

"Les Parties
doivent continuer à élaborer et à
appliquer des programmes et d'autres
mesures pour assurer l'exécution du
présent Accord et pour atteindre les
objectifs généraux et spécifiques."

Article VI
Accord de 1978 relatif à la qualité
de l'eau dans les Grands lacs

Commission Mixte Internationale
Décembre 1984

2001 S Street N.W., 2^e étage,
Washington, D.C.
20440

100, rue Metcalfe, 18^e étage
Ottawa (Ontario)
K1P 5M1

100, avenue Ouellette, 8^e étage
Windsor (Ontario)
N9A 6T3



Commission Mixte Internationale

DEUXIÈME RAPPORT BIENNAL PRÉSENTÉ AUX
GOUVERNEMENTS DES ÉTATS-UNIS ET DU CANADA
AINSI QU' AUX ÉTATS ET PROVINCES DU BASSIN DES
GRANDS LACS EN VERTU DE L'ACCORD DE 1978
RELATIF À LA QUALITÉ DE L'EAU DANS LES
GRANDS LACS

Commissaires

J. Blair Seaborn
Robert C. McEwen
L. Keith Bulen
E. Richmond Olson, Q.C.
Donald Totten



COMMISSION MIXTE INTERNATIONALE



Le 31 décembre 1984

L'honorable Joe Clark, C.P., député
Secrétaire d'État aux Affaires extérieures
Édifice Lester B. Pearson
125, promenade Sussex
Ottawa (Ontario)
K1A 0G2

L'honorable George Shultz
Secrétaire d'État
Département d'État
Washington (D.C.)
20520

Messieurs,

Par la présente, la Commission mixte internationale transmet aux gouvernements du Canada et des États-Unis son deuxième rapport, en vertu des obligations qui lui sont imposées par l'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs.

Le présent rapport sert de lien entre le premier et le troisième rapport biennal de la Commission, dont la publication est prévue pour 1986. Nous avons l'intention d'informer les gouvernements des progrès réalisés au cours des deux dernières années et de décrire certains des principaux problèmes qui se posent aux organismes chargés d'appliquer l'Accord.

Le présent rapport se fonde sur les rapports du Conseil de la qualité de l'eau des Grands lacs et du Conseil consultatif scientifique présentés à la CMI en 1983 ainsi que sur le débat public tenu à Indianapolis (Indiana) en novembre dernier. Les conclusions des deux conseils ne sont pas reprises puisqu'elles ont déjà été transmises aux gouvernements et rendues publiques. Il est possible d'obtenir des exemplaires de ces rapports en écrivant à l'un des bureaux de la Commission.

Le président, Robert C. McEwen

Le président, J. Blair Seaborn

Table des matières

A.	INTRODUCTION.	1
B.	PROGRÈS RÉALISÉS AUX TERMES DE L'ACCORD	3
	• EUTROPHISATION	
	• SUBSTANCES TOXIQUES	
	• SECTEURS DE PRÉOCCUPATION	
	• OBJECTIFS DE QUALITÉ DE L'EAU	
C.	PROBLÈMES DE GESTION DES PROGRAMMES SCIENTIFIQUES ÉTABLIS EN VERTU DE L'ACCORD.	11
D.	LES PERSPECTIVES ÉCOSYSTÉMIQUES ET LEURS RÉPERCUSSIONS	13
E.	RÔLES EN VERTU DE L'ACCORD	15

A. Introduction

Depuis que le Canada et les États-Unis ont signé l'Accord de 1972 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs, les conseils consultatifs de la Commission ont présenté douze rapports annuels sur les progrès réalisés par rapport aux objectifs de l'Accord. En 1972, la collectivité du bassin des Grands lacs se trouvait aux prises avec de graves problèmes qui menaçaient l'écologie des lacs et les utilisations de cette importante ressource naturelle. Les gouvernements ont consacré des efforts et des fonds considérables à la solution de ces problèmes. Sans avoir réglé tous les problèmes, ils ont franchi des étapes importantes.

La lutte contre certains types et sources de pollution, particulièrement des sources ponctuelles de phosphore et de plusieurs autres polluants courants, a considérablement progressé. Les programmes techniques, scientifiques et réglementaires ont été et demeurent les principaux moyens de s'attaquer au problème de la pollution et d'atteindre les buts et objectifs de l'Accord. Il reste beaucoup à faire, surtout en raison de l'évolution du problème posé par les substances toxiques présentes dans l'eau, dans l'air et sur la terre. Les gens sont davantage sensibilisés au problème, et leurs perceptions et attitudes prennent de plus en plus d'importance. Les programmes techniques et scientifiques donnent des résultats limités lorsque les aspects fondamentaux d'une question sont non seulement liés à la technique, mais également à la société et aux attitudes. Plus les limites techniques et scientifiques sont mises en évidence, plus il faut faire des efforts pour obtenir l'appui du public à l'égard des nouvelles perspectives et des nouveaux programmes nécessaires.

