

Senate



Sénat

CANADA



LA GESTION DES PÊCHES ET DES OCÉANS DANS L'OUEST DE L'ARCTIQUE CANADIEN

Rapport du Comité sénatorial
permanent des pêches et des océans



L'honorable Bill Rompkey, C.P., président
L'honorable Dennis Glen Patterson, vice-président

Mai 2010

This report is also available in English

.....

Disponible sur l'intranet Parlementaire

www.parl.gc.ca

(Travaux des comités — Sénat — Rapports)
40^e Parlement — 3^e Session

Le MERCREDI 26 mai 2010

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans a l'honneur de déposer son

QUATRIÈME RAPPORT

Votre comité, autorisé par le Sénat le jeudi 25 mars 2010 à examiner, afin d'en faire rapport, les questions relatives au cadre stratégique actuel et en évolution, du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada, dépose ici son rapport intérimaire intitulé : La gestion des pêches et des océans dans l'ouest de l'Arctique canadien.

Respectueusement soumis,

Le président du comité,

BILL ROMPKEY, C.P.

MEMBRES

L'honorable Bill Rompkey, C.P., *président*

L'honorable Dennis Glen Patterson, *vice-président*

et

Les honorables sénateurs :

Ethel M. Cochrane

Roméo Dallaire

Elizabeth Hubley

Michael L. MacDonald

Fabian Manning

Nancy Ruth

Rose-May Poirier

Vivienne Poy

Nancy Greene Raine

Charlie Watt

Membres d'office du comité :

Les honorables sénateurs

James Cowan (ou Claudette Tardif)

Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald J. Comeau)

Autres sénateurs ayant participé à cette étude :

Les honorables sénateurs Adams, Andreychuk, Brown, Champagne, C.P., Cook, Cowan, Downe, Greene, Johnson, Munson and Robichaud, C.P.

Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement :

Claude Emery, analyste

Direction des comités du Sénat :

Danielle Labonté, greffière du comité

Louise Archambeault, adjointe administrative

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le jeudi 25 mars 2010

L'honorable sénateur Rompkey, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Fraser,

Que le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, les questions relatives au cadre stratégique actuel et en évolution, du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada;

Que les documents reçus, les témoignages entendus et les travaux accomplis par le comité à ce sujet depuis le début de la première session de la trente-neuvième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité fasse de temps à autre rapport au Sénat, mais au plus tard le 30 juin 2011, et qu'il conserve, jusqu'au 31 décembre 2011, tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Gary W. O'Brien

**LA GESTION DES PÊCHES ET DES OCÉANS
DANS L'OUEST DE L'ARCTIQUE CANADIEN**

**LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES PÊCHES ET DES OCÉANS**

TABLE DES MATIÈRES

	Page
ACRONYMES	i
LISTE DES RECOMMANDATIONS	iii
PRÉFACE	vii
AVANT-PROPOS	viii
TOILE DE FOND.....	1
A. La terre et les gens	1
B. Revendications territoriales globales	6
C. Stratégie pour le Nord du Canada.....	10
D. Pêches et cogestion	12
QUESTIONS ET RECOMMANDATIONS.....	19
A. La pêche commerciale de l'omble	19
B. L'Office de commercialisation du poisson d'eau douce.....	23
C. La pêche commerciale dans le Grand lac des Esclaves	27
D. Recherche.....	31
E. Surveillance du bassin hydrographique de la vallée du Mackenzie	36
F. Projet de mise en valeur dans la mer de Beaufort.....	41
G. Questions bilatérales canado-américaines	46
LISTE DES TÉMOINS	55

ACRONYMES

AFMP – Arctic Fishery Management Plan (Plan de gestion des pêches dans l'Arctique – États-Unis)

APG – Aboriginal Pipeline Group

API – Année polaire internationale

BSSStRPA – Beaufort Sea Strategic Regional Plan of Action (plan d'action stratégique régional sur la mer de Beaufort)

CanNor – Agence canadienne de développement économique du Nord

CBJNQ – Convention de la baie James et du Nord québécois

CCR – Comité de coordination régional de la mer de Beaufort

CDI – Convention définitive des Inuvialuit

CEC – Commission d'examen conjointe

CGLE – Comité consultatif du Grand lac des Esclaves

CGRFN – Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut

CIMP – Cumulative Impact Management Program (programme de gestion des effets cumulatifs)

CMGP – Comité mixte de gestion de la pêche

COSEPAC – Comité sur la situation des espèces en péril au Canada

CRRG – Conseil des ressources renouvelables Gwich'in

CSPO – Comité sénatorial des pêches et des océans

DDP de l'habitat – détérioration, destruction ou perturbation de l'habitat

EERB – Évaluation environnementale régionale de Beaufort

GLE – Grand lac des Esclaves

IPGIMB – Initiative de planification de la gestion intégrée de la mer de Beaufort

IQ – Inuit Qaujimajatuqangit

ISDEN – (programme des) Investissements stratégiques dans le développement économique du Nord

KAFL – Kivalliq Arctic Foods Ltd.

KFL – Kitikmeot Foods Ltd.

LCPED – *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce*

MAINC – Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien

MPO – Ministère des Pêches et des Océans

NU – Nunavut

OCPED – Office de commercialisation du poisson d'eau douce

ORNS – Office des ressources renouvelables du Sahtu

PGBMB – Plan de gestion du béluga de la mer de Beaufort

PGIO – Plan de gestion intégré de l'océan

PGIP – Plan de gestion intégrée des pêches

PGM – projet gazier Mackenzie

PMB – Partenariat de la mer de Beaufort

RDI – région désignée des Inuvialuits

SDN – Société de développement du Nunavut

SET – savoir écologique traditionnel

SRI – Société régionale Inuvialuit

T. N.-O. – Territoires du Nord-Ouest

ZEGO – zone étendue de gestion des océans

ZPM – zone de protection marine

LISTE DES RECOMMANDATIONS

La pêche commerciale de l'omble

Recommandation 1 :

Le comité recommande la création d'un groupe de travail intergouvernemental MPO–Nunavut chargé d'élaborer une stratégie de mise en valeur de la pêche à l'omble chevalier au Nunavut, notamment sur l'île Victoria, d'abord pour l'avantage social et économique qui pourrait découler d'un accroissement de l'activité de pêche, mais aussi pour le renforcement de la présence et de la souveraineté du Canada dans la région.

Office de commercialisation du poisson d'eau douce

Recommandation 2 :

Le comité recommande au gouvernement du Canada d'accorder à l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce les modalités suffisantes afin qu'il puisse mettre à niveau l'équipement et moderniser ses activités de transformation du poisson pour assurer l'avenir du secteur des pêches commerciales en eau douce dans l'Ouest du Canada.

Pêches commerciales dans le Grand lac des Esclaves

Recommandation 3 :

Le comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans, de concert avec les parties intéressées du secteur des pêches, notamment la NWT Fishermen's Federation, le Comité consultatif du Grand lac des Esclaves et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, formule et finance une stratégie globale pour revitaliser la pêche commerciale dans le Grand lac des Esclaves. La stratégie devrait faciliter l'entrée des jeunes pêcheurs autochtones qui pourraient voir dans l'industrie un moyen de sauvegarder leur mode de vie traditionnel.

Recherche

Recommandation 4 :

Le comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans augmente considérablement les fonds affectés à la recherche dans l'Ouest de l'Arctique. Le ministère doit s'engager à financer dans la région un programme pluriannuel de recherche sur les écosystèmes de nombreuses espèces. L'un des grands objectifs du ministère devrait être de recueillir des données de base.

Recommandation 5 :

Le comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans amorce des recherches dans la mer de Beaufort afin de préciser les espèces halieutiques offrant un potentiel pour le développement du commerce.

Recommandation 6 :

Le comité recommande comme principe général que le savoir écologique traditionnel des Autochtones – à titre de complément indispensable des connaissances scientifiques – soit toujours pleinement considéré dès le départ dans les processus décisionnels, notamment dans les évaluations du Comité sur le statut des espèces en péril au Canada (COSEPAC).

Surveillance du bassin hydrographique de la vallée du Mackenzie

Recommandation 7 :

Le comité recommande que le gouvernement du Canada mette à disposition un financement suffisant et stable à long terme pour mettre en application le programme de surveillance des effets cumulatifs, tel que recommandé par la Commission d'examen conjointe du projet gazier Mackenzie.

Recommandation 8 :

Le comité recommande que le gouvernement du Canada veille à ce que le programme du ministère des Pêches et Océans sur l'habitat du poisson dans l'Ouest de l'Arctique bénéficie d'un financement adéquat.

Mise en valeur des zones marines

Recommandation 9 :

Le comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans, de concert avec les Inuvialuits, prépare une entente accordant à ces derniers un rôle clé dans la prise de décisions concernant toute activité future de pêche commerciale dans la région des Inuvialuits, y compris sur l'attribution des quotas de pêche commerciale.

Recommandation 10 :

Le comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans accélère le processus d'approbation de la zone de protection marine de Tarium Niryutait. Le Ministère doit également fournir au Comité mixte de gestion de la pêche des ressources suffisantes pour administrer la ZPM.

Recommandation 11 :

Le comité recommande au gouvernement du Canada d'attribuer au ministère des Pêches et des Océans le financement dont il a besoin pour mettre entièrement en œuvre ses initiatives de planification intégrée dans l'Ouest de l'Arctique.

Questions bilatérales canado-américaines

Recommandation 12 :

Le comité recommande que le gouvernement du Canada, de concert avec les Inuvialuits, élabore une politique concernant les activités futures de pêche dans la mer de Beaufort. À cet égard, le Canada devrait envisager un moratoire sur la pêche commerciale dans la mer de Beaufort (comme dans l'Arctic Fishery Management Plan des États-Unis) du côté canadien de la frontière maritime entre l'Alaska et le Yukon, à l'ouest du 141^e méridien.

Recommandation 13 :

Le comité recommande que le gouvernement du Canada continue à travailler, par l'entremise du Comité du fleuve Yukon, à réduire davantage les prises marines accidentelles de saumon quinnat du fleuve Yukon par les pêcheurs de goberge américains.

Recommandation 14 :

Le comité recommande au gouvernement du Canada d'amorcer des pourparlers bilatéraux avec les États-Unis sur la possibilité d'élaborer une approche canado-américaine complémentaire de gestion fondée sur les écosystèmes dans la mer de Beaufort.

PRÉFACE

En juin 2008, le comité déposait au Sénat un rapport provisoire intitulé *La Garde côtière dans l'Arctique*, étude reposant sur les témoignages réunis à Ottawa. Ce document a été suivi de deux autres rapports, *Relever le défi dans l'Arctique*, en mai 2009, et *Pêches marines du Nunavut : Quotas et ports* en juin 2009, les deux reposant sur les témoignages réunis à Ottawa et au Nunavut au cours de la première semaine de juin 2008.

Le point de vue de l'Arctique occidental sur les questions nordiques, par contre, n'avait pas encore été pleinement reçu et pris en considération.

À compter de mars 2009, conformément à son ordre de renvoi, le comité a tenu des audiences publiques à Ottawa afin d'acquérir une meilleure connaissance des questions en cause dans l'Arctique occidental. Les thèmes intéressant particulièrement le comité étaient le rôle de la Garde côtière canadienne et les pêcheries de la région.

Sachant qu'il est utile de se rendre dans les régions du Canada, le comité a tenu des audiences publiques dans les Territoires du Nord-Ouest : à Yellowknife, le 21 septembre 2009, et à Inuvik, le surlendemain. Ces deux réunions d'une journée se sont terminées par une période d'accès libre au microphone afin d'entendre les opinions du public. De plus, dans le cadre de son travail de détermination des faits, le comité a amorcé un certain nombre de discussions informelles de type « en salle de conférence » et sous forme de visites sur place. Ces discussions avec les intervenants ont offert au comité une occasion privilégiée d'entendre les préoccupations et les aspirations des Canadiens du Nord.

En décembre 2009, le comité déposait le rapport intitulé *Le contrôle des eaux de l'Arctique canadien : Rôle de la Garde côtière canadienne*.

La vaste région visée au présent rapport sur les pêches comprend la partie nord-ouest de la région Centre et Arctique du ministère des Pêches et des Océans, soit la plus grande des six régions administratives du MPO, une région qui couvre près des deux tiers du Canada.

Le comité n'a pas l'intention de faire ici une évaluation exhaustive de la pêche dans l'Arctique occidental, mais plutôt de faire rapport sur ce qu'il a entendu.

AVANT-PROPOS

La récolte des ressources aquatiques est une activité profondément enracinée dans le patrimoine culturel nordique. Les Autochtones trouvent dans la pêche leur subsistance et un moyen de préserver leur identité et de maintenir leur mode de vie et leur culture. La récolte de subsistance de mammifères marins est un élément essentiel du régime des Inuits. La pêche sportive est une activité populaire dans le Nord canadien et un élément important de l'économie nordique. La récolte de poisson est destinée tant au marché local qu'aux marchés éloignés.

