A faint, light-colored map of the Great Lakes region (Superior, Michigan, Huron, Erie, and Ontario) is visible in the background of the top section. A large white number '1' is centered in a grey square in the top right corner.

1

COMITÉ D'EXAMEN DE L'ACCORD

Rapport au Comité exécutif binational des Grands Lacs: **Volume 1**

Le présent rapport, rédigé par le Comité d'examen de l'Accord (CEA), constitue une synthèse des constatations tirées des résultats obtenus et des recommandations formulées par neuf groupes d'examen et un atelier sur la gouvernance et les institutions, ayant pour mandat d'examiner l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (l'Accord). Les opinions qui y sont exprimées ne sont pas nécessairement celles du gouvernement du Canada ou du gouvernement des États-Unis, de leurs ministères ou organismes, des États ou Provinces ou de toute autre organisation ou entité.

Examen de l'Accord Canada–É.-U. relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs

VERSION FINALE DU RAPPORT PRÉSENTÉ AU COMITÉ EXÉCUTIF BINATIONAL DES GRANDS LACS

Examen de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs

Comité d'examen de l'Accord
Septembre 2007

Préface

Le présent rapport, rédigé par le Comité d'examen de l'Accord (CEA), constitue une synthèse des constatations tirées des résultats obtenus et des recommandations formulées par neuf groupes d'examen et un atelier sur la gouvernance et les institutions, ayant pour mandat d'examiner l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (l'Accord). Les opinions qui y sont exprimées ne sont pas nécessairement celles du gouvernement du Canada ou du gouvernement des États-Unis, de leurs ministères ou organismes, des États ou Provinces ou de toute autre organisation ou entité.

Sommaire

Dans le cadre d'un processus qui s'est étalé sur toute une année, plus de 350 Canadiens et Américains (les examinateurs), formant un échantillon largement représentatif de la communauté des Grands Lacs, ont participé à un examen de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (l'Accord). Le temps, les efforts et les ressources qui ont été consacrés à l'examen en font une opération binationale sans précédent, guidée par des principes directeurs d'ouverture, de transparence et d'inclusion. Le rapport d'examen, préparé par le Comité d'examen de l'Accord (CEA), repose sur le travail des examinateurs et offre un aperçu et une synthèse d'un grand nombre de leurs principales constatations et recommandations. Le rapport s'articule autour de cinq thèmes : 1) l'objet et le champ d'application de l'Accord; 2) les éléments périmés de l'Accord; 3) les enjeux pressants et les menaces émergentes; 4) la reddition de comptes et la mise en application de l'Accord; 5) la mise à contribution des autres ordres de gouvernement et du public.

Depuis sa signature en 1972 par les gouvernements du Canada et des États-Unis (les Parties), qui souhaitaient contrer les problèmes environnementaux croissants détectés vers la fin des années 1960, l'Accord a été largement perçu comme un modèle de gestion et de protection internationales d'une ressource naturelle partagée. Les modifications apportées à l'Accord en 1978, 1983 et 1987 en ont raffermi la réputation comme un modèle avant-gardiste ayant établi une vision binationale pour l'écosystème du bassin des Grands Lacs et permis aux Parties de coordonner la gestion de cette ressource d'importance planétaire jusque dans les années 1990. Cependant, les examinateurs ont été nombreux à réclamer le renouvellement et la révision de l'Accord, afin qu'il puisse à nouveau être un document inspirant qui serve de moteur de coopération binationale face aux problèmes environnementaux de longue date, nouveaux et émergents qui toucheront les Grands Lacs au XXI^e siècle.

Même si l'objet général de l'Accord – rétablir et conserver l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs – continue de trouver résonance chez les examinateurs, l'examen de 2007 a mis au jour la nécessité de relier plus solidement l'objet officiel de l'Accord et les mesures énoncées dans ses articles et annexes. Advenant une révision de l'Accord, il faudrait : actualiser les clauses concernant l'intégrité chimique; insister davantage sur l'intégrité physique et biologique; et intégrer ces trois éléments en une approche écosystémique (laquelle devra être définie de façon claire). Les examinateurs ont également constaté qu'un grand nombre de normes et d'échéances, et des certains des concepts de l'Accord sont périmés. On devrait accorder plus de place aux approches plus récentes — comme la planification de la gestion par bassin versant — dans la concrétisation de l'objet de l'Accord. En outre, les examinateurs estiment que la révision de l'Accord devrait explicitement prendre en compte les enjeux pressants d'aujourd'hui, notamment les effets des changements climatiques, des espèces envahissantes aquatiques et de l'urbanisation. Ils reconnaissaient également que ces enjeux affectent la biodiversité.

Les examinateurs étaient préoccupés par le fait que l'insuffisance et l'inconstance du financement accordé à l'Accord actuel en ont entravé l'efficacité globale. Les examinateurs ont cité la nécessité de cibler des résultats précis, de désigner les entités responsables et de bonifier les mécanismes de reddition de comptes, de prescrire des échéances et de faire rapport sur les progrès réalisés dans l'atteinte des buts de l'Accord. Ils prônent également une mise à jour périodique de l'Accord. Même si le cadre de gouvernance et d'institutions de l'Accord a fait l'objet d'un examen limité, on a clairement réclaté une structure de gouvernance plus efficace, qui refléterait davantage toute la diversité des participants œuvrant à l'application de l'Accord. De concert avec les Parties, les autres ordres de gouvernement et les membres de la communauté des Grands Lacs jouent, dans l'application de l'Accord, un rôle essentiel dont l'Accord

devrait faire mention. On recommande que le public et les divers partenaires puissent participer de façon plus significative à la formulation d'un Accord renouvelé et à son application.

L'examen de 2007 a de nouveau mis en évidence l'importance critique de l'Accord. Les Parties ont l'occasion de redonner à l'Accord son rôle d'« étoile polaire » guidant les efforts de protection et de rétablissement des Grands Lacs, en lançant un vibrant appel à l'action — pour le bien des Grands Lacs, et le bien de tous ceux qui en dépendent.

Synthèse des principaux résultats, constatations et recommandations

Thème 1 : Objet et champ d'application de l'Accord

1. L'Accord devrait servir d'« étoile polaire » pour la protection et le rétablissement de l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs, en offrant une vision claire et de haut niveau qui servira de guide à une action concertée.
2. L'objet de l'Accord — rétablir et conserver l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs — demeure judicieux et pertinent et devrait trouver un écho complet dans les articles et les annexes de l'Accord.
3. Il faudrait clarifier la portée écologique et géographique de l'Accord pour refléter le lien essentiel entre d'une part l'intégrité chimique, physique et biologique et d'autre part la santé de l'écosystème du bassin des Grands Lacs.
4. Dans la clarification de la portée écologique et géographique de l'Accord, il faudrait davantage prendre en considération l'incidence des eaux souterraines sur la concrétisation de l'objet de l'Accord.
5. Il faudrait envisager de promouvoir et d'élargir les possibilités de collaboration avec les autres gouvernements dont le territoire n'est pas couvert par l'Accord, par exemple en tablant sur les progrès réalisés dans la conservation, la protection et l'amélioration de l'écosystème du fleuve Saint-Laurent sous l'égide de l'Accord Canada-Québec sur le Saint-Laurent.

Thème 2 : Éléments périmés de l'Accord

1. Les articles de l'Accord devraient être rédigés de façon à préserver leur efficacité loin dans l'avenir.
2. Les annexes de l'Accord devraient évoluer de façon à concrétiser l'objet de l'Accord et à refléter les conditions et les problèmes actuels.
3. Il faudrait rationaliser, intégrer et réduire en nombre les annexes de l'Accord, pour qu'elles opèrent plus efficacement l'une avec l'autre et avec les articles.
4. Il faudrait inclure dans les annexes des renvois mutuels et indiquer clairement les interrelations de chacune avec les autres annexes, pour en assurer une application plus efficace.
5. L'Accord devrait comprendre un processus permettant d'établir et d'appliquer de nouvelles approches binationales pour faire face aux enjeux.
6. L'Accord devrait mettre en évidence et accorder de l'importance à la planification de la gestion par bassin versant comme démarche efficace de concrétisation de son objet.
7. L'Accord devrait reconnaître l'importance des sources internationales de pollution touchant l'écosystème du bassin de Grands Lacs.

Thème 3 : Problèmes pressants et menaces émergentes

1. Il faudrait envisager de créer de nouvelles annexes pour faire face aux enjeux pressants, ou d'incorporer explicitement ces enjeux dans l'Accord, selon le cas. L'Accord devrait comprendre un processus simplifié permettant de prendre en compte les enjeux pressants qui existent actuellement, incluant les impacts de l'urbanisation, des changements climatiques et des espèces envahissantes aquatiques.
2. L'Accord devrait comprendre un processus simplifié permettant de détecter et de contrer plus rapidement les menaces émergentes qui peuvent toucher les Grands Lacs à l'avenir.

Thème 4 : Reddition de comptes et mise en application

1. La structure de gouvernance de l'Accord est essentielle à son succès et devrait être soigneusement considérée et prise en compte lorsque les Parties iront de l'avant.
2. Les Parties devraient examiner les interactions de l'Accord avec les entités externes et avec les ententes internationales ou intergouvernementales.
3. Les annexes devraient préciser les résultats à atteindre et les échéanciers à respecter pour concrétiser la vision et les buts de l'Accord, et les Parties devraient clairement désigner les entités responsables.
4. L'Accord devrait comprendre des dispositions prévoyant, la tenue régulière d'un examen, annexe par annexe, et la production de rapports sur les progrès réalisés, tout en tenant compte du fait qu'il existe déjà certains mécanismes de rapport. Un même cadre de rapport rationalisé devrait s'appliquer à l'ensemble des annexes; les annexes devraient être examinées une à une et mises à jour selon un calendrier à déterminer.

Thème 5 : Mise à contribution des autres ordres de gouvernement et du public

1. L'Accord devrait reconnaître le rôle vital et la participation essentielle des autres ordres de gouvernement, y compris 1) des Tribus et des Premières nations, 2) des États et de la Province, 3) des autorités et des gouvernements locaux. Ces entités devraient participer au processus de révision et de mise en application de l'Accord.
2. L'Accord devrait reconnaître le rôle vital et la participation essentielle du public dans la mise en œuvre fructueuse de l'Accord par les Parties et les autres ordres de gouvernement. Le public devrait être consulté dans toute révision de l'Accord.
3. L'Accord devrait reconnaître l'importance d'une information facilement accessible pour la prise de décisions, de façon à favoriser une meilleure participation des autres ordres de gouvernement, des organisations non gouvernementales et du public.

Introduction

Les Grands Lacs — Supérieur, Michigan, Huron, Érié et Ontario — constituent le plus vaste réseau d'eau douce de surface au monde, avec quelque 20 % du total planétaire des réserves d'eau douce de surface¹. Moins de 1 % des eaux du réseau sont renouvelées annuellement par les précipitations². Outre la beauté naturelle, la complexité écologique et l'importance des lacs, la région héberge près de 40 millions d'Américains et de Canadiens, elle sous-tend la culture et les modes de vie de Tribus et de peuples autochtones, elle approvisionne en eau potable des millions de personnes et elle accueille des activités de navigation, de commerce, d'agriculture, de pêche et de loisirs qui totalisent des milliards de dollars.

Depuis 150 ans, les Grands Lacs sont aux prises avec de graves problèmes environnementaux. Ces problèmes continuent d'évoluer et l'avenir nous réserve de nouveaux défis. Reconnaissant la nécessité de mettre en place un mécanisme facilitant la résolution des éventuels différends résultant d'une diminution de la qualité de l'eau des Grands Lacs et des autres eaux limitrophes partagées par le Canada et les États-Unis, les deux pays ont signé en 1909 le Traité des eaux limitrophes. Les Parties ont également créé à cette époque la Commission mixte internationale (CMI), pour les conseiller sur les questions touchant les eaux transfrontalières.

Évolution de l'Accord

En 1970, l'écosystème présentait des signes évidents de stress. Une série d'événements ont attiré l'attention sur la nécessité d'assainir les Grands Lacs. On pense notamment à la « mort » du lac Érié, causée par le phosphore des détergents et des eaux d'égout, ainsi qu'à d'autres manifestations plus visibles de la pollution telles que l'embranchement des eaux huileuses de la rivière Cuyahoga, à Cleveland en Ohio³.

Avec la détérioration de l'état des Grands Lacs, on a commencé à s'inquiéter des effets de cette pollution, tant sur l'écosystème des lacs que sur la santé humaine⁴. En 1972, à la lumière des études menées et des conseils formulés par la CMI et reconnaissant l'urgence d'améliorer la situation environnementale des Grands Lacs, les gouvernements du Canada et des États-Unis (les Parties) ont signé l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (ci-après appelé l'Accord, ou AQEGL)⁵, où elles s'engageaient à rétablir et à améliorer la qualité de l'eau de l'écosystème du bassin des Grands Lacs. Des objectifs précis ont été établis pour atténuer les nuisances et réduire les rejets de substances toxiques pour la vie humaine, animale ou aquatique. En outre, l'Accord établissait des cibles numériques pour réduire les apports de phosphore dans les lacs Érié et Ontario. De plus, la CMI se voyait confier le rôle de conseiller et d'aider les Parties dans la mise en application de l'Accord⁶.

En 1978, en 1983 et en 1987, l'Accord a subi plusieurs modifications importantes qui reflétaient l'évolution touchant sa mise en œuvre et la compréhension de la complexité des enjeux touchant l'écosystème du bassin des Grands Lacs. La modification apportée en 1978 introduisait la notion d'approche écosystémique, qui reconnaissait l'interdépendance de toutes les composantes de l'environnement, y compris les humains, et la nécessité d'agir de façon intégrée face aux questions de santé humaine et de qualité de l'environnement. Par la modification de 1978, les Parties s'engageaient également à procéder à l'élimination virtuelle des substances toxiques persistantes, et dressaient une liste des substances toxiques pour des actions prioritaires. On a de nouveau modifié l'Accord en 1983 pour

¹ Environnement Canada et EPA des É.-U., *Nos Grands Lacs* (2004).

² Environnement Canada et EPA des É.-U., *Nos Grands Lacs* (2004).

³ Lee Botts et Paul Muldoon, *Evolution of the Great Lakes Water Quality Agreement* (2005).

⁴ Commission mixte internationale, *Guide de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs : Contexte de l'examen de 2006 par les gouvernements* (2005).

⁵ Ibid.

⁶ Article VII – Pouvoirs, responsabilités et fonctions de la Commission mixte internationale.

intensifier les efforts de déphosphatation de chaque lac, en fixant pour chaque Grand Lac les charges maximales à respecter pour atteindre les objectifs de qualité de l'eau de l'Accord.

L'Accord a encore une fois été modifié en 1987, par voie d'un Protocole négocié entre les Parties. Cette modification codifiait la notion de secteurs préoccupants en endroits où les utilisations bénéfiques de l'écosystème avaient été considérablement détériorées et engageait les Parties à restaurer ces secteurs. En outre, cette modification introduisait de nouvelles annexes portant sur les sources de contamination diffuses, les plans d'aménagement panlacustre, les sédiments contaminés, les substances toxiques atmosphériques, les eaux souterraines contaminées et les activités de recherche-développement. Le rôle de la CMI a également changé, suite au Protocole de 1987 et à la création du Comité exécutif binational des Grands Lacs (CEB). L'approche binationale adoptée jusque-là par la CMI pour faire état des progrès a été remplacée par l'approche bilatérale du CEB⁷, et l'on confirmait que la CMI avait pour rôle de conseiller les Parties et d'évaluer leur performance dans la mise en application de l'Accord⁸.

Aujourd'hui, l'Accord est un long document, constitué d'un préambule⁹ suivi de 15 articles et de 17 annexes qui décrivent de façon très détaillée les programmes et les autres activités que les Parties entendent réaliser pour rétablir et conserver l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs. Les articles de l'Accord portent sur les buts stratégiques, les grands engagements et les questions d'organisation et de fonctionnement. Quant aux annexes, elles décrivent en détail les programmes, les échéanciers et les modalités de préparation des rapports.

Réalisations découlant de l'Accord

Depuis 1972, des décennies d'efforts soutenus ont contribué à éliminer les dégâts subis par l'écosystème du bassin des Grands Lacs depuis la révolution industrielle au XIX^e siècle. Des organismes gouvernementaux, des organisations non gouvernementales et la population des deux pays ont mis en œuvre d'énormes efforts pour restaurer les Grands Lacs et leurs bassins versants et y combattre la pollution, la destruction de l'habitat et la disparition des espèces indigènes. Les gouvernements de tous les ordres ont consacré des milliards de dollars et affecté des milliers de personnes à cette tâche. Le monde des affaires, l'industrie et le secteur agricole ont également engagé des ressources considérables pour changer leurs produits et leurs méthodes de production, afin d'en réduire les impacts et d'assainir les secteurs pollués. La CMI, le milieu communautaire et les organisations non gouvernementales ont également joué des rôles non négligeables dans la restauration et la protection des Grands Lacs.

Même s'il reste encore de nombreux défis à relever, le rétablissement et la protection de l'écosystème du bassin des Grands Lacs ont donné lieu jusqu'à maintenant à des succès impressionnants. La concrétisation des engagements indiqués à l'annexe 3 (Déphosphatation), qui a permis de maîtriser l'eutrophisation des eaux libres, est considérée comme une des principales réalisations des efforts binationaux déployés dans le bassin. En menant à d'importantes réductions des concentrations de substances toxiques persistantes comme les BPC et le DDT, l'Accord a amélioré la santé de l'écosystème¹⁰. L'Accord a souvent constitué un puissant moteur pour la réforme des lois et des politiques environnementales des États-Unis et du Canada, et il a servi à éclairer la conception de la *Clean Water Act* américaine, de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement* et de beaucoup d'autres lois et règlements au niveau de la province, des États et des municipalités.

⁷ Rapport de l'atelier sur la gouvernance et les institutions, page 14.

⁸ Rapport de l'atelier sur la gouvernance et les institutions, page 14; IJC Task Force Report to the Governments (8 mai 1991).

⁹ Le préambule contient les clauses introductives de l'Accord, aux pages 1 et 2 de l'AQEGL.

¹⁰ Commission mixte internationale, Guide de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs : Contexte de l'examen de 2006 par les gouvernements (2005).

L'Accord a stimulé l'amélioration des programmes de gestion et aiguillonné l'élaboration d'initiatives, d'examen et de programmes scientifiques dans l'ensemble du bassin. Souvent cité comme étant un des instruments diplomatiques les plus avant-gardistes dans le domaine environnemental, l'Accord a servi de modèle à d'autres ententes internationales visant la protection et la restauration de milieux environnementaux situés ailleurs dans le monde¹¹. Ses points forts comprennent la fixation d'objectifs et d'engagements communs pour la protection et le rétablissement des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs, la facilitation du partage de renseignements et la coopération en matière de recherche et de suivi.

Examens antérieurs de l'Accord

Aux termes de l'Accord, les gouvernements des États-Unis et du Canada doivent « procéder à l'examen détaillé de l'application et de l'efficacité » de l'Accord tous les six ans, après la publication par la CMI de chaque troisième rapport bisannuel sur les progrès réalisés par les Parties vers l'atteinte des objectifs de l'Accord¹².

Depuis la dernière modification de l'Accord, en 1987, les Parties ont tenu deux consultations sur l'examen de l'Accord, soit en 1992 et en 1999. Ces deux consultations étaient de portée limitée puisque les Parties, leurs partenaires et la majorité des intervenants avaient majoritairement convenu que les ressources disponibles devaient être consacrées à l'application de l'Accord plutôt qu'à un examen exhaustif. L'examen de 1999, qui visait à évaluer sept des 17 annexes¹³, avait été réalisé par une équipe d'experts gouvernementaux. L'examen de 1999 n'a pas entraîné de modification à l'Accord, mais bon nombre de ses constatations demeurent valides aujourd'hui et ont été considérées lors de l'examen actuelle.

Examen actuel de l'Accord

L'obligation de mener l'examen actuel de l'Accord (examen de 2007) a été officiellement déclenchée par la publication du douzième rapport bisannuel de la CMI, en septembre 2004. Contrairement aux examens antérieurs, il existait cette fois parmi la communauté des Grands Lacs un appui généralisé à un examen de fond de l'Accord. En reconnaissance de ce consensus croissant, les Parties ont procédé à un examen vaste et inclusif de l'application et de l'efficacité de l'Accord.

L'examen de 2007 a été le fruit de la coopération et de la participation de plus de 350 Canadiens et Américains, représentant les gouvernements fédéraux, d'État, provinciaux et locaux, des Tribus et des groupes autochtones, des organisations non gouvernementales, l'industrie, le milieu universitaire et le public intéressé. Par sa portée, le niveau de participation binationale ainsi que le temps, les efforts et les ressources qui y ont été consacrés, il s'agit d'une opération d'examen sans précédent. Les Parties, par l'entremise du CEB, se sont donné comme ligne de conduite de mener un examen ouvert et transparent, auquel pourraient participer toutes les parties intéressées.¹⁴

¹¹ Alliance for the Great Lakes, Biodiversity Project, Canadian Law Association and Great Lakes United: *The Great Lakes Water Quality Agreement Promises to Keep; Challenges to Meet* (2007).

¹² Article X (Consultation et examen), révision de l'Accord relatif à la qualité de l'eau des Grands Lacs de 1978, modifié par Protocole signé le 18 novembre 1987.

¹³ Annexe 1 : Objectifs spécifiques; annexe 2 : Plans d'assainissement et plans d'aménagement panlacustre; annexe 3 : Déphosphatation; annexe 7 : Dragage; annexe 11 : Surveillance et contrôle; annexe 12 : Substances toxiques persistantes; annexe 14 : Sédiments contaminés.

¹⁴ Guide du processus d'examen de l'Accord, 6 janvier 2006 (EPA des É.-U. et Environnement Canada); annonce du lancement de l'examen par les coprésidents du CEB (mars 2006).

On a formé un Comité d'examen de l'Accord (CEA) binational, chargé de diriger et de coordonner l'examen de 2007 et de préparer la présente ébauche du rapport d'examen de l'Accord en synthétisant les principales constatations, les principaux résultats et les principales recommandations issus d'une série de groupes d'examen et d'un atelier sur la gouvernance et les institutions. Durant une période de neuf mois entamée en avril 2006, neuf groupes d'examen ont procédé à un examen intensif de l'Accord, en appliquant une démarche et une méthodologie communes. L'examen a également compris la tenue en novembre 2006 d'un atelier de deux jours sur la gouvernance et les institutions, dirigé par deux co-convocateurs indépendants chargés de passer en revue les dispositions de l'Accord touchant la gouvernance. Le présent rapport résume les constatations et les recommandations des examinateurs, selon cinq thèmes : 1) objet et champ d'application de l'Accord; 2) éléments périmés de l'Accord; 3) enjeux pressants et menaces émergentes; 4) reddition de comptes et mise en application; 5) mise à contribution des autres ordres de gouvernement et du public. On trouve à l'annexe 1 du présent document un compte rendu exhaustif des observations et des constatations de chacun des groupes d'examen ainsi que de l'atelier sur la gouvernance et les institutions.

