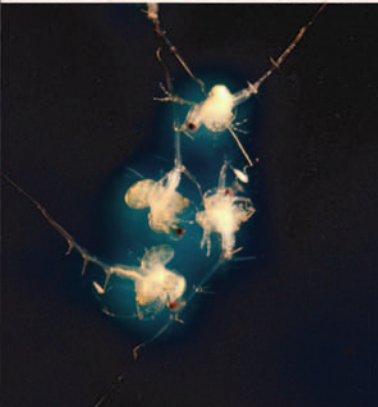




13^{IÈME} RAPPORT BIENNAL SUR LA QUALITÉ DE L'EAU DANS LES GRANDS LACS



Bureaux de la Commission mixte internationale

Section canadienne

234, avenue Laurier ouest
22^e étage
Ottawa (Ontario) K1P 6K6
(613) 995-2984
commission@ottawa.ijc.org

Section américaine

1250 23rd Street NW, Suite 100
Washington, D.C. 20440
(202) 736-9000
commission@washington.ijc.org

Bureau régionale des Grands Lacs

100, avenue Ouellette, 8^e étage
Windsor (Ontario) N9A 6T3
(519) 257-6700
commission@windsor.ijc.org

ou

P.O. Box 32869
Detroit, Michigan 48232
(313) 226-2170

www.ijc.org

Imprimé sur le papier Chorus Art Silk recyclé

Treizième Rapport biennal

*Rédigé à l'intention des gouvernements du Canada,
des États-Unis et des juridictions qui bordent les
Grands Lacs en vertu de l'Accord relatif à la qualité
de l'eau des Grands Lacs de 1978*

Commissaires

Herb Gray

Dennis L. Schornack

Robert Gourd

Irene B. Brooks

Jack P. Blaney

Allen I. Olson

13^{ième} RAPPORT BIENNAL SUR LA QUALITÉ DE L'EAU DANS LES GRANDS LACS

DÉCEMBRE 2006

COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE
CANADA ET LES ÉTATS-UNIS



Treizième Rapport biennal sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs

ISBN 1-894280-70-9

Photographies de la première de couverture, rangée du haut, de gauche à droite : Commission des pêcheries des Grands Lacs; île Zug, rivière Détroit, Todd Marsee, Michigan Sea Grant; aménagement léger du rivage, Todd Marsee, Michigan Sea Grant. Rangée intermédiaire supérieure : aménagement de la côte de Traverse, Todd Marsee, Michigan Sea Grant; érosion imputable au niveau d'eau du lac Ontario, Great Lakes Environmental Research Laboratory. Rangée intermédiaire inférieure : National Park Service; logo de la CMI; Bruce Jamieson. Rangée du bas : multiples *Bythotrephes*, Dave Brenner, Michigan Sea Grant; Carouge à épaulettes, Elizabeth LaPorte, Michigan Sea Grant; Porter, Indiana, National Park Service. Photo de la quatrième de couverture : Alpena, lac Huron, Dave Brenner, Michigan Sea Grant. L'adresse Web de Michigan Sea Grant est www.miseagrant.umich.edu.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé	1
Préface	3
Introduction	5
La responsabilisation et l'Accord actuel	7
Responsabilisation	13
Étape 1 : élaboration d'un plan rigoureux	13
Étape 2 : surveillance et évaluation	15
Étape 3 : rapports	16
Étape 4 : utilisation des rapports pour l'examen et l'adaptation des plans	17
Recommandations et engagements	19
Signatures	21

Résumé

« Ce grand don de la nature s’accompagne
d’une grande responsabilité¹. »

Tom Barrett,
Maire de la ville de Milwaukee

Parlant de nos Grands Lacs, Tom Barrett, maire de la ville de Milwaukee, n’aurait pu mieux saisir l’essence du trésor et des obligations que nous partageons.

Pendant des centaines d’années, des millions de personnes ont puisé de ces lacs une nourriture matérielle et spirituelle. Aujourd’hui, les résidents du bassin veulent savoir si leurs lacs inestimables – par leur qualité, leur volume et leur splendeur – seront là afin que d’autres générations en profitent tout comme ils l’ont fait. Quelle autre merveille naturelle de la planète se compare à nos Grands Lacs?

Par rapport à la gestion d’autres systèmes d’eau douce dans le monde, notre intendance a été bonne, mais non exemplaire. Aujourd’hui, les Grands Lacs sont moins pollués qu’ils ne l’étaient il y a des dizaines d’années, mais les déchets toxiques, les déchets d’origine humaine, animale et industrielle, ainsi que les produits pharmaceutiques et les substances aéroportées, continuent de les souiller. Le développement urbain qui se poursuit, les espèces envahissantes et les changements climatiques apportent d’autres problèmes.

L’avenir des Grands Lacs est incertain. Le temps est venu de prendre des engagements binationaux fermes et d’accélérer les interventions pour les restaurer et les protéger. Pour ce faire, de même que pour atteindre les objectifs de l’Accord relatif à la qualité de l’eau dans les Grands Lacs conclu entre les

¹ Tom Barrett, maire de Milwaukee, à la Conférence sur l’état de l’écosystème des Grands Lacs, novembre 2006.