Même si elles sont éclipsées par les pêches beaucoup plus importantes des côtes de l'Atlantique et du Pacifique, les pêcheries commerciales du Nord du Canada génèrent une activité économique dans une région où les autres possibilités sont rares. Deux des grandes caractéristiques des pêcheries nordiques sont leur isolement et le coût élevé du transport des produits vers des marchés du Sud. Les pêcheries commerciales sont très petites, mais toutes importantes localement.

L'Arctique canadien subit une rapide transformation sociale, culturelle, économique et environnementale et l'avenir réserve des changements encore plus profonds. Le réchauffement du climat arctique et le recul de la glace de mer, prévoit-on, ouvriront les eaux du Nord à la marine marchande et permettront de plus en plus la mise en valeur des vastes ressources largement inexploitées de la région. À ce propos, le ministère des Pêches et des Océans a un rôle important dans la gérance courante des ressources aquatiques du Nord.

Le développement offrira des possibilités sans précédent à nombre de résidents du Nord. Le Nord canadien recèle de vastes ressources géologiques, notamment des minéraux et de grandes gisements de gaz naturel et de pétrole. La Commission d'examen conjointe a déposé en décembre 2009 son rapport sur le projet gazier Mackenzie : les Territoires du Nord-Ouest deviendront sûrement le centre d'une activité considérable si ce mégaprojet va de l'avant. En plus des activités côtières d'exploration et d'exploitation, on s'intéresse de plus en plus aux régions hauturières de la mer de Beaufort.

Les perspectives nouvelles de développement auront également des conséquences sur l'environnement. Au fil de l'augmentation de l'activité en mer et à mesure que naîtront d'autres infrastructures et que les ressources renouvelables et non renouvelables seront exploitées, il sera essentiel d'évaluer et de surveiller les effets cumulatifs de chaque projet sur les

écosystèmes et les espèces aquatiques. Il faut disposer de solides fondements scientifiques pour appuyer le processus décisionnel. Dans le Nord, le paysage est écologiquement vulnérable et se rétablit plutôt lentement des répercussions de l'activité industrielle ou humaine. Il faudra d'avance connaître pleinement les effets des activités d'exploitation pour éviter les impacts néfastes ou les atténuer. À cette fin, il faudra affecter des ressources avant que les activités d'exploitation ne soient autorisées.

De plus, le développement devra se faire en partenariat avec les collectivités et de manière à garantir une gérance environnementale efficace. Le règlement des revendications territoriales autochtones a abouti à la création de régimes de cogestion sur de vastes territoires regorgeant de ressources, dont le poisson. Les gens du Nord jouent désormais un rôle décisionnel beaucoup plus important dans la gestion et ont leur mot à dire concernant leur avenir. Les valeurs et modes de vie traditionnels devront être pris en considération. Pour les Autochtones, dont le bien-être économique et social dépend du sol et de la mer, le concept de « développement durable » n'est pas une simple expression à la mode, mais une question de survie.

Le comité s'est rendu dans l'Arctique occidental pour écouter. Il a été impressionné par la profonde passion manifestée par les participants à l'étude. Leurs voix doivent être entendues. Le comité espère que son rapport sera utile à cette fin.

Le comité souhaiterait remercier toutes les personnes qui ont généreusement été disponibles pour participer à l'étude. Le comité aimerait aussi remercier le personnel dévoué de la région du Centre et de l'Arctique du MPO, particulièrement MM. Burt Hunt, directeur régional, Gestion des pêches et de l'aquaculture, et Dave Burden, directeur général régional par intérim, pour le temps qu'ils ont accordé au comité et leurs conseils d'experts.

Bill Rompkey, C.P., président

TOILE DE FOND

A. La terre et les gens

En général, les Canadiens tendent à se voir comme des gens du Nord, mais l'immense région peu peuplée que constitue le Nord du Canada¹ est d'abord et avant tout la patrie des Autochtones², qui utilisent la région et ses ressources depuis des générations et des générations³.

Les trois territoires du Canada couvrent plus de 3,5 millions de kilomètres carrés ou 40 % de la masse continentale du pays, mais moins de 1 % de la population y habite. Les Autochtones constituent jusqu'à 85 % de la population au Nunavut, 50,3 % dans les Territoires du Nord-Ouest et 25,1 % au Yukon, la représentation relative des Premières nations, des Métis, et des Inuits différant d'un territoire à l'autre⁴. Au Nunavut, la population autochtone est composée d'Inuits. Dans les Territoires du Nord-Ouest, la population autochtone se compose de Dénés et de Métis, qui vivent surtout dans la vallée du Mackenzie, et d'Inuvialuits (Inuits), qui se sont établis dans la région de la mer de Beaufort, le delta du Mackenzie et le golfe d'Amundsen (c.-à-d., les îles de l'Ouest de l'Arctique).

La jeunesse est l'une des caractéristiques démographiques frappantes de la population autochtone. En 2006, les moins de 15 ans constituaient 33,9 % de la population du Nunavut, 23,9 % de la population des Territoires du Nord-Ouest et 18,8 % de la population du Yukon, comparativement à la moyenne canadienne de 17,7 %⁵. La jeunesse de cette population

¹ Les substantifs « Nord » et « Arctique » et leurs adjectifs sont utilisés aux présentes de façon interchangeable. L'expression « nord du 60^e » se rapporte à la région située au nord du 60^e degré de latitude nord.

² Aux présentes, le terme « Autochtone » comprend les gens des Premières nations, les Inuits et les Métis.

³ Comité sénatorial permanent des pêches et des océans, *Relever le défi dans l'Arctique : Rapport sur la Garde côtière canadienne*, Avril 2009 (ci-après, CSPPO [Avril 2009]), p. viii, <http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/commbus/senate/com-f/fish-f/rep-f/rep02mai09-f.pdf>.

⁴ Statistique Canada, Profil de la population autochtone de 2006, <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/dp-pd/prof/92-594/index.cfm?Lang=F>. Selon le recensement de mai 2006, le Canada comptait 31 612 897 habitants. Le plus peuplé des trois territoires est celui des Territoires du Nord-ouest, avec 41 464 habitants, suivi par le Yukon (30 372 habitants) et le Nunavut (29 474 habitants).

⁵ Statistique Canada, *Recensement de 2006 : Portrait de la population canadienne en 2006, selon l'âge et le sexe*, n^o au catalogue : 97-551-XIF, Tableau 2, <http://www12.statcan.ca/census-recensement/2006/as-sa/97-551/pdf/97-551-XIF2006001.pdf>.

est à l'origine des pressions pour l'implantation de services sociaux et d'une infrastructure publique et la création d'emplois.

L'un des aspects tenaces de la région est le lien traditionnel profond que conservent les Autochtones avec la terre et la mer. La chasse, la pêche et le piégeage ont une importance extrême pour leur culture et leur identité, le tissu social des collectivités et l'alimentation des gens de la région, notamment dans les petites collectivités, où les gens dépendent plus de ce que leur offre l'environnement que des aliments coûteux offerts dans les magasins. D'après les recherches, la consommation d'aliments traditionnels du pays est la plus élevée chez les Inuits, les Dénés et les Métis des Territoires du Nord-Ouest venant ensuite, suivis par les Premières nations du Yukon⁶. Les activités de récolte jouent un rôle de premier plan dans l'économie nordique, mais l'apport économique de ces activités n'est souvent que peu comptabilisé dans la statistique officielle.

Dans nombre de collectivités, l'économie locale se compose d'activités traditionnelles de subsistance et d'emplois officiels salariés, ces derniers étant souvent liés à l'extraction de ressources non renouvelables ou à l'administration publique. Les taux de chômage de longue durée dans les territoires du nord dépassent la moyenne nationale⁷ et amplifient une multitude de problèmes sociaux. Dans l'économie salariée, c'est dans les Territoires du Nord-Ouest que le nombre d'emplois est le plus élevé, car moins de résidents tirent leur subsistance des activités traditionnelles de récolte et l'économie repose largement sur les ressources non renouvelables⁸. Par contre, comme on le constate au Nunavut et au Yukon, le développement est inégal et il existe des disparités de revenu dans les régions et entre collectivités grandes ou petites⁹.

Au nord du 60^e, le coût de la vie est considérablement plus élevé que dans le Sud du Canada. Le développement économique pose un défi d'une ampleur inégalée ailleurs au Canada,

⁶ MAINC, *Santé humaine*, Synthèse du deuxième rapport de l'évaluation des contaminants dans l'Arctique canadien, <http://www.ainc-inac.gc.ca/nth/ct/ncp/pub-fra.asp>.

⁷ Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie (Canada), *Franc Nord: Adaptation de l'infrastructure du Nord canadien au changement climatique*, 2009, p. 38, <http://www.nrtee-trnee.com/fra/publications/franc-nord/franc-nord-fra.php>.

⁸ Trish Merrithew-Mercredi, directrice générale régionale, Territoires du Nord-Ouest, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Délibérations du Comité sénatorial permanent des pêches et des océans* (ci-après, *Délibérations du comité*), 21 septembre 2009. Les secteurs du pétrole et du gaz et des mines sont les principaux moteurs de l'économie, participant à hauteur de 38 % au produit intérieur brut des T. N.-O.

⁹ *Ibid.* Des 33 collectivités des Territoires du Nord-Ouest, 14 comptent moins de 500 résidents. Environ 75 % des résidents vivent dans l'un des cinq centres régionaux. Plus des deux tiers des résidents du Nunavut vivent dans des collectivités de moins de 1 000 habitants.

compte tenu de l'isolement par rapport aux marchés éventuels et d'une population peu nombreuse, peu scolarisée et ayant peu de compétences utilisables par l'industrie. La région n'a que des infrastructures matérielles très modestes et les coûts du transport et de l'énergie y sont élevés.

Les activités d'exploration des ressources naturelles ont fait qu'on demande plus de routes ouvertes en toute saison. Dans les Territoires du Nord-Ouest, le transport terrestre est très limité¹⁰, tandis qu'au Nunavut, aucune route ne relie les 26 collectivités, éparpillées le long de la côte de l'océan Arctique, de la baie d'Hudson et de l'Atlantique nord.

En majorité, les collectivités nordiques ne sont accessibles que par avion ou par les transports saisonniers en mer et sur les cours d'eau. Plusieurs collectivités des Territoires du Nord-Ouest et toutes les collectivités du Nunavut sont situées dans les zones de marée ou ont accès aux eaux sujettes aux marées et comptent sur le réapprovisionnement communautaire (également appelé transport maritime de l'Arctique) pour les marchandises provenant du Sud¹¹. Le chemin de fer le plus septentrional du Canada se termine à Hay River, dans les T. N.-O., sur la rive sud du Grand lac des Esclaves, là où commence le Mackenzie, la « route d'eau » vers la mer de Beaufort¹². Le transport par navire de charge ou barge l'été est un moyen plus économique que le transport aérien pour acheminer des marchandises dans la région ou hors de la région.

Compte tenu de l'éparpillement de la population et de la faiblesse du développement économique par rapport au reste du pays, ce serait faire preuve d'élégance discrète que de dire que la région arctique du Canada est affectée de façon disproportionnée par le changement climatique, phénomène mondial qui pourrait annoncer la fin des modes de vie traditionnels.

¹⁰ Le tiers seulement de la superficie terrestre des Territoires du Nord-Ouest se situe en-deçà de 100 kilomètres d'une route praticable en toute saison. De plus, 19 % seulement des résidents ont accès toute l'année aux autoroutes. Il faut préciser que 19 % ont un accès terrestre uniquement par les routes tracées sur la glace d'hiver, tandis que 13 % ne disposent d'aucune voie de transport terrestre. Au Yukon, toutes les collectivités, sauf Old Crow, soit la localité la plus nordique du territoire, ont un accès routier en toute saison. Gouvernement du Yukon, *Northern Connections: A Multi-Modal Transportation Blueprint for the North*, février 2008, <http://www.hpw.gov.yk.ca/pdf/northernconnections.pdf>.

¹¹ Dans la partie nord du Yukon, il n'y aucune collectivité sur la côte de la mer de Beaufort.

¹² Voir CSPPO, *Le contrôle des eaux de l'Arctique canadien : Rôle de la Garde côtière canadienne*, décembre 2009, p. 41–43, <http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/commbus/senate/com-f/fish-f/rep-f/rep07dec09-f.pdf>.

Au Nunavut, l'un des principaux messages que le maire et les conseillers municipaux de Cambridge Bay ont transmis au comité était que le changement climatique est bien réel et que ses effets sont bien visibles. Dans les Territoires du Nord-ouest, qui ont subi les plus fortes hausses de température du Nord canadien, le changement climatique était un des points fréquemment abordés dans les discussions.

