l'eau des Grands Lacs***

La qualité de l'eau des Grands Lacs est affectée par la contamination dans les secteurs préoccupants, ainsi que par la contamination en provenance de l'extérieur touche les lacs par des affluents, des eaux souterraines et le dépôt de polluants atmosphériques. Cette contamination est causée par des sources de pollution diffuses, comme le ruissellement de l'eau à partir de zones agricoles et urbaines, les rejets de contaminants à des sources précises, des eaux souterraines et le transport atmosphérique de contaminants à partir de décharges de déchets dangereux. Ces décharges présentent également un risque pour les populations voisines (qu'on pense au cas du Love Canal par exemple).

### **L'approche américaine**

Face à ces nombreux contaminants, les gouvernements fédéraux et des États ont mis sur pied plusieurs programmes distincts mais interdépendants en application de diverses lois : la *Resource Conservation and Recovery Act*, la *Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act* (Superfund), la *Clean Water Act*, la *Toxic Substances Control Act*, la *Oil Pollution Act* au palier fédéral ainsi que plusieurs autres lois, règlements et initiatives au niveau des États. Souvent, les gouvernements doivent identifier les parties responsables de la pollution initiale et, si possible, les obliger à remettre les milieux touchés en état ou encore à financer les activités d'assainissement (selon le principe du pollueur payeur).

Pour mener à bien les activités de restauration d'un bout à l'autre du bassin et du pays, avec des budgets qui varient d'une année à l'autre, les gouvernements fédéral et des États cherchent à utiliser tous les programmes disponibles pouvant servir de sources de financement. De plus, ils cherchent à obtenir des fonds des parties responsables par le truchement de poursuites judiciaires. Lorsque des fonds sont alloués, ils sont souvent limités à un site ou un programme particulier, ce qui réduit grandement la marge de manœuvre. Les demandes de financement de la part des administrations publiques et les décisions prises à cet égard par les législateurs sont en grande partie fondées sur l'appréciation des risques relatifs pour les citoyens touchés. La décontamination des sédiments et les travaux dans les usines de traitement des eaux usées prennent leur place dans la liste des activités à financer. Les mesures prises par le gouvernement américain pour rétablir l'intégrité des Grands Lacs comprennent des activités de plusieurs programmes, dont la plupart sont extérieurs aux programmes axés spécifiquement sur la décontamination des sédiments et l'amélioration des installations de traitement des eaux usées. L'ordre relatif des priorités quant à ces divers programmes repose sur l'évaluation par les pouvoirs publics des besoins relatifs.

### **L'approche canadienne**

Au Canada, une série de lois encadre les mesures, judiciaires et autres, de protection de l'environnement. Parmi les lois fédérales, on compte la *Loi sur les pêches*, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et la *Loi sur les ressources en eau du Canada*. Plusieurs lois et mécanismes interviennent en Ontario : la Stratégie municipale et industrielle de dépollution, la *Loi sur les ressources en eau de l'Ontario*, la *Loi de 2002 sur la salubrité de l'eau potable*, le *Règlement sur les déchets dangereux*, la *Loi sur les pesticides*, la *Loi de 2002 sur la gestion des éléments nutritifs*, la *Loi sur la protection de l'environnement* ainsi que d'autres autres lois et un processus de délivrance de permis liés aux mesures d'assainissement de l'eau des Grands Lacs. Au palier fédéral, l'Accord Canada-Ontario de 1994 sur l'écosystème du bassin des Grands Lacs contribue à faire en sorte que le Canada réponde à ses obligations dans le cadre de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, y compris celles relatives aux secteurs préoccupants. L'application de l'Accord Canada-Ontario est confiée à un comité de gestion (ACO 2002) formé d'un coprésident d'Environnement Canada et d'un coprésident du ministère de l'Environnement de l'Ontario ainsi que d'un directeur général régional et des sous-ministres adjoints de tous les ministères signataires de l'Accord.