En mai 2007, la version préliminaire du rapport d'examen a été publiée pour une période de commentaires du public de 60 jours. À l'issue de cette période et en prenant en considération les commentaires reçus (voir le volume 3, Recueil des commentaires), le CEA a rédigé la version finale du rapport qu'il soumet au CEB.

Le défi : rehausser la grandeur des Grands Lacs

La dernière révision de l'Accord remonte à près de 20 ans, et malgré les progrès enregistrés dans le rétablissement et l'amélioration de la santé des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs, de graves menaces pèsent toujours sur l'intégrité physique, biologique et chimique de cet écosystème. De nombreux scientifiques ont souligné que les Grands Lacs présentent des symptômes de stress résultant d'une diversité de sources et d'impacts, y compris les apports de nutriments, les contaminants toxiques, les espèces envahissantes et les changements d'utilisation du territoire.

Les problèmes environnementaux se complexifient toujours plus au fil des ans, et l'écosystème fait face à de nombreux problèmes, nouveaux ou récurrents, qui ne sont pas explicitement pris en compte dans l'Accord actuel. Parmi les enjeux les plus pressants, on peut citer les impacts des espèces aquatiques envahissantes, des changements climatiques et de l'urbanisation; l'assainissement des sédiments contaminés; et le transport à distance des toxiques. D'autres menaces peuvent être émergents, telles les substances chimiques préoccupantes qui ne sont actuellement pas inscrites dans l'Accord.

Les mesures de rétablissement et de protection des Grands Lacs doivent bien s'harmoniser avec les activités et les lois intérieures ainsi qu'avec les engagements environnementaux multilatéraux, dont bon nombre ont vu le jour après la dernière révision de l'Accord en 1987. Une influence mutuelle s'opérera entre d'une part les efforts internationaux déployés à l'égard d'un vaste éventail de problèmes environnementaux, et d'autre part les actions progressives menées dans l'écosystème du bassin des Grands Lacs.

Il faut continuer de rétablir et de conserver l'écosystème du bassin des Grands Lacs, et de prévenir toute détérioration future. Les citoyens, les gouvernements fédéraux, les États, la province, les gouvernements locaux, les Tribus, les Autochtones, les responsables élus et les divers groupes d'intervenants, y compris les organisations non gouvernementales, les groupes de l'industrie et le milieu agricole, ont un rôle névralgique à jouer dans la protection et le rétablissement de l'écosystème du bassin et devraient à

nouveau s'inspirer d'un AQEGL prometteur. Les gouvernements des États-Unis et du Canada ont l'occasion de faire revitaliser l'Accord ce qui permettra de rendre les Grands Lacs encore plus grands.

Thème 1 : Objet et champ d'application de l'Accord

L'article I de l'AQEGL est ainsi rédigé :

« écosystème du bassin des Grands Lacs » désigne les composantes interactives de l'air, de la terre et de l'eau et des organismes vivants, y compris l'être humain... ».

On lit ce qui suit à l'article II :

« Il est dans l'intention des Parties de rétablir et de conserver l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs. »

L'objet de l'Accord est essentiel à son succès. L'Accord est largement perçu comme un modèle de gestion et de protection internationales d'une ressource naturelle partagée. L'objet de l'Accord, lorsqu'il a été rédigé en 1972 et élargi en 1978 pour englober le terme « écosystème », a facilité l'élaboration et l'exécution de nombreux programmes et d'autres mesures qui ont, en retour, fait progresser le rétablissement et la protection de l'écosystème du bassin des Grands Lacs. L'Accord était autrefois le principal moteur du rétablissement des Grands Lacs, mais cette force agissante est moins claire en 2007.

Discussion générale

Objet

L'intention générale des Parties — rétablir et conserver l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs — continue de trouver résonance auprès des examinateurs¹⁵. L'Accord est lacunaire dans le sens où ses articles et ses annexes ne réussissent pas à concrétiser l'énoncé de son objet. Les liens sont faibles et dans certains cas inexistantes entre l'énoncé de l'objet et les mesures prévues aux annexes pour donner corps à cet objet. En outre, l'ajout de plusieurs annexes au fil des révisions précédentes a eu pour effet de miner la cohérence du document et d'obscurcir les moyens à prendre pour en concrétiser l'objet. En raffermissant les liens entre l'objet de l'Accord et les mesures à prendre pour le concrétiser (décrites par d'autres articles et les annexes), on permettrait à l'Accord de mieux prendre en compte les conditions et les problèmes actuels et futurs du bassin¹⁶.

Portée

Parmi les examinateurs, c'est la **portée écologique** de l'Accord qui a suscité le débat le plus intense. Ce point fait l'objet d'un large continuum d'interprétations, allant d'une stricte focalisation sur la qualité de l'eau jusqu'à une approche pleinement écosystémique (voir la figure 1). Même s'ils n'ont pu en arriver à un consensus sur l'interprétation à privilégier¹⁷, les examinateurs ont relevé que l'objet de l'Accord laisse place à une certaine latitude d'interprétation qui a favorisé la mise sur pied de nombreux programmes débordant la stricte perspective de la qualité de l'eau. Cependant, selon une perspective différente, l'Accord a contribué à stimuler le rétablissement et la conservation de la qualité de l'eau de l'écosystème, mais il a le défaut de privilégier davantage l'intégrité chimique que l'intégrité physique et biologique¹⁸. Il en résulte que l'Accord a été moins efficace à atteindre les résultats chimiques, physiques et biologiques escomptés. On reconnaissait également que la biodiversité, qui est une composante de l'intégrité biologique et un indicateur de l'intégrité écologique, représente un facteur essentiel au maintien et à l'amélioration de la

¹⁵ Rapport du GEQS, page 3; rapport du GE-D (page 39); rapport du GE-A, page 24; rapport du GE-C, page 8.

¹⁶ Rapport du GEQS, page 8.

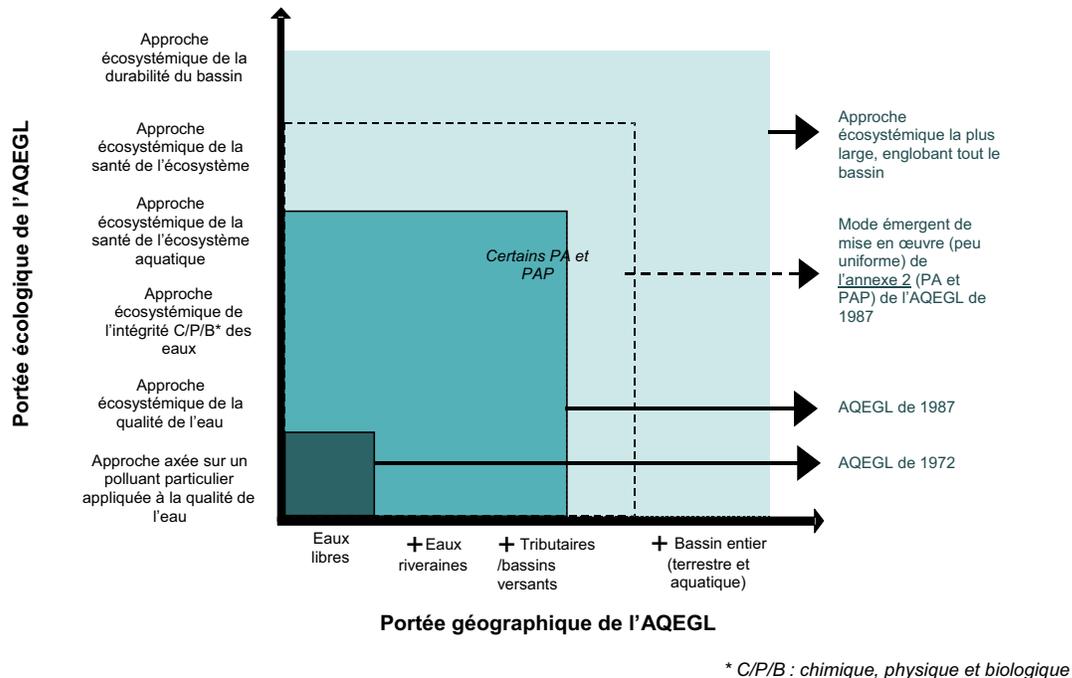
¹⁷ Rapport du GE-A, pages 4, 17 et 18.

¹⁸ Rapport du GE-F, page 14.

qualité de l'eau¹⁹. Chose certaine, l'Accord doit faire un lien entre l'intégrité physique, chimique et biologique et la santé de l'écosystème du bassin des Grands Lacs en faisant en sorte que son objet trouve écho dans les mesures décrites dans les annexes.

Figure 1*. « Approche écosystémique » – Un continuum d'interprétation parmi les examinateurs

*Adapté du rapport du GEQS (page 4)



Il importe également de décrire plus clairement la **portée géographique** de l'Accord, elle aussi interprétée fort largement par les examinateurs (voir la figure 1), c'est-à-dire qu'elle peut comprendre uniquement les eaux libres ou, de façon plus large, à la fois les eaux libres, les eaux riveraines, les tributaires et les bassins versants de l'ensemble du bassin des Grands Lacs. Malgré le continuum d'interprétation touchant la portée géographique de l'Accord, l'examen de 2007 n'a pas clairement montré que cette imprécision ait entravé la lutte aux problèmes environnementaux. En fait, on peut citer de nombreux exemples d'activités ayant abordé des problèmes selon une vaste perspective géographique. Ainsi, les plans d'assainissement et les plans d'aménagement panlacustre dressés en application de l'annexe 2 prévoyaient en bonne partie des interventions en amont, dans les bassins versants (conformément aux dispositions de l'annexe 13), afin de contrer les causes des diminutions d'utilisation subies en aval.

Les examinateurs ont également discuté de l'opportunité d'englober les eaux souterraines du bassin dans la définition d'« écosystème du bassin des Grands Lacs »²⁰. Les eaux souterraines ne sont mentionnées dans

¹⁹ Rapport du GEQS, page 9.

²⁰ « Écosystème du bassin des Grands Lacs » désigne les composantes interactives de l'air, de la terre et de l'eau et des organismes vivants, y compris *l'être humain*, qui se trouvent à l'intérieur du bassin de drainage du fleuve Saint-Laurent au point ou en amont du point où ce dernier devient la frontière entre le Canada et les États-Unis.

l'Accord que comme une source de contamination (annexe 16), et non comme une composante de l'écosystème du bassin ou comme une ressource à protéger et de pérenniser.²¹ Les réseaux d'eaux souterraines des Grands Lacs sont aujourd'hui mieux compris qu'en 1987, lorsqu'on avait incorporé à l'Accord la nécessité de combattre la contamination résultant des eaux souterraines. On reconnaît également l'importance de comprendre l'interrelation des eaux souterraines et des eaux superficielles et ses effets sur la qualité de l'eau des Grands Lacs²², et les possibilités de mieux coordonner la gestion des eaux souterraines. Toute révision de l'Accord devrait davantage prendre en considération l'incidence des eaux souterraines sur la concrétisation de l'objet de l'Accord.

Toujours en ce qui concerne la définition de la portée géographique de l'Accord, les examinateurs se sont aussi interrogés sur la question de savoir si l'Accord devrait inclure la totalité du fleuve Saint-Laurent.²⁰ Actuellement, l'Accord exclut la portion sise au-delà de la frontière internationale à Cornwall (Ontario)²³, c'est-à-dire la portion située exclusivement dans la province de Québec. Cette exclusion fait écho aux dispositions du Traité des eaux limitrophes de 1909. Cependant, même si la portée géographique de l'Accord exclut une portion du fleuve Saint-Laurent, les Parties sont encouragées à promouvoir et à élargir les possibilités de collaboration avec le Québec, par exemple en tablant sur les progrès réalisés dans la conservation, la protection et l'amélioration de l'écosystème du fleuve Saint-Laurent sous l'égide de l'Accord Canada-Québec sur le Saint-Laurent.

Si l'on clarifiait la portée écologique et géographique de l'Accord, ce dernier serait mieux en mesure de suivre le rythme d'évolution des connaissances scientifiques concernant les nouvelles menaces et les nouveaux enjeux, et de garder le pas avec les nouveaux programmes et les outils actuels²⁴. L'Accord devrait offrir un mandat plus fort pour la réalisation d'activités débordant le cadre des eaux libres et de l'intégrité chimique, et mettre l'accent sur l'application d'une approche écosystémique. Le cadre, la portée et la vision de l'Accord en constituent le cœur et l'âme. L'objet de l'Accord forme l'assise de tous les travaux menés pour rétablir et protéger le bassin, et devrait constituer le moteur du rétablissement et de la protection de l'écosystème du bassin des Grands Lacs. Les Parties devraient envisager de clarifier la portée de l'Accord pour raffermir les liens entre d'une part l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux, et d'autre part la santé de l'écosystème du bassin des Grands Lacs.²⁵ L'Accord demeure un outil nécessaire à la gestion des Grands Lacs en tant que ressource partagée et à l'orientation des efforts déployés à l'échelle binationale et nationale pour rétablir et protéger l'écosystème du bassin des Grands Lacs.

Synthèse des principaux résultats, constatations et recommandations

- 1. L'Accord devrait servir d'« étoile polaire » pour la protection et le rétablissement de l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs, en offrant une vision claire et de haut niveau qui servira de guide à une action concertée.**
- 2. L'objet de l'Accord — rétablir et conserver l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs — demeure judicieux et pertinent et devrait trouver un écho complet dans les articles et les annexes de l'Accord.**

²¹ Rapport du GE-H, page 5.

²² Rapport du GE-H, page 6.

²³ « Écosystème du bassin des Grands Lacs » désigne les composantes interactives de l'air, de la terre et de l'eau et des organismes vivants, y compris l'être humain, qui se trouvent à l'intérieur du bassin de drainage du fleuve Saint-Laurent au point ou en amont du point où ce dernier devient la frontière entre le Canada et les États-Unis.

²⁴ Rapport du GE-A, page 12.

²⁵ Rapport du GE-A, page 14.

3. Il faudrait clarifier la portée écologique et géographique de l'Accord pour refléter le lien essentiel entre d'une part l'intégrité chimique, physique et biologique et d'autre part la santé de l'écosystème du bassin des Grands Lacs.
4. Dans la clarification de la portée écologique et géographique de l'Accord, il faudrait davantage prendre en considération l'incidence des eaux souterraines sur la concrétisation de l'objet de l'Accord.
5. Il faudrait envisager de promouvoir et d'élargir les possibilités de collaboration avec les autres gouvernements dont le territoire n'est pas couvert par l'Accord, par exemple en tablant sur les progrès réalisés dans la conservation, la protection et l'amélioration de l'écosystème du fleuve Saint-Laurent sous l'égide de l'Accord Canada-Québec sur le Saint-Laurent.

Thème 2 : Éléments périmés de l'Accord

Lors de sa signature initiale en 1972, l'Accord visait à contrer un certain nombre de problèmes binationaux touchant alors les Grands Lacs, par exemple en réduisant les apports de phosphore dans les lacs Érié et Ontario. Les modifications subséquentes apportées à l'Accord en 1978, 1983²⁶ et 1987 faisaient également suite à des problèmes urgents de l'époque. Le Canada et les États-Unis continuent d'appliquer des dispositions conçues pour les réalités de 1987 tout en s'efforçant de faire face aux conditions et aux enjeux propres à l'année 2007. L'Accord ne prend pas en considération les plus récentes avancées en matière de science, de recherche, de méthodes et de politiques de gestion, ainsi que les progrès réalisés au niveau de l'exécution des programmes, et ces problèmes ont été soulignés et mis de l'avant par les examinateurs. L'Accord contient des termes clés qu'il faut définir, de même que des normes, des échéances et des concepts périmés, et il entrave l'adoption (dans sa mise en application) de nouvelles approches telles que la planification de la gestion par bassin versant et la tenue des consultations élargies généralement associées aux activités menées dans le bassin des Grands Lacs.²⁷

La difficulté d'adopter de nouvelles notions, approches ou normes est souvent imputable non pas à l'Accord lui-même, mais plutôt au fait que les Parties ont choisi de ne pas l'actualiser. Ainsi, dans le cas des objectifs spécifiques de l'Accord (annexe 1), les examinateurs ont souligné qu'il existe un mécanisme d'actualisation des objectifs mais qu'on a omis d'y recourir au moyen de processus consultatifs bilatéraux²⁸.

Discussion générale

L'Accord doit être à la fois durable et flexible. Alors que certaines sections doivent en assurer la longévité, d'autres doivent avoir la souplesse nécessaire pour prendre en compte l'évolution de notre compréhension de l'écosystème du bassin des Grands Lacs, les progrès réalisés dans la mise en application et l'achèvement des tâches. L'examen de 2007 a permis de débutsquer des délais depuis longtemps échus, des entités disparues ainsi que des normes et des concepts périmés.²⁹ La majorité des objectifs spécifiques de l'Accord³⁰ remontent à 1972 et ne reflètent pas l'état actuel des connaissances, l'évolution des méthodes d'analyse ou les processus modernes de formulation de critères de qualité des eaux.³¹ En outre, de nombreux groupes d'examen ont constaté que plusieurs des annexes tirent de l'arrière par rapport au savoir scientifique et aux nouveaux enjeux, aux nouveaux programmes et aux nouveaux outils³². Par ailleurs, le bassin est aujourd'hui le théâtre d'approches de gestion plus récentes et plus efficaces qui ne sont pas couvertes par les dispositions de l'Accord, telle la planification de la gestion par bassin versant, la gestion adaptative, la prévention de la pollution, les initiatives sur la biodiversité ou la gestion du bassin atmosphérique.³³

Entre 1972 et 1987 (année de la dernière révision de l'Accord), on a ajouté à l'Accord de nombreuses annexes reflétant l'état des conditions et des problèmes du bassin.³⁴ L'examen de 2007 a permis de

²⁶ En 1983, on a ajouté à l'annexe 3 de l'Accord de 1978 un supplément sur la réduction des apports de phosphore, exposant les mesures à prendre pour réduire les apports de phosphore dans l'ensemble du bassin.

²⁷ GE-A, page 64 et GE-B, page 3.

²⁸ GE-B, page 7.

²⁹ GE-A, page 58 (article 6); GE-B, page 3.

³⁰ AQEGL, annexe 1.

³¹ GE-B, page 33.

³² Rapport du GE-A, page 3; rapport du GE-B, page 3; rapport du GE-C, page 3; rapport du GE-D, pages 3 et 4; rapport du GE-E, page 5; rapport du GE-F, page 3; rapport du GE-G, pages 3 et 4; rapport du GE-H, page 3; rapport de l'atelier sur la gouvernance et les institutions, pages 4 et 5.

³³ GE-C (pages 11, 40); GE-B (pages 45, 35); GEQS (pages 9 à 14).

³⁴ L'Accord actuel contient 17 annexes - les huit annexes initiales de 1972, les quatre ajoutées en 1978 et les cinq autres ajoutées en 1987.

constater que certaines annexes, présentant un contenu similaire à celui d'autres annexes, s'avéraient peut-être superflues et pourraient être amalgamées à une autre annexe traitant d'un sujet apparenté.³⁵ De plus, on pourrait aussi supprimer d'autres annexes qui ont fait leur temps, qui ont atteint leurs objectifs³⁶ ou qui ont été remplacées par des programmes actuellement établis par les Parties.³⁷ En outre, bon nombre des annexes renvoient à d'autres annexes ou contiennent des dispositions similaires, mais sans uniformité. Dans le cas particulier des annexes qui visent les substances toxiques, les examinateurs ont souligné qu'elles sont mal intégrées et qu'il faudrait y inclure des renvois ou encore les fusionner.³⁸

La structure actuelle des annexes peut être une cause de confusion et de déresponsabilisation. Pour remédier à ce problème, on devrait y faire des renvois soigneux, indiquer clairement dans chaque annexe ses interrelations avec les autres annexes, et les intégrer de façon qu'elles opèrent plus efficacement l'une avec l'autre et avec les articles. Ainsi, on pourra mieux comprendre l'Accord, l'utiliser plus facilement et en assurer la cohérence interne et la responsabilité.

Au sujet d'un aspect plus essentiel à la concrétisation de l'objet de l'Accord, les examinateurs ont mis en évidence certains éléments de l'Accord qui ne reflètent pas une compréhension des conditions et des défis environnementaux actuels³⁹. Il existe dans certains cas des outils de gestion plus appropriés, et une série plus récente de lois et de politiques intérieures⁴⁰. Selon les examinateurs des annexes touchant la navigation⁴¹, par exemple, les réalités mondiales du transport maritime ont laissé loin derrière les mesures prévues dans l'Accord et ne sont plus déterminées par celles-ci. On reconnaissait toutefois que la focalisation régionale donnée aux annexes touchant la navigation était pertinente en 1987, lors de leur conception⁴².

De la même façon, les examinateurs ont proposé que l'on insiste sur les apports mondiaux de substances toxiques persistantes dans le bassin, en faisant un lien entre les efforts internationaux visant la réduction de ces polluants et les mécanismes de gestion opérant dans le bassin des Grands Lacs⁴³. Même si l'on a fait de bons progrès dans la réduction des substances toxiques du bassin, les examinateurs ont fait remarquer que l'Accord devrait reconnaître les importants apports de polluants atmosphériques provenant de sources mondiales⁴⁴. Les Parties doivent œuvrer dans le cadre d'autres ententes internationales pour abaisser les quantités de substances toxiques pénétrant dans les Grands Lacs.

Alors que certains problèmes environnementaux, telle l'eutrophisation, demeurent similaires à ceux décrits dans l'Accord, il y a eu une évolution dans les conditions environnementales et dans les méthodes scientifiques permettant d'évaluer ces problèmes⁴⁵. Les annexes à fondement scientifique présentent un risque de rapide obsolescence, faute de processus ou de cadre de gestion suffisamment flexible pour hiérarchiser, coordonner et prendre efficacement des décisions face aux tendances et aux conditions

³⁵ Par exemple, le GE-G a recommandé de rédiger une seule annexe traitant de la pollution par les bateaux dans les Grands Lacs. Rapport du GE-G, page 6; rapport du GE-B, page 37.

³⁶ Annexe 7 (Dragage), où le sous-comité du dragage a mené à terme bon nombre des tâches et est inactif depuis 1989. Voir GE-E, page 4.

³⁷ GE-B, page 28.

³⁸ GE-B, page 3.

³⁹ Rapport du GE-E, page 4; rapport du GE-D, page 9 et rapport du GE-F, pages 8 et 9.

⁴⁰ Rapport du GE-E, page 4.

⁴¹ AQEGL, annexes 4, 5, 6, 8 et 9.

⁴² Rapport du GE-G, page 21.

⁴³ Rapport du GE-B, page 23.

⁴⁴ Rapport du GE-B, pages 31 et 32.