La Commission recommande donc que les deux gouvernements créent et appliquent un cadre de responsabilisation d'une solidité exceptionnelle pour le rétablissement et la protection des Grands Lacs.

gouvernements des États-Unis et du Canada, il est essentiel de disposer d'un cadre de responsabilisation clair, puissant et viable.

La Commission recommande donc que les deux gouvernements créent et appliquent un cadre de responsabilisation d'une solidité exceptionnelle pour le rétablissement et la protection des Grands Lacs. Dans le présent rapport, la Commission présente les éléments normalement attendus d'un cadre de responsabilisation efficace et encourage vivement les gouvernements à présenter leur cadre préliminaire d'ici juin 2008². Elle recommande aussi que les deux gouvernements accélèrent leur examen de l'Accord pour que la présentation des résultats de l'examen coïncide avec celle du cadre de responsabilisation préliminaire.

La Commission prend elle-même deux engagements. D'abord, créer un groupe de travail à partir de ses groupes consultatifs des Grands Lacs et d'autres manifestement indépendants d'elle qui lui servira de ressource spéciale dans ses consultations avec les gouvernements au sujet d'un cadre de responsabilisation pratique et efficace. Ensuite, en collaboration avec les gouvernements et d'autres entités, convoquer à l'été 2008 un sommet sur la responsabilisation à l'égard des Grands Lacs. Dans toutes ces consultations, la réalisation des objectifs de l'Accord constituera le but commun et unificateur.

² La Commission reconnaît que l'examen de l'Accord actuellement en cours peut se prolonger au-delà de cette date et que le cadre de responsabilisation doit être lié aux conclusions finales de l'examen. Néanmoins, un cadre de responsabilisation solide est nécessaire, peu importe ces conclusions, et les gouvernements devraient commencer à l'élaborer avant que l'examen ne soit terminé. Un cadre préliminaire, présenté dans 18 mois, sera utile à cet égard.

Préface

L'article VII de l'Accord entre le Canada et les États-Unis d'Amérique relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs exige que la Commission mixte internationale publie des rapports biennaux sur les progrès réalisés par les gouvernements pour atteindre les objectifs de l'Accord. Le présent rapport est le 13^e rapport biennal de la Commission.

Fondés en grande partie sur les analyses et les recommandations des groupes consultatifs des Grands Lacs de la Commission³ et reposant sur les observations exprimées par la population lors de consultations publiques, la plupart des rapports biennaux antérieurs portaient sur des sujets multiples. En outre, tel que prévu par l'alinéa 7b) de l'annexe 2 de l'Accord, les rapports biennaux de la Commission comprennent aussi des observations sur les renseignements publiés dans les rapports biennaux des gouvernements sur les plans d'aménagement panlacustre (PAP) et les plans d'assainissement (PA). La Commission fera état, en temps opportun, des progrès accomplis dans la mise en œuvre des PAP et des PA.

Dans le présent rapport, toutefois, la Commission a choisi de privilégier un thème unique – la responsabilité de protéger, de rétablir et de conserver la qualité de l'eau des Grands Lacs. La Commission s'est fait dire par les spécialistes et par le public que la responsabilisation non équivoque est fondamentale pour accélérer les mesures qui viendront améliorer l'état des Grands Lacs. De plus, nombre des recommandations formulées par ses groupes consultatifs des Grands Lacs font ressortir la nécessité de la

³ Ces groupes sont, notamment, le Conseil de la qualité de l'eau des Grands Lacs, le Conseil consultatif scientifique des Grands Lacs, le Conseil des gestionnaires de recherche des Grands Lacs et, plus récents, le Conseil consultatif international sur la qualité de l'air et le Groupe de travail des professionnels de la santé. Pour connaître leurs mandats, leur composition et leurs rapports, voir sous l'onglet Conseils, à www.ijc.org.

responsabilisation ainsi que d'autres initiatives importantes⁴. La Commission s'est amplement inspirée de leurs avis.

La Commission reconnaît que les gouvernements fédéraux et les gouvernements des États et des provinces ont pris des moyens pour renforcer leur responsabilité dans l'ensemble et que, jusqu'à un certain point, ces moyens figurent dans leurs politiques et leurs programmes s'appliquant aux Grands Lacs. Cependant, elle pense qu'il est actuellement impératif de s'appuyer sur les initiatives gouvernementales antérieures pour assurer la responsabilisation de sorte que les problèmes qui persistent ou qui émergent dans les Grands Lacs puissent être résolus de façon efficace et définitive. La présente évaluation rend compte des opinions exprimées par bon nombre des résidents du bassin des Grands Lacs qui, à l'automne 2005, ont participé aux vastes consultations publiques de la Commission sur l'actuel examen gouvernemental de l'Accord⁵.

Dans ce rapport, la Commission cherche à cibler et à renforcer des recommandations qu'elle a déjà présentées aux gouvernements⁶ de façon que soient planifiés et mis en œuvre plus efficacement les moyens qui renforceront la responsabilité et que soient ainsi améliorés les efforts visant à protéger, à rétablir et à conserver la qualité des eaux du bassin des Grands Lacs. Son avis, ici, s'accorde parfaitement avec ce qu'elle a recommandé dans son rapport spécial sur l'examen de l'Accord⁷, mais fait valoir que la responsabilisation est essentielle, peu importe les conclusions de l'examen.