Le présent rapport constitue le deuxième rapport de la CMI présenté aux termes de l'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs. Signé en juin 1982, le premier rapport biennal examinait assez minutieusement la nature de l'Accord et soulignait combien il est nécessaire que les gouvernements des États-Unis et du Canada réaffirment leur engagement envers le but et les objectifs de l'Accord. La Commission sait gré aux gouvernements d'avoir répondu en détail à ce rapport et d'avoir réaffirmé leur engagement.

Le présent rapport constitue une brève évaluation de certains projets et progrès réalisés depuis 1982 et prépare le troisième rapport biennal dans lequel la Commission exposera aux gouvernements les projets futurs qui, selon elle, pourraient profiter aux habitants et à l'écosystème de la région des Grands lacs de même qu'aux gouvernements des États-Unis et du Canada.

La majeure partie des observations suivantes s'adressent aux gouvernements fédéraux, aux administrations d'États et de provinces ainsi qu'à leurs institutions politiques, administratives, techniques et scientifiques. Cependant, le rapport s'adresse aussi aux collectivités du bassin des Grands lacs, à savoir aux particuliers ainsi qu'aux organisations et administrations locales.

B. Progrès réalisés aux termes de l'Accord

Eutrophisation

A

u moment où l'Accord de 1972 était négocié, le principal problème lié à la qualité de l'eau procédait de l'homme ou de l'eutrophisation culturale. Au nombre des causes figuraient le phosphore présent dans les détergers, les égouts municipaux et les engrais agricoles. L'eutrophisation avancée se caractérise par l'abondance d'algues nuisibles et d'autres plantes aquatiques, par la turbidité et par la déperdition d'oxygène dans les eaux profondes. Il peut en résulter l'obstruction des prises d'eau et des filtres, des problèmes de goût et d'odeur, et la modification de la répartition et de l'abondance des populations de poissons et d'autres organismes.

Sources ponctuelles

L'un des principaux objectifs de

l'Accord de 1972 était la lutte contre les apports de phosphore. Les programmes visaient à limiter le phosphore dans les détergers et à réduire les effluents de phosphore à 1 mg/L pour les installations municipales de traitement des eaux usées rejetant plus d'un million de gallons par jour. Depuis 1972, les États-Unis et le Canada ont dépensé plus de 7,6 milliards de dollars pour construire et améliorer les installations municipales de traitement des eaux usées dans le bassin des Grands lacs. Malgré l'avancement des travaux, 39 des 390 principales installations n'étaient pas terminées à la date limite fixée au 31 décembre 1982, et certaines autres peuvent difficilement être exploitées selon la capacité prévue.

En novembre 1983, le Conseil de la qualité de l'eau rapportait que le phosphore présent dans les effluents de neuf des principales installations de traitement des eaux usées situées en bordure du bassin inférieur dépassait encore la limite de 1 mg/L. Parmi ces installations figurent celles des villes suivantes : Cleveland Southerly, Cleveland Westerly, Wyandotte, London Greenway, Toronto Humber, Hamilton, Niagara Falls (N.Y.), Buffalo et Amherst.

Les programmes de lutte contre le phosphore ont permis d'améliorer la qualité de l'eau. Les objectifs fixés pour les quantités de nutriments dans le lac Supérieur ont été atteints, le phosphore continue à diminuer dans les lacs Érié et Ontario, et la baie Saginaw, située sur le lac Huron, après avoir connu une eutrophisation accélérée vers la fin des années 70 et le début des années 80, présente aussi des signes d'amélioration. Cependant, la Commission rappelle que les parties se sont engagées à respecter la limite de 1 mg/L pour tous les effluents des installations municipales de traitement des eaux usées et, au besoin, à réduire les concentrations des effluents à 0,5 mg/L pour atteindre les charges cibles.

Sources non ponctuelles

Même si tous les engagements pris à

l'égard de la déphosphatation des sources ponctuelles sont respectés et même si le phosphore des détergers continue à être limité, les problèmes causés par le

phosphore ne sont pas encore réglés. Depuis quelque temps, nous savons qu'une grande partie du phosphore présent dans les Grands lacs provient de sources non ponctuelles. Compte tenu des principaux projets de recherche internationaux, la Commission recommande de nouveau qu'une stratégie globale soit élaborée pour les sources non ponctuelles, y compris les sources de phosphore. Certes, les programmes de lutte contre les sources non ponctuelles connues ont donné des résultats positifs, sans qu'une approche universelle, coordonnée et systématique soit mise en oeuvre. Les conseils consultatifs de la Commission ont indiqué qu'il existe des techniques pour les principaux programmes de déphosphatation des sources non ponctuelles, et que ces programmes peuvent souvent être mis en oeuvre sans occasionner des dépenses importantes et se traduire par des avantages économiques et environnementaux. Il est important d'agir.