⁴⁵ Rapport du GE-D, pages 8 et 11.

relevées par les activités de recherche, de contrôle et de surveillance⁴⁶. L'Accord serait plus efficace s'il pouvait réagir à l'état actuel des lacs et à notre degré actuel de compréhension, tout en conservant sa longévité et sa pertinence pour les années à venir.

À la lumière des constatations de l'examen de 2007, l'Accord serait plus efficace si ses dispositions demeuraient actuelles et pertinentes durant une plus longue période. Dans les cas où des dispositions deviennent obsolètes, il devrait y avoir un processus permettant de réagir à la situation et de les mettre à jour. Il faudrait également prévoir des moyens de faire face aux nouveaux enjeux.

Les Parties devraient continuer d'élaborer et d'adopter de nouvelles démarches, quand c'est nécessaire. En bonne partie comme pour la formulation de la Stratégie binationale sur les produits toxiques dans les Grands Lacs en 1997 et pour la production des rapports émanant de la Conférence sur l'état de l'écosystème des lacs en 1994, des approches de concertation et de coordination permanentes sont essentielles à la concrétisation de l'objet de l'Accord. L'Accord pourrait être assorti d'un processus permettant la formulation, l'élargissement et l'amélioration de telles approches. Les examinateurs chargés d'évaluer les dispositions relatives aux substances toxiques ont indiqué les possibilités d'élargir la structure actuelle de la Stratégie binationale sur les produits toxiques dans les Grands Lacs, de manière à détecter les menaces chimiques et à les hiérarchiser en vue de la prise de mesures de gestion.⁴⁷

La planification de la gestion par bassin versant est un exemple parfait d'approche efficace qui n'est abordée que de loin par l'Accord actuel. L'annexe 13 confère aux Parties la responsabilité, de concert avec les autorités des États et de la Province, d'appliquer des plans d'aménagement des bassins hydrographiques, y compris des projets pilotes, visant à réduire les apports de sources diffuses.⁴⁸ Les examinateurs chargés d'évaluer l'annexe 13 ont indiqué qu'au moment de son ajout en 1987, cette annexe a joué un important rôle catalyseur dans la conception des techniques de planification par bassin versant et de réduction des sources diffuses.⁴⁹ En 2007 cependant, les initiatives de ce type, qui ont été mises à exécution par les Parties et par d'autres instances, ne sont plus considérées comme des projets pilotes ou de nouvelles approches et doivent passer à l'étape d'une application à grande échelle.⁵⁰ L'Accord devrait favoriser cette transition et mieux refléter le degré d'utilisation de cet outil par les Parties et leurs partenaires dans l'application de l'Accord. On pourrait faciliter l'harmonisation des plans d'aménagement des bassins hydrographiques dans l'ensemble du bassin en fixant, dans l'Accord, l'orientation générale des approches de gestion par bassin versant et en branchant davantage les instances locales d'exécution sur les politiques et programmes binationaux et nationaux. De nombreux examinateurs ont déterminé que l'Accord était actuellement, à l'égard de cet enjeu, un des seuls moyens d'offrir une réponse binationale et d'exercer un leadership dans l'ensemble du bassin.⁵¹

Le grand nombre d'éléments périmés mis au jour par les examinateurs est un argument qui milite en faveur d'une révision de l'Accord qui reflète les conditions environnementales de l'écosystème du bassin des Grands Lacs et les connaissances scientifiques, les politiques et les approches de gestion propres à l'an 2007.

Synthèse des principaux résultats, constatations et recommandations

⁴⁶ Rapport du GE-F, page 6.

⁴⁷ GE-B, page 4.

⁴⁸ AQEGL, annexe 13.

⁴⁹ GE-D, page 4.

⁵⁰ Rapport du GE-D, pages 6, 9, 17 et 40.

⁵¹ Rapport du GEQS, page 7.

1. Les articles de l'Accord devraient être rédigés de façon à préserver leur efficacité loin dans l'avenir.
2. Les annexes de l'Accord devraient évoluer de façon à concrétiser l'objet de l'Accord et à refléter les conditions et les problèmes actuels.
3. Il faudrait rationaliser, intégrer et réduire en nombre les annexes de l'Accord, pour qu'elles opèrent plus efficacement l'une avec l'autre et avec les articles.
4. Il faudrait inclure dans les annexes des renvois mutuels et indiquer clairement les interrelations de chacune avec les autres annexes, pour en assurer une application plus efficace.
5. L'Accord devrait comprendre un processus permettant d'établir et d'appliquer de nouvelles approches binationales pour faire face aux enjeux.
6. L'Accord devrait mettre en évidence et accorder de l'importance à la planification de la gestion par bassin versant comme démarche efficace de concrétisation de son objet.
7. L'Accord devrait reconnaître l'importance des sources internationales de pollution touchant l'écosystème du bassin de Grands Lacs.

Thème 3 : Enjeux pressants et menaces émergentes

L'Accord doit comporter un processus permettant de contrer explicitement et plus rapidement les menaces et les enjeux pressants et émergents⁵². Même si l'Accord ne limite pas nécessairement les options dont disposent les Parties pour faire face aux nouveaux enjeux pressants ou aux menaces émergentes dans les Grands Lacs, il ne représente actuellement pas un moteur efficace à cette fin.

Discussion générale

L'Accord n'a pas connu de mise à jour permettant un traitement accéléré des enjeux critiques⁵³, ce qui risque de focaliser l'attention sur les problèmes du passé et de biaiser les activités de recherche et de suivi dans les Grands Lacs. L'examen de 2007 a mis au jour, dans les annexes et les articles de l'Accord, des aspects auxquels il faut apporter des révisions – tant particulières que générales – pour faire face aux menaces pressantes et émergentes qui pèsent sur l'état environnemental de l'écosystème du bassin des Grands Lacs. Trois des **enjeux pressants** les plus notables étaient les effets de l'urbanisation, des changements climatiques et des espèces envahissantes.

On a constaté que l'**urbanisation** est un enjeu crucial que l'Accord passe sous silence⁵⁴. Dans le bassin des Grands Lacs, la croissance et l'expansion urbaine ont massivement intensifié l'utilisation des terres et entraîné des changements correspondants aux patrons d'aménagement du territoire⁵⁵. Les stressors résultant de l'urbanisation génèrent aussi bien des effets de proximité dans les milieux riverains que des effets panlacustres. Voici quelques exemples d'effets : une augmentation des concentrations de pathogènes et de polluants nocifs; l'apport d'eaux brutes provenant des déversoirs d'eau excédentaire et des usines d'épuration d'une capacité insuffisante; une hausse des températures de l'eau; une contamination des eaux souterraines; une augmentation des conditions anaérobies; une fragmentation de l'habitat et une perte de biodiversité; des recrudescences de maladies liées à l'eau; une montée des inquiétudes du public relatives à la sécurité et à la qualité de l'eau potable.⁵⁶

D'après les examinateurs, les effets des **changements climatiques** sont un autre enjeu crucial touchant le bassin dont l'Accord ne tient pas compte.⁵⁷ De nombreux scientifiques s'intéressant aux changements climatiques dans le bassin des Grands Lacs ont déterminé que le climat régional était déjà en voie de changement.⁵⁸ En outre, les changements climatiques risquent d'exercer des impacts profondément négatifs sur l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs, et ce sur plusieurs plans : approvisionnement en eau, qualité des eaux, apports de polluants, écosystèmes naturels et biodiversité, santé humaine, utilisations bénéfiques.^{59,60} Les examinateurs ont indiqué qu'en soulignant explicitement les effets des changements climatiques dans l'Accord, on renforcerait la formulation de stratégies binationales de recherche et d'adaptation dans le bassin des Grands Lacs.⁶¹

⁵² Rapport du GE-A, page 81, au sujet de la question générale 4.

⁵³ Rapport du GE-D, page 45, au sujet de la question générale 4.

⁵⁴ Rapport du GE-C, page 29.

⁵⁵ Great Lakes Commission. Linking Brownfields Redevelopment and Greenfields Protection for Sustainable Development in the Great Lakes. Great Lakes Commission, 2001 (tel que cité dans le rapport du GEQS, annexes p.A-20)

⁵⁶ Rapport du GEQS, pages 5 et 6.

⁵⁷ Le GEQS a observé la possible existence de liens vagues et indirects avec les changements climatiques dans l'article III, Objectifs généraux (en ce qui touche la « chaleur »), l'annexe I (température) et l'annexe 11 (dispositions sur la recherche). Rapport du GEQS, Annexes, p. C-36, C-37).

⁵⁸ Rapport du GEQS, pages 11 et 12.

⁵⁹ Rapport du GEQS, pages 11 et 12.

⁶⁰ Utilisation bénéfique : Possibilité, pour des organismes vivants, d'utiliser l'écosystème du bassin des Grands Lacs sans effets nocifs (comprend les 14 utilisations décrites dans l'annexe 2).

⁶¹ Rapport du GEQS, page 12.

De la même façon, les examinateurs ont fait remarquer que l'introduction continue d'**espèces aquatiques envahissantes** causait aux Grands Lacs des torts environnementaux et économiques – par exemple en nuisant à la qualité de l'eau, en contribuant à la diminution de la biodiversité par la dégradation de l'habitat, par la compétition contre les espèces indigènes, en court-circuitant les réseaux trophiques, et en accroissant les coûts pour les intérêts industriels, municipaux et récréatifs.⁶² Les examinateurs ont souligné que l'Accord ne considérait actuellement pas les espèces envahissantes aquatiques comme un problème autonome⁶³, et ils ont recommandé que puisqu'une grande attention et une solide coordination au niveau binational sont capitales pour mieux maîtriser les espèces envahissantes existantes et empêcher de nouvelles invasions⁶⁴, on pourrait attribuer ce rôle d'organisation à un AQEGL s'il était révisé.

L'examen de 2007 a également fait ressortir l'importance des zones **riveraines**, tant aquatiques que terrestres, qui sont les zones les plus productives et les plus diversifiées de l'écosystème des Grands Lacs et dans lesquelles bon nombre des enjeux pressants ont des répercussions manifestes. Les examinateurs ont constaté que l'Accord ne traite pas adéquatement des zones riveraines⁶⁵ et, aussi, que l'enjeu primordial de ces zones devrait être mentionné et abordé dans l'Accord.⁶⁶ Certains ont fait remarquer qu'il existait une ambiguïté au sujet de la portée géographique de l'annexe 2 (PA et PAP); en particulier, ils se sont demandé si les PAP s'appliquent seulement aux eaux libres ou s'ils visent aussi les eaux riveraines, les eaux intérieures, les affluents et les bassins hydrographiques.⁶⁷ Selon les examinateurs, l'Accord devrait s'appliquer non seulement aux eaux libres, mais également à la zone riveraine.⁶⁸ De même, certains examinateurs ont mentionné que les annexes 3 et 13 manquent de clarté en ce qui à la définition des eaux riveraines. Plus précisément, l'annexe 3 ne traite pas convenablement des problèmes d'eutrophisation des eaux riveraines qui sont apparus au cours des dernières années.⁶⁹ À la lumière de ces constatations, il convient d'accorder une plus grande attention aux problèmes qui touchent les zones riveraines.

Les examinateurs ont également soulevé d'autres **menaces émergentes** sur lesquelles l'Accord est muet. Les substances chimiques préoccupantes actuellement non inscrites à l'Accord (p. ex. produits pharmaceutiques, ignifugeants, produits de soins personnels) pourraient bénéficier d'une action ciblée par le truchement de l'Accord.⁷⁰ Par exemple, tout en constatant la pertinence de l'annexe 12 (Substances toxiques persistantes) en ce qui touche les substances toxiques persistantes, les examinateurs craignent que l'Accord ne couvre insuffisamment les substances non persistantes mais disponibles en permanence, comme certains produits pharmaceutiques et d'autres composés ayant le potentiel de perturber le système endocrinien.⁷¹

Tout en reconnaissant que l'industrie de l'aquaculture en cage dans les Grands Lacs est exercée à une échelle et à un degré de dispersion qui ne semblent pas causer d'effets importants autres que des dépôts de déchets localisés sous les cages ou à proximité, certains examinateurs ont recommandé que

⁶² Rapport du GEQS, page 14.

⁶³ Rapport du GEQS, page 15.

⁶⁴ Rapport du GEQS, page 15.

⁶⁵ Rapport du GE-D, pages 15 et 36.

⁶⁶ Rapport du GE-F, page 9; rapport du GEQS, , page 6; rapport au GE-C, page 17.

⁶⁷ Rapport du GE-C, page 6.

⁶⁸ Rapport du GEQS, page 3.

⁶⁹ Rapport du GE-D, page 39.

⁷⁰ Rapport du GE-B, page 46; rapport du GE-H, page 10.

⁷¹ Rapport du GE-B, page 3, en référence aux annexes 12 et 15.

l'Accord prenne en compte ce problème émergent (spécialement du point de vue des apports de phosphore).⁷²

Les examinateurs ont souligné que l'Accord n'avait pas évolué d'une façon qui permette de considérer ces nouveaux problèmes émergents, et qu'il faudrait y ajouter un énoncé indiquant que les objectifs de l'Accord évolueront parallèlement à la science, à la technologie et aux nouvelles découvertes.⁷³ La portée des annexes n'a pas évolué au même rythme que la connaissance scientifique des menaces pesant sur l'intégrité chimique, biologique et physique des lacs. Les défis environnementaux envisagés dans certaines des annexes ont changé.⁷⁴ En outre, les examinateurs ont reconnu l'importance de dresser des listes précises des besoins de suivi et de recherche pour focaliser en permanence l'attention et l'engagement des intéressés sur les besoins particuliers, et ils ont conclu qu'il fallait instaurer un processus visant à assurer que les problèmes émergents de qualité des eaux reçoivent une attention adéquate.⁷⁵

Dans le même esprit, les examinateurs ont observé que l'actuel cadre de gouvernance et d'institutions n'a ni la souplesse ni l'adaptabilité nécessaire pour pouvoir réagir rapidement à l'évolution des priorités et à l'émergence de nouveaux enjeux.⁷⁶ À mesure qu'apparaissent de nouvelles menaces pour l'écosystème du bassin des Grands Lacs, les Parties semblent incapables a) de contrer rapidement et efficacement l'impact de ces menaces sur la santé publique, les pêches et les autres formes de vie; b) de reconnaître les progrès réalisés dans les programmes existants et de réallouer en conséquence les ressources.⁷⁷

L'Accord n'a pas connu de mise à jour permettant de prendre adéquatement en considération une foule de menaces et d'enjeux contemporains pressants et émergents. Cela dit, les examinateurs ont reconnu que les menaces continuaient d'évoluer et que chaque menace et enjeu pressant et émergent ne pouvait être mentionné ou énuméré dans l'Accord. L'Accord doit être à la fois durable et flexible, et remplir son rôle de moteur d'action dans les Grands Lacs. Dans ce contexte, l'Accord devrait inclure un processus simplifié pour faire face aux menaces connues et pressantes, et un autre processus pour détecter et contrer les menaces émergentes à mesure qu'elles deviennent connues et comprises. On pourra ainsi améliorer l'application et l'efficacité de l'Accord.

Synthèse des principaux résultats, constatations et recommandations

- 1. Il faudrait envisager de créer de nouvelles annexes pour faire face aux enjeux pressants, ou d'incorporer explicitement ces enjeux dans l'Accord, selon le cas. L'Accord devrait comprendre un processus simplifié permettant de prendre en compte les enjeux pressants qui existent actuellement, incluant les impacts de l'urbanisation, des changements climatiques et des espèces envahissantes aquatiques.**
- 2. L'Accord devrait comprendre un processus simplifié permettant de détecter et de contrer plus rapidement les menaces émergentes qui peuvent toucher les Grands Lacs à l'avenir.**

⁷² Rapport du GEQS, pages 17 à 19.

⁷³ Rapport du GE-A, page 36.

⁷⁴ Rapport du GE-C, page 3.

⁷⁵ Rapport du GE-F, page 8.

⁷⁶ Rapport de l'atelier sur la gouvernance et les institutions, page 8.

⁷⁷ Rapport de l'atelier sur la gouvernance et les institutions, page 10.

Thème 4 : Reddition de comptes et mise en application

Voici quelques-uns des éléments essentiels à l'application fructueuse d'un accord ou d'un programme, de nature environnementale ou autre : clarté de sa vision, de ses buts et de ses résultats; mise à contribution des partenaires d'exécution; affectation de ressources adéquates aux activités; et production de rapports réguliers permettant de mesurer le succès et de souligner et de recommander les changements à apporter pour bonifier l'application. Un solide cadre de responsabilisation constitue un important mécanisme de rétroaction et est indispensable au succès de tout accord ou programme. Dans le cas de l'Accord, la CMI et d'autres instances ont fait valoir aux Parties qu'un cadre de responsabilisation clair, solide et pratique occupait une place centrale dans l'atteinte des objectifs de l'Accord.⁷⁸

Discussion générale

Clarification de la gouvernance

L'examen de 2007 a souligné le fait que si les Parties décidaient de réviser l'Accord, elles devraient, ce faisant, considérer soigneusement et prendre en compte la question des mécanismes de gouvernance et de reddition de comptes. Les examinateurs ont remarqué l'absence d'un cadre de gestion et d'application clair et solide, ce qui a nui à l'exécution de certaines activités binationales, et ils ont constaté que bon nombre des mesures prévues par l'Accord ne pouvaient être appliquées de la façon décrite, voire pas du tout.⁷⁹ Par exemple, les examinateurs chargés d'évaluer les annexes touchant les substances toxiques ont souligné que l'Accord ne conférait à aucune entité la responsabilité de superviser et de coordonner ces annexes.⁸⁰

En outre, aucun mécanisme n'est établi pour le déroulement du processus de consultation bisannuel prévu à l'annexe 1 et à l'article IV.⁸¹ L'annexe 16 (Eaux souterraines) est un autre exemple où l'on ignore au juste qui sont les entités responsables de l'exécution, ce qui nuit à la reddition de comptes⁸². Les examinateurs ont conclu qu'il fallait résoudre ces imprécisions pour pouvoir efficacement mettre en application l'Accord.⁸³ En général, l'Accord omet de préciser clairement qui fait quoi, avec qui et dans quels délais.

Les examinateurs ont également souligné la nécessité de reconnaître clairement que le cadre de gouvernance et d'institutions de l'Accord doit assurer une concertation efficace avec les autres ordres de gouvernement œuvrant à l'application de l'Accord (États et provinces, grandes villes et municipalités, peuples autochtones et Tribus).⁸⁴ Les examinateurs ont recommandé que les futures révisions apportées à l'Accord préservent la nature « binationale » de son cadre de gouvernance et d'institutions. Cette approche reconnaîtrait que le Canada et les États-Unis conservent leur souveraineté dans la formulation et l'exécution de leurs programmes respectifs, tout en soulignant que le succès de l'Accord exige que les activités se déroulent d'une manière concertée et coordonnée.⁸⁵

Selon l'examen de 2007, l'Accord devrait demeurer le principal mécanisme de coopération binationale pour la protection de l'écosystème du bassin des Grands Lacs, mais il devrait également tenter de compléter et d'étayer mutuellement les autres ententes importantes qui sont aussi essentielles à la

⁷⁸ Commission mixte internationale, Avis aux gouvernements concernant l'examen de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (août 2006).

⁷⁹ Rapport du GE-A, page 63; rapport du GE-B, page 12; rapport du GE-D, page 13.

⁸⁰ Rapport du GE-B, page 4.

⁸¹ Rapport du GE-B, pages 14 et 15.

⁸² Rapport du GE-H, page 4.

⁸³ Rapport du GE-B, page 4.

⁸⁴ Rapport du GE-A, page 64.

⁸⁵ Rapport de l'atelier sur la gouvernance et les institutions, page 3.

protection de cet écosystème. Quand on se penchera sur l'opportunité de mentionner d'autres ententes dans l'Accord, il faudrait s'efforcer d'assurer une uniformité, d'éviter le chevauchement ou le double emploi et de ne pas empiéter sur l'application d'autres accords internationaux ou intérieurs.⁸⁶

Intensifier l'obligation de rendre compte

Selon la majorité des examinateurs, il faut établir une plus forte responsabilisation, assurer un financement constant et suffisant par les Parties et les autres entités, et insister davantage sur la mise en application de l'Accord.⁸⁷ L'application de l'Accord est un processus compliqué qui met en jeu de nombreux partenaires, par exemple des organismes gouvernementaux et des institutions privées à qui l'Accord ne confère pas d'engagements officiels. L'accroissement, dans le bassin des Grands Lacs, du nombre d'institutions et d'organisations qui s'intéressent à l'Accord vient complexifier l'établissement de relations et complique davantage la coordination et l'engagement concret.⁸⁸ Les examinateurs concluent à la nécessité d'une collaboration plus efficace et peut-être plus officielle, et prônent une amélioration des relations.⁸⁹

Parallèlement, les examinateurs ont constaté qu'en précisant dans les annexes quels sont les résultats à atteindre, les entités responsables et les échéanciers à respecter, on pourrait beaucoup mieux responsabiliser les instances chargées d'appliquer l'Accord.⁹⁰ D'après certains examinateurs, les exigences prescriptives qui seraient inscrites dans l'Accord deviendraient rapidement périmées, tandis que les plans de travail qui seraient formulés hors du cadre de l'Accord pour en atteindre les buts seraient plus dynamiques, facilement actualisés et mieux adaptables à l'évolution des conditions et des besoins, à l'émergence de nouveaux problèmes, etc.⁹¹ Par conséquent, la mise en application de l'Accord doit être un processus flexible.

Rationaliser le processus d'examen

Même si l'Accord contient effectivement des dispositions prévoyant l'examen périodique de son application et de son efficacité par les Parties⁹², les examinateurs favorisaient un processus simplifié permettant d'examiner et d'actualiser rapidement certaines portions de l'Accord, plutôt qu'un processus d'examen global mené tous les six ans et pouvant être coûteux en ressources et en main-d'œuvre.⁹³ Grâce à un tel processus d'examen et de mise à jour plus opportun, on pourrait apporter des changements aux programmes binationaux ou nationaux qui servent à appliquer les dispositions de l'Accord, et ainsi à aider les Parties à mieux atteindre leurs buts et objectifs.

Uniformisation des rapports

Selon le milieu des intervenants des Grands Lacs, les diverses exigences de préparation de rapport imposées aux Parties et à la CMI sont les plus importants mécanismes de responsabilisation qui touchent la mise en application de l'Accord. Bon nombre d'intervenants ont souligné l'insuffisance ou l'absence des mécanismes de reddition de comptes (plans d'action, plans et rapports d'aménagement, etc.) dans l'Accord global ou ses diverses annexes. De plus, les examinateurs ont souligné qu'il est de plus en plus difficile de mettre l'accent sur la mise en application de l'Accord tout en respectant ses nombreuses

⁸⁶ Rapport du GE-A, pages 64, 82.