⁴ Consulter le document intitulé *Priorités 2003 – 2005 : Priorités et progrès accomplis en vertu de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs* à http://www.canamglass.org/glwqa/files/prioritiesf_rapportplein.pdf.

⁵ Consulter la *Synthèse de la consultation publique en vue de l'examen de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs par les gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis* à <http://www.ijc.org/fr/activites/consultations/glwqa/synth.php>. Les consultations ont compris également un dialogue Web de quatre jours dont une partie était expressément consacrée à la question de la responsabilisation.

⁶ Consulter les 9e, 10e et 11e rapports biennaux sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs de la Commission mixte internationale à <http://www.ijc.org/php/publications/libraryReturn.php?year=All&eyear=All&keyword=rapport+biennal&language=francais&search=Recherche>.

⁷ Consulter l'*Avis aux gouvernements concernant l'examen de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, août 2006, à <http://www.ijc.org/rel/pdf/advicefinalfrwc.pdf>.

Introduction

Partagés par le Canada et les États-Unis, les Grands Lacs renferment près de 20 % de toute l'eau douce de surface de la Terre. Ils sont importants pour la culture, l'économie et le mode de vie des 40 millions de résidents du bassin. Des siècles durant, les habitants de la région ont joui des utilisations bénéfiques de leurs eaux, au point d'en dégrader la qualité.

En 1972, les gouvernements du Canada et des États-Unis ont signé le premier Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, affirmant ainsi leur détermination et leur engagement à rétablir et à améliorer la qualité de l'eau du système des Grands Lacs, y compris la section internationale du fleuve Saint-Laurent dans laquelle les lacs s'écoulent. Par un nouvel Accord conclu en 1978, les deux gouvernements ont pris l'engagement clair « de rétablir et de conserver l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs ». L'Accord de 1978 a été modifié deux fois et fait actuellement l'objet d'un examen par les gouvernements⁸.

Cette approche prévoyante a amené les deux gouvernements à mettre à profit un grand nombre de programmes nationaux et à respecter les façons différentes dont chaque pays traite les problèmes de la qualité de l'eau. Les gouvernements ont conjointement adopté des buts et objectifs ambitieux et créé des programmes et des politiques leur permettant de les atteindre. Des progrès remarquables ont été réalisés depuis 34 ans, en particulier dans les années 1980 et 1990. Par exemple, grâce à d'importants investissements des secteurs public et privé et à la modification des procédés de production et des produits, la pollution de sources industrielles et municipales a été grandement réduite. Aujourd'hui, les objectifs de l'Accord en matière de réduction du phosphore ont été atteints ou dépassés dans quatre des cinq Grands Lacs.

⁸ Consulter le *Guide de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs : Contexte de l'examen de 2006 par les gouvernements* à <http://www.ijc.org/fr/activites/consultations/glwqa/guide.php>.

Néanmoins, d'importants problèmes demeurent et de nouveaux font leur apparition. Il y a de plus en plus de fermetures de plage, des avis limitant la consommation de poisson continuent de frapper tous les Grands Lacs, et seulement trois des 43 secteurs préoccupants (SP) ciblés pour la restauration ont été retirés de la liste de ces secteurs⁹. Deux autres SP se sont améliorés suffisamment pour être reconnus par les gouvernements comme secteurs préoccupants en voie de rétablissement, généralement appelés « secteurs en voie de rétablissement »¹⁰.

L'apport continu de substances toxiques par les sédiments, l'air et d'autres sources de contamination, le ruissellement pollué qui ne cesse d'arriver des terres agricoles et des surfaces urbaines ainsi que l'infrastructure insuffisante pour recueillir et traiter les eaux usées : voilà des problèmes persistants auxquels il faut s'attaquer plus efficacement pour améliorer la qualité de l'eau. En outre, le nombre croissant d'espèces exotiques envahissantes et les problèmes que font émerger les nouveaux produits chimiques et les produits d'hygiène personnelle, l'étalement urbain, l'aménagement du littoral, le transport planétaire de la pollution atmosphérique et les changements climatiques compliquent les efforts pour améliorer l'état des Grands Lacs.

Le financement insuffisant demeure un problème crucial. Aux États-Unis et au Canada, les écarts sont importants entre les fonds nécessaires et ceux affectés à la décontamination des sédiments et à l'amélioration des systèmes de traitement des eaux usées.

Sans un engagement plus clair à l'égard de la responsabilisation, ces lacunes et ces problèmes vont persister.

⁹ Les SP du port de Collingwood et du bras Severn, tous deux en Ontario, ont été retirés de la liste en 1994 et en 2003, respectivement, et le SP de la rivière Oswego dans, l'État de New York, l'a été en 2006.

¹⁰ Le terme a été créé par les gouvernements pour décrire les SP où la pollution restante sera éliminée par des processus naturels. Les deux secteurs en voie de rétablissement sont le port de Spanish (Ontario) et la baie Presque Isle (Pennsylvanie). Consulter *Le point sur les activités de restauration dans les secteurs préoccupants des Grands Lacs : Rapport spécial*, Commission mixte internationale, avril 2003, à http://www.ijc.org/php/publications/html/aoc_rep/francais/report/pdfs/chapter1-f.pdf.