La Commission rappelle qu'en signant l'annexe 3 de l'Accord, les gouvernements ont confirmé leur engagement à l'égard de programmes précis de réduction du phosphore. La Commission réitère son appui aux efforts de grande envergure, comme ceux dont font mention les groupes de travail sur le contrôle des sources non ponctuelles (1983) et sur les stratégies de gestion du phosphore (1980) ainsi que le Rapport supplémentaire sur les stratégies de gestion du phosphore (1981).

Substances toxiques

Les efforts de déphosphatation ont été couronnés de succès, mais les parties n'ont guère réussi à s'attaquer au problème global des substances toxiques présentes dans le bassin des Grands lacs.

Des mesures réglementaires précises ont permis de lutter contre certaines substances déterminées, comme le mercure et le DDT. Cependant, des milliers de produits chimiques sont utilisés dans le bassin des Grands lacs, et de nouveaux produits y apparaissent continuellement. Même si seulement quelques produits sont connus pour être nocifs, il ressort de plus en plus que leurs effets individuels, combinés et à long terme, présentent de graves problèmes environnementaux.

Effets

Sauf dans le cas de déversements, les produits chimiques toxiques se trouvent rarement en grande quantité dans l'eau et peuvent donc passer inaperçus dans les échantillons d'eau. Cependant, de faibles concentrations de ces produits peuvent avoir des effets biologiques négatifs et se bio-accumuler dans les organismes aquatiques de la chaîne alimentaire jusqu'à devenir toxiques. Processus de reproduction altérés, malformations congénitales, dysfonctionnements neurologiques et déviations comportementales, excroissances, y compris tumeurs et néoplasmes, et capacités immunitaires déficientes figurent au nombre des effets de ces produits. Les organismes atteints fournissent peut-être les premières mises en garde contre les dangers possibles que courent les êtres humains et les organismes vivants.

Stratégies de lutte

La Commission a déjà recommandé aux gouvernements de mettre en oeuvre une stratégie globale de lutte contre les substances toxiques. Les gouvernements se sont généralement dits d'accord sur une telle recommandation dans leur réponse au premier rapport biennal et dans l'exposé sur les programmes de lutte contre les substances toxiques qu'ils ont présenté à la Commission en janvier 1984. La Commission estime toutefois que ces programmes n'ont pas suffisamment progressé. Vu la profonde compréhension des problèmes environnementaux ainsi que la nature des lois et des pratiques réglementaires des deux pays, il reste beaucoup à faire. La Commission incite les gouvernements à s'efforcer davantage d'appuyer une stratégie coordonnée qui s'attaque au problème des substances toxiques et dangereuses depuis leur source ou leur fabrication, en passant par leur cheminement, leur utilisation et leur vie.

Dernièrement, les parties ont eu tendance à recourir aux ressources de la Commission pour appliquer certains éléments de cette stratégie en leur nom. La Commission s'inquiète de l'utilisation de ses ressources limitées et de l'incidence qu'aurait cette tendance, si elle se poursuivait, sur le rôle qui lui est dévolu aux termes de l'Accord. Lorsque la Commission agit au nom des parties, elle compromet sa capacité de commenter l'efficacité des programmes et des stratégies et libère de leurs obligations les organismes gouvernementaux responsables. Après avoir examiné ses recommandations sur les stratégies de lutte contre les substances toxiques, la Commission conclut qu'en vertu de l'Accord, les stratégies recommandées sont la responsabilité des parties et non pas de ses propres institutions.

Besoins de recherche

En plus d'une stratégie globale de lutte contre les substances toxiques, la Commission estime que, pour appuyer cette stratégie, il est nécessaire de faire des recherches supplémentaires dans des domaines précis. Il faudrait accorder plus d'attention aux nouvelles techniques de traitement des produits chimiques toxiques qui peuvent être largement appliquées. D'autres recherches s'imposent sur les techniques de prétraitement de certains déchets industriels acheminés vers les installations municipales de traitement des eaux usées et sur le traitement limité des produits chimiques toxiques présents dans les procédés classiques de traitement des déchets de même que sur les techniques d'élimination des résidus, le versage des boues, la filtration au charbon et l'incinération à haute température. La difficulté de trouver des sites complique le versage des substances toxiques. La filtration au charbon n'élimine pas toutes les classes de substances toxiques et donne des résultats qui varient avec la nature des produits en présence. Dans beaucoup de cas, l'efficacité de l'incinération demeure incertaine, particulièrement lorsqu'il s'agit de matières organiques choisies, qui sont toxiques lorsqu'elles se retrouvent en très petites quantités dans l'environnement. La Commission favorise les efforts déployés pour améliorer et perfectionner les nouvelles techniques de traitement des produits chimiques toxiques.