Certains témoins ont indiqué au comité que les effets du changement climatique sont déjà apparents. Le pergélisol (le sol gelé en permanence) fond en raison du réchauffement, ce qui déstabilise l'infrastructure. Les migrations de la faune deviennent aléatoires. Les plantes, les animaux terrestres, les oiseaux et le poisson se retrouvent dans des endroits où ils n'avaient jamais été observés. La météo est variable et imprévisible, la débâcle printanière arrive plus tôt, l'automne et l'englacement sont plus tardifs et il y a perte de manteau nival. Aux dires des témoins, les routes hivernales fondent plus tôt. La glace de mer, qui offre une plateforme de transport et de chasse pendant plusieurs mois de l'année, est moins prévisible que par le passé et plus dangereuse.

La ligne de côte change elle aussi. Le recul de la glace de mer a amplifié les effets des tempêtes océaniques et l'intensification de l'action de la vague a suscité un grave problème, soit l'érosion des côtes. Tuktoyaktuk, T. N.-O., collectivité d'environ 870 habitants située sur la côte de l'océan Arctique au nord du cercle arctique près du delta du Mackenzie, est l'endroit du pays où le rythme d'érosion de la côte et de détérioration du pergélisol est le plus rapide au pays.

On a mené dans la région de grands travaux scientifiques dans le cadre de l'Année polaire internationale (API) en 2007–2008. Premier effort du genre depuis 50 ans, le projet de l'API était le plus vaste programme international de recherche jamais entrepris sur l'Arctique et l'Antarctique. Les priorités des chercheurs dans le cadre du programme canadien de l'API¹³ étaient les effets du changement climatique et l'adaptation à celui-ci, ainsi que la santé et le bien-être des Canadiens du Nord.

Les Canadiens qui vivent dans le Nord, sont ceux qui seront le plus durement touchés et devront donc acquérir la capacité de s'adapter aux effets du changement climatique. Parler d'adaptation, c'est reconnaître que ces effets sont inévitables. L'objectif est d'atténuer les

¹³ Patrick Borbey, sous-ministre adjoint, MAINC, *Délibérations du comité*, 26 mars 2009. L'accent mis sur les personnes et leurs enjeux, disait-on, distinguait le programme canadien de l'API de celui des autres pays, qui se concentraient davantage sur les sciences naturelles. Le Canada a été le premier pays à annoncer l'octroi d'une aide financière aux activités de l'API, soit le montant le plus élevé de tous les pays de l'Arctique (plus de 150 millions de dollars).

conséquences néfastes et de maximiser les avantages. À ce propos, on estime que le financement est un facteur important¹⁴.

En ce qui a trait à l'adaptation, l'une des grandes initiatives en cours au Canada est ArcticNet, dont l'un des objectifs primordiaux est « d'impliquer ses partenaires dans les organisations inuites, les communautés nordiques, les universités, les instituts de recherche, le gouvernement, l'industrie et les organisations internationales dans les processus scientifique et décisionnel du Réseau¹⁵ ». À cette fin, les Inuits sont présents à tous les paliers du réseau; on mène des « études d'impact régional intégrées » sur les collectivités et sur les écosystèmes côtiers marins et terrestres¹⁶.

L'importance stratégique et économique de l'Arctique ne cesse d'augmenter. En raison du changement climatique et du recul de la glace de mer, la région est plus facile d'accès pour le tourisme et la navigation commerciale. Un des aspects qui pourraient constituer un grave défi à la souveraineté canadienne dans les eaux entourant les îles de l'Archipel arctique canadien a trait au droit de contrôler la navigation dans le passage du Nord-Ouest, soit les voies maritimes reliant l'Est, par le détroit de Davis, à la mer de Beaufort dans l'Ouest. Par contre, ainsi que le mentionnait l'an dernier le comité dans son rapport, le Canada peut, pour renforcer son titre à l'égard de la voie navigable, invoquer les droits historiques des Inuits et l'utilisation qu'ils font, depuis des siècles, des eaux et de la glace de l'Arctique pour pêcher, chasser et piéger¹⁷.

Le changement climatique et le recul des glaces de mer rendent la région circumpolaire plus facile d'accès pour l'exploration et l'exploitation des ressources. On

¹⁴ Ethel Blondin-Andrew, présidente, Sahtu Secretariat, *Délibérations du comité*, le 23 septembre 2009. En décembre 2007, le gouvernement fédéral a réservé au budget 85,9 millions de dollars (jusqu'au 31 mars 2011) afin d'aider les Canadiens à accroître leur capacité de s'adapter.

¹⁵ Voir ArcticNet, « Raison d'être », à l'adresse : <http://www.arcticnet.ulaval.ca/aboutus/rationale-fr.php>.

¹⁶ CSPPO (avril 2009), p. 10.

¹⁷ *Ibid.*, p. 37–42. Les Inuit pêchent, chassent et font le piégeage dans les eaux et sur la glace de mer de l'Archipel depuis des temps immémoriaux. En théorie, le Canada, pour la défense de sa prétention à la souveraineté contre les autres nations en ce qui a trait à la marine marchande dans le passage du Nord-Ouest, peut invoquer l'usage historiquement ininterrompu qu'ils font des terres et des eaux.

soupçonne l'existence d'énormes réserves d'hydrocarbure sous le plancher de l'océan Arctique¹⁸ et les enjeux, pour le Canada, sont énormes en matière de débouchés économiques futurs¹⁹.

Le Nord canadien est riche en ressources géologiques, notamment des minéraux (p.ex., diamants, or, plomb, zinc, cuivre, argent, uranium, fer) et en gaz naturel et pétrole. Le quart de ce qui reste de ressources de pétrole classique découvertes et du tiers à la moitié du potentiel estimatif se situent dans la région²⁰. Si le projet gazier Mackenzie va de l'avant, les Territoires du Nord-Ouest connaîtront une activité considérable.

Les participants à nos rencontres étaient optimistes concernant les perspectives de nouveaux débouchés en matière d'exploitation des ressources, tout en s'inquiétant de la façon dont celle-ci se déroulera. Les écosystèmes nordiques doivent être protégés et les collectivités et cultures, soutenues. Les activités antérieures, en matière de développement économique, ne se sont pas toujours traduites par des avantages économiques pour les Autochtones. Par contre, avec le règlement des revendications territoriales, les conditions en place leur permettent d'obtenir leur part de la richesse générée par le développement économique²¹. Les Premières nations et les Inuits sont maintenant des participants de premier plan du développement économique.

B. Revendications territoriales globales

Avec la conclusion de l'Accord sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador (Nunatsiavut) en décembre 2005, la totalité de la moitié septentrionale du Canada est régie par des accords sur des revendications territoriales globales (voir la Figure 1)²². Ces traités

¹⁸ En juillet 2008, les levés géologiques américains estimaient que la région au nord du cercle arctique représente, au niveau mondial, environ 13 % du pétrole non découvert, 30 % du gaz naturel non découvert et 20 % des liquides de gaz naturel non découverts. Approximativement 84 % de ces ressources estimatives, estime-t-on, se situent dans les régions hauturières. D'après les prévisions, le gaz naturel serait trois fois plus abondant que le pétrole.

¹⁹ Dans la mesure où les pays côtiers de l'arctique déposeront des revendications nationales sur les fonds marins à l'extérieur de leur zone économique exclusive (ZEE) est un aspect qui sera tranché conformément aux règles précises établies dans la *Convention sur le droit de la mer* de l'ONU. Toutefois, des différends pourraient surgir à propos de revendications se chevauchant. CSPPPO (avril 2009), p. 19–22.

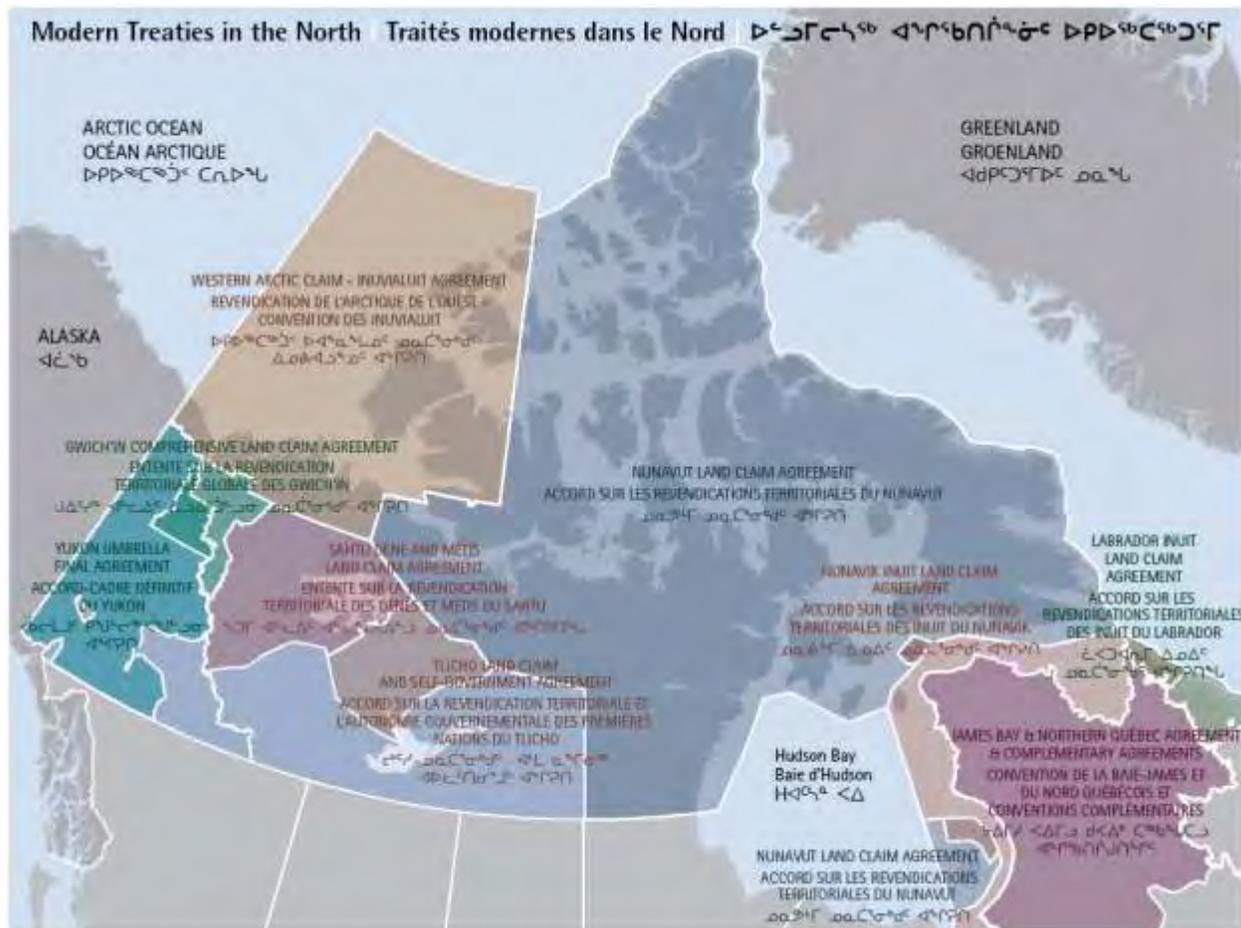
²⁰ MAINC, *Le pétrole et le gaz du Nord canadien – Des terres à explorer aux confins du Canada*, <http://www.ainc-inac.gc.ca/nth/og/cn-fra.asp>.

²¹ Patrick Borbey, *Délibérations du comité*, 26 mars 2009.

²² Environ 40 000 Inuits vivent dans l'Inuit Nunaat, ou « terre des Inuits » en inuktitut, région qui s'étend, dans le nord du Canada, de Terre-Neuve-et-Labrador (Nunatsiavut) et le nord du Québec (Nunavik) à

modernes ont changé radicalement le paysage politique du Nord et la façon dont les programmes fédéraux sont exécutés, y compris ceux du ministère des Pêches et des Océans (MPO).

Figure 1 – Carte des traités modernes au Canada



Source : Gouvernement du Canada, *Stratégie pour le Nord du Canada : Notre Nord, notre patrimoine, notre avenir*, octobre 2009, <http://www.northernstrategy.ca/cns/cns-fra.asp>, p. 28.

La Convention de la Baie-James et du Nord québécois (CBJNQ), soit le premier traité moderne et la première revendication globale au Canada, a été signée par les gouvernements du Canada et du Québec avec les Inuits du Nord du Québec et les Crees de la

l'est, jusqu'aux Territoires du Nord-Ouest (région des Inuvialuits) dans la pointe nord-ouest des Territoires du Nord-Ouest et la partie Nord du Yukon.

région de la baie James en 1975. La CBJNQ, qui porte sur approximativement les deux tiers du territoire de la province de Québec, a établi le ton des autres revendications globales²³.