La responsabilisation et l'Accord actuel

Par responsabilisation on entend généralement l'obligation de rendre compte de la performance attendue ou convenue. La vérificatrice générale du Canada la définit comme étant une relation fondée sur l'obligation de faire la preuve du rendement, de l'examiner et d'en assumer la responsabilité, en fonction à la fois des résultats obtenus, d'après les attentes convenues, et des moyens employés¹¹.

Mise en œuvre efficacement, la responsabilisation fait porter les moyens d'action sur les buts finaux et fait en sorte que les promesses soient tenues et que les engagements soient honorés¹². Les meilleurs cadres de responsabilisation précisent des résultats mesurables, des moyens à prendre (par qui et pour quand), la façon de faire rapport et les conséquences de l'inaction¹³. La responsabilisation favorise l'amélioration de la performance par l'apprentissage de ce qui marche et de ce qui ne marche pas¹⁴. Ainsi conçue, la responsabilisation est essentielle pour réaliser des buts aussi complexes et importants que le sont ceux de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs.

Précision des résultats

L'accord actuel définit les objectifs et précise les résultats et les objectifs prioritaires prévus dans les articles II, III, IV et VI, de même que dans les

¹¹ Consulter le chapitre 9, « La modernisation de la reddition de comptes dans le secteur public », du *Rapport de la vérificatrice générale du Canada*, décembre 2002, à http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/02menu_f.html.

¹² Adapté de « Leadership Responsibilities » dans *Education Leadership Toolkit*, National School Boards Association, à <http://www.nsba.org/>

¹³ Adapté de « Attentes et approches sur la responsabilisation », Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, avril 2000, à http://www.tbs-sct.gc.ca/rma/account/account_f.asp.

¹⁴ Consulter les *Notes pour une allocution de Maria Barrados, vérificatrice générale adjointe du Canada*, 25 août 2003, Toronto (Ontario), à www.oag-bvg.gc.ca. Dans le contexte des Grands Lacs, ce concept est généralement désigné par « gestion adaptative ».

annexes 1 à 16. À certains endroits, notamment dans les annexes 1 et 3, il donne beaucoup de précisions sur les résultats à obtenir. Cependant, les objectifs sont pour la plupart non définis et périmés, et l'Accord présente peu de limites et de seuils et peu d'échéanciers pour les atteindre. Essentiellement, la plupart des calendriers prévus se rapportent aux exigences en matière de rapports plutôt qu'aux exigences de performance.

En outre, il arrive souvent que les objectifs ne soient pas atteints dans les délais impartis. Par exemple, l'Accord prévoit la mise en place de programmes pour la réduction, l'élimination et la prévention de la pollution provenant de sources municipales et industrielles au plus tard en décembre 1982 et en décembre 1983, respectivement. Pourtant, aujourd'hui, malgré la création de programmes et les progrès, les rejets municipaux et industriels continuent de dégrader la qualité des eaux des Grands Lacs.

Que les objectifs particuliers soient spécifiques ou non, l'Accord n'engage les Parties qu'à faire de leur mieux pour les atteindre. La réalisation des buts de l'Accord nécessite l'intervention des provinces, des États, des municipalités et d'autres entités, de même que l'allocation de fonds par les corps législatifs fédéraux et non-fédéraux. Les deux gouvernements fédéraux ne peuvent prendre des engagements pour le compte de ces partenaires nécessaires sans leur assentiment préalable. Ainsi, au fond, l'Accord engage les gouvernements fédéraux à chercher à obtenir les fonds nécessaires, les dispositions législatives et la collaboration d'autres paliers de gouvernements.

Rôles et responsabilités

Les rôles et responsabilités pour réaliser les objectifs de l'Accord ne sont pas précisément déterminés et renvoient, d'une façon générale, aux Parties de l'Accord, c'est-à-dire aux gouvernements fédéraux du Canada et des États-Unis, en collaboration avec les gouvernements des États et de la province. À l'exception de quelques mentions des gardes côtières canadienne et américaine, l'Accord n'assigne pas de responsabilités précises à un ministère ou à un organisme en particulier, ni ne définit le rôle des administrations municipales ou des tribus et des Premières nations qui, collectivement, mettent en œuvre ou pourraient mettre en œuvre certains des programmes exigés pour réaliser les objectifs de l'Accord.

La Commission reconnaît qu'un accord conclu entre les gouvernements fédéraux de deux nations souveraines ne leur permet pas de s'engager à intervenir pour le compte de ces entités sans leur consentement préalable. Cependant, le Plan d'action binational que la Commission propose d'inclure en vertu d'un nouvel accord réunirait toutes les entités¹⁵. De plus, le Plan d'action binational pourrait être mis à jour régulièrement et adapté aux réorganisations des organismes gouvernementaux et à d'autres changements de même nature.