Surveillance des eaux souterraines

La Commission recommande également aux parties de s'occuper sérieusement de la préparation d'une stratégie de surveillance des ressources en eaux souterraines dans la région des Grands lacs. Certaines régions du bassin se sont dites inquiètes du lessivage des décharges de substances toxiques dans les eaux souterraines et finalement dans les lacs. Une gestion appropriée des décharges, permettant d'empêcher la migration des polluants, passe par des pratiques de surveillance efficaces. L'élaboration de ces pratiques peut toutefois être gênée par les difficultés que l'on rencontre lors de l'échantillonnage des eaux souterraines pour en déterminer la teneur en contaminants toxiques. La Commission estime donc qu'il est important de prélever des échantillons d'eau souterraine pour en déterminer les composants géochimiques et microbiologiques et de préparer des méthodes uniformes pour surveiller efficacement le lessivage des décharges de déchets toxiques, même si l'Accord ne porte pas explicitement sur les problèmes liés aux eaux souterraines.

Contrôle intégré de l'air et de l'eau

La Commission réitère son appui à la perspective écosystémique » adoptée pour les recherches environnementales sur les Grands lacs. En particulier, la « perspective écosystémique » devrait servir de base aux recherches pratiques et aux études de contrôle sur le cheminement et le comportement des substances toxiques dans tout le bassin des Grands lacs. Les paramètres de l'eau et de l'air devraient être évalués en même temps, et non à des endroits ni à des moments différents. C'est dans cet esprit que la Commission a coparrainé l'atelier qui a eu lieu en octobre 1984 au Philadelphia Academy of Natural Sciences. L'objet de cet atelier était de déterminer s'il était souhaitable et réalisable de créer un réseau transfrontalier intégré de contrôle et de surveillance qui inclurait le bassin des Grands lacs et permettrait d'élargir la base d'information dont la Commission a besoin pour évaluer les programmes et les progrès réalisés en vertu de l'Accord.

Évaluation des risques

De l'avis de la Commission, les parties devraient s'occuper d'évaluer les techniques utilisées pour mesurer les effets d'une exposition des composants de l'écosystème à des produits chimiques toxiques. La Commission s'interroge sur l'acceptabilité des techniques actuelles et sur la confiance qu'on leur accorde. Les approches actuelles procèdent de données et de modèles établis pour des emplacements et des situations qui n'ont presque aucun rapport avec les problèmes écosystémiques des Grands lacs et qui, par conséquent, ne peuvent pas donner lieu à une évaluation fiable des risques.

Secteurs de préoccupation

6

Depuis 1972, le Conseil de la qualité de l'eau et la Commission ont attiré l'attention des parties sur des secteurs précis, souvent situés dans le voisinage des principales agglomérations, qui ne respectent pas les exigences de l'Accord. Initialement zones-problèmes, récemment secteurs

de préoccupation, il s'en trouve dans tout le réseau. Malgré une attention marquée de la part des gouvernements et du public, il ne s'y est produit que peu d'améliorations globales.

Secteurs de classe A et B

Dans son rapport de 1983, le Conseil de la qualité de l'eau dressait une liste de 18 secteurs de préoccupation de classe « A », qui se caractérisaient par une sérieuse dégradation et une grave diminution des utilisations avantageuses de l'environnement. La liste demeure aussi longue qu'en 1981. Dans quelques cas, les programmes de redressement sont considérés comme suffisants ou opportuns. Dans la plupart des cas, on garde peu ou pas d'espoir de trouver une solution ou on s'attend que la réaction aux correctifs actuels mette beaucoup de temps à se manifester, si elle se manifeste. Prenons l'exemple de la rivière Niagara. Malgré les efforts des gouvernements, l'écosystème de la rivière Niagara et du lac Ontario demeurera dégradé dans l'avenir prévisible.

La région de Grand Calumet (Indiana) fournit l'exemple d'un secteur qui tente d'adopter une approche concertée pour restaurer un secteur de préoccupation de classe A. Au cours de la dernière année, les représentants de l'administration fédérale, de l'État, des groupes d'intérêt public locaux ainsi que des groupes écologiques, universitaires et autres se sont rencontrés pour élaborer un plan en vue de régler les problèmes environnementaux du secteur. Des projets comme celui-là et comme celui de Green Bay (Wisconsin) montrent comment l'approche concertée appliquée dans un secteur pourrait l'être dans un autre.

En outre, il existe 21 secteurs de classe « B » qui sont dégradés et qui risquent de voir les utilisations avantageuses de l'environnement réduites. La Commission craint que les secteurs de cette classe soient un peu oubliés par les gouvernements et, en conséquence, qu'ils soient négligés jusqu'à l'aggravation de leurs problèmes.

Vu le manque évident de progrès vers une solution des problèmes des secteurs de préoccupation, le Conseil de la qualité de l'eau examine le système de classement de ces secteurs pour obtenir des renseignements à jour sur les mesures prises par chacun en vue de déterminer ses propres problèmes ainsi que pour élaborer, mettre en oeuvre et mener à bonne fin les programmes de redressement. Pour corriger de telles situations, il faudra déployer d'autres efforts de taille. Ces problèmes ne pourront être résolus que par la concertation et des stratégies globales et non pas par des modalités contraires ni au coup par coup. Il faudrait commencer par fixer les objectifs de ces programmes et par s'entendre sur ce qui est faisable.