⁸⁷ Rapport GE-A, page 6; rapport du GE-B, page 11; rapport du GE-C, page 3; rapport du GE-D, page 13; rapport du GE-E, page 5; rapport du GE-F, page 4; rapport du GE-H, page 11; Rapport du GEQS, page 4; et Rapport de l'atelier sur la gouvernance et les institutions, page 11.

⁸⁸ Rapport de l'atelier sur la gouvernance et les institutions, page 2.

⁸⁹ Rapport de l'atelier sur la gouvernance et les institutions, pages 13, 23; GE-A, page 82.

⁹⁰ Rapport de l'atelier sur la gouvernance et les institutions, pages 3, 10; GE-A, page 82.

⁹¹ Rapport du GE-B, page 7.

⁹² AQEGL, article X (Consultations et examen).

⁹³ GE-A, page 62.

exigences de rapport⁹⁴. En outre, les rapports présentés manquent de cohérence et dans certains cas n'ont pas été produits selon les modalités établies.⁹⁵ Par exemple, la CMI n'a reçu aucun rapport sur l'annexe 16, tandis que pour d'autres annexes aucune exigence n'est prévue pour la production de rapports réguliers. Une partie des exigences de rapport prévues à l'Accord sont satisfaites par d'autres mécanismes (Conférence sur l'état de l'écosystème des lacs, Stratégie binationale sur les produits toxiques dans les Grands Lacs, plans d'aménagement panlacustre, etc.), mais pas toutes. Selon les examinateurs, toute révision de l'Accord devrait tenter de rationaliser les exigences de rapport de façon à les alléger et à simplifier le processus de reddition des comptes.

Synthèse des principaux résultats, constatations et recommandations

- 1. La structure de gouvernance de l'Accord est essentielle à son succès et devrait être soigneusement considérée et prise en compte lorsque les Parties iront de l'avant.**
- 2. Les Parties devraient examiner les interactions de l'Accord avec les entités externes et avec les ententes internationales ou intergouvernementales.**
- 3. Les annexes devraient préciser les résultats à atteindre et les échéanciers à respecter pour concrétiser la vision et les buts de l'Accord, et les Parties devraient clairement désigner les entités responsables.**
- 4. L'Accord devrait comprendre des dispositions prévoyant, la tenue régulière d'un examen, annexe par annexe, et la production de rapports sur les progrès réalisés, tout en tenant compte du fait qu'il existe déjà certains mécanismes de rapport. Un même cadre de rapport rationalisé devrait s'appliquer à l'ensemble des annexes; les annexes devraient être examinées une à une et mises à jour selon un calendrier à déterminer.**

⁹⁴ Rapport du GE-C, page 4.

⁹⁵ On en trouve des exemples dans le rapport du GE-D, page 22, et le rapport du GE-C, page 4.

Thème 5 : Mise à contribution des autres ordres de gouvernement et du public

Lors de la rédaction de l'Accord en 1972, le rôle dévolu aux autres ordres de gouvernement et au public dans sa mise en application n'y était pas précisé. Cependant, il est largement reconnu que le succès obtenu jusqu'à maintenant par l'Accord peut être directement attribué à la collaboration qui a uni les Parties, les autres ordres de gouvernement (États, province, municipalités et autorités locales, Tribus et Premières nations) et le public. Même la responsabilité officielle de la mise en application de l'Accord incombe clairement aux deux Parties; ces dernières comptent sur l'appui de partenaires pour donner suite à bon nombre des engagements découlant de l'Accord.

Les organismes gouvernementaux, les organisations non gouvernementales et le public des deux pays ont grandement contribué à rétablir les Grands Lacs et leurs bassins hydrographiques et à y contrer la pollution, la destruction de l'habitat et la perte d'espèces indigènes. Ensemble, tous les ordres de gouvernement ont consacré des milliards de dollars et affecté des milliers de personnes à l'application de l'Accord. Le monde des affaires, l'industrie et le secteur agricole ont également engagé des ressources considérables pour changer leurs produits et leurs méthodes de production, afin d'en réduire les impacts et d'assainir les secteurs pollués. La CMI, les groupes communautaires, les organisations non gouvernementales et le public ont également joué des rôles non négligeables dans la restauration et la protection de l'écosystème du bassin des Grands Lacs.

Discussion générale

Les examinateurs ont constaté qu'en raison d'une méconnaissance ou d'une incompréhension de l'actuelle structure de gouvernance de l'Accord, les entités autres que les Parties ont de la difficulté à participer pleinement et à contribuer à la prise de décisions.⁹⁶ De nombreux participants à l'examen actuel discernent également une fragmentation dans la communauté qui s'était formée autour de l'Accord existant.⁹⁷ En fait, bon nombre des examinateurs ont déterminé que les articles et les annexes de l'Accord ne prévoyaient aucun mécanisme précis pour faire participer les autres ordres de gouvernement, ni ne précisent comment le public devrait contribuer à l'application de l'Accord.⁹⁸

Les examinateurs ont repéré un certain nombre d'endroits dans l'Accord où une reconnaissance de ces relations entre les Parties, les autres ordres de gouvernement et le public permettrait de renforcer considérablement l'application de l'Accord. Pour être efficace, l'Accord doit prévoir des mécanismes de détermination et de concrétisation des buts et objectifs visés, y compris les programmes où le rôle directeur est assumé par les États, la province, les Tribus, les Premières nations ou les gouvernements locaux.⁹⁹ Ils ont également souligné qu'une meilleure coordination et contribution pourrait aider à orienter ces efforts vers les questions d'intérêt commun.¹⁰⁰

Les plans d'aménagement panlacustre (PAP) et les plans d'assainissement (PA) constituent, dans l'Accord, d'excellents exemples dont le succès est imputable à la participation de tous les ordres de gouvernement et du public.¹⁰¹ Ces partenaires ont également été étroitement associés à d'autres interventions fructueuses dans les Grands Lacs, comme les réductions des apports en phosphore et d'autres substances toxiques, la radiation de secteurs préoccupants et la protection des habitats essentiels. Cependant, il y a d'autres aspects où, de l'avis des examinateurs, la meilleure option réside dans une collaboration des Parties avec

⁹⁶ Rapport de l'atelier sur la gouvernance et les institutions, page 13.

⁹⁷ Rapport de l'atelier sur la gouvernance et les institutions, page 2.

⁹⁸ Rapport du GE-E, page 26.

⁹⁹ Rapport du GE-QS, page 8 (note en bas de page).

¹⁰⁰ Rapport du GE-F, page 7.

¹⁰¹ Rapport du GE-C, page 20.

divers ordres de gouvernement et le public. On pense ici aux efforts de planification et de gestion des bassins versants, qui relèvent en bonne partie de divers ordres de gouvernement (États, province et localités).¹⁰² De la même façon, le sujet des eaux souterraines exige la collaboration de nombreux intervenants.¹⁰³

Les gouvernements des États et de la Province sont explicitement mentionnés dans l'Accord comme étant des entités intéressées ou responsables. Certains examinateurs ont souligné que les responsabilités de ces entités étaient mieux définies dans certains secteurs que dans d'autres, et que l'imprécision des responsabilités pouvait mener à la formulation de politiques incompatibles d'une instance à l'autre. On peut citer comme exemple la désignation de zones d'interdiction de rejet des eaux usées des navires couvrant tout un État, malgré l'existence, à bord des navires, de dispositifs d'épuration approuvés et exigés par les autorités fédérales qui respectent ou surpassent les normes de rejet de l'État.¹⁰⁴ L'Accord est également muet sur le rôle des municipalités, des Tribus et des Premières nations, malgré leur rôle essentiel dans l'application de l'Accord.

Alors que certains accords environnementaux de portée internationale tels que l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement et l'Accord Canada–États-Unis sur la qualité de l'air abordent explicitement la question de la consultation du public, certains examinateurs étaient d'avis que l'AQEGL ne reflète pas l'actuelle tendance vers l'élargissement des consultations dans le domaine environnemental.¹⁰⁵ L'Accord prévoit explicitement la tenue de consultations publiques pour les mesures découlant des PA et des PAP.¹⁰⁶ En outre, même si l'Accord¹⁰⁷ prévoit une consultation publique pour la formulation et l'adoption des objectifs spécifiques, les examinateurs ont souligné que cela n'a pas eu lieu.¹⁰⁸

En pratique cependant, le public ne s'est pas limité à un rôle de consultation, loin s'en faut, puisqu'il a grandement contribué aux mesures d'application de l'Accord et à la formulation des PA et des PAP comme corollaires naturels de l'Accord. Ce qui n'est pas défini cependant, est le rôle décisionnel joué par le public au sein de la structure de gouvernance.

De plus en plus, également, les groupes d'intervenants non gouvernementaux jouent un rôle de militants, de conseillers des gouvernements sur les programmes de l'Accord, d'examineurs du contenu et de l'avancement des plans gouvernementaux, de partenaires dans le financement et la mise en œuvre, et de chercheurs au sujet des problèmes touchant les lacs. Ils constituent également des mécanismes de responsabilisation, qui incitent les gouvernements à appliquer efficacement l'Accord. De nombreux examinateurs reconnaissent qu'advenant la révision de l'Accord, il faudrait mentionner ou reconnaître l'importance de ces groupes dans son application continue.

Comme discuté sous le thème 4, les examinateurs ont également reconnu que la hausse du nombre d'institutions et d'organisations s'intéressant à l'Accord et à l'écosystème des Grands Lacs complexifie l'établissement de relations et complique la coordination et l'engagement concret.¹⁰⁹ Les articles de l'Accord devraient clarifier davantage les rôles des intervenants (autres que les Parties), et des détails plus précis devraient figurer dans les annexes ou dans les plans de travail élaborés pour appliquer les annexes.

¹⁰³ Rapport du GE-H, page 14.

¹⁰⁴ Rapport du GE-G, page 5.

¹⁰⁵ Rapport du GE-A, page 5 en référence à l'article X.

¹⁰⁶ AQEGL, annexe 2, section 2e).

¹⁰⁷ Objectifs spécifiques, supplément à l'annexe 1, section 2(a).

¹⁰⁸ Rapport du GE-B, page 33.

¹⁰⁹ Rapport de l'atelier sur la gouvernance et les institutions, page 7.

Même si l'on reconnaît qu'il appartient aux Parties de réviser l'Accord, il faudrait créer un mécanisme permettant de prendre en considération, dans tout projet de révision, les idées, les conseils et les préoccupations des partenaires des Parties.¹¹⁰

Enfin, les examinateurs pensent que des progrès sont nécessaires en ce qui touche la production de rapports, le partage des données, la gestion de l'information et les communications, de façon que les Parties, les autres gouvernements et organisations et le grand public soient à même de bien comprendre et d'utiliser l'information relative à l'écosystème du bassin des Grands Lacs, dans la prise de décisions et l'application de l'Accord.¹¹¹ Les examinateurs ont plus particulièrement souligné la nécessité de présenter l'information et les données sous une forme accessible et utile à divers groupes, y compris le public, pour mieux éclairer la prise de décisions.¹¹² Un Accord révisé reconnaissant l'importance de compter sur une information accessible pour faciliter la prise de décisions stimulerait la participation des autres gouvernements et du grand public.

Synthèse des principaux résultats, constatations et recommandations

- 1. L'Accord devrait reconnaître le rôle vital et la participation essentielle des autres ordres de gouvernement, y compris 1) des Tribus et des Premières nations, 2) des États et de la Province, 3) des autorités et des gouvernements locaux. Ces entités devraient participer au processus de révision et de mise en application de l'Accord.**
- 2. L'Accord devrait reconnaître le rôle vital et la participation essentielle du public dans la mise en œuvre fructueuse de l'Accord par les Parties et les autres ordres de gouvernement. Le public devrait être consulté dans toute révision de l'Accord.**
- 3. L'Accord devrait reconnaître l'importance d'une information facilement accessible pour la prise de décisions, de façon à favoriser une meilleure participation des autres ordres de gouvernement, des organisations non gouvernementales et du public.**

¹¹⁰ Rapport de l'atelier sur la gouvernance et les institutions, page 8.

¹¹¹ Rapport du GE-F, page 10.

¹¹² Rapport du GE-F, pages 10 et 11.

Annexe A

**Sommaires exécutifs des rapports des groupes d'examen
et le rapport de revue de l'atelier : Gouvernance et Institutions**

GROUPE D'EXAMEN A

Portée et objet de l'Accord, buts et objectifs, fonction

Résumé

Le présent rapport résume les travaux du Groupe d'examen A (GE-A), qui avait pour mandat d'examiner le champ d'application, l'objet et les buts et objectifs (**articles I-III**), les normes, les autres prescriptions et la recherche (**article V**), les programmes et autres mesures (**article VI**) et les éléments de gestion et d'administration (**articles X-XV**), tels qu'énoncés dans l'Accord entre le Canada et les États-Unis relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. L'examen des articles visés portait de cinq critères d'examen : clarté, pertinence, atteinte de résultats, cadre de gestion et responsabilité.

Le présent rapport est constitué des éléments suivants :

- le détail des discussions et constatations du GE-A découlant de l'application des cinq critères d'examen aux dix articles qui lui ont été confiés;
- des recommandations, dont le GE-A a généralement convenu, de modifications ou d'ajouts éventuels à des articles ou à l'Accord;
- les réponses du GE-A aux cinq questions générales;
- des appendices renfermant : d'éventuelles modifications à apporter aux définitions de l'article I de l'Accord, les suggestions par un participant du GE-A de mesures en vue d'instituer ou de rehausser le caractère exécutoire de l'Accord, et d'assurer une participation accrue des citoyens à sa mise en œuvre, les détails de la composition et des rencontres du GE-A, et des documents et ressources supplémentaires.

RECOMMANDATIONS ET PRINCIPALES CONSTATATIONS

Les membres du GE-A ont formulé les recommandations et principales constatations suivantes dont ils ont **généralement** convenu. L'énumération qui suit vise à être représentative plutôt qu'exhaustive; les détails complets figurent dans le corps du rapport.

Définitions, champ d'application, objet et objectifs (articles I-III)

Le GE-A a généralement convenu que l'**article I (Définitions)** est clair et pertinent. Pour qu'il le soit davantage, les membres du GE-A ont recommandé des modifications à apporter aux définitions des termes suivants : eaux limitrophes du bassin des Grands Lacs, règlements compatibles, objectifs généraux, écosystème du bassin des Grands Lacs, bassin des Grands Lacs, substance polluante dangereuse, contrôle, objectifs spécifiques, surveillance, substance toxique, recherche, Gouvernements des États et de la Province et eaux tributaires du bassin des Grands Lacs. Les membres du GE-A ont aussi recommandé, pour rehausser la clarté et la pertinence de l'Accord, d'ajouter les définitions des termes suivants : utilisations bénéfiques, eau souterraine, contamination, indicateurs, intégrité chimique, biologique et physique, quasi-élimination (« élimination virtuelle ») et mise en œuvre. L'appendice A (Éventuelles modifications à apporter aux définitions de l'article I de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs) présente des définitions employées par le Conseil de la qualité de l'eau et le Conseil consultatif scientifique de la CMI, qui pourraient servir de point de départ à d'éventuelles révisions de l'article.

L'examen par le GE-A de l'**article II (Objet)** a fait ressortir plusieurs perspectives sur l'objet et la clarté de l'Accord actuel. Certains membres estimaient que le libellé actuel, soit « de rétablir et de conserver l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs », exprime clairement et adéquatement l'objet de l'Accord. D'autres membres estimaient au contraire qu'il ne décrit pas clairement l'orientation et l'intention de l'objet, ni la façon de l'accomplir. Le GE-A a généralement convenu que le besoin d'un accord international sur les Grands Lacs persiste, mais il s'est manifesté des opinions variées sur l'accent et l'objet à donner à un AQEGL révisé. La plupart des participants recommandaient que l'Accord parte d'une approche écosystémique pour protéger la qualité de l'eau. Un participant a avancé qu'il devrait avoir un champ d'application étroit et se concentrer uniquement sur la qualité de l'eau (sans approche écosystémique). Un autre a recommandé qu'il soit axé sur l'intégrité écologique de tout l'écosystème aquatique du bassin des Grands Lacs. Un autre encore prônait un champ d'application élargi, englobant l'intégrité écologique de tout l'écosystème du bassin des Grands Lacs. Le GE-A n'a pas réussi à dégager un consensus sur cette question.

Le GE-A a généralement convenu que bien que l'Accord engage effectivement les Parties à élaborer et à mettre en œuvre des programmes et d'autres mesures pour accomplir l'objet de l'Accord et atteindre ses objectifs, et bien qu'on ait réalisé des progrès, l'Accord n'a pas encore obtenu l'effet souhaité de rétablir et de conserver l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs. Précisément, les membres du GE-A ont relevé que la mise en œuvre avait été entravée par l'insuffisance des ressources affectées pour la mise en œuvre intégrale des dispositions de l'Accord. Voici quelques exemples cités par des membres du GE-A en soutien de cette position : l'absence de progrès dans le retrait de la désignation de secteurs préoccupants (p. ex. manque de fonds pour achever la décontamination des sédiments et l'amélioration de l'infrastructure de traitement des eaux usées); les mises en garde qui continuent sur la consommation des poissons; les multiples problèmes nouveaux qui ne sont pas abordés (comme les espèces envahissantes et la menace croissante pour les Grands Lacs de l'éventail de nouvelles substances inquiétantes, notamment des produits pharmaceutiques et de soins personnels). Le GE-A a aussi généralement convenu qu'il est difficile de mesurer le progrès global de l'Accord.

Le GE-A a généralement convenu que l'**article III (Objectifs généraux)** est clair, qu'il n'est pas dépassé, et qu'il demeure pertinent dans son libellé actuel. Le GE-A a généralement convenu que l'article contient effectivement certaines expressions et certains concepts qui devraient être actualisés en fonction de leur interprétation actuelle (p. ex. chaleur et eau souterraine). De plus, les membres du GE-A ont généralement convenu qu'il serait bon, et recommandé, d'actualiser l'article en y ajoutant plusieurs nouveaux objectifs visant des enjeux cruciaux omis, par exemple : les effets cumulatifs ou conjugués de combinaisons d'éléments nuisibles, comme des matières, des produits chimiques toxiques et de la chaleur; la menace d'espèces aquatiques envahissantes; la menace croissante pour les Grands Lacs de la multitude de nouvelles substances inquiétantes, notamment les produits pharmaceutiques; et les incidences négatives découlant des changements climatiques d'origine humaine. Le GE-A a aussi généralement convenu que l'Accord n'est pas conçu pour évoluer à mesure que surgissent de nouveaux problèmes, et qu'il faudrait ajouter une mention indiquant que les objectifs généraux évolueront en fonction des découvertes et innovations scientifiques et technologiques.

Normes, autres prescriptions et recherche (article V)

Le GE-A a généralement convenu que l'**article V (Normes, autres prescriptions et recherche)** est clair et pertinent, et qu'il offre un exemple de lien solide et spécifique entre l'Accord et les annexes. De nombreux mécanismes ont été élaborés en vertu de l'Accord (comme les plans d'aménagement panlacustre); leur bon fonctionnement reste à débattre, mais ils existent bel et bien. Certains membres du GE-A étaient d'avis que les ressources affectées avaient été insuffisantes pour une mise en œuvre intégrale de l'article V; qu'il existe effectivement des indicateurs clairs pour déterminer les progrès réalisés à l'égard du paragraphe 1 de l'article, mais non à l'égard de l'orientation des programmes de recherche et des priorités et mécanismes de coopération internationale (paragraphe 2). De nombreux membres du GE-A ont également recommandé de renforcer les mécanismes de responsabilité, afin de s'assurer que les Parties respectent leurs engagements énoncés. Enfin, le GE-A a généralement convenu du besoin d'une meilleure coordination entre ce dont la CMI a besoin pour s'acquitter de son rôle et de ses responsabilités, et les informations que les Parties fournissent.

Programmes et autres mesures (article VI)

Le GE-A a généralement convenu que le libellé de l'**article VI (Programmes et autres mesures)** est clair et que chacun des alinéas (a) à q)) demeure pertinent et nécessaire. Les membres du GE-A ont fait les propositions suivantes afin d'énoncer clairement les résultats environnementaux et de programme dans l'article : il faudrait ajouter l'indication que la pollution peut provenir de sources municipales, privées et non ponctuelles; l'aspect réglementaire de l'alinéa 1a) pourrait être repris à l'alinéa 1q), et l'alinéa 1q) pourrait être amélioré en y ajoutant une mention des pathogènes et autres contaminants chimiques. De même, une mention pourrait être ajoutée au sous-alinéa 1a)(iii) afin d'inclure les fosses septiques domestiques, car les défaillances des fosses septiques représentent un sérieux problème, qui contribue à l'eutrophisation et à la prolifération des bactéries.

Les membres du GE-A ont recommandé de simplifier l'article et signalé les espèces envahissantes parmi les défis dont l'article et l'Accord ne traitent pas actuellement. Le GE-A a généralement convenu que l'article dans son ensemble contient des expressions et de nombreuses dates maintenant dépassées; cependant, sa portée demeure générale et ne demanderait donc pas à être modifiée beaucoup.

Éléments de gestion et d'administration (articles X-XV)

À l'égard de ce groupe d'articles, la plupart des questions d'importance touchaient l'**article X (Consultations et examen)** et l'**article XI (Exécution)**.

À l'examen de l'**article X (Consultations et examen)**, les membres du GE-A étaient d'avis que l'Accord se démarque du contexte actuel de consultation élargie et qu'il ne comporte pas de mécanismes satisfaisants pour permettre la participation et l'engagement adéquat d'un grand nombre d'intéressés (administrations locales et municipales, Autochtones et tribus, public). Le GE-A a généralement convenu que l'article X est clair sur les grandes lignes, manque de précision sur les formules de mise en œuvre et n'indique pas clairement les organisations à consulter. Certains membres estimaient que l'Accord devrait définir officiellement un mécanisme de participation du public et des citoyens (p. ex. un processus de pétition ou un comité consultatif de citoyens). Certains membres ont recommandé d'ajouter un article sur la consultation et la participation du public,

regroupant au même endroit dans l'Accord les exigences régissant la participation et la notification du public. Le GE-A a généralement convenu du besoin d'une coordination accrue avec les dispositions d'autres ententes qui ne relèvent pas de l'Accord ou du Comité exécutif binational et qui recourent certains aspects de l'Accord (p. ex. le Plan Saint-Laurent).

Les membres du GE-A ont souligné que l'*article XI (Exécution)* ne traite pas des conséquences pour l'une ou l'autre Partie ou de sa responsabilité si elle ne met pas en œuvre l'Accord, ou consacre des fonds insuffisants à ses tâches. Les membres du GE-A ont conclu que les approches de gestion et de coordination de l'Accord pourraient être étayées par 1) des dispositions renforçant la responsabilité, 2) des repères pour mesurer les progrès et 3) un calendrier de mise en œuvre facilitant la fixation de priorités binationales afin d'aborder les enjeux de première importance pour le rétablissement et la protection de l'écosystème du bassin. Les membres ont également relevé le besoin d'un processus objectif explicite (confié à un tiers ou à la CMI) qui permettra de déceler les lacunes de rendement des programmes (p. ex. analyse de carence), afin de contribuer à cerner les écarts entre l'atteinte des buts énoncés dans l'Accord et la mise en œuvre des programmes des gouvernements.