Mesure de la performance

Mesurer la performance nécessite un système de surveillance qui établit les cibles et prévoit des échéances brèves, moyennes et longues pour jauger les progrès. L'Accord prévoit que les Parties établissent un système de contrôle et de surveillance conjoint et complet des Grands Lacs, avec des indicateurs permettant d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des engagements. Comme la Commission l'a relevé dans ses rapports antérieurs, le système n'a pas encore été mis en œuvre de façon adéquate. La surveillance actuelle est toujours insuffisante et mal coordonnée entre les administrations et elle ne réussit pas à fournir l'information complète et concise nécessaire à l'évaluation des progrès réalisés dans le cadre de l'Accord¹⁶.

Une évaluation bien intégrée des conditions écologiques des Grands Lacs est également essentielle. En 1994, l'Environmental Protection Agency des États-Unis et Environnement Canada ont créé la Conférence sur l'état de l'écosystème des Grands Lacs (CÉÉGL) pour élaborer des indicateurs environnementaux et pour offrir un forum biennal binational permettant d'échanger de l'information sur les conditions écologiques des Grands Lacs et des terres avoisinantes¹⁷. En conséquence, la CÉÉGL constitue un modèle

¹⁵ Consulter l'*Avis aux gouvernements concernant l'examen de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, août 2006, op. cit.

¹⁶ Consulter *Great Lakes: A Comprehensive Strategy and Monitoring System Are Needed to Achieve Restoration Goals*, United States General Accounting Office, mai 2004, [en anglais seulement] à www.gao.gov.

¹⁷ La CÉÉGL se tient tous les deux ans et elle est organisée par l'Environmental Protection Agency des États-Unis et Environnement Canada pour offrir un forum permettant d'échanger de l'information sur les conditions écologiques des Grands Lacs et des terres avoisinantes. Consulter http://binational.net/home_f.html.

possible pour aborder les conditions écologiques dans un contexte mettant en jeu de multiples administrations. Elle permet le partage d'informations précieuses entre tous les paliers de gouvernement et le public et comprend des éléments scientifiques forts et certains énoncés de principe dans ses programmes.

Cependant, la CÉÉGL ne vise pas à mesurer les progrès réalisés par les Parties en vue de réaliser l'objet et les objectifs de l'Accord et ne peut être utilisée pour le faire. Nul ne peut évaluer l'efficacité de l'Accord à la simple lecture d'un rapport de la CÉÉGL. Voici certaines lacunes de la CÉÉGL pour ce qui est d'évaluer les progrès accomplis en vue d'atteindre les buts de l'Accord :

- Nombre des 80 indicateurs (environ) de la CÉÉGL sont étrangers à l'objet de l'Accord, et nombre des buts de l'Accord n'ont pas d'indicateur correspondant.
- Le financement de beaucoup de programmes de surveillance à tous les paliers de gouvernement a été réduit; par conséquent, la collecte de données pour de multiples indicateurs est épisodique, voire parfois inexistante, dans l'ensemble des administrations, ministères et organismes.
- Les rapports de la CÉÉGL présentent des constats qui n'indiquent pas le chemin parcouru ou qui reste à parcourir pour atteindre certains objectifs. Sans le contexte de l'Accord et les renvois correspondants à ce qui a été amélioré, de combien et quand, les mesures dans les rapports de la CÉÉGL sont d'une moins grande utilité pour le suivi des progrès réalisés pour l'application de l'Accord.
- Les rapports de la CÉÉGL ne comprennent aucune valeur de référence ni jalon, qui sont des éléments essentiels pour mesurer l'efficacité de l'Accord.
- Telle qu'elle est conçue, la CÉÉGL porte principalement sur des aspects scientifiques, rarement sur les aspects stratégiques. Or, il faut les deux pour évaluer l'Accord.

Présentation de rapports

La présentation de rapports fondés sur les résultats et indiquant clairement les progrès réalisés est essentielle à la responsabilisation. Les rapports doivent être simples, équilibrés, transparents, dignes de foi et présentés en temps opportun.

La présentation des rapports n'a pas été conforme à celle prévue par l'Accord, et, au fil du temps, les exigences en la matière ont été interprétées et adaptées de diverses façons. Certaines exigences sont devenues périmées et d'autres n'ont pas été satisfaites. Par exemple, l'annexe 13 prévoit que les Parties présentent à la Commission un rapport biennal sur les progrès accomplis dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans spécifiques d'aménagement des bassins hydrographiques qui renfermeraient des programmes et des mesures destinés à maîtriser les sources non ponctuelles de pollution. Jusqu'ici, cette exigence n'a pas été satisfaite. Dans le même ordre d'idées, l'annexe 2 exige des gouvernements qu'ils présentent tous les deux ans un rapport sur leurs progrès réalisés dans l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'assainissement (PA) et des plans d'aménagement panlacustre (PAP) et qu'ils rétablissent les utilisations bénéfiques. Cependant, globalement, les rapports d'étape des PA n'ont pas été produits depuis quelques années. De plus, depuis six ans, les rapports d'étape des PAP n'ont été que des mises à jour de certaines sections choisies et ne sont donc pas vraiment utiles pour évaluer les progrès accomplis pour atteindre les buts de l'Accord au service de la restauration panlacustre.