Atelier sur les polluants *in situ*

Une rencontre importante où ont été abordées certaines des questions susmentionnées a été l'atelier sur les effets écologiques de la pollution des sédiments *in situ*, qui a eu lieu en août de la présente année, à l'Université du Pays de Galles (Aberystwyth). On y a discuté des secteurs de préoccupation, qui sont les zones touchées par de graves problèmes

de contamination des sédiments. L'objectif premier était d'approfondir les dimensions sociales et scientifiques du rétablissement de ces écosystèmes, mais il a été reconnu au cours du débat d'ouverture que le contexte social constituait un fondement important, et non un complément accessoire, pour l'obtention de conseils scientifiques.

Deux faits importants se sont dégagés des échanges de vues, à savoir qu'il faut que les spécialistes des sciences sociales et des sciences naturelles s'entendent si l'on veut régler le problème des polluants *in situ* et qu'il sera nécessaire, à l'occasion, de s'attaquer aux polluants *in situ* en prenant des mesures correctives plutôt qu'en ayant recours aux seules mesures de lutte anti-pollution.

Objectifs de qualité de l'eau

Objectifs

Il existe des objectifs spécifiques visant trente-huit produits chimiques mentionnés dans l'Accord. La Commission a depuis recommandé l'adoption d'objectifs nouveaux ou révisés pour onze substances: pentachlorophénol, dibenzodioxines polychlorés, nutriments (phosphore), cyanure, sélénium, mirex, chlore, plomb, indicateurs microbiologiques, diazinon, hydrocarbures polycycliques aromatiques. L'utilisation des seuls paramètres de la qualité de l'eau en vue d'évaluer l'état de l'environnement a été discutée dans l'addenda au premier rapport biennal de la Commission. Même si cette dernière est d'avis que des recherches additionnelles s'imposent si l'on veut concevoir des mesures plus complexes, les objectifs de qualité de l'eau forment un élément essentiel de la stratégie de contrôle et d'assainissement de l'environnement établie dans le cadre de l'Accord. La Commission continue donc d'encourager les gouvernements non seulement à adopter ces objectifs, mais aussi à concevoir des mesures plus globales de la qualité des écosystèmes.

Zones d'utilisation restreinte

L'article IV de l'Accord demande que soient désignés « zones d'utilisation restreinte » les secteurs voisins des sources ponctuelles des déversements municipaux et industriels et des affluents, où certains des objectifs peuvent ne pas s'appliquer. Une fois les négociations relatives à l'Accord de 1978 terminées et l'entente entre les gouvernements conclue, la Commission a été informée par l'Agence de protection de l'environnement des États-Unis que la désignation des zones d'utilisation restreinte était incompatible avec la loi en vigueur dans ce pays. La Commission croit que les parties devraient se consulter dans les plus brefs délais afin de régler cette question et de fournir à la Commission des éclaircissements quant aux interprétations à utiliser dans les rapports sur les progrès accomplis vers la réalisation des objectifs de l'Accord. En l'absence de désignation de zones d'utilisation restreinte, la Commission doit supposer que les objectifs spécifiques de l'Accord s'appliquent à l'ensemble du bassin des Grands lacs. Toutefois, les objectifs ont été dépassés dans plusieurs régions des Grands lacs, et il y a un certain nombre d'endroits où il sera très difficile, sinon impossible, d'atteindre certains des objectifs fixés.

Si le concept de la zone d'utilisation restreinte mentionné dans l'Accord de 1978 n'est pas applicable, l'une des solutions possibles serait que les gouvernements désignent des zones où les objectifs ne sont pas actuellement atteints, lesquelles seraient comparables aux secteurs de préoccupation déterminés par le Conseil de la qualité de l'eau des Grands lacs. Les programmes de contrôle et de surveillance permettraient d'évaluer dans quelle mesure les divers objectifs spécifiques sont atteints et à quel point la pollution nuit à l'exploitation rentable des ressources des Grands lacs. Ces programmes ainsi que les renseignements sur les mesures envisagées et un calendrier de règlement des problèmes fourniraient à la Commission une meilleure base d'information en vue de l'évaluation de la qualité de l'eau du bassin des Grands lacs et de l'efficacité des programmes gouvernementaux.

Base d'information

La Commission n'est pas convaincue que les renseignements qu'elle reçoit actuellement lui permettent de bien évaluer les programmes et les progrès accomplis, comme le prévoit l'Accord. Les principales sources de renseignements sur la qualité de l'eau des Grands lacs sont les permis de déversement ou les ordonnances de lutte anti-pollution et les données recueillies dans le cadre des activités de surveillance du bassin des Grands lacs. Même si ces données servent d'une façon ou d'une autre à la surveillance et à l'évaluation, elles n'établissent pas un lien direct entre la mise en oeuvre des programmes par les juridictions intéressées et la réalisation des objectifs spécifiques de l'Accord ou le respect des engagements pris dans ce dernier. Le Conseil de la qualité de l'eau des Grands lacs a chargé un comité d'examiner les besoins de la Commission en informations et de proposer des exigences appropriées à cet égard.