Dans les Territoires du Nord-Ouest, les Inuvialuits ont signé en juin 1984 la Convention définitive des Inuvialuit. Vint ensuite une entente sur les revendications territoriales globales avec les Gwich'in (Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in) en avril 1992, avec les Dénés du Sahtu (Entente sur la revendication territoriale des Dénés et Métis du Sahtu), en septembre 1993, et avec les Tlicho en août 2003 (Accord sur la revendication territoriale et l'autonomie gouvernementale des Premières nations du Tlicho), premier traité des Territoires du Nord-Ouest à intégrer des dispositions sur les revendications territoriales et l'autonomie gouvernementale sous la protection de la Constitution.

De nos jours, la plus grande partie des Territoires du Nord-Ouest est couverte par des accords de revendications territoriales globales accordant aux Autochtones le pouvoir de gérer leur terre et leurs ressources²⁴. Après la signature de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut en 1992, le territoire du Nunavut était créé, le 1^{er} avril 1999²⁵.

Le règlement en matière de revendications territoriales a conféré aux groupes autochtones :

- des titres pour des zones importantes dans leurs territoires traditionnels (principalement en surface seulement, mais aussi pour de plus petites zones du sous-sol);
- des avantages économiques, y compris les transferts de capitaux, le partage des recettes tirées de l'exploitation des ressources et l'accès équitable aux programmes des marchés d'approvisionnement et économiques du gouvernement;

²³ En 1978, la Convention du Nord-Est québécois était signée, modifiant la CBJNQ en y intégrant les Naskapis. En juillet 2008 entré en vigueur l'Accord sur les revendications territoriales des Inuit du Nunavik, réglant les différends en instance découlant de la Convention de la Baie-James et du Nord québécois. L'entente couvre les régions extracôtières et les îles des baies d'Hudson et d'Ungava.

²⁴ Il existe des questions territoriales et de gouvernance en instance dans la partie méridionale des Territoires du Nord-Ouest avec les Premières nations des Dénés du Dehcho, les Dogrib (Dénés du Tlicho), les Dénés Akaitcho et les Métis. Patrick Borbey, *Délibérations du comité*, 26 mars 2009; Burt Hunt, directeur régional, Gestion des pêches et de l'aquaculture, région du Centre et de l'Arctique, MPO, *Délibérations du comité*, 12 mai 2009.

²⁵ Le gouvernement du Nunavut est le seul, au Canada, qui fonctionne dans le cadre d'un accord de revendication territoriale. L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut est celui qui a la plus vaste portée géographique au Canada.

- des droits de participer aux régimes cogérés des terres, des ressources et de l'environnement;
- des droits privilégiés ou exclusifs de récolte des poissons et de la faune²⁶

Dans les Territoires du Nord-Ouest, les Inuvialuits, les Gwich'in et leurs voisins du sud, les Sahtu, sont également à négocier des ententes d'autonomie gouvernementale avec les gouvernements fédéral et territorial²⁷.

La protection de l'environnement est de longue date une priorité dans les Territoires du Nord-Ouest. Les participants aux rencontres ont fait savoir au comité que la région des Inuvialuits a un vaste réseau de zones protégées et en gestion spéciale, notamment trois parcs nationaux (d'une superficie d'environ 50 000 kilomètres carrés), un parc territorial et cinq refuges d'oiseaux migrateurs du Service canadien de la faune²⁸. Le comité a aussi appris la possibilité qu'une aire marine protégée (appelée Tarium Niryutait) soit bientôt officiellement désignée dans la région.

À la suite de l'entente définitive des Gwich'in et de son mécanisme de planification de l'affectation des terres²⁹, un certain nombre d'aires importantes de conservation ont été créées. De plus, l'Entente sur la revendication territoriale des Dénés et Métis du Sahtu portait également mécanisme de planification de l'affectation des terres visant à établir des parcs et autres zones protégées³⁰. En juin 2009, le gouvernement fédéral, de concert avec les Premières

²⁶ Commission d'examen conjointe (CEC), *Pour garantir l'avenir du Nord canadien*, Rapport de la Commission d'examen conjointe pour le projet gazier du Mackenzie, décembre 2009, chapitre 1, p. 6, <http://www.ngps.nt.ca/report.html>.

²⁷ Patrick Borbey, *Délibérations du comité*, 26 mars 2009. Les ententes sur l'autonomie gouvernementale offriraient un fondement juridique permettant au gouvernement autochtone d'assumer des pouvoirs et des responsabilités supplémentaires dans des domaines relevant actuellement de la compétence fédérale ou territoriale, par exemple impôt, programmes sociaux, enseignement, soins de santé et justice. La plus grande partie du Territoire du Yukon est désormais couverte par des ententes d'autonomie gouvernementale avec les Premières nations. Puisque les Inuits, au Nunavut, composent approximativement 85 % de la population, il n'y a pas, dans le territoire, de négociation visant l'autonomie gouvernementale et spécifique aux Inuits.

²⁸ Duane Smith, vice-président, Inuvialuit Regional Corporation, *Délibérations du comité*, 23 septembre 2009.

²⁹ Gwich'in Land Use Planning Board, *Working for the Land: Gwich'in Land Use Plan*, août 2003, http://www.gwichinplanning.nt.ca/publications/lupd/final/Gwichin_Plan.pdf.

³⁰ Voir Sahtu Land Use Planning Board, <http://www.sahtulanduseplan.com/>; MAINC, *Guide à l'intention des citoyens sur le rôle d'AINC en matière de gérance environnementale dans les T.N.-O.*; <http://ainc-inac.gc.ca/ai/scr/nt/ntr/pubs/esfcg-fra.asp>; Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest, <http://www.nwtwb.com/index.html>.

nations du Dehcho, annonçait des mesures législatives visant à augmenter la superficie du parc national Nahanni, accordant la protection à plus de 90 % de la zone d'intérêt des Premières nations du Dehcho.

Il existe dans les Territoires du Nord-Ouest deux régimes distincts d'évaluation environnementale, selon l'endroit où est situé le projet envisagé. Dans la région désignée des Inuvialuits (RDI), la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et la Convention définitive des Inuvialuits s'appliquent. Le régime repose sur un système de cogestion auquel participent les gouvernements fédéral et territorial et les Inuvialuits. La *Loi sur les eaux des Territoires du Nord-Ouest* de 1972 portait création de l'Office des eaux des Territoires du Nord-Ouest responsable de la conservation, de la mise en valeur et l'utilisation de l'eau³¹.

À l'exception de la RDI et du parc Wood Buffalo, la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* de 1998 s'applique au reste des Territoires du Nord-Ouest. La loi portait création de l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie, qui pilote le mécanisme visant à évaluer les effets potentiels des projets envisagés dans la région. De plus, divers offices indépendants de cogestion ont été créés pour diriger les diverses étapes des processus d'évaluation et de réglementation³².

C. Stratégie pour le Nord du Canada

Le gouvernement fédéral, avec Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC ou MAINC) en tête, a adopté en août 2007 une nouvelle stratégie globale pour le Nord du Canada appelée « Stratégie pour le Nord du Canada »³³. À l'appui de la stratégie³⁴, le gouvernement prenait un certain nombre d'engagements qui ont été réaffirmés plus récemment avec la

³¹ NWT Board Forum, « The Big Picture: Other Regulators », <http://nwtboardforum.com/partners/the-big-picture/>.

³² Ces organismes comprennent les offices des terres et des eaux des Gwich'in, du Sahtu et du Wek'èezhì, ainsi que les offices de planification de l'affectation des terres des Gwich'in et du Sahtu. Les membres de ces offices sont, pour une moitié, nommés par les organisations autochtones parties aux revendications territoriales, et l'autre moitié, par les gouvernements fédéral et territorial. Voir le site de l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie, <http://www.reviewboard.ca/>.

³³ La Défense nationale participe à la Stratégie pour le Nord en répondant aux attentes prévues à la Stratégie de défense *Le Canada d'abord*.

³⁴ Gouvernement du Canada, *Stratégie pour le Nord du Canada : Investissement stratégique récent pour le Nord*, <http://www.northernstrategy.ca/nsc-fra.asp>.

publication, le 26 juillet 2009, du document de politique intitulé *Stratégie pour le Nord du Canada : Notre Nord, notre patrimoine, notre avenir*³⁵.

La Stratégie pour le Nord se situe au cœur même du mandat du MAINC, qui doit assumer divers rôles du gouvernement du Canada dans le Nord³⁶. Le MAINC appuie le développement du Nord, notamment sur le plan politique, gère les intérêts du fédéral dans la région et fait la promotion de l'exploitation durable de ses ressources naturelles³⁷. Les responsabilités du ministère sont la mise en valeur des ressources de pétrole et de gaz, l'exploitation minière et les minéraux, les sciences et la technologie dans le Nord, la dévolution, les revendications territoriales et les ententes sur l'autonomie gouvernementale, l'eau, la nourriture et l'alimentation, la participation au Conseil de l'Arctique et le Programme des sites contaminés du Nord³⁸.

En août 2009, le gouvernement fédéral créait l'Agence canadienne de développement économique du Nord (CanNor) afin de coordonner l'exécution des programmes fédéraux de soutien à l'échelon régional³⁹. La responsabilité des Investissements stratégiques dans le développement économique du Nord (ISDEN) a été transférée du MAINC à la nouvelle agence, qui administre maintenant 90 millions de dollars en fonds fédéraux sur cinq ans (répartis également entre les trois territoires)⁴⁰. L'Agence se voyait également confier le Fonds d'adaptation des collectivités, de même que les programmes d'infrastructure et les programmes de développement des entreprises et de développement économique autochtones.

Le rôle de CanNor, comme celui d'autres agences de développement régional du Canada, comprend la coordination et l'exécution des activités fédérales de développement économique à l'échelon régional, de même que l'élaboration des politiques. Les porte-parole du

³⁵ Gouvernement du Canada, *Stratégie pour le Nord du Canada : Notre Nord, notre patrimoine, notre avenir*, octobre 2009, <http://www.northernstrategy.ca/cns/cns-fra.asp>.

³⁶ Voir MAINC, « Mandat, rôles et responsabilités », <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/arp/mrr-fra.asp>.

³⁷ Trish Merrithew-Mercredi, *Délibérations du comité*, 21 septembre 2009.

³⁸ Gouvernement du Canada, Agence canadienne de développement économique du Nord, « À propos de l'agence – FAQ », <http://www.north.gc.ca/aa/fq-fra.asp>.

³⁹ Gouvernement du Canada, Agence canadienne de développement économique du Nord, <http://www.north.gc.ca/index-fra.asp>. On a également annoncé en août 2009 que le siège social de CanNor serait situé à Iqaluit, au Nunavut, avec des bureaux de district à Yellowknife (T. N.-O.) et à Whitehorse (Yukon).

⁴⁰ Les ISDEN se composent d'une série de programmes offrant un appui financier à divers projets dans l'ensemble des territoires du Nord. Les décisions d'investissement sont guidées par un plan d'investissement quinquennal préparé de concert avec les territoires. Bureau du premier ministre, « Le premier ministre lance une nouvelle agence de développement économique régional pour le Nord du Canada », Note d'information, 18 août 2009, <http://www.northernstrategy.gc.ca/index-fra.asp>.

MAINC ont affirmé au comité que les pêches dans le Nord font partie du développement économique, tout comme c'est le cas pour l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, par exemple, qui investit dans des projets liés aux pêches sur la côte Est⁴¹.

Les autres aspects de la Stratégie pour le Nord du Canada touchent le développement et l'amélioration de la gouvernance. Ainsi, depuis plusieurs années, le gouvernement fédéral a amorcé un processus de dévolution (c'est-à-dire, transfert aux gouvernements territoriaux de responsabilités de nature provinciale) aux gouvernements territoriaux. Depuis avril 2003, le gouvernement du Yukon exerce un contrôle administratif (sans titre de propriété) sur les ressources naturelles de surface et du sous-sol sur les terres publiques du territoire et des négociations sont en cours sur le transfert ultérieur de droits analogues aux Territoires du Nord-Ouest et au Nunavut.

Renforcer et manifester la souveraineté du Canada dans le Nord est l'une des quatre priorités de la Stratégie pour le Nord, la vision du Canada d'un nouveau Nord⁴². Les gens du Nord, pour leur part, voient des questions comme le développement économique, l'infrastructure, le logement, les soins de santé, l'enseignement et la formation comme des expressions essentielles de la souveraineté canadienne.

D. Pêches et cogestion

Le ministère des Pêches et des Océans a des responsabilités considérables dans le Nord canadien. Les programmes de gestion et de conservation et de protection des pêches du MPO au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest sont exécutés par des bureaux sectoriels de la région Centre et Arctique (voir Figure 2)⁴³, qui est de loin la plus vaste région administrative du Ministère, couvrant 71 % des côtes du Canada, 67 % des eaux douces et 65 % des eaux marines du pays⁴⁴.