Tandis que certains rapports prévus par l'Accord se font attendre, d'autres portant sur des programmes particuliers de restauration des Grands Lacs sont présentés. Cependant, ces rapports ne tiennent pas compte de l'Accord dans sa totalité, ce qui rend difficile la tâche de lier les résultats des programmes à des objectifs spécifiques de l'Accord, conformément à l'article VI.

Comme les efforts pour atteindre les objectifs de l'Accord sont si disparates, nous n'avons aucune notion d'ensemble des progrès que nous accomplissons.

Responsabilisation

Établir un cadre de responsabilisation nécessite de définir les engagements, les rôles et les responsabilités pour les buts convenus. Les partenaires définissent et prennent leurs responsabilités à l'égard de leur performance et rendent compte régulièrement des progrès qu'ils ont accomplis pour remplir leurs engagements. Un cadre de responsabilisation efficace exige également un examen indépendant qui devrait reconnaître publiquement les réalisations et les lacunes. Pour illustrer comment parvenir à une responsabilisation renforcée en vue de restaurer et de protéger la qualité de l'eau des Grands Lacs, la Commission propose les étapes suivantes.

Étape 1 : élaboration d'un plan rigoureux

Un plan rigoureux adopté par tous les partenaires est un élément important du cadre de responsabilisation. Les Parties l'ont reconnu en 1987 lorsqu'elles ont adopté un protocole à l'Accord qui les engageait, en collaboration avec les gouvernements des États et de la province, à se réunir deux fois par an afin de coordonner les plans de travail et d'évaluer les progrès¹⁸. Cette initiative aurait pu mener à l'élaboration d'un plan de travail coordonné qui aurait permis, entre autres, d'assigner des responsabilités spécifiques à des ministères et à des organismes particuliers dans les gouvernements fédéraux et les gouvernements des États et des provinces, de fixer les cadres temporels dans lesquels ces responsabilités devraient être remplies et de trouver les mesures appropriées pour évaluer la performance. Jusqu'ici, aucun plan de ce genre n'a été mis en place.

¹⁸ Ce protocole a mené à l'établissement du Comité exécutif binational (CEB) dont la Commission a recommandé le remplacement par un comité binational de coordination ayant un mandat précis. Consulter l'*Avis aux gouvernements concernant l'examen de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, op. cit.

Dans son rapport spécial de 2006 sur l'examen de l'Accord, la Commission a recommandé que les gouvernements recensent les moyens d'action nécessaires pour réaliser les buts de l'Accord et en établissent l'ordre de priorité, et précisent ensuite le responsable de chacun des moyens et la façon de coordonner le travail¹⁹. La Commission a également recommandé que les gouvernements définissent des cibles mesurables, qu'ils utilisent des mesures courantes pour évaluer la performance et qu'ils établissent les délais d'exécution, ce qui permettrait d'effectuer un examen complet. Enfin, le plan devrait prévoir des dispositions pour la surveillance et l'évaluation, la présentation de rapports, l'évaluation et l'examen indépendants et la communication entre les organismes et avec le public.

Pour commencer, la Commission recommande que ceux qui conçoivent le plan réunissent, dans la mesure du possible, tous les ministères, organismes et autres entités qui mettent en œuvre ou devront mettre en œuvre les programmes qui serviront à atteindre les objectifs de l'Accord. C'est pourquoi, dans son avis donné aux gouvernements, la Commission a recommandé que ces participants comprennent non seulement les gouvernements fédéraux et les gouvernements des États et des provinces désignés dans le présent accord, mais également les administrations municipales, les tribus et les Premières nations, qui ont tous des responsabilités relatives à la qualité de l'eau des Grands Lacs²⁰.

La Commission a recommandé de plus que ces partenaires forment le Comité binational de coordination dont le mandat serait d'élaborer le Plan d'action binational. Ce comité devrait être composé de hauts fonctionnaires autorisés à agir pour le compte de leurs organisations respectives. Et, aux fins de la responsabilisation au niveau politique, le Comité directeur sur l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs, dont les membres seraient issus des cabinets des deux gouvernements fédéraux, devrait être réuni pour surveiller la mise en œuvre de l'Accord et le travail global du Comité binational de coordination²¹.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

Étape 2 : surveillance et évaluation

La surveillance doit fournir une information exacte et complète pour évaluer les progrès vers l'atteinte des objectifs de l'Accord et pour étayer des rapports fiables et utiles qui aident à guider et à prioriser les interventions. La Commission a souvent souligné que la surveillance doit être accrue et améliorée. Les rapports de la commissaire à l'environnement et au développement durable du Canada (2001)²², de la Commission des États-Unis sur les océans (2004)²³, de la Collaboration régionale pour les Grands Lacs (États-Unis) (2005)²⁴ et du United States Government Accountability Office²⁵ recommandent tous l'intervention gouvernementale pour la mise en œuvre de systèmes intégrés d'observation et de gestion des données. La Commission appuie ces recommandations. Elle a plusieurs fois proposé des moyens semblables et cautionné la mise en œuvre du Système d'observation des Grands Lacs par les deux gouvernements²⁶.