C. Problèmes de gestion des programmes scientifiques établis en vertu de l'Accord

Les ressources scientifiques et administratives des parties sont essentielles à la réalisation des programmes conçus en vue d'atteindre les objectifs généraux et spécifiques de l'Accord. La Commission s'inquiète du fait qu'une mauvaise gestion des programmes scientifiques peut réduire l'efficacité de ces programmes qui ont été établis afin d'étayer l'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs.

Le bref aperçu qui suit décrit quelques problèmes communs rencontrés aux chapitres de la planification, du financement, de l'administration et de la gestion technique de l'Accord.

Financement Bien que le financement de la recherche liée à l'Accord soit demeuré relativement constant, l'échelonnement et la répartition des fonds ainsi que l'affectation des spécialistes n'ont pas toujours été bien coordonnés. L'incertitude qui règne quant au soutien qui sera apporté, l'opportunité des décisions et la remise des fonds ont influé sur la capacité de maintenir un personnel suffisant dans certains secteurs d'activité et ont entravé la coordination des programmes de recherche. Il s'en est suivi un climat de recherche incertain et une diminution du nombre de chercheurs affectés aux travaux prévus. Par exemple, le manque de spécialistes, notamment en écotoxicologie et dans la technique des industries posant des problèmes de pollution particuliers, a nui à la réalisation de certains programmes mis en oeuvre par les juridictions. On a aussi l'impression que les organismes fédéraux et d'autres juridictions compétentes n'accordent pas assez d'importance aux besoins en recherche découlant de l'Accord. Le processus d'approbation des projets et leur intégration aux cycles de planification à court et à long termes sont devenus si complexes et prennent tellement de temps qu'ils peuvent en fait constituer des entraves à la recherche.

Planification Le concept de l'année financière tend à imposer aux projets des délais artificiels. Afin d'obtenir un financement ininterrompu, un grand nombre de projets sont planifiés de manière à être réalisés pendant l'année financière, ce qui rend difficile la mise en oeuvre d'études pluriannuelles essentielles. Cette situation est regrettable, étant donné que les processus et phénomènes environnementaux s'inscrivent dans des échelles temporelles et des structures saisonnières qui n'ont aucun rapport avec les budgets et les années financières. Les études complémentaires et les analyses des tendances nécessaires pour confirmer les résultats obtenus antérieurement et garantir le succès du travail entrepris sont rarement réalisées en raison des complications qu'entraîne l'application du concept de l'année financière.

Priorités Dans l'Accord de 1978, les parties ont affirmé que « La recherche devait être intensifiée en ce qui concerne le cheminement, le devenir et les effets des substances toxiques, en vue de protéger la santé de l'homme, les ressources halieutiques et fauniques de l'écosystème du bassin des Grand lacs contre ces derniers » (Annexe 12 : 7). En général, les responsables des projets de recherche doivent se partager des ressources fixes en fonction de la priorité du programme et de la qualité scientifique du projet. De nouveaux besoins en recherche et de nouvelles priorités peuvent entraîner une réaffectation des ressources et donc influencer sur les programmes en cours. La Commission ne sait pas dans quelle mesure les parties et les juridictions concernées tiennent compte des objectifs généraux et spécifiques de l'Accord de 1978 quand elles affectent les ressources à des projets de recherche particuliers et établissent des priorités à cet égard.

La Commission s'inquiète du fait que des changements de priorités pourraient nuire considérablement à la capacité des parties de s'acquitter de leurs responsabilités, et elle demande que les changements apportés aux programmes relatifs à la qualité de l'eau des Grands lacs ne nuisent pas à leur capacité de respecter les engagements pris dans l'Accord de 1978. Les parties sont également incitées à prendre toutes les mesures nécessaires pour garantir que les programmes, particulièrement les activités de recherche, de contrôle et de surveillance, soient conformes à la lettre et à l'esprit de l'Accord.

Fonctionnement du laboratoire La Commission a également constaté que les problèmes de gestion avaient influé sur le fonctionnement du laboratoire. Les installations d'essai spécialisées en analyse et en toxicologie éprouvent des difficultés à répondre aux besoins croissants en essais, compte tenu des difficultés d'achat d'équipement, de l'accumulation d'échantillons nécessitant des analyses spéciales et de la nécessité d'assurer un entreposage et une conservation adéquate des échantillons en vue de leur utilisation future. Les méthodes adoptées par les gestionnaires afin de régler ces problèmes comprennent le regroupement ou la régionalisation des laboratoires et le recours à l'impartition dans le cas d'essais spéciaux. Toutefois, ces mesures n'ont connu qu'un succès mitigé.