Le GE-A a estimé de manière générale que les *articles XII (Obligations et droits actuels), XIII (Modifications), XIV (Entrée en vigueur et résiliation)* et *XV (Remplacement)* étaient clairs et pertinents, avec une application généralement efficace.

GROUPE D'EXAMEN B

Toxiques

Résumé

Le groupe chargé d'examiner les éléments concernant les substances toxiques de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (Groupe d'examen B ou GE-B) s'est réuni par téléphone les 28 avril, 8 et 26 mai et 5, 19 et 30 juin 2006, pour étudier l'article IV et l'annexe 1; le 24 juillet pour étudier l'annexe 10; les 4 et 14 août pour étudier l'annexe 12 et le 11 septembre pour étudier l'annexe 15. Le GE-B s'est également réuni en personne le 22 août 2006, à Ann Arbor, pour achever les examens des annexes 10 et 12, et entreprendre l'étude de l'annexe 15. Les comptes rendus des réunions forment l'appendice 1 du présent rapport. Chacune a rassemblé une vingtaine de participants du Canada et des États-Unis.

Quelques conclusions générales se sont dégagées de l'examen de l'article IV et des annexes 1, 10, 12 et 15, présentées ci-après par principal critère d'examen.

Au chapitre de la clarté, le GE-B a relevé plusieurs termes importants qui doivent être définis ou explicités. De nombreux articles de l'Accord sont désuets, mentionnant des échéances longtemps dépassées ou des entités qui n'existent plus. Il se dégage l'impression générale que les diverses annexes traitant de produits chimiques ne sont pas bien intégrées; elles se présentent plutôt comme les morceaux épars d'un casse-tête difficile à reconstituer. Le GE-B estime que cette situation devrait être corrigée, soit en explicitant l'objet de chaque annexe, soit en ajoutant des renvois pertinents, ou peut-être par voie d'une consolidation limitée, lorsque c'est justifié.

Pour ce qui est de la pertinence, le GE-B était généralement d'avis que l'article IV et les annexes 1, 12 et 15 demeurent très pertinentes à l'égard des besoins actuels du bassin des Grands Lacs, tandis que le besoin particulier exprimé dans l'annexe 10, soit d'identifier les substances polluantes dangereuses autour du bassin susceptibles d'y être rejetées, n'existe peut-être plus, et cette annexe pourrait éventuellement s'intégrer à l'un des articles ou aux annexes 4 et 8. L'annexe 15 est jugée très solide et n'aurait besoin que de quelques mises à jour, tandis que l'annexe 1 pourrait demander des mises à jour importantes, en particulier à l'égard des procédures de consultation biennale et des méthodes d'élaboration de nouveaux objectifs de qualité de l'eau (ainsi que d'autres options énoncées plus loin à la section 5). L'annexe 12 demeure pertinente au chapitre des substances toxiques rémanentes. En revanche, on se préoccupait de la possibilité que l'Accord ne traite pas adéquatement de substances non rémanentes mais constamment présentes, comme certains produits pharmaceutiques et d'autres composés susceptibles de perturber le système endocrinien.

Les membres du GE-B ont reconnu que l'Accord soulève certains problèmes difficiles de gestion, comme le transport par voies multiples, les voies d'exposition multiples et l'incidence de mélanges complexes de produits chimiques. De nombreux membres estimaient qu'une révision de l'Accord devrait permettre de renouveler cet aspect prospectif de définition des défis, pour empêcher l'Accord de devenir dépassé. Tous les membres du GE-B étaient d'avis qu'il faudrait insister sur l'importance des sources internationales dans un accord révisé, et créer des liens avec des efforts internationaux de réduction des polluants toxiques provenant de l'extérieur du bassin et des deux pays.

Le critère de l'atteinte de résultats a suscité des dissensions considérables au sein du Groupe, sur l'efficacité des Parties dans la mise en œuvre de l'Accord. Certains membres du GE-B estimaient qu'on avait beaucoup progressé en matière de traitement des polluants toxiques dans le bassin des Grands Lacs, tant grâce à des programmes réglementaires comme la Great Lakes Initiative, que grâce à des programmes volontaires comme la Stratégie binationale relative aux toxiques des Grands Lacs. D'autres membres, bien que reconnaissant les progrès réalisés, s'inquiétaient de la diminution considérable ces dernières années des ressources consacrées à des programmes clés, comme le contrôle environnemental, le dépistage chimique et la recherche sur la santé humaine, ce qui rend beaucoup plus difficile la mise en œuvre de l'Accord. On continue de produire des avis aux consommateurs de poisson dans le bassin des Grands Lacs.

Au chapitre d'un cadre de gestion pour les annexes, la plupart des membres du GE-B estimaient qu'il y avait là une grande faiblesse, justifiant peut-être l'adoption d'un modèle de régie pour superviser les activités des diverses annexes. Pour l'annexe 1, on recommandait que le processus de consultation biennal accompagne la Conférence sur l'état de l'écosystème des Grands Lacs (CEEGL), elle aussi biennale. En ce qui a trait à l'annexe 12, certains membres recommandaient de codifier la Stratégie binationale relative aux toxiques des Grands Lacs (SBTGL), ou un programme similaire, à titre d'organe pour la gestion globale de la mise en œuvre des activités de l'annexe.

Un problème général de gestion a été constaté relativement au besoin de cerner et de jauger les menaces présentées par les produits chimiques nouvellement identifiés. Les diverses activités de tenue de listes en vertu des annexes 1 et 10 n'ont pas été poursuivies, et leur structure convenait mal à leur objet. Les progrès scientifiques dans le dépistage informatisé des produits chimiques, de même que dans la capacité de contrôle et d'analyse, permettent d'accomplir une partie de ce que prévoit l'annexe 12 au titre du système de pré-alerte, mais il manque un système de coordination reliant tous les éléments dans le contexte des Grands Lacs. Certains membres du GE-B ont recommandé de réviser l'Accord pour y intégrer un cadre plus solide et complet en vue de l'identification des menaces chimiques et de la fixation de leurs priorités respectives. La SBTGL ou un programme similaire constituerait un choix logique pour guider une telle activité, et permettrait une coordination efficace de la priorisation et des interventions.

Enfin, comme le relevait l'examen des rapports relatifs à l'AQEGL réalisé par la CMI en 2001-2002, les exigences de rapport prescrites dans les annexes ne sont pas respectées à la lettre (il n'y a pas de rapport sur l'annexe 1 ni l'annexe 12), bien qu'il y ait une production considérable de rapports comme le rapport annuel de la SBTGL, le rapport du Réseau intégré de surveillance des dépôts atmosphériques (RIDA), les rapports des plans d'aménagement panlacustre, etc. Les options en vue de corriger cette situation, expliquées ci-après, comprennent une analyse des lacunes des rapports actuels, la création de liens par Internet vers les rapports pertinents, et la création d'un rapport de synthèse, peut-être dans le cadre du rapport annuel de la SBTGL, à l'égard de toutes les activités relatives aux produits chimiques dans le cadre de l'AQEGL.

GROUPE D'EXAMEN C

PA et PAP

Résumé

Le Groupe d'examen a étudié l'annexe 2 à partir des éléments d'examen prescrits. L'annexe 2 est relativement claire, malgré l'ambiguïté de certaines de ses dispositions. L'annexe a permis de réaliser certains progrès, bien que lentement. Cette lenteur n'est cependant pas attribuable à l'ambiguïté. Il faut en chercher la principale explication dans l'affectation insuffisante et variable des ressources aux travaux.

Une ambiguïté primaire provient de la difficulté d'établir si l'annexe est axée seulement sur les eaux libres, ou si elle vise les eaux riveraines, les eaux intérieures, les affluents et les bassins hydrographiques. Il faut alors se poser certaines questions. Est-ce que l'objet de l'Accord et de l'annexe 2 repose sur une approche écosystémique, ou simplement sur une approche de qualité de l'eau? L'annexe doit-elle être axée seulement sur les eaux libres, ou viser les eaux riveraines, les eaux intérieures, les affluents et les bassins hydrographiques? Les plans d'assainissement (PA) et les plans d'aménagement panlacustre (PAP) doivent-ils être établis et mis en œuvre à l'égard des polluants critiques par l'application d'une approche écosystémique aux sources, voies et modes de diffusion de ce groupe limité de contaminants dans des milieux multiples, ou si les plans doivent viser l'intendance et la gestion générales de l'écosystème à l'intérieur du bassin des Grands Lacs?

L'annexe 2 alimente des actions en proportion de l'engagement des Parties. Certains des défis environnementaux et des concepts traités dans l'annexe 2 lors de sa rédaction ont changé, ce qui la rend dépassée. Dans certains domaines, la portée de l'annexe n'a pas suivi l'évolution et semble axée sur des problèmes et polluants passés touchant des utilisations bénéfiques diminuées, ce qui peut avoir limité la capacité d'aborder des enjeux en émergence. Des lois fédérales du Canada et des États-Unis, ainsi que des lois provinciales et étatiques, traitent de problèmes visés par l'annexe, et vont parfois au-delà des exigences de l'annexe. Toutefois, certains buts n'ont pas été atteints ou abordés dans le cadre des lois actuelles des deux pays.

La responsabilité à l'égard des actions n'est pas très affirmée dans l'annexe. Dans certains cas, ce mutisme s'est traduit par l'inaction. Certains estiment qu'il faudrait plus de détails pour que l'annexe traite mieux des enjeux, alors que d'autres sont d'avis qu'il existe une latitude suffisante pour permettre aux Parties de s'occuper des problèmes qu'elles estiment nécessaires de régler.

L'annexe omet certains éléments essentiels, notamment les produits chimiques nouveaux, la charge quotidienne maximale totale (CQMT), le bilan massique, les préoccupations de contamination riveraine ailleurs que dans les secteurs préoccupants, l'absence de fondement pour les zones d'atténuation ou de rétablissement dans les secteurs préoccupants, l'absence de mention de durabilité, l'absence d'objectifs et de jalons écosystémiques dans les PAP, l'absence de gestion adaptative et l'absence du principe de précaution. On craint que l'annexe soit interprétée de façon trop étroite, en l'occurrence qu'elle centre les PAP uniquement sur la contamination des eaux libres par des produits chimiques.

Les PA et PAP sont efficaces lorsque tous les ordres de gouvernement s'engagent à en faire progresser la réalisation. Le progrès repose sur cet engagement et sur un financement régulier. Sans l'engagement des Parties et des autres ordres de gouvernement, l'annexe 2 ne contient pas tellement d'éléments capables en

soi de faire avancer les choses. Les PAP ont évolué au-delà du strict libellé de l'annexe, et leur élaboration a reposé sur une approche par écosystème ou par bassin hydrographique.

L'annexe 2 traite des PA et des PAP comme comportant des étapes avec un résultat final distinct. Les PA suivent de manière générale le processus énoncé dans l'annexe. Trois PA ont abouti à un retrait de la liste des secteurs préoccupants, et la décontamination progresse ailleurs. Les PAP représentent un outil à plus long terme à partir duquel d'autres programmes ont évolué.

Les utilisations diminuées sont mal définies dans l'annexe, et elles ne correspondent pas toujours aux problèmes courants des secteurs préoccupants et des eaux lacustres libres. Mal définies, les diminutions énumérées ne couvrent pas adéquatement les « dommages à la santé et à la propriété » (mentionnés en page 1 du préambule de l'Accord) des deux côtés de la frontière.

L'évolution relevée soulève la question du caractère nécessaire de l'exigence de rapport biennal des PAP, exigence qui accapare d'importantes ressources (humaines et financières) des Parties et peut soustraire des ressources à la mise en œuvre. De plus, les rapports des progrès dans les secteurs préoccupants sont censés être présentés aux deux ans, mais la fréquence n'a pas été régulière. On accuse du retard dans les étapes de rapport des PA.

Ces observations et constatations ont mené le Groupe à formuler des recommandations, portant sur l'utilisation de documents d'orientation, la gestion du bassin hydrographique et les PAP, l'intégration de la gestion adaptative à titre de principe directeur, l'importance des facteurs de santé humaine, les utilisations diminuées, les rapports sur les PAP et les PA, les liens entre les PAP et les PA, et la surveillance et les indicateurs.

GROUPE D'EXAMEN D

Phosphore et pollution due aux sources non ponctuelles

Résumé

Le Groupe d'examen D (GE-D) de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs a examiné sous tous ses aspects les annexes 3 et 13 en répondant aux questions posées dans le cadre d'évaluation. Les constatations pour chaque annexe sont présentées dans les résumés des conférences téléphoniques à la section 6 du présent rapport. Les constatations et les recommandations résultant de l'examen des annexes 3 et 13 ont été formulées par consensus.

L'annexe 3, qui visait au départ à atténuer les problèmes d'eutrophisation dans les Grands Lacs par la réduction des apports de phosphore provenant de multiples sources ponctuelles et non ponctuelles, prévoit la responsabilité, l'établissement des rapports et le contrôle en ce qui concerne les apports de phosphore total dans les Grands Lacs. Le but de rétablir les conditions aérobies toute l'année dans les eaux du fond du bassin central du lac Érié concerne principalement les eaux du large des Grands Lacs, mais ce but semble inatteignable d'après les observations actuelles selon lesquelles les apports de phosphore ont peu d'impact sur les taux d'épuisement de l'oxygène. On a cru rétablir les conditions aérobies en réduisant les apports de phosphore total dans le lac Érié sous les 9 600 tonnes métriques. Or, bien que les apports soient aujourd'hui inférieurs à cette valeur, l'anoxie persiste. Les apports de phosphore total sont liés aux concentrations de phosphore total dans les eaux du large. Durant les années 1980, la baisse des concentrations de phosphore dans les eaux du large de tous les Grands Lacs a laissé croire qu'on avait réussi à réduire les apports de phosphore total. Après les années 1980, très peu de modélisation a été effectuée sur les Grands Lacs, et on a cessé de calculer les apports de phosphore en 1991, sauf dans le lac Érié. La réduction considérable de la biomasse d'algues dans tous les Grands Lacs, les baies et d'autres secteurs domine les autres buts de l'annexe 3. Or, le problème des algues est surtout lié aux eaux riveraines. L'annexe 3 comporte des dispositions relatives à la responsabilité, à l'établissement de rapports, au contrôle et à l'évaluation à l'égard des eaux du large, mais les programmes de contrôle des eaux riveraines n'y sont que sous-entendus.

Il a été conclu de l'examen de l'annexe 3 en 1999 que les données scientifiques ne justifiaient pas de modifier l'objectif de réduction du phosphore et les apports visés de phosphore. Cette fois, le GE-D recommande que les Parties ajoutent à l'annexe 3 un programme de surveillance des algues et révisent les modèles des années 1970 pour tenir compte des changements apportés à la structure et aux fonctions écosystémiques (rôle des espèces envahissantes) des Grands Lacs. Les révisions devraient mener à la concertation des activités de recherche, de contrôle et de modélisation intégrée en vue de quantifier la biomasse des algues constituant une nuisance, notamment les algues du genre *Cladophora*, dans les eaux riveraines et l'appauvrissement en éléments nutritifs dans les eaux du large. Les modèles améliorés doivent simuler les relations de cause à effet à l'échelle écosystémique, à savoir la baisse simultanée de la productivité et de la capacité biotique pour le poisson dans les eaux du large ainsi que la prolifération d'algues constituant une nuisance et la formation de tapis flottants dans les eaux riveraines des lacs. Les prédictions seront plus précises, et les modèles serviront, au besoin, à réviser les apports visés de phosphore à l'échelle des bassins hydrographiques pour réduire l'eutrophisation dans les eaux riveraines et les baies imputable aux apports des tributaires et aux apports par temps de pluie. Les administrations locales doivent participer à l'élaboration des buts, objectifs, programmes, stratégies et mesures au niveau local visant à atténuer les impacts de l'utilisation des terres et de la croissance. Il faut donc renforcer le lien entre les annexes 3 et 13. Les

programmes de contrôle des Grands Lacs menés dans les deux pays doivent consacrer un plus grand pourcentage de leurs activités au contrôle des eaux riveraines afin de permettre la comparaison avec les conditions mieux connues des eaux du large.

L'annexe 13 vise à réduire les sources non ponctuelles de pollution diffuse qui ont des impacts négatifs sur l'écosystème des Grands Lacs. La science était encore balbutiante à ce sujet au moment où l'annexe a été intégrée à l'Accord, tel que modifié en 1987. Cette annexe n'a pas été incluse dans l'examen de l'Accord en 1999. Il y manque des buts et des objectifs importants en vue de réduire les apports provenant de sources non ponctuelles dans les Grands Lacs. Par exemple, elle ne prévoit pas de critères binationaux pour définir ce que sont les éléments minimaux d'un plan d'aménagement de bassin hydrographique pour chaque échelle de présentation des rapports. L'annexe ne définit pas non plus des cibles de réduction de la pollution diffuse, ni de méthodes ou de programmes de contrôle qui permettraient d'évaluer les mesures pour combattre et réduire la pollution diffuse. Même si l'annexe a favorisé l'élaboration des plans d'aménagement des bassins hydrographiques au niveau local, il n'existe pas de système coordonné de suivi des bassins hydrographiques par les divers ordres de gouvernement. De plus, il n'existe pas de définition commune de « unité hydrologique prioritaire » d'un bassin hydrographique ni de système de priorisation. Les experts du GE-D conviennent que les pratiques d'aménagement et d'utilisation des terres ont changé depuis que les Parties ont signé l'Accord. Cependant, comme les administrations locales sont habituellement responsables de l'élaboration et de l'application des règlements et des mesures en matière d'utilisation des terres, il y a un hiatus entre les entités responsables de l'application de l'Accord et celles ayant le pouvoir de s'attaquer aux problèmes de l'utilisation des terres.

Il est clair qu'il faut réviser l'annexe 13. Le GE-D recommande de lui donner un meilleur titre et un objectif principal: « Aménagement des bassins hydrographiques pour combattre la pollution diffuse ». La protection, l'amélioration et la restauration des milieux humides méritent d'être traitées de manière distincte et ces aspects peuvent être inclus ou non dans l'annexe 13. Il faut définir des buts et des objectifs clairs pour combattre la pollution diffuse et évaluer les progrès réalisés grâce à la mise en œuvre des plans d'aménagement des bassins hydrographiques. Les Parties doivent aussi coordonner l'établissement d'inventaires fiables de l'utilisation des terres qui indiquent comment avancent les activités de réduction de la pollution liée à l'utilisation des terres dans le bassin des Grands Lacs et comment ces activités contribuent à combattre la pollution diffuse dans le bassin. Pour que tous les ordres de gouvernement et les organisations participent à l'établissement des rapports sur l'efficacité des programmes destinés à combattre et à réduire la pollution diffuse, il faut que les Parties assurent la coordination et que celle-ci soit définie à l'annexe 13.

GROUPE D'EXAMEN E

Questions relatives aux sédiments

Résumé

Voici le projet de rapport final qui porte sur la période du 29 avril au 25 septembre 2006. Le Groupe d'examen E (GE-E) chargé des questions relatives aux sédiments a tenu des conférences téléphoniques les 9 et 30 mai, les 13 et 27 juin, le 18 juillet, le 1^{er}, le 15 et le 29 août et le 12 septembre afin d'élaborer un plan pour réaliser son examen des annexes 7 (Dragage) et 14 (Sédiments contaminés) et pour commencer l'examen selon les cinq critères d'évaluation, qui sont : pertinence, clarté, cadre de gestion, responsabilité et atteinte de résultats. Le GE-E s'est aussi penché sur les articles I (Définitions) et VI (Programmes et autres mesures) en tant qu'ils se rapportent aux annexes 7 et 14.

Le GE-E a d'abord mis un certain temps à s'assurer une composition équilibrée de représentants des gouvernements, du monde universitaire et d'organisations non gouvernementales. Les discussions concernant les critères d'évaluation ont été menées par l'ensemble du GE-E, puis le GE-E a décidé qu'il serait plus opportun de diviser le groupe en deux sous-groupes, l'un pour l'annexe 7 et l'autre pour l'annexe 14.

Chaque sous-groupe s'est réuni par audioconférence en août pour achever de discuter des cinq critères comme suit : 1^{er} août (clarté et pertinence), 15 août (atteinte de résultats) et 29 août (cadre de gestion, responsabilité et recommandations). Le sommaire des discussions entourant chaque critère, par annexe, est donné plus loin.

L'ébauche du présent rapport sur les questions relatives aux sédiments a été diffusé à tous les membres du GE-E pour qu'ils l'étudient, puis en discutent à la téléconférence plénière du 12 septembre 2006. Le 25 septembre 2006, le rapport révisé a été diffusé aux membres du GE-E et soumis au CEA. Les commentaires du GE-E et ceux du CEA (ARC Feedback and Guidance to GLWQA Review Working Group Co-Chairs, novembre 2006) ont été intégrés au rapport, qui a été diffusé à nouveau à l'ensemble des membres le 5 décembre 2006. Les dernières révisions ont été apportées, et le rapport final a été présenté au CEA le 15 décembre 2006.

Annexe 7

Les objectifs de l'annexe 7 sont d'examiner les pratiques actuelles et antérieures dans les deux pays en matière de dragage, de tenir un registre des travaux importants de dragage entrepris dans les Grands Lacs et de favoriser l'échange de renseignements sur les progrès des techniques de dragage et sur la recherche en matière d'environnement.

Les constatations générales qu'a dégagées l'examen du sous-groupe chargé de l'annexe 7 sont présentées ci-dessous en fonction de chacun des grands critères d'évaluation.

Clarté : On juge que l'annexe est concise et simple et que son objet et ses objectifs sont bien exprimés.

Pertinence : On juge que l'annexe était pertinente d'après les tâches à accomplir au moment où elle a été rédigée, mais qu'elle l'est moins maintenant. Le sous-comité du dragage, créé et chargé d'activités

précises conformément à l'annexe 7, a achevé nombre des tâches et n'est plus en activité depuis 1989. L'orientation et les termes sont dépassés.

Atteinte de résultats : Le sous-comité du dragage a réalisé la plupart de ses objectifs, qui s'accordaient avec les buts et objectifs de l'Accord à l'époque où l'annexe 7 a été rédigée. Les dimensions scientifiques et technologiques du dragage et la gestion des déblais de dragage ont évolué considérablement.

Cadre de gestion : L'annexe prévoit la création d'un sous-comité du dragage et des activités précises à réaliser.

Responsabilité : Le sous-comité du dragage rendait compte au Conseil de la qualité de l'eau de ce qu'il accomplissait. Voilà qui ne s'applique plus, puisque le sous-comité a cessé ses activités en 1989.