⁴¹ Patrick Borbey, *Délibérations du comité*, 26 mars 2009.

⁴² La Stratégie pour le Nord du Canada se concentre sur quatre priorités: exercer notre souveraineté dans l'Arctique, promouvoir le développement social et économique; améliorer et décentraliser la gouvernance dans le Nord et protéger notre patrimoine naturel.

⁴³ Voir MPO, « Direction de la gestion des pêches – Aperçu général », <http://www.dfo-mpo.gc.ca/regions/central/fish-peches/overview-aperçu-fra.htm>.

⁴⁴ MPO, « Qui nous sommes », <http://www.dfo-mpo.gc.ca/regions/central/about-à-propos/index-fra.htm>. Les six régions administratives sont : Centre et Arctique, Pacifique, Québec, Maritimes, Golfe et Terre-Neuve-et-Labrador.

Lors d'une séance d'information à l'Institut des eaux douces de Winnipeg le 18 septembre 2009, le personnel du MPO a donné au comité un aperçu des programmes scientifiques et de gestion des pêches du MPO dans le Nord⁴⁵. Cette séance a ouvert la voie aux débats qui ont suivi ultérieurement aux endroits suivants :

- Rankin Inlet (2 358 habitants en 2006) – deuxième collectivité en importance au Nunavut (après Iqaluit) et centre régional et d'affaires du Kivalliq (partie continentale du Nunavut à l'ouest de la baie d'Hudson);
- Cambridge Bay (1 477 habitants) – la plus grande collectivité du Kitikmeot (région occidentale du Nunavut), située du côté sud-ouest de l'île Victoria, le long du passage du Nord-Ouest. La collectivité s'appelle, en Inuktitut, Iqaluktutiak, ce qui signifie « bon lieu de pêche »;
- Yellowknife (18 700 habitants) – capitale des Territoires du Nord-Ouest, située sur la rive nord du Grand lac des Esclaves. La ville est un centre de services gouvernementaux, territoriaux et fédéraux et un centre de services pour l'industrie du diamant;
- Hay River (3 648 habitants) – sur la rive sud du Grand lac des Esclaves. On y trouve une usine de conditionnement du poisson de l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce, ainsi que la seule installation d'envergure de la Garde côtière canadienne dans la région Ouest, de même que la Société des transports du Nord Limitée, principal transporteur le long du Mackenzie;
- Inuvik (3 484 habitants) – centre régional important en matière de santé, d'éducation et de transport, situé sur le delta du Mackenzie à environ 100 kilomètres de l'océan Arctique et à 200 kilomètres au nord du cercle arctique.

⁴⁵ L'institut des eaux douces est un centre national d'expertise en biologie aquatique et pêche maritime et dulcicole. De concert avec l'institut Bayfield (à Burlington, Ontario), l'Institut est le centre de la recherche scientifique dans la région Centre et Arctique ainsi que des programmes touchant la gestion des pêches, de l'habitat du poisson et des océans.

Figure 2 – Région du Centre et de l'Arctique du MPO



Source : MPO, « Carte régionale », <http://www.dfo-mpo.gc.ca/regions/central/fish-peches/map-carte-fra.htm>.

Au nord du 60^e, on récolte plus de 300 espèces de poissons et plus de 50 espèces de mammifères marins⁴⁶. Dans la région de la mer de Beaufort, on retrouve 51 espèces de poissons marins et 49 espèces de poissons vivent en eau douce au moins une partie de leur cycle de vie⁴⁷. Certains poissons, par exemple l'omble chevalier, ont deux types de populations : les formes de l'intérieur, uniquement dulçaquicoles, et les formes anadromes, qui migrent vers l'océan pour se nourrir avant de retourner frayer en eau douce. Poisson de la famille des salmonidés, l'omble chevalier est un élément important et vital du régime des Inuits; la forme anadrome est la plus appréciée pour l'alimentation et les usages commerciaux.

Le poisson, dans le Nord canadien, est récolté dans des pêcheries domestiques, où les Autochtones font la pêche traditionnelle et de subsistance et les non-autochtones du Nord,

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ On trouve davantage d'espèces de poissons (149) dans la partie Est de l'océan Arctique. Groupe de travail sur le statut général des espèces des Territoires du Nord-Ouest, *NWT Species 2006–2010, General Status Ranks of Wild Species in the Northwest Territories*, 2006, http://www.enr.gov.nt.ca/live/documents/documentManagerUpload/NWT_Species2006.pdf.

une pêche domestique régie par permis. Des espèces comme l'omble chevalier, le corégone, le touladi, le ménomini, les meuniers, l'omble arctique, le cisco et l'inconnu sont récoltés à des fins alimentaires. Dans les eaux marines, les mammifères marins, notamment le béluga, le narval et les phoques, sont des éléments essentiels du régime des Inuits.

La pêche sportive dans les rivières éloignées et les lacs vierges du Nord a acquis une réputation mondiale et attire des milliers de touristes et de pêcheurs à la ligne chaque année. On exploite un certain nombre d'hôtels pavillonnaires au Grand lac des Esclaves et au Grand lac de l'Ours, le plus grand lac situé entièrement au Canada. Au Nunavut, Tree Rivers est réputé pour son omble chevalier⁴⁸. Dans nombre de collectivités, le tourisme offre un apport important aux économies locales.

On fait également la récolte commerciale du poisson pour les marchés locaux et éloignés. La récolte commerciale offre la possibilité de gagner un revenu, dans les endroits où l'emploi est rare et où, pour la majorité, les pêcheurs sont d'origine autochtone. Dans l'Ouest de l'Arctique, les pêches se déroulent surtout à l'intérieur et sur les lacs d'eau douce⁴⁹, contrairement à l'Est de l'Arctique, où l'on fait la pêche hauturière à grande échelle au turbot et à la crevette au large de l'île de Baffin.

Tout comme dans les autres régions du Canada, le MPO est responsable, en vertu de la *Loi sur les pêches*, de la conservation et de la protection du poisson et des mammifères marins du Nord et de leurs habitats. Les priorités sont de conserver les stocks, de garantir l'accès aux poissons et aux mammifères marins à des fins de subsistance et de réglementer l'accès à la pêche commerciale, domestique et récréative. En vertu de la *Loi sur les océans*, le ministre des Pêches et des Océans est également chargé de diriger la gestion des océans⁵⁰.

Là où des accords sur les revendications territoriales globales ont été conclus, le comité a appris qu'il existe des modalités communes de cogestion concernant les habitats et la

⁴⁸ David Burden, directeur général régional adjoint, Région du Centre et de l'Arctique, MPO, *Délibérations du Comité*, 21 septembre 2009.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur les océans* le 31 janvier 1997, le MPO s'est lancé dans un programme de planification intégrée de la gestion des océans pour les eaux côtières et marines du Canada. En vertu de la Partie II de la *Loi sur les océans* (« Stratégie de gestion des océans »), le ministre des Pêches et des Océans dirige l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie nationale de gestion des écosystèmes estuariens, côtiers et marins, fondée sur trois principes : la prévention, le développement durable et la gestion intégrée des activités qui s'exercent dans les océans, ce qui suppose une planification constante et coopérative de la part de toutes les parties intéressées, des intervenants et des organismes de réglementation.

faune, la recherche, les examens préalables et les évaluations des impacts environnementaux, l'utilisation des terres, la planification de la conservation et la surveillance environnementale par l'entremise de représentants des organisations autochtones et des gouvernements fédéral et territoriaux. La « cogestion » va de projets à grande échelle et multi-intervenants entre les autorités gouvernementales et les organisations autochtones jusqu'à des projets communautaires d'échelle modeste.

Fréquemment mentionnée au cours de la visite du comité dans le Nord, la cogestion fait partie intégrante des activités du MPO dans l'Arctique⁵¹. Dans les Territoires du Nord-Ouest, au Nunavut et dans le Versant nord du Yukon (la partie Nord du Yukon), les programmes du MPO sur les ressources de pêche sont exécutés de concert avec les offices de cogestion créés dans le cadre des ententes sur les revendications territoriales⁵². Dans cette région de l'Arctique, les premiers « partenaires » du MPO sont :

- le Comité mixte de gestion de la pêche (CMGP)⁵³;
- l'Office des ressources renouvelables du Sahtu (ORRS)⁵⁴;
- le Conseil des ressources renouvelables Gwich'in (CRRG)⁵⁵;
- le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut (CGRFN)⁵⁶.

Même si les offices ou conseils de cogestion sont quelque peu différents d'une région à l'autre, ils jouent des rôles analogues : ils agissent dans l'intérêt public et sont les véhicules pour prendre les décisions communes et répondre aux priorités locales et aux besoins et aux valeurs des collectivités autochtones⁵⁷. Selon le MPO, en grande partie, la recherche menée par la Division aquatique arctique de recherches du Ministère découle des besoins des offices, qui financent également la recherche. Le CRRG reçoit approximativement 700 000 \$ en financement annuel de base du MAINC pour payer les salaires des postes du conseil, notamment

⁵¹ David Burden, *Délibérations du comité*, 21 septembre 2009.

⁵² Là où aucune revendication territoriale n'a été réglée, le MPO interagit surtout avec les collectivités par l'entremise de la Stratégie relative aux pêches autochtones et du Programme de ressources aquatiques et marines pour les Autochtones.

⁵³ CMGP, <http://fishfp.sasktelwebhosting.com/>.

⁵⁴ Office des ressources renouvelables du Sahtu, <http://www.srrb.nt.ca/>.

⁵⁵ Conseil des ressources renouvelables Gwich'in, <http://www.grrb.nt.ca/>.

⁵⁶ Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, <http://www.nwmb.com/>.

⁵⁷ Le ministre des Pêches et des Océans, par contre, a le dernier mot dans les prises de décisions. Burt Hunt, *Délibérations du comité*, 12 mai 2009.

d'un biologiste. L'ORRS reçoit approximativement 750 000 \$ par an, tandis que, d'après les rapports, le budget annuel du CMGP serait de 600 000 \$⁵⁸.

Essentiellement, l'objectif de la cogestion est de compenser les différences culturelles entre les utilisateurs locaux et les gestionnaires de la pêche pour une meilleure gestion de la ressource. Pour y parvenir, il faut allier le savoir écologique traditionnel (SET)⁵⁹ et l'expérience et les observations des Autochtones avec les techniques occidentales de recherche et de gestion scientifiques. Un autre aspect important de la cogestion est celui des prises de décisions par consensus.

En transférant l'autorité au niveau des administrations locales, les autorités gouvernementales obtiennent une plus grande conformité aux règles et une amélioration de la collecte des données et des connaissances sur les stocks de poisson⁶⁰.

En bonne partie, l'effort scientifique du MPO dans l'Arctique suppose la collecte de données de base afin de mieux suivre les changements qui pourraient intervenir au fil du temps⁶¹. À cet égard, le SET, dit-on, s'est avéré particulièrement précieux compte tenu du manque de données de base sur l'environnement et les écosystèmes et des difficultés et des coûts élevés associés à la tenue d'évaluations des stocks dans l'Arctique⁶². Le SET peut permettre de parvenir à un tableau plus complet des changements qui pourraient intervenir sur de longues périodes.

Amy Thompson, biologiste des pêches et directrice exécutive du Conseil des ressources renouvelables Gwich'in, a souligné dans son témoignage l'importance de l'information issue de la collectivité, par exemple le programme concernant l'omble de Dolly

⁵⁸ David Burden, *Délibérations du comité*, 21 septembre 2009; MPO, « Recherche sur l'Arctique » <http://www.dfo-mpo.gc.ca/regions/central/science/aar-raa/index-fra.htm>. Amy Thompson, directrice générale, Conseil des ressources renouvelables Gwich'in, *Délibérations du comité*, 23 septembre 2009; Jody Snortland Pellissey, directrice générale, Office des ressources renouvelables du Sahtu, *Délibérations du comité*, 23 septembre 2009; Vic Gillman, président, CMGP, *Délibérations du comité*, 6 octobre 2009.

⁵⁹ En Inuktitut, le savoir traditionnel des Inuits s'appelle Inuit Qaujimaqatugangit, ou « IQ ».

⁶⁰ Comité sénatorial permanent des pêches, *Thèmes choisis sur les pêches en eau douce et les pêches du Nord*, février 2002, p. 37.

⁶¹ Michelle Wheatley, directrice régionale, Sciences, Région du Centre et de l'Arctique, MPO, *Délibérations du comité*, 1 mai 2008.

⁶² Patrick Borbey, *Délibérations du comité*, 26 mars 2009.