L'annexe 11 de l'accord actuel ne précise pas suffisamment les besoins en matière de surveillance et de contrôle. Étant donné que la surveillance et le contrôle constituent une activité à multiples facettes qui doit soutenir intégralement le Plan d'action binational proposé, la Commission a recommandé que le Plan fournisse à chaque administration compétente une orientation claire concernant les programmes de surveillance nécessaires pour l'appuyer²⁷.

Que ce soit la CÉÉGL ou une nouvelle organisation, une entité binationale doit être entièrement et clairement chargée de réunir l'information pouvant être utilisée pour évaluer les progrès accomplis dans la réalisation de l'objet et des buts de l'Accord. Si la tâche revient à la CÉÉGL, alors ses indicateurs écosystémiques devront être mieux ciblés sur les buts de l'Accord. Le

²² Consulter http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rappports.nsf/html/c2001menu_f.html.

²³ Consulter <http://www.oceancommission.gov/>.

²⁴ Consulter <http://www.gllrc.us/>.

²⁵ op. cit.

²⁶ Consulter le chapitre 3 du *Neuvième Rapport biennal sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, op. cit., le chapitre 6 du *Dixième Rapport biennal sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, op. cit., et le chapitre 1 du *11^e Rapport biennal sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, op. cit.

²⁷ Consulter l'*Avis aux gouvernements concernant l'examen de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, op. cit.

nombre d'indicateurs employés devrait être réduit de sorte que chaque indicateur apporte de l'information sur les progrès de l'Accord et que la surveillance de chaque indicateur puisse être adéquatement financée. Les indicateurs doivent également avoir des valeurs de référence et des jalons clairs. Si les Parties choisissent cette voie pour une collecte adéquate de données sur l'efficacité de l'Accord, elles voudront peut-être envisager d'institutionnaliser la CÉÉGL (ou quelque autre entité) en la dotant de l'équivalent de coprésidents à temps plein.

Étape 3 : **rapports**

Comme il a été dit, les rapports sur les progrès de l'Accord doivent être considérablement améliorés. Voici une approche qui pourrait être utilisée pour y parvenir.

Le Groupe de travail sur l'évaluation des indicateurs de la Commission a proposé, en 1996, un cadre pour que les indicateurs permettent d'évaluer les progrès réalisés à l'égard de neuf résultats recherchés. Ces neuf résultats ont été choisis selon leur pertinence aux termes de l'Accord, selon les caractéristiques de l'écosystème des Grands Lacs que le public considère très importantes et selon leur exhaustivité et leur simplicité sur le plan scientifique²⁸.

Les neuf résultats recherchés sont la qualité halieutique, la qualité requise pour les activités nautiques, la potabilité, les populations humaines en santé, la viabilité économique, l'intégrité et la diversité des communautés biologiques, la quasi-élimination des apports de substances toxiques persistantes, l'absence de phosphore en excès et l'intégrité de l'environnement physique. Le Groupe de travail a également suggéré des indicateurs représentatifs et des mesures associées qui pourraient être utilisés pour évaluer l'efficacité de l'Accord en fonction de ces neuf résultats. Par la suite, la Commission a créé le Groupe de travail sur l'application des indicateurs qu'elle a chargé de formuler des avis sur l'obtention des données et de l'information nécessaires pour étayer les rapports sur les neuf résultats

²⁸ Consulter *Indicators to Evaluate Progress under the Great Lakes Water Quality Agreement*, 1996, [en anglais seulement] à <http://www.ijc.org/php/publications/html/ietf.html>.

recherchés et d'examiner la faisabilité d'utiliser les indicateurs pour évaluer les progrès accomplis en application de l'Accord²⁹.

En 2000³⁰, la Commission a exhorté les deux gouvernements à présenter un rapport, au moyen de la CÉÉGL, sur trois des neuf résultats recherchés – la potabilité, la qualité halieutique et la qualité requise pour les activités nautiques – ce que la CÉÉGL a fait. Évaluant l'efficacité du travail réalisé par la CÉÉGL dans ce projet³¹, la Commission a indiqué que les Parties étaient limitées par l'inégalité des données provenant des programmes de surveillance actuels, par la difficulté de réunir des informations utiles à partir d'ensembles de données disparates et par le besoin toujours non satisfait d'obtenir un appui accru de tous les partenaires dans les activités relatives aux indicateurs. La Commission remarque que le gros de la surveillance actuelle est effectué par les États et les provinces.

Sans la présentation objective d'informations utiles à la prise de décision et sans un examen digne de foi et indépendant visant à évaluer les progrès accomplis vers l'atteinte des objectifs énoncés, le public n'obtient pas de vue d'ensemble des progrès spécifiques réalisés vers les buts fixés ni de certitude que les rapports présentent toute la vérité.

La Commission prie à nouveau les gouvernements de fournir des rapports plus substantiels et significatifs. Pour ce faire, elle recommande la présentation de rapports triennaux plutôt que biennaux afin de réduire le nombre de documents et le temps consacré à les établir.

Étape 4 : utilisation des rapports pour l'examen et l'adaptation des plans

Une importante étape pour parvenir à la responsabilisation consiste en l'examen juste et éclairé des résultats communiqués par les partenaires. Un examen indépendant, comme ceux effectués par la Commission, peut fournir

²⁹ Consulter *Indicators Implementation Task Force: Final Report*, 2000, [en anglais seulement] à <http://www.ijc.org/php/publications/pdf/ID1410.pdf>.