Annexe 14

Les objectifs de l'annexe 14 sont d'identifier et de délimiter la pollution causée par les sédiments dans le système des Grands Lacs, d'élaborer des méthodes pour en évaluer les incidences et d'évaluer les possibilités techniques des programmes visant à remédier à cette pollution.

L'examen qu'il a effectué selon chaque grand critère d'évaluation a permis au sous-groupe chargé de l'annexe 14 de constater ce qui suit :

Clarté : Le sous-groupe juge que les objectifs sont clairs, mais incomplets : l'annexe ne donne pas de but général ou de cadre temporel pour réaliser les objectifs et ne précise pas la fréquence ni l'ampleur des échanges de renseignements afin de coordonner l'information de recherche. En outre, les résultats souhaités des programmes de surveillance et certains termes demandent à être clarifiés.

Pertinence : Le sous-groupe considère que l'annexe devrait être actualisée. On reconnaît et comprend mieux maintenant les conditions de l'environnement et les défis. La pertinence des défis à relever demeure : financement et ressources limités, faible mobilisation de l'entreprise et de la population, insuffisance de la recherche et du développement technologique et absence de cadre décisionnel.

Atteinte de résultats : Le sous-groupe juge qu'au chapitre de l'atteinte de résultats, les Parties n'ont pas réalisé les objectifs de l'annexe. Par exemple, on ne dispose d'aucune source concernant l'identification et la délimitation de la pollution causée par les sédiments dans le système des Grands Lacs, et on comprend imparfaitement l'incidence de cette pollution sur les Grands Lacs et sur la fonction écosystémique. L'annexe précise le besoin d'un cadre d'évaluation et d'un cadre de gestion, mais sans exiger la mise en œuvre des cadres (c.-à-d. sans exiger la correction des problèmes). L'annexe 14 devrait prévoir la responsabilité de l'assainissement des sédiments contaminés et de la présentation des rapports sur les progrès. Autrement dit, il faut élargir l'annexe 14 pour qu'elle ne se limite pas à exiger la collecte de renseignements, sans qu'elle reprenne l'exigence de la démarche systématique et englobante d'assainissement prévue à l'annexe 2 pour s'attaquer à tout ce qui menace la qualité de l'eau et la fonction de l'écosystème.

Cadre de gestion : Le sous-groupe est d'avis qu'il n'existe pas de cadre institutionnel bien défini, même si le cadre de gestion (et des ressources suffisantes) est essentiel à la réussite. À l'égard de l'évaluation des technologies actuelles pour la gestion des sédiments contaminés, l'annexe doit exiger l'évaluation des risques prévisibles à court et à long terme de chaque option d'assainissement. En fait, il faut élaborer de bons critères de retrait de la liste des secteurs préoccupants [ou délistage], sous forme d'énoncé descriptif et qualitatif. En fin de compte, le travail se fait, mais il y a place à amélioration.

Le cadre de gestion des sédiments nécessite une coordination binationale. Un cadre de gestion pourrait être le plus profitable aux fins du contrôle. Toutefois, il faut maintenir une marge de manœuvre au point de mise en œuvre, vu l'importance des conditions propres au site. Le sous-groupe considère que le cadre de gestion devrait déterminer les buts et les résultats attendus, et permettre d'évaluer comment gérer les critères de délistage.

Responsabilité : Le sous-groupe n'a trouvé aucune disposition prévoyant la responsabilité, sauf à l'égard des rapports biennaux sur les progrès.

Recommandations

Le GE-E a formulé certaines recommandations, dont la plus importante est d'envisager de fondre l'annexe 7 désuète avec l'annexe 14. Comme l'indique le projet d'exposé des options de 1999, l'annexe 7 vise principalement le dragage effectué aux fins de la navigation. Les activités de dragage en question soulèvent souvent des problèmes de sédiments contaminés, qui appellent à des responsabilités particulières de gestion à l'égard à la fois des techniques de dragage et de l'élimination des déblais. Il y a là un chevauchement important et une forte possibilité de double emploi avec les activités attribuées à l'annexe 14. À l'évidence, il convient de doter l'Accord d'une annexe qui prévoit la gestion de tous les sédiments, contaminés ou non, dans les Grands Lacs, qu'il s'agisse de dragage ou d'élimination des sédiments comme source de cheminement des contaminants (Draft Options Paper to the Binational Executive Committee on the Review of the Canada-U.S. Great Lakes Water Quality Agreement, juillet 1999).

Le GE-E présente aussi l'option de mettre à jour l'annexe 7 en lui ajoutant la précision que les sédiments contaminés aux sites du dragage réalisé pour la navigation relèvent de l'annexe 14.

Le GE-E recommande de créer un groupe de travail des sédiments relevant du Conseil de la qualité de l'eau qui s'occupera des questions relatives aux sédiments contaminés et au dragage à des fins de navigation.

Le GE-E formule d'autres recommandations entourant la neutralisation des sources de contaminants, le besoin que l'annexe soit orientée vers l'action (qu'elle inclut l'assainissement) l'accent à mettre sur les utilisations bénéfiques, le besoin d'élargir les options d'assainissement des sédiments, l'emploi d'un processus décisionnel de gestion du risque pour évaluer les sites contenant des sédiments contaminés et le besoin de faire participer le public.

GROUPE D'EXAMEN F

Recherche et surveillance

Résumé

Le Groupe d'examen F (GE-F) de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (AQEGL) s'est penché sur l'annexe 11 (Surveillance et contrôle) et l'annexe 17 (Recherche-développement). Voici le rapport de ses travaux. Bien que le GE-F ait constaté que chacune a donné lieu à des progrès importants dans l'atteinte des buts et objectifs de l'AQEGL, ses membres ont convenu qu'il existe d'importantes possibilités d'améliorer l'application et l'efficacité des deux annexes. Certaines des principales observations ressortant des discussions du GE-F sont résumées ci-après.

Principales observations et recommandations

Globalement, le GE-F est fermement convaincu que les annexes 11 et 17 sont d'une importance cruciale pour la réussite de l'AQEGL. La surveillance, le contrôle et la recherche-développement fournissent les moyens d'identifier les nouveaux enjeux et les tendances de qualité de l'eau auxquels il faut porter attention et permettent de combler des lacunes critiques dans l'information scientifique. La surveillance et le contrôle permettent également aux Parties et à d'autres intéressés de mesurer les résultats des activités de programme ainsi que les progrès réalisés dans l'atteinte des buts de qualité de l'eau. Autrement dit, la surveillance et le contrôle rendent possible une gestion fondée sur les résultats. La recherche produit les connaissances nécessaires à une prise de décision éclairée sur les orientations et les programmes, en donnant de l'information sur l'efficacité éventuelle de différentes interventions.

La plupart des autres grandes observations et améliorations recommandées sont pertinentes tant pour l'annexe 11 que pour l'annexe 17, comme il est décrit plus loin.

1. Cadre de gestion et d'établissement des plans d'action

Le GE-F a observé que les annexes 11 et 17 ne comportent ni l'une ni l'autre de dispositions prévoyant que les Parties établissent des cadres de gestion clairement définis et dotés de mécanismes pour établir les plans d'action et coordonner les interventions, et pour prioriser les besoins de contrôle et de recherche. De plus, le GE-F a observé que l'annexe 11 pourrait mieux indiquer que les données de surveillance et de contrôle sont nécessaires aux Parties pour établir et préciser les cibles en vue d'atteindre les objectifs de l'AQEGL.

Le GE-F recommande que l'Accord prescrive aux Parties d'instituer un solide cadre de gestion qui permette une gestion et une mise en œuvre efficaces et efficientes des activités de contrôle et de recherche liées à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. La section V du présent rapport développe cette recommandation, parmi d'autres.

2. Coordination et collaboration

En matière de contrôle et de recherche, le GE-F a convenu que les annexes devraient traiter davantage du besoin de coordination et de collaboration, et il incite les Parties à instituer des mécanismes à cette fin. Puisque de nombreuses activités et initiatives utiles de contrôle et de recherche sont réalisées par d'autres intervenants, comme les gouvernements des provinces et des États, les administrations locales et tribales, les milieux universitaires, l'industrie et d'autres

organisations, le GE-F juge important que les mécanismes de coordination et de collaboration s'étendent à ces entités.

Le GE-F recommande que l'Accord préconise une coordination et une collaboration plus poussées et plus étendues à l'égard des activités de contrôle et de recherche se rapportant aux enjeux de qualité de l'eau des Grands Lacs. Des programmes conjoints de contrôle et de recherche ne sont pas toujours possibles, mais il est essentiel d'approfondir la coordination et la collaboration afin d'améliorer l'application et l'efficacité du contrôle et de la recherche.

3. Capacité de s'attaquer aux problèmes émergents

Les annexes 11 et 17 ne comportent ni l'une ni l'autre de mécanisme permettant la mise à jour des listes des besoins en matière de contrôle et de recherche, afin de tenir compte des nouveaux enjeux pertinents pour l'amélioration de la qualité de l'eau dans les Grands Lacs. Bien que le GE-F reconnaisse l'importance d'inclure des listes spécifiques des besoins afin de concentrer de manière soutenue l'engagement et l'attention sur des besoins définis, le GE-F estime nécessaire un processus qui assure aux enjeux émergents de qualité de l'eau l'attention qu'ils méritent. Ce processus pourrait contribuer à garantir la pérennité des annexes.

Le GE-F recommande que l'Accord prévoie un processus dynamique et permanent afin que les enjeux émergents de qualité de l'eau reçoivent l'attention voulue, en matière de surveillance, de contrôle et de recherche-développement. Les participants du GE-F ont cependant insisté sur l'importance cruciale d'assurer la cohérence et la continuité de la mise en œuvre des activités établies de contrôle et de recherche tout en abordant les nouveaux enjeux.

4. Rapports et responsabilité

Bien que les Parties aient pris certaines dispositions pour améliorer l'établissement de rapports sur les activités de contrôle et de recherche, le GE-F est d'avis que des progrès considérables s'imposent dans les domaines des rapports, du partage des données, de la gestion de l'information et des communications, afin de permettre aux Parties, à d'autres gouvernements et organisations et au public de comprendre et d'exploiter efficacement l'information sur la qualité de l'eau des Grands Lacs. Les annexes 11 et 17 ne comportent ni l'une ni l'autre de dispositions de rapport, et l'Accord manque de précision sur la gestion de l'information. De plus, certains participants du GE-F étaient d'avis que les processus de rapport mis en œuvre par les Parties devraient être modifiés afin d'offrir des possibilités élargies d'examen et de contribution par le public.

Le GE-F recommande que l'Accord soit modifié pour intégrer des dispositions plus substantielles de responsabilité et d'établissement de rapports. Les rapports devraient porter à la fois sur l'avancement des programmes et des activités en soutien de l'Accord, et sur l'information de contrôle et de recherche qui renseigne sur l'état des Grands Lacs. Le GE-F recommande également d'énoncer clairement dans l'Accord révisé un processus qui permettra aux organisations et aux particuliers intéressés d'aider à formuler, et de commenter, les objectifs, cibles et plans d'action de contrôle et de recherche en soutien de l'Accord.

5. Financement et ressources en soutien de la mise en œuvre

Les participants du GE-F ont exprimé de sérieuses préoccupations sur le caractère inadéquat et incohérent de l'affectation de ressources par les Parties aux activités de contrôle et de recherche nécessaires à la mise en œuvre de l'AQEGL. Ils ont convenu que de nombreux programmes de

contrôle et de recherche n'avaient pas été mis en œuvre adéquatement, ou manquaient du financement nécessaire pour accomplir l'objet, les objectifs et les obligations de l'annexe 11, de l'annexe 17 et de l'Accord. Plusieurs ont signalé que les réductions constantes du financement avaient eu un impact considérable sur l'application et l'efficacité des activités de contrôle et de recherche ces dernières années.

Le GE-F recommande que l'Accord comporte des dispositions d'évaluation périodique de l'état d'avancement et de l'efficacité des programmes de contrôle et de recherche mis au point en vertu des dispositions de l'AQEGL.

6. Thème central de l'AQEGL : qualité de l'eau ou intégrité de l'écosystème

Le GE-F a tenu des discussions assez poussées sur l'incidence d'élargir l'idée-force ou l'interprétation de l'Accord (et des annexes 11 et 17), pour passer de la qualité de l'eau, abordée dans une perspective écosystémique, à une idée plus large, comme l'« intégrité de l'écosystème ». Certains participants du GE-F craignaient grandement qu'un tel élargissement ne détourne l'attention et les ressources du thème central de qualité de l'eau, et mine ainsi l'efficacité de l'Accord. D'autres affirmaient que l'Accord pourrait devenir un outil important et renforcé pour aborder les défis plus larges de santé de l'écosystème qui se posent dans le bassin des Grands Lacs. Le GE-F a relevé que les points de vue divergents sur l'objet et le thème fondamental de l'Accord entraînent de vastes répercussions pour l'ensemble des articles et annexes, et qu'il sera important que le Comité d'examen de l'AQEGL (CEA) examine ces points de vue.

De manière générale, **le GE-F recommande que les dispositions de contrôle, de surveillance et de recherche-développement de l'AQEGL soient modifiées** pour traiter des grands enjeux déterminés par ce processus d'examen et résumés dans le présent rapport. Les changements recommandés pourraient être apportés par une révision de la version actuelle de l'Accord, ou dans le cadre d'un nouvel accord.

De plus, **le GE-F recommande que les dispositions révisées de contrôle, de surveillance et de recherche-développement de l'AQEGL soient rédigées de manière à traiter explicitement des besoins et des éléments décrits ci-dessus.**

Enfin, **le GE-F recommande que les définitions dans les articles I et IV de l'Accord des termes se rapportant aux annexes 11 et 17 soient mises à jour et formulées plus clairement.**

GROUPE D'EXAMEN G

Annexes de la navigation

Résumé

Le Groupe d'examen G a étudié les annexes 4, 5, 6, 8 et 9. Ces annexes traitent des rejets éventuels par des bateaux de polluants définis, des équipements de manutention des hydrocarbures liés aux bateaux, ou de l'intervention en cas de rejet lié à des bateaux.

Clarté

Le Groupe d'examen a généralement conclu que les annexes telles que rédigées définissent clairement le polluant visé et l'exigence imposée aux Parties. Dans le contexte de l'Accord et de ces annexes, la menace apparente provenait des grands bateaux marchands.

Pertinence

La pertinence actuelle des annexes examinées a suscité un débat considérable. La mondialisation du commerce a bouleversé l'industrie du transport maritime, dont le trafic dans les Grands Lacs représente une part infime mais dynamique. Lors de l'adoption de l'Accord, très peu des conventions internationales régissant la prévention de la pollution par les bateaux avaient alors été ratifiées par l'une ou l'autre des Parties. Dix-neuf ans plus tard, presque toutes les conventions de l'Organisation maritime internationale (OMI) régissant les aspects pollution de la navigation ont été ratifiées par les deux pays, ou sont en voie de l'être. La portée régionale a cédé le pas aux réalités mondiales. Les Grands Lacs ont été exemptés et protégés dans une certaine mesure, à titre d'eaux « intérieures » des deux nations. Toutefois, les législateurs des deux pays ne se sont pas inspirés des dispositions explicites de l'Accord lorsqu'ils ont donné effet aux conventions (bien que l'objet général demeure généralement compatible dans la plupart des cas).

L'accent régional mis sur la pollution, et notamment sur la menace provenant des bateaux, incarnait l'intention d'origine de l'Accord, exprimée le plus récemment dans le rapport final de la Collaboration régionale pour les Grands Lacs (Great Lakes Regional Collaboration).

Après le déversement de l'Exxon Valdez et l'adoption d'une législation nationale aux États-Unis seulement trois ans après la signature de l'Accord, sous la forme de la Oil Pollution Act de 1990, les politiques nationales ont institué un contexte dans lequel ce sont les aspects politiques médiatisés qui établissent les secteurs de responsabilité des organisations maritimes, plutôt que les éléments scientifiques ou l'Accord. Dans ce cas également, on peut dire que les dispositions législatives ne sont pas incompatibles avec les annexes 4 ou 9, mais que l'Accord n'en est clairement pas à l'origine.

La jurisprudence, comme la décision Intertanko et le récent jugement d'un tribunal californien établissant que l'Environmental Protection Agency a un rôle à jouer en vertu de la Clean Water Act dans la réglementation des rejets d'eaux de lest, influence et continuera d'influencer la capacité des organisations responsables de se conformer aux principes de l'Accord.

Résultats

Malgré le regard plutôt négatif sur la pertinence spécifique de l'Accord, exception faite de l'introduction d'espèces aquatiques envahissantes, les résultats visés pour les deux pays dans une perspective globale ont été généralement atteints. Tout n'est pas parfait, il y a toujours de rejets

d'hydrocarbures, bien que généralement en très faibles quantités et provenant davantage de sources qui ne figuraient pas parmi les cibles primaires en 1987. Les rejets de produits chimiques provenant des bateaux se mesurent habituellement en gouttes ou en gallons, et non en tonnes, et sont considérablement moins importants en nombre ou en volume que les rejets provenant d'équipements à terre. On constate avec une certaine ironie que les exigences énoncées à l'annexe 9 de l'Accord pour l'intervention en cas de rejet, et l'expertise et l'équipement implantés en prévision d'importants rejets provenant de bateaux, ont en fait principalement servi à traiter des rejets provenant de sources à terre.

Les rejets d'ordures et d'eaux usées de grands navires marchands ne constituent pas un véritable problème.

Le débat sur les aspects politiques et scientifiques des rejets de résidus de cargaison se poursuit, notamment à propos des rejets d'eaux usées des réservoirs de boues. La recherche continue, mais les éléments scientifiques à l'origine de la politique actuelle n'ont pas encore été invalidés.

Comme dans le cas des hydrocarbures et des substances dangereuses, l'accent s'est déplacé par rapport à la cible originale de l'Accord. L'attention se porte maintenant sur le rôle des embarcations de plaisance, les rejets d'eaux ménagères et le nombre des équipements de vidange s'y rapportant.

Le volet maritime des équipements de manutention des hydrocarbures est bien réglementé, comparativement à la situation lors de l'adoption de l'Accord. Malheureusement, le nombre de bateaux utilisant de tels équipements a considérablement diminué depuis 1987.

Les plans communs de mesures d'urgence établis initialement en vertu de l'Accord ont servi de modèle aux deux pays pour le régime d'intervention en cas de rejet d'hydrocarbures. Le Plan CANUSLAK s'est imposé comme référence pour des exercices conjoints similaires d'intervention en cas de rejet d'hydrocarbures sur les deux côtes, et même dans l'Arctique.

L'exigence d'études en vue d'implanter de meilleures procédures de réduction de la pollution provenant des bateaux a donné lieu à de nombreuses politiques et procédures à fondement scientifique de la part des deux pays.

Les exigences de rapport de l'Accord, tel qu'exprimées à son adoption, imposaient à la Garde côtière canadienne et à la Garde côtière des États-Unis et autres organisations intéressées de se réunir une fois l'an pour se pencher sur les annexes 4, 5, 6, 8 et 9, et présenter un rapport à la Commission mixte internationale (CMI). En conséquence des réductions d'effectif dans les années 1990, on est passé à une fréquence de deux ans, et les rapports ont été produits régulièrement tout au long de la durée de l'Accord.

Le rejet des eaux de lest et la menace d'introduction d'espèces aquatiques envahissantes depuis les bateaux sont devenus les enjeux PRIMORDIAUX et l'objet de la majorité des rapports biennaux et études depuis 1996 environ. Le sujet fait l'objet d'une très brève mention en 1b) de l'annexe 6 à titre de problème méritant d'être étudié.

Gestion

Les organisations explicitement mandatées pour s'acquitter des responsabilités des annexes 4, 5, 6, 8 et 9 sont la Garde côtière canadienne et la Garde côtière des États-Unis. Bien que les priorités de

cette dernière aient clairement changé depuis 1987, la Garde côtière des États-Unis demeure l'organisation compétente pour la mise en œuvre de ces annexes, et celle à laquelle on a régulièrement eu recours. Du côté canadien, les gouvernements ont procédé à d'importantes réorganisations ministérielles touchant la Garde côtière, Transports Canada et le ministère des Pêches et des Océans. Dans la structure actuelle, la Garde côtière canadienne fonctionne à titre d'organisme de service spécial doté d'un mandat très précis qui diffère de celui de 1987. Dans le contexte de l'Accord, bien que les organisations aient fait rapport de changements à la CMI, il est nécessaire de reconnaître les responsabilités actuelles des divers ministères et d'instituer une certaine latitude pour permettre d'éventuelles réaffectations de responsabilités.

Malgré ce qui précède, l'ensemble des ministères et organisations ont maintenu une coopération régulière pour l'atteinte des exigences globales des diverses annexes. Un aspect qui semble avoir disparu avec la dilution des responsabilités (et le passage des années) est celui d'une interprétation cohérente des incidences juridiques et politiques exactes de l'Accord pour chaque organisation. Au cours des années écoulées, chaque pays a adopté une quantité considérable de lois et de règlements pour la prévention de la pollution provenant des bateaux. Ces dispositions ne s'harmonisent pas toujours parfaitement avec l'Accord, ni parfois avec le mandat actuel des organisations en vue de satisfaire à ses exigences.

Responsabilité

Les organisations responsables ont régulièrement fait rapport à la CMI depuis l'adoption de l'Accord. Le rapport annuel, bien qu'il soit passé à une fréquence biennale, demeure un outil essentiel pour que toutes les organisations continuent « d'examiner les services, systèmes, programmes, recommandations, normes et règlements relatifs à la navigation en vue de maintenir ou d'améliorer la qualité des eaux des Grands Lacs ».

Des éléments de l'Accord mentionnent explicitement le rôle des États ou des provinces à titre de parties intéressées ou responsables. Souvent, ce lien est exprimé clairement. Ailleurs, le lien est moins évident, ce qui a parfois mené à des politiques incompatibles parmi les compétences, p. ex. des zones d'interdiction de rejet des eaux usées des bateaux couvrant tout un État, malgré l'existence de dispositifs d'épuration approuvés et exigés par le fédéral, qui respectent ou surpassent les normes de rejet de l'État.

Aucune des annexes examinées ne mentionne le rôle des municipalités ou du « public ».

Le rôle de supervision de la CMI est ressorti clairement de l'examen.

Questions communes

L'introduction d'espèces aquatiques envahissantes par les bateaux a également été étudiée par le groupe de travail chargé des questions spéciales. Les ébauches de rapport de ce groupe semblent indiquer que la question serait examinée dans le contexte plus large de la biodiversité. Il existe un précédent à cet effet dans la Convention sur la diversité biologique à l'égard des bateaux, de même que dans les politiques du Canada et des É.-U. qui assignent les interventions touchant des bateaux aux organisations maritimes, en raison des aspects de sécurité. Les effets de la récente décision judiciaire de l'État de Californie et le rôle éventuel de l'Environmental Protection Agency restent à établir.