Varden de la rivière Rat, population qui a été trop pêchée par le passé⁶³. Ce sont les préoccupations concernant cette population de poisson qui ont entraîné la formation, en 1995, d'un groupe de travail grâce auquel, cette année-là, les membres de collectivité ont volontairement réduit leurs prises et un programme de surveillance fondé sur la récolte a été lancé. Le programme de surveillance existe toujours; les pêcheurs locaux font un échantillonnage du poisson et recueillent des données biologiques (p. ex. renseignements sur l'âge, le sexe, la maturité, l'état du corps et l'abondance). Un rapport sur le savoir traditionnel a été préparé en collaboration avec le MPO⁶⁴.

Si l'on se fie à ce que le comité a entendu dans l'Ouest de l'Arctique, la cogestion semble un moyen qui fonctionne bien pour la prise de décisions communes.

Lorsque M. Max Kotokak père, membre de longue date du Comité mixte de gestion de la pêche et chasseur et pêcheur actif a comparu devant le comité, il a décrit la cogestion dans la région désignée des Inuvialuits comme très efficace, « un exemple de réussite » pour le Canada. La cogestion a abondamment fait appel au SET dans les décisions concernant la gestion des ressources; selon lui, des initiatives semblables pourraient être prises ailleurs au Canada et dans le monde pour aider les pêcheurs et protéger leurs ressources⁶⁵. Vic Gillman, président du CMGP, a voulu rappeler dans un exposé que le MPO « s'est révélé un bon partenaire dans l'Arctique de l'Ouest⁶⁶ ».

En bref, les groupes d'intervenants des pêches entendus par le comité appuyaient largement la cogestion. Le MPO reconnaît également que le SET est essentiel à une saine gestion des pêches dans le Nord.

⁶³ Amy Thompson, *Délibérations du comité*, 23 septembre 2009. Le Dolly Varden est une espèce étroitement apparentée à l'omble chevalier et au touladi et constitue un aliment de subsistance important.

⁶⁴ Mary Ann Ross, vice-présidente, Conseil tribal des Gwich'in, *Délibérations du comité*, 23 septembre 2009.

⁶⁵ Max Kotokak père, membre pour les Inuvialuits, CMGP, *Délibérations du comité*, 6 octobre 2009.

⁶⁶ Vic Gillman, *Délibérations du comité*, 6 octobre 2009.

QUESTIONS ET RECOMMANDATIONS

A. La pêche commerciale de l'omble

Le Nord du Canada a un défi bien particulier à relever en ce qui a trait à la promotion du développement économique et social, qui est l'une des quatre priorités de la Stratégie pour le Nord. D'après les témoignages entendus par le comité, la pêche commerciale à l'omble chevalier offre de bonnes perspectives de croissance économique au Nunavut.

L'omble chevalier vit dans les eaux marines, les lacs et les rivières de l'ensemble de la région arctique circumpolaire. Au Nunavut, l'espèce est largement répandue et récoltée dans des pêches de petite envergure et récréatives/sportives, ainsi que de subsistance, à l'aide d'engins de pêche passifs (c.-à-d. filets maillants et fascines). Par contre, l'omble chevalier n'est représentatif que d'une très faible partie du total des prises commerciales du territoire⁶⁷. Contrairement aux pêcheries de crevette et de turbot beaucoup plus vastes au large de l'île de Baffin, les pêcheries d'omble occupent beaucoup moins de personnes et sur des périodes plus courtes (c.-à-d. lorsque le poisson remonte en eau douce pour frayer)⁶⁸.

La récolte commerciale de l'omble, au Nunavut, a ressuscité la naissance de petites usines communautaires modernes de transformation du poisson qui traitent les prises locales. La Société de développement du Nunavut (SDN)⁶⁹, société d'État territoriale née en même temps que le Nunavut en 1999, exploite trois établissements : Kitikmeot Foods Ltd., à Cambridge Bay, sur l'île Victoria; Kivalliq Arctic Foods Ltd., à Rankin Inlet, et Pangnirtung Fisheries Ltd., à Pangnirtung, sur la côte Est de l'île de Baffin⁷⁰. Une quatrième usine, privée celle-là, Iqaluit Enterprises, à Iqaluit, se spécialise dans la production d'omble fumé.

⁶⁷ Voir le site de la SDN, Nunavut's Truly Wild Arctic Char, <http://www.trulywild.ca/>.

⁶⁸ En 2008, la valeur à quai des prises de crevette au Nunavut (766 tonnes) s'établissait à 15,4 millions de dollars; dans le cas du turbot (également appelé flétan du Groenland), les prises (6 925 tonnes) totalisaient une valeur de 42 millions de dollars.

⁶⁹ Voir le site de la SDN, « About the Nunavut Development Corporation », <http://www.ndcorp.nu.ca/ndc/en/about/aboutndc/>.

⁷⁰ La Société de développement du Nunavut est également propriétaire de 51 % des actions avec droit de vote de la Papiuq Fisheries Ltd., petite exploitation située à Whale Cove, à environ 72 kilomètres de Rankin Inlet, qui approvisionne en omble chevalier la Kivalliq Arctic Foods Ltd. Dans le cadre de son étude antérieure sur les pêches au Nunavut, le comité a visité la Pangnirtung Fisheries Ltd. en juin 2008. La SDN est propriétaire de 51 % des actions avec droit de vote de cette entreprise, qui fait la transformation de l'omble chevalier, mais dont le principal produit est, de loin, le turbot.

Le mandat de la SDN, qui commercialise le poisson aux niveaux national et international sous la marque « Truly Wild », est de créer de l'emploi et des perspectives de revenus pour les résidents du Nunavut, de créer des entreprises locales, de maintenir et de stimuler leur croissance et de promouvoir la diversification économique.

Lors de son passage au Nunavut, le comité a visité l'usine de transformation du poisson de Rankin Inlet exploitée par Kivalliq Arctic Foods Ltd. (KAFL), filiale en propriété exclusive de la SDN, qui transforme à la fois la viande de caribou et l'omble chevalier. Le comité a aussi visité l'installation exploitée par Kitikmeot Foods Ltd. (KFL) à Cambridge Bay, qui fait la transformation de l'omble chevalier et du bœuf musqué. La SDN est propriétaire de 98 % des actions avec droit de vote de KFL, les 2 % restants étant détenus par Ikaluktutiak Co-operative Ltd⁷¹.

On a affirmé au comité que la KFL et la KAFL génèrent au niveau local des emplois très nécessaires (p. ex. aucune machinerie n'est utilisée pour la transformation du poisson) et que les pêcheurs disposent d'un marché pour leurs prises et d'un moyen de maintenir leur mode de vie traditionnel (voir le Tableau 1)⁷².

⁷¹ L'Ikaluktutiak Co-operative Ltd., qui était au départ un magasin d'artisanat et hôtel à la fin des années 1950, a créé la pêcherie de l'omble en 1960. De nos jours, la coopérative est propriétaire d'un certain nombre d'entreprises en ville. L'Ikaluktutiak Co-operative Ltd. est membre de l'Arctic Co-operatives Limited (ou ACL), fédération de services sous la propriété et le contrôle d'un certain nombre de coopératives communautaires du Nunavut, des Territoires du Nord-Ouest et du Nord du Manitoba.

⁷² La Kitikmeot Foods Ltd. a déclaré une perte nette de 254 892 \$ sur des ventes valant 443 265 \$ en 2008. La Kivalliq Arctic Foods Ltd. a obtenu un bénéfice net après subventions de 198 902 \$ sur des ventes dont la valeur s'établissait à 1 177 292 \$. La Papiruaq Fisheries Ltd. a généré des recettes de 28 565 \$ et un bénéfice net de 8 242 \$. SDN, 2007–2008 *Annual Report*, http://www.ndcorp.nu.ca/ndc/content/en/pdf/annual_reports/NDC_annual_report_2008.pdf.

Tableau 1 – Création d’emplois, KAFL et KFL, 2007–2008

Filiales de la SDN	Nombre d’emplois créés				
	Directs *	Directs traditionnels [†]	Indirects [§]	Total (2008)	Total (2007)
KAFL	8,1	0,3	1,2	9,6	18
KFL	7,3	3,9	–	11,2	12,6

Nota : Le total des heures travaillées ou de l’argent versé peuvent être agrégés pour donner les totaux indiqués.

* 50 semaines d’emploi par an ou 1 500 heures de travail pendant l’année.

[†] 27 650 \$ payés au cours de l’année aux récolteurs.

[§] 27 650 \$ payés aux organisations locales pour la main-d’œuvre.

Source : SDN, *2007–2008 Annual Report*, p. 18.

La plus grande pêcherie d’omble du Nunavut est établie sur l’île Victoria. La pêche se fait à la fascine et les mises à quai se composent de prises de très haute qualité. Les prises sont transportées par hydravion des cours d’eau voisins jusqu’à Cambridge Bay, où elles sont transformées en produits à valeur ajoutée, par exemple filets, lox, poissons séchés et poissons entiers habillés, conditionnés sur de la glace dans des contenants en mousse de polystyrène et expédiés par avion vers les marchés du Sud⁷³.

Comme ailleurs au Nunavut, le MPO, l’association locale des chasseurs et trappeurs et le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut (CGRFN) gèrent conjointement les pêches. La responsabilité du MPO est d’évaluer les stocks et de recommander les niveaux de prises au CGRFN, qui établit les niveaux des besoins de base et précise le niveau de poissons excédentaires que l’on peut attribuer à d’autres usages⁷⁴. On ne fixe de quotas spécifiques de pêche commerciale sur rivière qu’après avoir satisfait aux besoins de subsistance de la collectivité.

Le comité a appris que le MPO et les résidents de Cambridge Bay avaient créé une forme de cogestion tôt, dans l’histoire des pêcheries, bien avant l’avènement des groupes officiels de cogestion créés par l’entrée en vigueur, en 1993, de l’Accord sur les revendications

⁷³ Voir Chris Windeyer, « Nunavut Char Hits It Big Stateside », *Nunatsiaq Online*, 10 août 2009, http://www.nunatsiaqonline.ca/stories/article/nunavut_char_hits_it_big_stateside/.

⁷⁴ Voir l’Annexe 1 de CSPPO : *Pêches marines du Nunavut : quotas et ports*, juin 2009 (ci-après, CSPPO [juin 2009]), <http://www.parl.gc.ca/40/2/parlbus/commbus/senate/com-f/fish-f/rep-f/rep04jun09-f.pdf>.

territoriales du Nunavut. Le Ministère travaille de plus actuellement à la préparation d'un plan quinquennal de gestion intégrée des pêches (PGIP) avec les intervenants de Cambridge Bay, de façon à veiller à ce que la ressource soit exploitée de façon durable⁷⁵.

D'après ce que le comité a appris, la demande d'omble chevalier augmente. La quantité de poisson expédiée de Cambridge Bay à destination des États-Unis, par exemple, a presque doublé pour atteindre plus de 2,1 tonnes en 2009. La société CleanFish, courtier en poissons établie aux É.-U. et qui établit le lien entre les pêcheries durables de type artisanal et les restaurants et détaillants américains haut de gamme, a contribué à ce qui correspond à une augmentation appréciable des ventes, soit de 443 000 \$ en 2008 à environ 600 000 \$ en 2009⁷⁶.

Bill Lyall, président de l'Ikaluktutiak Co-op, a dit au comité que l'on peut récolter beaucoup plus d'omble chevalier dans l'Ouest du Nunavut que ce qui est nécessaire pour répondre aux besoins alimentaires des Inuits; il estime que l'effort de pêche commerciale pourrait être augmenté au-delà du niveau actuel.

Jusqu'à maintenant, les pêcheurs ont récolté de l'omble chevalier dans six rivières, surtout dans la région de Cambridge Bay⁷⁷. La pêche pourrait se faire dans 18 autres rivières à moins de 100 miles de l'usine de transformation du poisson de Cambridge Bay, selon le rapport d'un consultant préparé en 2004 pour le gouvernement du Nunavut⁷⁸. La Kitikmeot Foods Ltd. souhaiterait augmenter la production de son usine, mais le coût de transport du poisson des endroits éloignés était considéré comme trop élevé⁷⁹.

⁷⁵ Le MPO prépare le PGIP de concert avec les utilisateurs des ressources dans l'ensemble du Canada, y compris là où des revendications territoriales ont été réglées. Voir MPO, « Plans de gestion intégrée des pêches », <http://www.dfo-mpo.gc.ca/fm-gp/peches-fisheries/ifmp-gmp/index-fra.htm>.

⁷⁶ « Nunavut Char a Hit in US Restaurants », téléjournal du réseau anglais de la SRC, <http://www.cbc.ca/canada/north/story/2010/01/11/nunavut-char-sales.html>.