³⁰ *Dixième Rapport biennal sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, op. cit.

³¹ *11^e Rapport biennal sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, op. cit.

des informations sur la performance des programmes, mettre en évidence les réalisations et indiquer toutes les interventions correctives nécessaires. Bien que l'article X exige des Parties qu'elles examinent l'Accord après le dépôt de chaque troisième rapport biennal sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs de la Commission, l'accord actuel n'a pas été révisé depuis 20 ans.

Compte tenu des préoccupations précitées, la Commission a recommandé qu'un Plan d'action binational soit élaboré séparément de l'Accord³². Ce Plan d'action pourrait être mis à jour régulièrement suivant les rapports triennaux, puis faire l'objet d'un examen complet tous les 12 ans, en même temps que l'Accord³³. Des dispositions devraient être adoptées pour que soient effectuées des évaluations indépendantes des progrès vers l'atteinte des objectifs de l'Accord. La responsabilisation serait également renforcée au moyen d'examens périodiques effectués par le Comité directeur de l'Accord dont il a été question plus haut.

Dans nos démocraties, la population a un rôle essentiel à jouer dans toutes les questions d'intérêt public. La consultation publique sur les progrès accomplis dans la restauration des Grands Lacs peut permettre aux citoyens des deux pays de surveiller la performance des gouvernements et de formuler des observations éclairées à son sujet. Par une telle implication directe, les citoyens pourraient mieux participer et souscrire aux mesures gouvernementales visant à restaurer et à protéger leurs Grands Lacs.

³² Consulter l'*Avis aux gouvernements concernant l'examen de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, op. cit.

³³ *11e Rapport biennal sur la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*, op. cit.

Recommandations et engagements

La Commission croit qu'elle, ainsi que d'autres entités, a présenté des arguments de poids en faveur d'une accélération des progrès en vue de protéger, de rétablir et de conserver la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Elle pense, par ailleurs, qu'une telle accélération dépend dans une très grande mesure de la création par les Parties et par d'autres paliers de gouvernement, œuvrant de concert, de moyens par lesquels ils peuvent être tenus responsables des progrès accomplis pour atteindre les objectifs de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. La responsabilisation non équivoque est essentielle à l'efficacité de l'Accord.

Par conséquent, la Commission recommande que les gouvernements du Canada et des États-Unis élaborent et mettent en œuvre un cadre de responsabilisation pour l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs et qu'ils produisent un cadre préliminaire pour fins de discussion d'ici juin 2008. La Commission recommande en outre que les gouvernements accélèrent l'examen de l'Accord de sorte que la présentation des résultats de cet examen coïncide avec celle du cadre de responsabilisation préliminaire. De même, quelles que soient les conclusions de l'examen de l'Accord, un cadre de responsabilisation solide est nécessaire et devrait faire partie intégrante de tout accord, qu'il soit nouveau ou révisé.

La Commission prend elle-même deux engagements. D'abord, créer un groupe de travail à partir de ses groupes consultatifs des Grands Lacs et d'autres manifestement indépendants d'elle qui lui servira de ressource spéciale dans ses consultations avec les gouvernements au sujet d'un cadre de responsabilisation pratique et efficace. Ensuite, en collaboration avec les gouvernements et d'autres entités, convoquer à l'été 2008 un sommet sur la responsabilisation à l'égard des Grands Lacs auquel elle conviera les intervenants les mieux placés et les plus éclairés pour bien concrétiser la responsabilisation. Dans toutes ces consultations, la réalisation des objectifs de l'Accord constituera le but commun et unificateur.



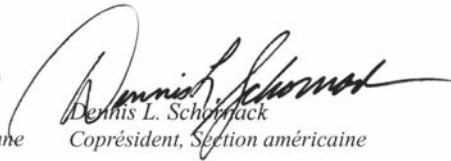
**La responsabilisation non équivoque est essentielle
à l'efficacité de l'Accord.**

La Commission se réjouit d'être en partenariat de collaboration avec les gouvernements en vue de protéger, de rétablir et de conserver la qualité de l'eau de nos Grands Lacs et d'assurer, pour les générations à venir, les utilisations bénéfiques de ces eaux magnifiques.

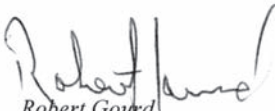
*Signé ce septième jour de décembre 2006,
à titre de Treizième Rapport biennal
de la Commission mixte internationale
conformément à l'Accord de 1978 relatif
à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs*



*Herb Gray
Coprésident, Section canadienne*



*Dennis L. Schowjack
Coprésident, Section américaine*



*Robert Gourd
Commissaire*



*Irene B. Brooks
Commissaire*



*Jack P. Blaney
Commissaire*



*Allen I. Olson
Commissaire*

« Ce grand don de la nature
s'accompagne
d'une grande responsabilité. »

Tom Barrett
Maire de la ville de Milwaukee

COMMISSION
MIXTE
INTERNATIONALE
Canada et États-Unis



INTERNATIONAL
JOINT
COMMISSION
Canada and United States