Il existe également une possibilité de chevauchement avec la portée générale de l'annexe 17. Comme le prévoit l'annexe 6, les Parties sont tenues d'examiner les services, systèmes, programmes, recommandations, normes et règlements relatifs à la navigation en vue de maintenir ou d'améliorer la qualité des eaux des Grands Lacs. Le libellé de l'annexe 17 n'englobe pas les exigences des annexes 4, 5, 6, 8 ou 9.

Recommandations

À l'examen des annexes 4, 5, 6, 8 et 9, il ressort clairement que beaucoup de choses ont changé depuis l'adoption de l'Accord. Ces changements justifient de recommander aux Parties d'envisager sérieusement la mise à jour des exigences spécifiques de l'Accord qui portent sur la pollution provenant des bateaux. Une annexe distincte traitant de la pollution provenant des bateaux pourrait constituer une approche efficace pour l'avenir.

GROUPE D'EXAMEN H

Eaux souterraines

Résumé

L'annexe 16 (Pollution causée par les eaux souterraines contaminées) a été ajoutée à l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs par voie de protocole en 1987, principalement en réaction à l'impact d'eaux souterraines contaminées sur les Grands Lacs, comme le long de la rivière Niagara dans l'État de New York. L'annexe 16 dans sa version actuelle traite seulement de l'impact des eaux souterraines contaminées sur les Grands Lacs, sans aborder l'enjeu important de la protection et de la gestion de la qualité et de la quantité des eaux souterraines, à titre de ressource durable pour l'eau potable et des utilisations agricoles et industrielles cruciales dans l'économie des Grands Lacs.

L'annexe 16 ne correspond pas aux défis environnementaux qui se posent dans les Grands Lacs en matière de qualité des eaux souterraines et de l'interaction qualité-quantité des eaux souterraines, et elle ne traite pas de la contamination des eaux souterraines par des sources de pollution non ponctuelles. Du fait de cette portée limitée, l'annexe 16 dans sa version actuelle ne traite pas des tendances, des problèmes émergents et de la formulation et utilisation d'indicateurs à l'égard des eaux souterraines, et ne comporte pas non plus de mécanismes à cet égard. En soi, elle ne traite pas des eaux souterraines à titre de ressource dont il faut assurer la protection et la pérennité.

La compréhension des systèmes d'eaux souterraines des Grands Lacs a progressé depuis 1987. Les lois ont suivi cette progression dans une certaine mesure. Certains changements notables ont été apportés à la législation, et il s'est créé de nouveaux outils pour traiter des eaux souterraines depuis la création de l'annexe 16, dont le libellé actuel ne tient pas compte, mais il subsiste beaucoup d'éléments mal connus ou compris. Cette situation s'explique par la cartographie déficiente des ressources d'eaux souterraines dans le bassin des Grands Lacs. Il n'y a pas de coordination des réseaux de contrôle des deux côtés de la frontière en vue produire des données cohérentes sur les eaux souterraines.

Le Groupe d'examen H (GE-H) chargé de l'annexe 16 a conclu que cette dernière présente certains problèmes. Il n'est pas indiqué clairement à qui incombe la responsabilité de mettre en œuvre les exigences de l'annexe. La fonction de rapport sur les eaux souterraines manque de cohérence, la difficulté provenant en partie du fait que la production de rapports peut être onéreuse et que les rapports sont exigés à intervalles trop fréquents. L'annexe 16 et l'article I n'intègrent pas adéquatement les eaux souterraines dans les définitions du bassin des Grands Lacs ou de l'écosystème du bassin des Grands Lacs. L'annexe 16 et l'Accord ne prescrivent pas une prévention de la pollution pour les eaux souterraines (protection à la source) équivalente à la protection accordée aux eaux de surface et aux tributaires.

Un effort significatif de contrôle et de recherche s'impose pour identifier les contaminants des eaux souterraines, leur étendue et leurs délais et débits de déplacement vers les plans d'eau de surface. Il est nécessaire d'assurer un engagement soutenu à l'égard du contrôle, de la modélisation et de la recherche afin d'assurer le respect intégral des exigences de l'annexe 16. Il est fort probable que les modalités de l'annexe 16 seront respectées lorsque la qualité et la quantité des eaux souterraines et de surface feront l'objet d'une gestion intégrée dans un contexte de bassin hydrographique.

Les parties 7, 8 et 9 du présent rapport énoncent un ensemble de besoins de recherche, de constatations et de recommandations. Les recommandations portent sur les thèmes suivants :

- Nouveau titre pour l'annexe 16, « Eaux souterraines »;
- Interaction des eaux souterraines et des eaux de surface;
- Cartographie des eaux souterraines;
- Identification claire des organismes responsables;
- Tendances des eaux souterraines;
- Définition des eaux souterraines;
- Contrôle;
- Modélisation;
- Exigences de rapport;
- Gestion de la quantité d'eau.

GROUPE D'EXAMEN DES QUESTIONS SPÉCIALES

Résumé

Le rapport final du Groupe d'examen des questions spéciales (GEQS) décrit « des questions clés touchant l'écosystème du bassin des Grands Lacs qui ne sont pas traitées ou qui sont traitées de façon inadéquate par l'Accord [relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs] » et présente des recommandations à leur égard. Le rapport porte sur des sujets précis qui se répartissent en deux catégories. D'abord, les trois grands thèmes (changements climatiques, menaces pour la biodiversité et réponses, planification des bassins hydrographiques et utilisation des terres) sur lesquels se sont penchés les sous-groupes du GEQS en appliquant une démarche d'analyse point par point. Ensuite, d'autres sujets précis qui, d'après le GEQS, méritaient une attention distincte une fois achevées les analyses point par point (protection des sources d'approvisionnement en eau, espèces envahissantes et aquaculture en cage).

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

À l'examen, le GEQS a fait d'importantes observations touchant l'ensemble des questions sur lesquelles il s'est penché.

- L'objet énoncé de l'Accord, « de rétablir et de conserver l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs », est encore valable et pertinent, mais il faut le réviser pour l'étoffer et le rendre plus logique et plus clair dans la situation actuelle.
- La notion d'« approche écosystémique » nécessite des éclaircissements et des directives. Ceux qui s'emploient à protéger les Grands Lacs interprètent diversement cette approche et ce qu'elle indique au sujet du champ d'application de l'Accord. Au sein du GEQS, l'opinion dominante est que, sur le plan géographique, l'Accord devrait englober les eaux du large et les eaux riveraines, les tributaires et d'autres zones aquatiques et terrestres (autrement dit, le bassin dans son entier). Sur le plan écologique, l'opinion dominante au sein du GEQS est que l'Accord devrait aborder par l'approche écosystémique l'intégrité physique, biologique et chimique des eaux du bassin des Grands Lacs (et ne pas distinguer un élément de cette intégrité).
- Le GEQS croit qu'il faut envisager dans l'Accord que les agents de stress se trouvent en amont et dans les bassins hydrographiques et donner des orientations pour l'application de l'approche écosystémique.

Le GEQS a fait d'autres observations générales :

- Il reste du travail à faire, mais l'Accord **remplit bien un certain nombre de ses objectifs énoncés**, en particulier en ce qui touche l'intégrité chimique des eaux du bassin.
- Le GEQS est d'avis que **l'Accord ne remplit pas l'objet souhaité**. En particulier, il faut accorder plus d'attention à l'état de l'intégrité physique et biologique de l'écosystème du bassin des Grands Lacs et aux facteurs de stress qui jouent sur cette intégrité.

- Témoin des limites actuelles de l'Accord, son **inadaptation aux enjeux nouveaux ou qui font ou refont surface**, comme l'eutrophisation près des rives, les impacts cumulatifs, les changements climatiques, les activités industrielles dans l'eau et les espèces aquatiques envahissantes.
- Les buts stratégiques de l'Accord pourraient être élargis en fonction de la portée plus large des menaces pour les Grands Lacs.
- La mise en œuvre de l'Accord est entravée par le manque de volonté politique d'exécuter et de financer les programmes requis pour protéger et restaurer les Grands Lacs.
- Les **changements climatiques** peuvent être considérés comme un facteur de stress ou une menace qui exacerbe la plupart des questions, sinon toutes, qui ont retenu l'attention du GEQS. Pour être efficace, le paradigme de gestion des Grands Lacs doit tenir compte des changements climatiques réels et éventuels.
- Tout au long de ses travaux, le GEQS a reconnu que le Canada et les États-Unis tirent avantage d'un écosystème des Grands Lacs plein de vitalité. De plus, le Groupe d'examen a pris acte des coûts des pollutions et dégradations passées, actuelles et à venir du bassin, des coûts de l'assainissement et du manque présent de ressources pour bien s'attaquer aux enjeux des Grands Lacs. Toute révision de l'Accord exigera d'accorder une plus grande attention aux **coûts et avantages économiques**.

RÉSUMÉ DES THÈMES ET DES SUJETS

Le GEQS considère que les questions spéciales englobées par les thèmes et les sujets qui suivent menacent sérieusement les eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs. Si on n'accorde pas une attention concertée à ces questions, l'Accord ne remplira pas son objet, et l'intégrité physique, chimique et biologique de l'écosystème sera de plus en plus compromise. Les thèmes et les sujets abordés par le GEQS sont décrits brièvement ci-dessous et suivis du résumé des recommandations correspondantes. On trouvera des informations plus détaillées dans le corps du rapport.

Thème 1 : Planification des bassins hydrographiques et utilisation des terres

Depuis la création de l'Accord, l'accroissement et l'étalement de la population dans le bassin des Grands Lacs a amené une urbanisation massive et transformé les modes d'occupation du sol. L'utilisation des terres dans l'ensemble du bassin des Grands Lacs a un effet négatif sur les eaux lacustres; elle modifie une bonne partie du régime hydrologique du bassin, parce qu'elle diminue l'infiltration et l'alimentation des eaux souterraines, accroît le ruissellement et augmente les débits par la canalisation des cours d'eau. De plus, la qualité de l'eau des Grands Lacs et le grand écosystème du bassin sont altérés par l'absence de réelle coordination entre les autorités locales des bassins hydrographiques et les décideurs de l'utilisation des terres, d'une part, et les politiques et programmes nationaux et binationaux de protection et d'assainissement des Grands Lacs.

Thème 2 : Menaces pour la biodiversité et réponses

La biodiversité est un moyen de jauger la santé et les fonctions des écosystèmes. De plus, la qualité de l'eau est maintenue par divers éléments et processus biotiques et abiotiques qui font partie de paysages et d'écosystèmes biodiversifiés. Séparer les fonctions et attributs écologiques des impacts de la qualité de l'eau peut donner des résultats incomplets aux efforts de restauration de la qualité de l'eau ou vouer ceux-ci à l'échec. L'intégrité des écosystèmes peut aussi être mise à mal si certains seuils sont dépassés, au-delà desquels la perte de biodiversité et des fonctions qui lui sont associées entraîne des changements écosystémiques fondamentaux en exacerbant les problèmes de qualité de l'eau. Des menaces importantes pèsent sur la biodiversité des Grands Lacs, notamment les espèces aquatiques envahissantes, les espèces terrestres envahissantes, les problèmes de conservation de l'habitat et de la gestion des espèces, l'aquaculture en cage, les problèmes de gestion des eaux riveraines et des zones côtières, la baisse des niveaux d'eau et la diminution des terres immergées.

Thème 3 : Changements climatiques

Les changements climatiques risquent d'altérer profondément l'intégrité chimique, physique et biologique de l'écosystème du bassin des Grands Lacs. Selon la vitesse des changements, les incidences pourraient être très étendues sur les plans écologique et économique. On prévoit que les changements climatiques auront de nombreux effets négatifs et éventuellement graves sur les apports d'eau, la qualité de l'eau, les écosystèmes naturels, la santé humaine et les utilisations bénéfiques.

Sujet particulier 1 : Espèces envahissantes

Les Grands Lacs sont assaillis par de constantes introductions d'espèces envahissantes qui leur occasionnent d'importants dommages environnementaux et économiques. Les espèces aquatiques envahissantes (EAE) entraînent la diminution d'utilisations bénéfiques, altèrent la qualité de l'eau en concentrant les toxines et en les rejetant dans la colonne d'eau et augmentent la turbidité. Les EAE sont une des causes principales de la perte de biodiversité dans les Grands Lacs et peuvent en soi être considérées comme des polluants biologiques qui exacerbent les problèmes existants, parce qu'elles se reproduisent et résistent généralement aux efforts pour les extirper.

Sujet particulier 2 : Protection des sources d'approvisionnement en eau

Les Grands Lacs sont la source de l'eau potable de dizaines de millions de personnes, et des lacs « où on peut pêcher, dont on peut boire l'eau et où on peut se baigner » résumant assez bien la vision que ces gens entretiennent. Pourtant, l'Accord fait peu pour atteindre le but de potabilité. La protection des sources d'approvisionnement – la protection des eaux du bassin des Grands Lacs, aussi bien les aquifères que les eaux de surface – est la première barrière d'une approche à barrières multiples pour protéger l'eau de boisson.

Sujet particulier 3 : Aquaculture en cage

Les impacts de l'aquaculture en cage ne sont pas encore bien compris, mais les problèmes éventuels qui y sont associés comprennent l'élévation localisée des concentrations d'éléments nutritifs occasionnée? par les déchets de poisson et les aliments non consommés, l'augmentation des épidémies dans les élevages où les poissons sont concentrés (avec le risque résultant possible que les pathogènes se répandent chez les poissons libres), le rejet d'antibiotiques contenus dans les aliments non consommés et les excréments de poisson et le transfert de caractéristiques génétiques indésirables des poissons d'élevage qui s'évadent aux populations sauvages.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS¹¹³

Thème 1 : Planification des bassins hydrographiques et utilisation des terres

- L'Accord devrait définir « planification des bassins hydrographiques » et « plans de gestion des bassins hydrographiques ».
- L'Accord devrait créer un cadre institutionnel général de planification des bassins hydrographiques assorti de buts, d'objectifs, de cibles de mise en œuvre et de mécanismes pour coordonner l'activité des décideurs en matière d'utilisation des terres dans tous les ordres de gouvernement. Un objectif du cadre devrait être l'établissement de plans de gestion des bassins hydrographiques qui sont élaborés et mis en œuvre avec des partenaires locaux, qui comprennent tous les tributaires du bassin des Grands Lacs, se raccordent clairement à des cibles panlacustres et contribuent à atteindre les buts énoncés dans les plans d'aménagement panlacustre (PAP) et les plans d'assainissement (PA).
- L'annexe 13 devrait être renforcée pour répondre au besoin d'établir des PAP plus systématiques et plus globaux qui s'attaquent aux menaces que présentent les modes d'utilisation des terres pour la qualité de l'eau.
- L'annexe 2 devrait préciser que la mise en œuvre véritable de l'« approche écosystémique » exige de planifier l'aménagement des bassins hydrographiques.
- L'Accord devrait s'attaquer plus explicitement aux grands polluants comme l'azote qui sont associés à toutes les utilisations des terres, rurales comme urbaines.
- L'Accord devrait préciser que son champ d'application englobe les effets de l'utilisation des terres sur la qualité de l'eau des lacs, près des rives et sur les côtes, et de leurs tributaires.
- L'Accord devrait prévoir un cadre pour resserrer la coordination, entre les lacs, des sources amont de contaminants en aval.

Thème 2 : Menaces pour la biodiversité et réponses

- L'Accord devrait expressément traiter du besoin de protéger, de conserver et de restaurer la biodiversité aquatique et la biodiversité terrestre connexe comme facteur du maintien et de l'amélioration de la qualité de l'eau.
- L'Accord devrait préciser que la biodiversité est une mesure clé et un facteur des processus écosystémiques liés au maintien de la qualité de l'eau.
- L'Accord devrait prévoir d'autres recherches concernant les répercussions biologiques (habitat) et les incidences sur la qualité de l'eau des terres émergentes.
- Le quatrième élément du préambule de l'Accord devrait être modifié comme suit :
RÉAFFIRMEMENT leur intention d'arrêter la pollution et la dégradation de l'écosystème du bassin des Grands Lacs imputables à la croissance démographique ininterrompue, à l'exploitation des ressources et à l'utilisation croissante de l'eau.

¹¹³ Les recommandations qui suivent sont le fruit des opinions consensuelles ou dominantes des membres du GEQS. Il y avait parfois des points de vue divergents. Ceux-ci sont indiqués dans le corps du rapport.

- Il faudrait créer une nouvelle annexe qui traite de la biodiversité OU réviser l'annexe 2 pour y ajouter des dispositions relatives à la biodiversité.

Thème 3 : Changements climatiques¹¹⁴

- Les « objectifs spécifiques » énoncés à l'annexe 1 de l'Accord devraient être mieux formulés, de façon que les mentions de température et de rejets thermiques soient en lien direct avec les changements climatiques.
- Il faudrait prévoir le pouvoir supplémentaire de s'attaquer aux changements climatiques dans les formules introductives de l'Accord, à l'article II (Objet de l'Accord), en particulier à l'alinéa c), aux articles III et IV, à l'article VII (Pouvoir, responsabilités et fonctions de la Commission mixte internationale), aux alinéas b) et c) de l'article X et à l'article XIII.
- Il faudrait créer une nouvelle annexe pour appuyer le contrôle et la recherche se rapportant aux changements climatiques OU prévoir à l'annexe 17 (Recherche-développement) et à l'annexe 11 (Surveillance et contrôle) des pouvoirs précis de mener conjointement des activités de contrôle et de recherche se rapportant aux changements climatiques.

Sujet particulier 1 : Espèces envahissantes

- Il faudrait créer une nouvelle annexe qui établira des buts clairs et des mécanismes de responsabilité pour s'attaquer aux espèces envahissantes.
- Il faudrait modifier l'annexe 11 pour y inclure la surveillance et le contrôle des espèces aquatiques envahissantes.
- L'Accord devrait tenir compte des buts, des jalons et des recommandations précises contenus dans la Stratégie de la Collaboration régionale pour les Grands Lacs et son annexe sur les espèces aquatiques envahissantes.

Sujet particulier 2 : Protection des sources d'approvisionnement en eau

- L'Accord devrait désigner la protection des sources d'approvisionnement en eau comme un but premier.
- L'Accord devrait charger les Parties de fixer des cibles binationales précises pour la protection des sources d'approvisionnement en eau.
- L'Accord devrait engager les Parties à élaborer un cadre général, à l'échelle du bassin des Grands Lacs, pour appuyer les projets locaux de protection des sources d'approvisionnement en eau des bassins hydrographiques, leur conception et leur réalisation.
- L'Accord devrait engager les Parties à reconnaître les programmes novateurs de protection des sources d'approvisionnement en eau et à établir des mécanismes pour diffuser les meilleures pratiques de protection parmi les autorités du bassin des Grands Lacs.

Sujet particulier 3 : Aquaculture en cage

¹¹⁴ Le GEQS a aussi formulé plusieurs recommandations à l'intention des Parties pour faciliter la mise en œuvre des recommandations relatives aux changements climatiques. Elles se trouvent dans le corps du rapport.

- L'Accord devrait comprendre des dispositions pour d'autres activités de recherche et de contrôle afin qu'on puisse évaluer dans quelle mesure l'aquaculture en cage dans le bassin est un facteur d'apport d'éléments nutritifs et de transfert génétique et quelles sont donc ses incidences à long terme et à grande distance sur la qualité de l'eau et l'écosystème.
- L'Accord devrait énoncer le but que l'aquaculture en cage soit gérée de façon à n'avoir pas d'effet négatif sur la qualité de l'eau aux abords des sites, en fonction des conditions ambiantes des lacs.
- L'Accord devrait faire mention de l'aquaculture en cage à l'annexe 3 (Déphosphatation) et à l'annexe 13 (Pollution due aux sources non ponctuelles).
- L'annexe 8 (Rejets à partir d'équipements dans l'eau et à terre) devrait être élargie au-delà des rejets de quantités nuisibles d'hydrocarbures et de substances polluantes dangereuses en provenance d'équipements à terre pour englober les problèmes associés à l'aquaculture en cage.

CONCLUSION

Toutes les questions décrites par le GEQS dans le présent rapport font actuellement peser des menaces sur les eaux du bassin des Grands Lacs. Chaque menace est différente, mais importante, et l'Accord dans sa forme présente ne s'y attaque pas ou s'y attaque mal. Ces questions méritent une attention particulière dans tout projet de révision de l'Accord.

GOVERNANCE ET INSTITUTIONS

Rapport de revue de l'atelier

Résumé

« [La gouvernance est] un art complexe consistant à piloter de multiples organismes, institutions et systèmes qui sont à la fois autonomes l'un de l'autre dans leurs opérations et structurellement arrimés par diverses formes d'interdépendance réciproque. »

Bob Jessop, 1999. *The Governance of Complexity and the Complexity of Governance*. Tiré de l'exposé de G. Francis présenté au CQE de la CMI, juin 2005.

« L'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs ne constitue que des mots sur du papier; l'action passe par les individus. »

Frank Ettawageshik, représentant des tribus, à l'Atelier sur la gouvernance et les institutions

En avril 2006, les gouvernements des États-Unis et du Canada ont lancé un examen de l'Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs de 1978 (l'Accord), modifié par protocole en 1987. Le présent rapport, intitulé *Accord relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs : Gouvernance et institutions – Rapport de revue de l'atelier*, a été préparé à la demande des gouvernements, qui souhaitent obtenir des opinions et des avis impartiaux sur les clauses de l'Accord relatives à la gouvernance et aux institutions. Il a été rédigé par deux convocateurs indépendants, un du Canada et l'autre des États-Unis, à la lumière des commentaires formulés par un groupe d'intervenants de la région des Grands Lacs choisis par les gouvernements.

Les 29 et 30 novembre 2006, à Detroit au Michigan, les convocateurs canadien et américain ont organisé la principale activité du processus d'examen, soit un atelier visant à passer en revue les aspects de l'Accord touchant sa gouvernance et ses institutions. En outre, les convocateurs ont interviewé au téléphone quelques personnes qui avaient été invitées à l'atelier mais qui n'avaient pu y assister. Le présent rapport contient un résumé détaillé des observations et des discussions ayant eu lieu lors de ce processus, et comprend des observations concernant les rôles et fonctions des principales institutions qui jouent un rôle dans la mise en œuvre de l'Accord, notamment le Comité exécutif binational, la Commission mixte internationale et son Bureau régional des Grands Lacs, le Conseil de la qualité de l'eau, le Conseil consultatif scientifique et le Conseil des gestionnaires de recherche des Grands Lacs. Les convocateurs incitent les membres du Comité d'examen de l'Accord (CEA) et les autres personnes intéressées à lire le rapport dans son intégralité pour apprécier la diversité des points de vue exprimés par les participants à l'atelier et aux entrevues.