⁷⁷ Secrétariat canadien de consultation scientifique, *Cadre de référence, Omble chevalier de la baie Cambridge – Réunion régionale sur les avis scientifiques*, 27–28 janvier 2010, Cambridge Bay, Nunavut, http://www.dfo-mpo.gc.ca/CSAS/Csas/Schedule-Horraire/Details/2010/01/01_27-28a_F.pdf.

⁷⁸ Brubacher Development Strategies Inc., *An Overview of Nunavut Fisheries: Background Paper*, 31 mars 2004, p. 52.

⁷⁹ En plus des subventions directes du gouvernement du Nunavut, la KFL et la KAFL ont toutes deux profité d'une subvention territoriale pour le transport du poisson, l'objectif de la subvention étant de permettre aux pêcheries du Nunavut de soutenir la concurrence sur les marchés du Sud. Voir ministère des Finances du Nunavut, *subventions et contributions 2008–2009*, septembre 2009, <http://www.gov.nu.ca/finance/publications/gc/gc200809.pdf>.

Recommandation 1 :

Le comité recommande la création d'un groupe de travail intergouvernemental MPO–Nunavut chargé d'élaborer une stratégie de mise en valeur de la pêche à l'omble chevalier au Nunavut, notamment sur l'île Victoria, d'abord pour l'avantage social et économique qui pourrait découler d'un accroissement de l'activité de pêche, mais aussi pour le renforcement de la présence et de la souveraineté du Canada dans la région.

B. L'Office de commercialisation du poisson d'eau douce

À Winnipeg, le 18 septembre 2009, les représentants de la haute direction de l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce (OCPED) ont renseigné les membres du comité sur le fonctionnement et les activités de l'Office. Créé sur le modèle de la Commission canadienne du blé, l'OCPED regroupe sous un même toit, sur les plans de la transformation et de la vente, la production de nombre de petites pêcheries d'eau douce isolées.

Créé en 1969 à titre de société d'État sous le régime fédéral de la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce* (LCPED)⁸⁰, l'OCPED est chargé de l'achat, de la transformation et de la commercialisation de la totalité du poisson pris légalement sur le territoire relevant de sa compétence, qui englobe l'Alberta, la Saskatchewan, le Manitoba et une petite partie du Nord-Ouest de l'Ontario, ainsi que les Territoires du Nord-Ouest. La LCPED confère à l'OCPED le droit exclusif de la mise en marché et du commerce du poisson au niveau interprovincial et à l'exportation. Dans la région, le mandat de l'Office est le suivant :

- acheter tout le poisson pêché légalement et offert à la vente;
- nationaliser le marché;
- ouvrir les marchés internationaux;
- accroître le commerce du poisson;
- accroître le revenu des pêcheurs⁸¹.

À titre de comptoir unique de vente du poisson d'eau douce pêché commercialement dans l'Ouest du Canada, l'OCPED ouvre l'accès aux marchés canadien et international à de nombreux pêcheurs de petites collectivités de pêche isolées de la région.

⁸⁰ Le ministre fédéral des Pêches et des Océans est responsable de la mise en œuvre de la LCPED et, par conséquent, responsable de l'OCPED et fait rapport sur les activités de celui-ci au Parlement.

⁸¹ Voici l'adresse du site Web de l'OCPED : <http://www.freshwaterfish.com>.

L'OCPED dessert environ 2 100 pêcheurs, surtout autochtones⁸², qui pêchent dans plus de 265 lacs⁸³ et sont les principaux intéressés dans l'Office.

L'OCPED est régi par un conseil d'administration de 11 membres, président et chef de la direction compris, appuyé par un comité exécutif de trois membres. Tous les postes du conseil d'administration doivent être comblés par nomination par décret et cinq d'entre eux sont nommés sur recommandation de la province/du territoire participant. Au cours de l'exercice 2008-2009, sept directeurs étaient pêcheurs et sept étaient Autochtones⁸⁴.

Le poisson acheté des pêcheurs est classé par catégories de qualité par 30 agents contractuels et cinq agences-sociétés à 54 points de livraison sur l'ensemble du territoire de l'Office, puis conditionné dans des boîtes de transport à coulis de glace et expédié à l'usine de transformation de 110 000 pieds carrés homologuée cachère de l'Office dans le district de Transcona de Winnipeg (Manitoba), que le comité a visitée en septembre 2009. L'OCPED a plus de 150 employés à plein temps affectés à la production et l'effectif peut augmenter au cours des périodes de pointe estivales⁸⁵.

John Wood, président de l'OCPED, faisait remarquer dans son intervention devant le comité que le modèle adopté par l'Office est un modèle d'entreprise coopérative; dans l'obtention des approvisionnements, on fixe pour les pêcheurs le prix initial garanti et les versements finaux sont distribués, si possible, à la fin de l'année d'exploitation. Un système de mise en commun permettant de répartir les recettes et les coûts par espèce de poisson détermine le paiement initial et le paiement final. L'OCPED est en affaires depuis 39 ans et a, au cours de cette période, remis aux pêcheurs plus de 1 milliard de dollars.

En plus de garantir aux pêcheurs un marché pour leur poisson, sans égard à l'endroit ou à l'envergure de l'exploitation (sous réserve de critères de qualité), l'OCPED leur fournit d'autres services importants, notamment un système de crédit (crédit pré-saison et crédit hebdomadaire à court terme). L'Office administre également des programmes provinciaux/territoriaux de prêts et de crédit à long terme et les fonds pour le développement économique des collectivités.

⁸² Environ 50 % des pêcheurs sont des Indiens avec statut et 10 % à 20 %, des Indiens sans statut.

⁸³ Le volume de prises au lac Winnipeg, au Manitoba, représentait dit-on la moitié du résultat net de l'OCPED.

⁸⁴ OCPED, *Rapport annuel 2009 – Office de commercialisation du poisson d'eau douce*, p. 5, http://www.dsp-psd.tpsgc.ca/collection_2009/ocped-ffmc/CC191-2009F.pdf.

⁸⁵ *Ibid.*

Pour la majorité, les pêcheurs participants (64 %) appuient l'arrangement de marketing à guichet unique, mais tous n'appuient pas les droits exclusifs de marketing de l'Office pour le commerce d'exportation et le commerce interprovincial du poisson⁸⁶. Le comité a appris que l'insatisfaction concernant le système actuel vient surtout de ceux qui souhaitent vendre en privé les espèces à valeur plus élevée pour laisser à l'Office les espèces de moindre valeur.

Les exportations intervenaient pour 81,4 % du total des ventes, dont la valeur s'établissait à 62,5 millions de dollars en 2008-2009. Le poisson est commercialisé dans 12 pays et dans plus de 20 États des É.-U. par l'entremise de l'effectif de vendeurs de l'OCPED et de courtiers. Environ 70 % de la production est expédiée aux États-Unis, un autre 15 % de la production est vendue au Canada tandis que le reste (15 %) est destinée à l'Europe et à d'autres pays⁸⁷. L'OCPED dessert environ la moitié du marché du poisson d'eau douce d'Amérique du Nord, l'autre moitié étant servie par des transformateurs privés des pêcheries des Grands Lacs et par l'importation. La pêcherie du lac Érié, qui est le principal concurrent de l'OCPED, bénéficie d'un avantage concurrentiel en raison de ses activités de transformation verticalement intégrées et de sa grande proximité du lucratif marché américain.

Les produits de l'OCPED visent des marchés à créneaux⁸⁸. Parmi les espèces de poisson commercialisées, quatre, dit-on, interviennent pour l'essentiel de ses activités commerciales : le brochet (également appelé doré jaune) est de loin l'espèce la plus précieuse et est vendu surtout aux États du Midwest américain; le menomini ou cisco est surtout acheminé vers la côte Est des États-Unis (comme produit cachère) et en Europe du Nord; le mulot est surtout vendu au marché des aliments cachers, et sert à fabriquer le poisson gefilte, tandis que le grand brochet est surtout vendu en France⁸⁹.

⁸⁶ En 2007, le ministre des Pêches et des Océans a lancé une étude afin de dégager les possibilités d'éliminer le monopole de l'OCPED en matière de commercialisation du poisson d'eau douce. OCPED, Communiqué (News Release), 18 avril 2007.

⁸⁷ « Freshwater Fish Marketing Corp », *The Canadian Business Journal*, janvier 2009, http://www.canadianbusinessjournal.ca/business_in_action/january_09/freshwater_fish_marketing.html.

⁸⁸ Le poisson est commercialisé en produits transformés (filets et pulpe) ou en poisson entier surgelé ou frais, selon les conditions du marché. En règle générale, le tiers de la production est vendu en frais, ce qui génère un bénéfice plus élevé. De plus, 80 % de la production est destinée au secteur des services alimentaires.

⁸⁹ L'OCPED est le plus gros fournisseur de corégone en Finlande et de caviar de corégone en Finlande et en Suède. *Rapport annuel 2009 – Office de commercialisation du poisson d'eau douce*, p. 5. Le grand brochet et le corégone transformés en filets sont transportés à une usine de transformation du poisson

Au cours de l'exercice 2008-2009, les remises aux pêcheurs ont totalisé 33 millions de dollars, soit le niveau le plus élevé en cinq ans, ce qui est attribuable à leur dur travail, mais également aux nouvelles stratégies de marketing adoptées par l'Office, notamment l'expansion dans de nouveaux marchés et de plus grands efforts de promotion dans les marchés existants⁹⁰. De plus, le raffermissement du dollar américain a augmenté les revenus provenant des marchés étasuniens⁹¹. Cela dit, un certain nombre de facteurs – la récession économique, le rééquilibrage des stocks, diverses dépenses et des modifications aux normes comptables – ont réduit le bénéfice net de l'entreprise, passant d'un profit de 2,3 millions de dollars en 2007-2008 à une perte de 721 000 \$ en 2008-2009⁹².

L'OCPED prévoit, dans son plan stratégique, augmenter la taille de sa clientèle (une hausse des recettes, pour passer de 62 millions de dollars actuellement à plus de 100 millions de dollars) afin d'obtenir des gains d'efficacité pour volume et plus de force sur le marché, et mettre au point des produits nouveaux et à valeur ajoutée⁹³.

Toutefois, l'usine de Winnipeg est vieille de 40 ans et est inefficace, selon le président de l'Office, et certaines parties de l'installation vieillissante doivent être remises en état. Il faut acheter de nouveaux logiciels et du matériel neuf. Dans l'usine même, les opérations sur chaîne doivent être améliorées. Aux dires du président, le suivi du rendement est un élément essentiel pour améliorer l'efficacité de l'exploitation. Les coûts d'entretien de l'usine seraient en hausse. Il faut davantage d'efforts d'entretien pour respecter la réglementation sur la sécurité alimentaire et les normes de sécurité des travailleurs et maintenir la fiabilité du matériel⁹⁴.

Le financement constitue un problème de taille et il n'est pas certain que l'Office pourrait trouver les moyens d'investir dans des nouveaux projets d'immobilisations. À titre de société d'État fédérale sans capital actions, l'OCPED est limité sur le plan des mécanismes et des

en Chine, car le processus d'élimination des arêtes consomme beaucoup de main-d'œuvre et est trop coûteux pour être bénéficiaire au Canada.

⁹⁰ *Canadian Business Journal* (2009).

⁹¹ Le prix de vente était antérieurement déclaré avec une valeur en dollars canadiens.

⁹² OCPED, *Rapport annuel 2009*, p. 4.

⁹³ *Canadian Business Journal* (2009).

⁹⁴ Selon la rapport 2008-2009 de l'Office, il a investi dans son usine un montant de 5,8 millions de dollars pour la modernisation critique de certains éléments, notamment une réfection de surface des sols et plafonds et l'installation d'un nouveau système de fabrication de glace, une chaîne de décongélation et un nouveau tunnel de congélation à spirale. L'installation d'une nouvelle portionneuse–dimensionneuse pour les filets a, depuis août 2009, permis d'augmenter la productivité. OCPED, « New Machine Increases Production Efficiency », Newsletter, automne 2009.

moyens pour effectuer des investissements hautement nécessaires dans de nouveaux équipements. L'Office ne reçoit ni subvention ni soutien financier du gouvernement, à quelque niveau que ce soit. Il doit, en vertu de son mandat, mener ses activités en s'autofinçant, tout en générant également des revenus pour les pêcheurs⁹⁵. Pour certaines espèces, l'Office constate une baisse des livraisons, parce qu'il y a moins de pêcheurs. Si les paiements aux pêcheurs étaient retenus pour investir dans le renouvellement de l'usine et du matériel, le nombre de pêcheurs diminuerait encore davantage.

M. Wood a fait remarquer que la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce* ne comporte aucune mention concernant les modalités de remplacement des biens d'équipement au fil du temps. La Loi ne précise pas non plus que le gouvernement fédéral ne peut investir dans l'OCPED, qui n'a obtenu aucun investissement d'aucune sorte du gouvernement fédéral depuis sa création en 1969.