La Commission est d'avis que les programmes techniques de contrôle de la qualité efficaces revêtent une grande importance pour tous les laboratoires des principales organisations ressortissant à la compétence des parties contractantes. Le contrôle de la qualité ne se limite pas seulement aux activités des laboratoires, mais englobe aussi la mise en oeuvre d'études sur le terrain, les activités de surveillance et la gestion des données.

La Commission est persuadée que les problèmes susmentionnés peuvent aussi avoir une action positive et encourager les parties à prendre des mesures de redressement.

D. Les perspectives écosystémiques et leurs répercussions

La signature de l'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs est un événement marquant; il s'agit d'un des premiers documents internationaux reconnaissant que les stratégies techniques, diplomatiques et administratives en matière de gestion des ressources doivent être établies en fonction des concepts écologiques globaux. Il y a interaction entre le sol, l'eau, l'air et les organismes vivants. Les techniques actuelles de gestion des ressources qui divisent l'environnement en composants distincts (sol, eau et air ainsi qu'organismes vivants) sont inadéquates, étant donné que la gestion d'un composant de l'environnement qui ne prend pas en compte les composants connexes ou à action réciproque mènera vraisemblablement à l'établissement de stratégies à court terme qui protégeront un composant de l'environnement aux dépens d'un autre. Comme les programmes en matière d'environnement et de ressources sont distincts, cloisonnés et administrés par différents bureaux, organismes, départements et ministères, l'adoption d'une nouvelle approche globale impose, tout au moins, un changement d'optique et peut-être une restructuration des mécanismes institutionnels.

Un autre facteur apparemment oublié est la mesure dans laquelle les mécanismes institutionnels empêchent les scientifiques et les institutions scientifiques de concentrer tous leurs efforts sur la recherche nécessaire au règlement technique de problèmes environnementaux. Le cloisonnement est souvent lié à une interprétation rigide des « missions » ou des « mandats » prévus dans la législation ou les règlements autorisant les programmes. Cette situation se traduit par un choix restreint quant aux solutions techniques proposées. Cette façon de procéder a entraîné une grande frustration chez les personnes qui ont reconnu l'importance d'envisager le règlement des problèmes environnementaux dans une perspective globale.

La première recommandation de la Commission, dans son premier rapport biennal, est la suivante: « Les parties, les juridictions et les autres intéressés favorisent des politiques, des institutions qui : a) aident à élaborer et à maintenir une perspective écosystémique à long terme relativement à la poursuite de leurs autres buts légitimes et leur permettent d'être plus anticipatifs dans leurs actions. » La Commission continue à encourager la prise de mesures plus énergiques à l'appui de cette recommandation afin de permettre aux spécialistes de l'environnement de la Commission de diriger leurs efforts vers des questions écologiques importantes à plus long terme.

La Commission est d'avis qu'une perspective écosystémique permettra de mieux évaluer les répercussions globales des décisions administratives concernant l'environnement et des activités humaines en général. Cette perspective peut aussi amener des changements dans les méthodes d'analyse, qui sont actuellement entravées par le cloisonnement géographique, disciplinaire, technique, administratif et juridictionnel. L'adoption d'une perspective écosystémique modifiera l'application de principes écologiques qui sont axés sur des problèmes distincts et précis, mais souvent moins importants, et permettra de

mettre l'accent sur les problèmes plus complexes et plus importants auxquels nous sommes actuellement confrontés. Les groupes de travail du Conseil de la qualité de l'eau des Grands lacs ont adopté une optique écosystémique quant à l'élaboration de plans de surveillance des Grands lacs et des voies de communication connexes, y compris une certaine coordination du contrôle de la qualité de l'air et de l'eau.

E. Rôles en vertu de l'Accord

Dans le présent rapport, la Commission a cerné un certain nombre de questions qui devront être examinées si l'on veut atteindre les objectifs généraux et spécifiques de l'Accord. Ces questions relèvent de la Commission, des gouvernements et des collectivités du bassin des Grands lacs. Les commentaires qui suivent mettent en lumière les préoccupations de la Commission à l'égard des rôles et des responsabilités découlant de l'Accord et les perspectives à cet égard.

Commission et gouvernements

L'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau des Grands lacs est une entente conclue entre le Canada et les États-Unis afin qu'ils s'acquittent de leurs responsabilités respectives et qu'ils entreprennent des programmes en vue de rétablir et de conserver l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux du bassin des Grands lacs. Le rôle de la Commission, qui est d'aider les deux gouvernements concernés, est assez précis. Le mandat de la Commission découle de l'article VII de l'Accord, qui, en fait, est mentionné à l'article IX du Traité des eaux limitrophes. Les structures administratives à l'appui de son mandat sont prévues à l'article VIII de l'Accord.

La Commission reconnaît qu'elle ne peut, dans le cadre restreint de ses responsabilités, fournir un terrain de rencontre essentiel au personnel relevant de diverses sphères de compétence. Toutefois, elle doit aussi garantir sa propre intégrité en tant que commentateur indépendant des programmes gouvernementaux.