Les convocateurs ont dégagé plusieurs thèmes qui semblent capturer l'essence des propos tenus par nombre de participants. En même temps, un certain nombre de participants ont suggéré que l'ébauche du rapport serait plus utile au CEA et aux Parties si l'on tentait de circonscrire les principaux thèmes abordés dans les discussions. Il importe toutefois de souligner que le processus ne visait pas à bâtir un consensus sur l'une ou l'autre des questions visées par l'examen, et qu'aucun consensus explicite n'a été atteint. Par conséquent, toute tentative de présenter des observations et des conclusions générales doit être faite sous le signe de la prudence. Le processus n'a pas non plus permis de faire évoluer la réflexion collective des participants, comme cela s'était produit dans d'autres groupes de travail formés par le CEA. Les convocateurs ont tenté d'équilibrer l'esprit de

cette limite avec le désir de maximiser la clarté du message communiqué au CEA, à la lumière du processus suivi pour l'examen. Après avoir passé en revue les remarques formulées à l'atelier, les convocateurs ont proposé une série de thèmes devant être considérés par les participants. Ces thèmes ont été discutés lors d'un appel conférence effectué à la mi-janvier avec les participants, qui ont eu l'occasion de les examiner dans une ébauche de résumé du rapport. Les thèmes clés qui ont émergé de ce processus sont présentés ci-dessous.

Tout d'abord, la majorité des observations des participants portaient sur les fonctions qui pouvaient ou devaient être améliorées dans le cadre de gouvernance et d'institutions de l'Accord relatif à la qualité de l'eau des Grands Lacs. Dans certains cas, les participants ont fait des suggestions précises sur l'amélioration de ces fonctions. Même si les discussions n'étaient pas axées sur les « réussites » de l'Accord en matière de gouvernance et d'institutions, plusieurs de ces réussites ont été citées lors des discussions. Un thème omniprésent était que le succès futur de l'Accord dépend de l'efficacité de son cadre de gouvernance et d'institutions, que ce cadre pouvait ou devait être amélioré, et que sa conception sera influencée par la portée et la finalité que l'on décidera de donner à l'Accord.

En deuxième lieu, les participants ont énuméré plusieurs « signaux » contribuant à la perception d'une nécessité d'agir pour accroître l'efficacité des mécanismes de gouvernance et des institutions de l'Accord. Voici ces signaux :

- Une prise de conscience du fait que, même si la qualité de l'eau des Grands Lacs s'est grandement améliorée depuis la signature de l'Accord en 1972, certains lacs connaissent des problèmes croissants de qualité de l'eau.
- Le sentiment que l'Accord convient mal à la lutte aux problèmes contemporains ou émergents, comme les espèces envahissantes et l'impact qualitatif des changements climatiques.
- Une perception répandue selon laquelle la communauté qui s'était cristallisée autour de l'Accord s'est maintenant fragmentée, ce qui nuit à la concertation.
- Le sentiment que les fonctions de gouvernance actuellement exécutées par les Parties présentent un arrimage plus lâche avec l'Accord et une moindre redevabilité envers ce dernier, ce qui en mine l'efficacité.
- L'expansion des institutions et des organisations à l'œuvre dans le bassin des Grands Lacs a pour effet de rendre la situation plus complexe et de compliquer la coordination et l'engagement concret, spécialement au regard des dispositions actuelles de l'Accord à ce sujet.
- L'absence, dans la structure de gouvernance de l'Accord, d'instances essentielles à sa mise en œuvre, comme les **Premières Nations**, les Métis et les tribus, de même que les gouvernements d'État, les gouvernements provinciaux et les gouvernements locaux.
- L'apparente insuffisance des ressources consacrées à la mise en œuvre de l'Accord.

Troisièmement, les participants ont cité plusieurs attributs et fonctions qu'ils jugent essentiels au succès et à l'efficacité de l'Accord et de son cadre de gouvernance et d'institutions.

- L'Accord devrait servir d'« étoile polaire » pour la protection et le rétablissement de la qualité de l'eau des Grands Lacs, en offrant une vision claire et de haut niveau qui servira de guide à une action concertée.
- L'Accord devrait préserver la nature « binationale » de son cadre de gouvernance et d'institutions. Cette approche devrait reconnaître que le Canada et les États-Unis conservent leur souveraineté dans la formulation et l'exécution de leurs programmes respectifs, tout en soulignant que le succès de l'Accord exige que les activités se déroulent d'une manière concertée et coordonnée.
- Comme il s'agit d'un accord découlant du Traité sur les eaux limitrophes États-Unis—Canada, la Commission mixte internationale, qui assure une représentation égale aux deux pays, doit être maintenue en place comme important mécanisme binational du cadre de gouvernance et d'institutions de l'Accord.
- L'Accord devrait offrir un « cadre d'amélioration continue » qui donne le moyen de concrétiser cette vision et qui repose sur une évaluation régulière 1) de l'état des Grands Lacs, 2) de l'état des programmes entrepris pour rehausser la qualité de l'eau des Grands Lacs et 3) du degré d'atteinte des buts et objectifs de l'Accord.
- Les exigences de reddition de comptes concernant l'atteinte des buts et objectifs de l'Accord et l'exécution des programmes et mesures visant l'atteinte de ces buts et objectifs doivent être clairement réparties, rendues transparentes et constituer un élément essentiel de l'Accord.
- La planification et l'exécution des programmes et des initiatives visant l'atteinte des buts et objectifs de l'Accord devraient se faire sous la direction des Parties, puisque ces dernières sont directement responsables de la planification et de l'exécution des programmes fédéraux.
- Le cadre de gouvernance et d'institutions de l'Accord doit assurer une concertation efficace avec les autres ordres de gouvernement (États et provinces, grandes villes et municipalités, Premières Nations, Métis et tribus), de façon à harmoniser les activités de planification et d'exécution pour qu'elles contribuent à une atteinte rapide des buts et objectifs de l'Accord.
- Considérant que l'industrie, le secteur universitaire, les ONG et le public intéressé peuvent grandement contribuer à la mise en œuvre de l'Accord, les Parties devraient concevoir un cadre de gouvernance et d'institutions, comprenant des processus et des forums pour la préparation de plans d'action et la prise de décisions, qui assure une consultation, une participation et une concertation plus significatives.
- L'Accord devrait obliger les Parties, le cas échéant en collaboration avec d'autres entités, à dresser des plans d'action comprenant des buts, des objectifs mesurables et des échéanciers précis, et à consacrer les ressources nécessaires à l'exécution de ces plans.
- Les Parties devraient s'assurer que tous les ordres de gouvernement et les autres intérêts du bassin, lorsqu'il y a lieu, sont représentés à un haut niveau au sein des mécanismes binationaux et bilatéraux mis sur pied pour formuler et exécuter des plans d'action visant à atteindre les buts et objectifs de l'Accord.

- Il faudrait mettre en place des mécanismes faisant en sorte que la conception et la coordination bilatérale des divers éléments des programmes nationaux reposent sur des informations scientifiques fiables et actuelles et sur les observations issues des données de surveillance.

Le rapport présente plus en détail ces observations, parmi d'autres, concernant les divers points de vue exprimés durant l'atelier et les entrevues téléphoniques. L'introduction du rapport décrit le processus d'examen. La section sur la gouvernance résume les besoins de gouvernance et d'autres observations à ce sujet. La section sur les institutions résume les observations concernant les principales institutions qui interviennent dans la mise en œuvre de l'Accord, et une brève section est consacrée à l'échange de renseignements et aux relations entre les institutions. Enfin, la dernière section résume les discussions qui ont porté sur les autres modèles possibles de gouvernance et d'institutions.

Les convocateurs ont pris grand soin de présenter dans ce rapport au CEA les points de vue réellement exprimés par les participants, de ne pas véhiculer outre mesure l'impression d'une convergence de vues et de ne pas colorer de leurs propres perspectives ces enjeux critiques. Toute lacune à cet égard doit leur être imputée, et non aux participants.

Annexe B

Conception et mandat de l'examen

Conception et mandat de l'examen

L'examen de l'Accord Canada–États-Unis relatif à la qualité de l'eau dans les Grands Lacs (AQEGL, ou Accord) a débuté en avril 2006. L'article X, section 4 de l'Accord prévoit ce qui suit :

« Les Parties doivent procéder à l'examen détaillé de l'application et de l'efficacité du présent Accord après le dépôt de chaque troisième rapport bisannuel de la Commission exigé à l'article VII du présent Accord. »

L'examen actuel a été déclenché par la publication du douzième Rapport bisannuel de la Commission mixte internationale (CMI), en septembre 2004.

En prévision de la publication du douzième Rapport bisannuel de la CMI, le Comité exécutif binational (CEB) des Grands Lacs a préparé un document de discussion sur l'examen de l'Accord pour la réunion tenue par le CEB en janvier 2004, et avalisé une démarche en trois volets : 1) planification et portée du processus d'examen; 2) examen et analyse; 3) mise en oeuvre des mesures par les Parties. Pour amorcer le processus, le secrétariat du CEB a formé un Comité de détermination de la portée de l'examen de l'Accord (CDPEA), qui a reçu le mandat :

- de faire des recommandations sur la portée de l'examen de l'AQEGL et sur un processus d'examen ouvert, transparent et inclusif;
- de préparer un rapport recommandant une démarche d'examen sur laquelle se penchera le CEB à sa réunion de juillet 2004.

Conception et portée de l'examen

Le CDPEA, où siégeaient des représentants d'organismes fédéraux, étatiques et provinciaux ainsi que des membres du personnel de la CMI, a été formé en mars 2004. Pour décrire le processus, le CDPEA a ébauché un Guide du processus d'examen de l'Accord, décrivant le processus, sa portée et ses objectifs généraux ainsi que la structure organisationnelle de l'examen. Conformément au mandat prévu à l'article X de l'Accord, le CDPEA s'est efforcé de mener un examen objectif, touchant à la fois l'application de l'Accord et son efficacité.

L'examen porte sur la totalité de l'Accord. Il prend pour guide l'article II (Objet de l'Accord), ainsi rédigé :

« Il est dans l'intention des Parties de rétablir et de conserver l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs. À cette fin, les Parties conviennent de déployer le plus d'efforts possible pour élaborer des programmes, des pratiques et des techniques visant à mieux connaître cet écosystème et pour éliminer ou réduire le plus possible les rejets de polluants dans le bassin des Grands Lacs. »

La CMI a établi des principes directeurs pour le déroulement de l'examen, que les Parties ont adoptés quand il y avait lieu. Ces principes prévoient un examen ouvert et transparent, pluriel, impartial, binational et opportun. Ils précisent également que l'examen doit être basé sur la science et les liens science-politiques, qu'il doit être tourné vers l'avenir et tenir compte de la gouvernance et de la reddition de comptes.

Le CDPEA a structuré l'examen en deux parties : tout d'abord, il a ébauché cinq questions générales à aborder dans l'examen; deuxièmement, il a fourni un cadre d'évaluation devant aider à définir la portée de l'Accord et la nature des questions à être abordées par les examinateurs.

Les responsables de l'examen ont été chargés d'articuler l'examen autour de cinq questions générales :

1. L'énoncé de l'objet de l'Accord est-il toujours valide et pertinent et reflète-t-il toujours ce que devrait être l'objet d'un accord international sur les Grands Lacs?
2. L'Accord et sa mise en oeuvre atteignent-ils leur objectif de rétablissement et de conservation de l'intégrité chimique, physique et biologique des eaux de l'écosystème du bassin des Grands Lacs?
3. L'Accord et sa mise en oeuvre sont-ils suffisants pour assurer la protection et la restauration des Grands Lacs, ou y a-t-il des éléments cruciaux que n'aborde pas l'Accord? Dans ce dernier cas, quels sont-ils?
4. Arrive-t-il que l'objet et les buts de l'Accord ne soient pas satisfaits? Dans quelles circonstances et sous quels aspects? Les succès ou pratiques optimales ont-ils des caractéristiques communes? Quels sont les aspects à améliorer?
5. Quelles nouvelles approches, le cas échéant, devrait-on mettre en place afin d'améliorer l'application et l'efficacité de l'Accord?

Le cadre d'évaluation décrit ci-dessous avait pour but d'aider les examinateurs à évaluer l'application et l'efficacité de l'Accord de façon systématique, complète, rigoureuse et objective. Le cadre est sous-tendu par cinq grands éléments :

- **La clarté** : Évaluer la clarté de l'objet, des buts, des objectifs, des programmes et des autres mesures établies par l'Accord et déterminer si les termes (le libellé) de celui-ci sont bien compris et acceptés de la même manière par tous.
- **La pertinence** : Déterminer si les termes de l'Accord conservent toute leur pertinence.
- **L'atteinte de résultats** : Évaluer la mise en oeuvre et le bien-fondé des politiques, mesures et programmes prescrits, ainsi que les progrès tangibles et l'application de principes scientifiques objectifs.
- **Le cadre de gestion** : Évaluer les structures institutionnelles établies par l'Accord et la coopération, la coordination, la possibilité de dédoublements, les synergies et les liens avec d'autres initiatives ou instruments de nature similaire.
- **La responsabilité** : Déterminer la qualité des données de surveillance et leur facilité d'accès aux fins de l'établissement de rapports, le rôle de la CMI et l'engagement durable à long terme des collectivités des Grands Lacs.

Le CDPEA a également ébauché, en regard de chacun de ces éléments, une série de questions plus précises devant être considérées comme un guide pour le processus d'examen.

Le document du processus d'examen a fait l'objet d'une période de formulation de commentaires publics du 7 janvier au 8 mars 2005. Le CDPEA a finalisé le processus à la fin de 2005, avec l'approbation du CEB, d'Environnement Canada et de l'Environmental Protection Agency des É.-U.

Mandat et processus d'examen du CEA

Le mandat global du processus d'examen du CEA et des groupes d'examen est présenté ci-dessous.

À sa réunion de février 2006, le CEB a approuvé la création du Comité d'examen de l'Accord (CEA), chargé de superviser et de coordonner le processus d'examen de l'Accord, de guider et de diriger neuf

groupes d'examen ayant pour mandat d'exécuter l'examen comme tel. Le CEA était coprésidé par Environnement Canada et l'Environmental Protection Agency américaine; ses membres représentaient des organismes fédéraux, étatiques et provinciaux des États-Unis et du Canada, ainsi que des grandes villes (par le truchement de porte-parole de la Great Lakes and St. Lawrence Cities Initiative), et comprenaient à titre individuel des peuples autochtones et des membres de Tribus. On trouve à l'annexe C la liste des membres du CEA.

Le CEB a explicitement mandaté le CEA de guider et d'orienter le processus d'examen. Dans ce contexte, le CEA a été chargé des fonctions d'examen suivantes :

« En ce qui concerne la création des groupes de travail, le CEA :

1. Entame le processus d'examen :
 - a. en créant des groupes d'examen (chargés d'examiner les articles et les annexes de l'Accord);
 - b. en créant un groupe d'examen des questions spéciales;
 - c. en faisant l'examen de la gouvernance et des institutions;
2. de concert avec le CEB, établit une méthode pour choisir les membres de chacun des groupes d'examen et en détermine la composition;
3. produit du matériel d'information et des lignes directrices pour les groupes d'examen (par l'entremise du secrétariat du CEA – voir le point 1.5 ci-dessous), notamment en élaborant une méthode cohérente pour mener le processus d'examen et faire rapport sur les travaux des groupes d'examen.

Durant l'examen, le CEA :

1. cerne les questions importantes à résoudre et les transmet aux coprésidents du CEB, par le truchement des coprésidents du CEA;
2. s'assure que le processus d'examen progresse adéquatement, en conformité avec les échéances et les jalons établis;
3. offre au besoin une aide, des conseils et une orientation aux groupes d'examen, y compris sur les points litigieux et les questions courantes;
4. informe périodiquement le Département d'État américain et le ministère canadien des Affaires étrangères de l'avancement du processus d'examen.

À l'issue de l'examen mené par les groupes d'examen, le CEA :

1. synthétise les constatations des groupes d'examen et, à la lumière des résultats et recommandations des divers groupes, prépare une version provisoire du rapport d'examen de l'Accord;
2. soumet cette version provisoire au CEB, pour qu'il l'examine, l'approuve et le publie en vue d'une consultation publique de 60 jours;
3. à l'issue de cette période de consultation de 60 jours, prépare la version finale du rapport d'examen de l'Accord, comprenant les constatations et les recommandations de l'examen, et le transmet au CEB. »

Mandat des groupes d'examen et processus d'examen

Le processus d'examen visait à assurer une participation élargie des intéressés, et le CEB a avalisé le lancement d'un appel public à la participation de tous les secteurs de la communauté des Grands Lacs.

L'examen comme tel a été mené par neuf groupes d'examen (GE), qui ont été chargés par le CEA d'analyser et d'évaluer les dispositions de l'Accord.

Les groupes d'examen étaient coprésidés par des experts canadiens et américains, spécialistes des questions respectivement étudiées par chaque groupe. Les membres comprenaient des représentants canadiens et américains des gouvernements fédéraux, provinciaux, d'État et municipaux, ainsi que des individus représentant des groupes autochtones, des organisations non gouvernementales, l'industrie, le milieu universitaire et le public intéressé. Le CEA a dressé, pour chaque groupe d'examen, un mandat précisant les éléments suivants : rôles; participation; fréquence des réunions; éléments livrables; échéanciers; jalons; rapports à produire.

Ces mandats conféraient le champ d'intérêt et la structure ci-dessous aux groupes d'examen :

Groupe A : Portée et objet de l'Accord; buts et objectifs; fonction

- Définitions (article I)
- Objet (article II et clauses de préambule)
- Objectifs généraux (article III)
- Normes, autres prescriptions et recherche (article V)
- Consultations et examen (article X)
- Exécution (article XI)
- Clauses standard (articles XII, XIII, XIV, XV)

Groupe B : Substances toxiques

- Objectifs spécifiques (article IV)
- Objectifs spécifiques (annexe 1)
- Substances polluantes dangereuses (annexe 10)
- Substances toxiques persistantes (annexe 12)
- Annexe 15 – Substances toxiques atmosphériques

Groupe C : Plans d'assainissement (PA) et plans d'aménagement panlacustre (PAP)

- Annexe 2

Groupe D : Phosphore et pollution diffuse

- Annexe 3
- Annexe 13

Groupe E : Questions touchant les sédiments

- Annexe 7
- Annexe 14

Groupe F : Dispositions sur la recherche et le contrôle

- Annexe 11 – Surveillance et contrôle
- Annexe 17 – Recherche et développement

Groupe G : Annexes sur la navigation

- Rejets d'hydrocarbures et de substances polluantes dangereuses par les bateaux (annexe 4)
- Rejets provenant des bateaux (annexe 5)
- Examen de la pollution résultant de la navigation (annexe 6)

- Rejets à partir d'équipements dans l'eau et à terre (annexe 8)
- Plan commun de mesures d'urgence (annexe 9)

Groupe H : Questions ayant trait aux eaux souterraines

- Annexe 16

En plus des groupes ci-dessus, un Groupe d'examen des questions spéciales (GEQS) a été chargé d'examiner « les principales questions touchant l'écosystème du bassin des Grands Lacs qui ne sont pas traitées ou qui sont traitées de façon inadéquate par l'Accord ». Le GEQS, sous la conduite du CEA, a examiné l'Accord selon une démarche par étapes différente du cadre d'évaluation appliqué par les groupes d'examen. Cette démarche par étapes, exposée dans le mandat du GEQS, s'articulait autour des dix questions suivantes :

1. Quelle est la question?
2. Quelle est son importance pour l'écosystème du bassin des Grands Lacs?
3. Que font actuellement les gouvernements à ce sujet?
4. Faut-il intensifier la coopération binationale pour s'attaquer à cette question?
5. Quelle forme devrait prendre la coopération entre le Canada et les États-Unis pour s'attaquer à cette question?
6. L'Accord actuel traite-t-il de cette question ou le fait-il adéquatement?
7. Quels sont les avantages et les inconvénients d'inclure cette question dans l'AQEGL?
8. Est-ce que l'AQEGL est le mécanisme le plus approprié pour s'attaquer à cette question?
9. Est-ce que l'AQEGL confère les pouvoirs nécessaires pour s'attaquer à cette question?
10. Quels sont les pouvoirs additionnels requis?

Les groupes d'examen et le GEQS se sont réunis au cours d'une période de neuf mois (avril 2006 à décembre 2006), et ont présenté leurs rapports finals au CEA en décembre 2006. Plus de 350 personnes, représentant tout le spectre des parties intéressées aux Grands Lacs, ont participé au processus d'examen binational.

Quant à l'examen du cadre de gouvernance et d'institutions, il a consisté à évaluer les aspects de l'Accord associés à la gouvernance et aux institutions, lors d'un atelier de deux jours organisé en novembre 2006. Pour diriger cette portion du processus d'examen, les Parties ont retenu les services de convocateurs indépendants, un des États-Unis et l'autre du Canada. Cinquante-six personnes, représentant des agences gouvernementales, les principaux groupes d'intervenants et les grands responsables de la mise en application de l'Accord dans le bassin, ont été invitées à l'atelier, et 33 y ont participé.

L'atelier sur la gouvernance et les institutions a examiné les points suivants :

- Pouvoirs, responsabilités et fonctions de la CMI (article VII)
- Institutions mixtes et Bureau régional (article VIII)
- Communication et échange de renseignements (article IX)
- Mandats des institutions mixtes
- Comité exécutif binational (rôles et responsabilités)

Les convocateurs, avec la contribution des participants et des autres personnes invitées à l'atelier, ont transmis en janvier 2007 au CEA un Rapport d'examen de l'atelier sur la gouvernance et les institutions.

Annexe C

Membres du Comité d'examen de l'Accord

| | |
|---|---|
| Michael Goffin* Coprésident canadien Environnement Canada | Vicki Thomas Coprésidente américaine Environmental Protection Agency des É.-U. |
| Cindy Warwick * Affaires étrangères et Commerce international Canada | Nancy Nelson Département d'État américain |
| Jenna MacKay-Alie Environnement Canada | Bert Frey Environmental Protection Agency des É.-U. |
| Carolyn O'Neill* Province de l'Ontario | Lori Boughton État de la Pennsylvanie |
| Louise Lapierre Province du Québec | Jim Bredin État du Michigan |
| Nicola Crawhall* Alliance des villes des Grands Lacs et du Saint- Laurent | David Ullrich Alliance des villes des Grands Lacs et du Saint- Laurent |
| Dean Jacobs (Autochtone – à titre individuel) | Jim Zorn (membre de tribu – à titre individuel) |

Secrétariat du Comité d'examen de l'Accord

| | |
|--|---|
| Alison Kennedy Sridhar Mariseti Environnement Canada | Mark Elster Environmental Protection Agency des É.-U. |
|--|---|

**Susan Nameth a été coprésidente canadienne d'avril à décembre 2006.*

**Tobias Nussbaum a représenté Affaires étrangères Canada en mars 2007.*

**Stephen Carty a représenté la Province de l'Ontario d'avril 2006 à février 2007.*

**Joya Donnelly a représenté Affaires étrangères Canada de septembre 2006 à juillet 2007.*

**Stephen Carty a représenté la Province de l'Ontario d'avril 2006 à février 2007.*

**Anna Pace a représenté l'Alliance des villes des Grands Lacs et du Saint-Laurent d'avril 2006 à juin 2007.*