Il incombe au gouvernement fédéral, aux États et aux provinces de coordonner les activités gouvernementales, de détacher des spécialistes et de fournir des ressources techniques et financières. Ils sont responsables de la mise en oeuvre des programmes. Ils peuvent consulter le public et favoriser des discussions qui seront centrées sur les principes et questions afférents à l'Accord et fournir au public une base d'information crédible.

De façon précise, les gouvernements ont les responsabilités suivantes :

- a) adopter de nouveaux objectifs de qualité de l'eau;
- b) fournir des informations fiables en vue d'une évaluation adéquate des programmes;
- c) élaborer des programmes témoins quant à la réduction des sources non ponctuelles de phosphore et d'autres polluants;
- d) étudier une stratégie globale à l'égard des substances toxiques; et
- e) mettre en oeuvre des programmes de nettoyage dans les secteurs de préoccupation.

La Commission et le rôle des collectivités

On ne peut s'attaquer aux problèmes de la qualité de l'eau des Grands lacs sans tenir compte du contexte humain et social global. Notamment, les problèmes posés par les contaminants toxiques ne sont pas aussi visibles que l'était l'eutrophisation. Il est difficile, sinon impossible, d'élaborer et de mettre en oeuvre des programmes gouvernementaux sans sensibiliser le public et sans obtenir son appui.

Sans cet appui actif, aucun organisme ou gouvernement, seul ou avec d'autres, ne peut atteindre les objectifs de l'Accord. C'est donc une responsabilité que devront assumer les gouvernements, de concert avec le milieu scientifique et les citoyens.


Les Grands lacs en tant que ressource ne sont la « propriété » de personne dans le sens traditionnel du terme. Les lacs sont une ressource et, de ce fait, une responsabilité partagée, un patrimoine administré à l'intention des générations futures. Il est nécessaire d'étudier le rôle d'administrateur de la société et les mesures novatrices visant à encourager la gestion de cette ressource par la société. Il est essentiel que la collectivité assume un rôle de chef de file et fasse preuve d'initiative. Il faut encourager la responsabilité individuelle et collective qui serait le complément de la responsabilité assumée par le milieu scientifique et les gouvernements quant au rétablissement et au maintien de la qualité de l'eau du bassin des Grands lacs.

À cet égard, la Commission a un rôle important à jouer. La Commission s'est toujours assurée que tous les groupes et personnes concernés par quelque procédure ou enquête que ce soit se font entendre. La tenue d'audiences publiques fait partie intégrante des activités de la Commission, mais le public n'a pas toujours répondu à son attente. Dans son premier rapport biennal présenté aux termes de l'Accord de 1978, la Commission a affirmé ce qui suit : « Il est à la fois nécessaire et souhaitable d'établir des échanges plus directs entre les diverses institutions qui participent à la réglementation de la qualité de l'environnement du bassin des Grands lacs et les nombreux individus du bassin qui seraient directement touchés par des décisions institutionnelles. Par conséquent, la Commission estime qu'elle devrait envisager un élargissement de sa base d'information afin d'établir un processus de compréhension du contexte humain des buts et des réalisations touchant les Grands lacs. » La réunion du Conseil de la qualité de l'eau des Grands lacs qui s'est tenue à Indianapolis était une façon de favoriser des échanges plus directs. La Commission a également donné instruction à ses conseils d'accroître la participation du public. Par conséquent, le Conseil consultatif scientifique a pris des mesures en vue de faciliter les échanges avec le public et a organisé des rencontres dans diverses villes du bassin, d'abord à Green Bay (Wisconsin), à Montréal (Québec) et à Niagara-on-the-Lake (Ontario).

Il faut prévoir les problèmes plutôt que réagir à ceux du passé ou du présent. C'est sous cet angle que la Commission, dans le troisième rapport qui sera présenté au gouvernement aux termes de l'Accord, examinera et évaluera l'Accord en détail. En outre, elle étudiera des moyens permettant au public de présenter ses observations et de contribuer aux analyses de la Commission. Elle

encourage les gouvernements, les villes du bassin des Grands lacs et ses propres organismes à collaborer au règlement des problèmes posés par l'Accord et à l'étude des possibilités qu'il offre.

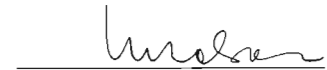
Signé le 31 Décembre 1984, comme étant le deuxième rapport biennal de la Commission mixte internationale aux termes de l'Accord de 1978 relatif à la qualité de l'eau dans les Grands lacs.



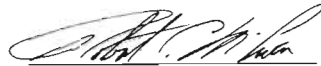
L. Keith Bulen



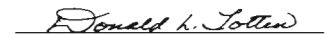
J. Blair Seaborn



E. Richmond Olson, C.R.



Robert C. McEwen



Donald L. Totten

Il est de plus convenu que 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."

Le Traité des eaux limitrophes de 1909

Article IV