Recommandation 2 :

Le comité recommande au gouvernement du Canada d'accorder à l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce les modalités suffisantes afin qu'il puisse mettre à niveau l'équipement et moderniser ses activités de transformation du poisson pour assurer l'avenir du secteur des pêches commerciales en eau douce dans l'Ouest du Canada.

C. La pêche commerciale dans le Grand lac des Esclaves

L'un des thèmes récurrents des rencontres du comité à Hay River (T.-N.-O.) était la nécessité d'augmenter l'effort de pêche dans le Grand lac des Esclaves (GLE). Ce lieu de pêche est sous-exploité – les pêcheurs sont trop peu nombreux – un problème plutôt unique pour une pêcherie commerciale au Canada.

⁹⁵ En vertu de la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce*, l'Office doit mener ses activités de manière financièrement autonome et ne reçoit pas pour son fonctionnement de crédits votés par le Parlement. L'Office peut emprunter des banques commerciales, le remboursement des prêts étant garanti par le ministre des Finances. Le total des emprunts visant à financer les activités ne devrait pas dépasser 50 millions de dollars, et doit être réapprouvé chaque année dans le cadre du plan annuel de l'Office. Au 30 avril 2009, le total des emprunts ne pouvait dépasser 39,5 millions de dollars, conformément à l'autorisation du ministre des Finances. OCPED, *Rapport annuel 2009 – Office de commercialisation du poisson d'eau douce*, 2009, p. 22.

De loin, la plus grande pêche commerciale des Territoires du Nord-Ouest se fait dans le GLE, le plus profond des lacs d'Amérique du Nord et le cinquième en superficie⁹⁶. La pêcherie du GLE est bien établie : elle existe depuis 1945⁹⁷ et son siège est situé à Hay River. Depuis les années 70, c'est une entreprise qui prospère et à laquelle participent surtout des Autochtones non indigènes provenant des provinces des Prairies. Dans les premiers temps, on recherchait le touladi et le corégone, mais après la chute des stocks de touladis dans les années 60, le grand corégone est devenu l'espèce recherchée⁹⁸.

Un système d'interdiction par zones, de quotas maximums et de restrictions sur les engins de pêche limite les prises commerciales et récréatives⁹⁹. Le GLE est subdivisé en zones de gestion des pêches et celles ouvertes à la pêche commerciale se voient attribuer des quotas annuels (c.-à-d. une partie de la prise annuelle totale du lac). Le MPO et les intervenants participent à la gestion des ressources par l'entremise du Comité consultatif du Grand lac des Esclaves (CCGLE), organisme de cogestion sous la présidence du MPO et comprenant les pêcheurs commerciaux et récréatifs locaux, des exploitants de pourvoiries et des groupes autochtones.

Divers participants à L'étude ont informé le comité que la pêche est bien réglementée et que les plans de gestion en place garantissent la durabilité des stocks. Cela dit, l'intérêt local pour la pêche a diminué et nombre de pêcheurs ont quitté l'industrie. Le constat est simple, la pêcherie du GLE a besoin d'un plus grand nombre de pêcheurs.

Par comparaison aux niveaux historiques, le taux de participation à la pêche est très faible. En 2002, on recensait plus de 140 pêcheurs, comparativement à 40 environ en 2009 (voir la Figure 3). Le résultat est que les quotas demeurent dans l'eau, non récoltés; d'après les rapports, de la totalité du quota du lac (1 727 400 kilogrammes) disponible pour la récolte

⁹⁶ À l'exception du Grand lac des Esclaves, selon les témoignages reçus par le comité, la récolte commerciale dans le reste du territoire est très limitée : il y a pêche à une échelle réduite dans les lacs voisins. Burt Hunt, *Délibérations du comité*, 12 mai 2009.

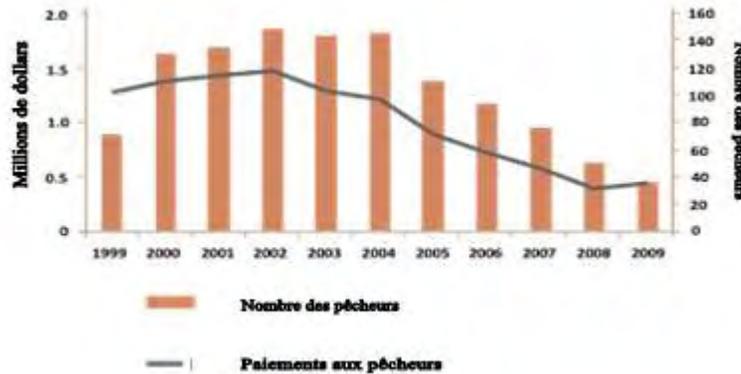
⁹⁷ En 1949, 14 poissonneries privées étaient présentes dans la pêcherie. En 1969, lorsque l'OCPED a assumé la charge d'acheter et de commercialiser le poisson, le nombre avait chuté à quatre. Voir le site de la Northwest Territories Fishermen's Federation, <http://www.nwtff.org/history.htm>.

⁹⁸ D'autres espèces, par exemple le doré, le brochet et l'inconnu, sont également récoltés. Guy Quenneville, « NWT Summer Catch Value Up By Eight Per Cent », *News/North*, juin 2009, p. C7, <http://www.nnsi.com/business/pdfs/commercial-fishing.pdf>.

⁹⁹ Ressources naturelles Canada, *Vivre avec les changements climatiques au Canada : Édition 2007* : Chapitre 3, Nord du Canada, p. 95, http://adaptation.nrcan.gc.ca/assess/2007/index_f.php.

en 2008, seulement 296 011 kilogrammes, soit 17 %, ont été mis à quai, soit une baisse considérable par rapport aux 1,28 millions de kilogrammes mis à quai en 1997.

**Figure 3 – Nombre de pêcheurs et paiements
Exercices se terminant le 30 avril, 1999 à 2009**



Source : Territoires du Nord-Ouest, *Budget Address 2009–2010* (discours du budget 2009-2010), 5 février 2009, p. A10.

On a évoqué les coûts d'exploitation élevés et les faibles rendements comme raisons de la diminution du nombre de pêcheurs¹⁰⁰. On a dit que le secteur était incapable de faire concurrence à d'autres débouchés d'emploi offrant une rémunération plus intéressante. Les jeunes qui désirent un emploi sont attirés par d'autres industries (p. ex. construction, exploitation minière, pétrole et gaz). Le coût d'entrée élevé dans la pêche fait qu'il est difficile de commencer. Les pêcheurs plus âgés prennent leur retraite et, pour l'essentiel, la tradition voulant que les membres de la famille prennent la relève dans l'entreprise de pêche familiale ne s'est pas perpétuée.

En raison de la baisse de participation des pêcheurs, les livraisons de poisson à l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce, qui achète, transforme et commercialise les prises, ont diminué. Une installation de conditionnement exploitée par l'Office à Wool Bay, près de Yellowknife, a fermé ses portes en 2007 par manque de poisson. Le 22 septembre 2009, le comité a visité l'installation de conditionnement de l'OCPED qui reste, à Hay River, et décrite

¹⁰⁰ Les participants à la pêche qui ont travaillé du 1^{er} mai 2007 au 30 avril 2008 ont reçu collectivement un paiement final total de 400 000 \$ plus un boni de 21 000 \$. Guy Quenneville (2009).

au comité comme étant désuète, inefficace et trop grande pour être exploitée avec profit. L'usine a besoin d'un plus grand débit parce que ses frais généraux sont élevés¹⁰¹.

La situation sur le lac s'est quelque peu améliorée en 2009, où le total des prises n'a diminué que légèrement par rapport à 2008. Si la saison de pêche avait duré aussi longtemps que les années précédentes, le volume de prises aurait pu dépasser celui de 2008¹⁰². La pêcherie du GLE, de plus, n'a accueilli qu'un nombre limité de non-résidents des Territoires du Nord-Ouest. Le MPO, à la demande du Comité consultatif du Grand lac des Esclaves¹⁰³, a commencé à offrir 10 certificats de navires de pêche à des non-résidents, en 2008, afin d'augmenter la production et de stimuler l'intérêt pour la pêche. Trois certificats de navires de classes A et B ont été pris par des non-résidents, tandis que les résidents ont pris 13 certificats de classe A et 26 de classe B¹⁰⁴.

Dans un rapport préparé en 2005 pour la NWT Fishermen's Federation, on précisait qu'à défaut de mesures énergiques pour favoriser la relance, la pêche finirait par s'effondrer¹⁰⁵. Plus récemment, lors d'une réunion spéciale de la NWT Fishermen's Federation, le 17 février 2010, les pêcheurs ont voté pour mettre fin à la participation du territoire à l'Office de commercialisation du poisson d'eau douce¹⁰⁶. Le vote pourrait finalement entraîner l'abrogation de la *Loi sur la commercialisation du poisson d'eau douce*, qui cédait à l'OCPDE le droit du territoire de commercialiser le poisson aux niveaux international et interprovincial.

¹⁰¹ Trois personnes travaillent dans l'usine de Hay River. L'Office accepte les livraisons des pêcheurs de la mi-juin jusqu'à tard en septembre.

¹⁰² La saison de pêche 2009 a commencé une semaine plus tard que d'habitude en raison de la présence de glace sur le lac. Paul Bickford, « Decent Summer Catch: Totals from Great Slave Lake Fishery a cause for optimism », Northern News Services Online, 10 novembre 2009, http://www.nnsl.com/frames/newspapers/2009-11/nov16_09fs.html.

¹⁰³ Auparavant, les non-résidents n'étaient pas autorisés à participer. Burt Hunt, *Délibérations du comité*, 12 mai 2009. Voir OCPED, Field Operations.

¹⁰⁴ Paul Bickford (2009). Pour faire la pêche commerciale au filet maillant sur le GLE, il faut des permis de pêche commerciale et des certificats pour les navires. Il y a 28 certificats de classe A disponibles pour les résidents des Territoires du Nord-Ouest et cinq pour les non-résidents. Les titulaires de certificats de classe A peuvent utiliser des navires de plus fort tonnage. Pour les navires plus légers, il y a en outre 61 certificats de classe B disponibles pour les résidents et cinq pour les non-résidents.

¹⁰⁵ The Great Slave Lake Fishery Task Force Group, *Recovery Strategy: Great Slave Lake Commercial Fishery*, Hay River, 31 mars 2005, p. 3.

¹⁰⁶ Onze pêcheurs ont voté pour se séparer de l'OCPED, tandis que sept ont voté pour demeurer dans le système actuel. Paul Bickford, « NWT fishers cast off marketing corp », Northern News Services Online, 22 février 2010, http://www.nnsl.com/northern-news-services/stories/papers/feb22_10fs.html.

D'après les témoignages entendus par le comité, il semble que, depuis trop longtemps, la pêche commerciale sur le Grand lac des Esclaves n'a pas obtenu l'attention qu'elle mérite.

Recommandation 3 :

Le comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans, de concert avec les parties intéressées du secteur des pêches, notamment la NWT Fishermen's Federation, le Comité consultatif du Grand lac des Esclaves et le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, formule et finance une stratégie globale pour revitaliser la pêche commerciale dans le Grand lac des Esclaves. La stratégie devrait faciliter l'entrée des jeunes pêcheurs autochtones qui pourraient voir dans l'industrie un moyen de sauvegarder leur mode de vie traditionnel.

D. Recherche

L'intégrité et la santé de l'environnement étaient des préoccupations de premier plan dans les collectivités de l'Ouest de l'Arctique où le comité s'est rendu. La région est constellée d'une multitude de lacs et de rivières et d'une longue ligne côtière, mais les stocks de poisson ne sont pas aussi abondants qu'on pourrait le croire, compte tenu que les eaux nordiques ne sont pas aussi productives que celles du Sud. Les écosystèmes nordiques sont des systèmes relativement simples, où la diversité biologique est faible. Il est donc essentiel de mener des recherches pour atténuer l'effet des activités de développement industriel et de veiller à ce que les pêches soient gérées et exploitées de façon durable.

Le financement de la recherche dans le Nord canadien est réparti dans divers ministères et organismes fédéraux, chacun ayant son propre mandat. En règle générale, les personnes qui ont participé aux rencontres du comité souhaitaient que les résultats de la recherche scientifique soient retransmis aux collectivités et que les efforts de recherche soient beaucoup plus coordonnés, pour faire gagner du temps aux gens de la collectivité et favoriser une meilleure connaissance des études menées. Mardy Semmler du Conseil tribal des Gwich'in, par exemple, disait que les gens en avaient assez de se réunir aux deux semaines pour les besoins de divers ministères et organismes fédéraux¹⁰⁷. Vic Gillman, président du Comité (Inuvialuit)

¹⁰⁷ *Délibérations du comité*, 23 septembre 2009. Les groupes autochtones ont leur rôle à jouer dans l'examen des applications de la recherche menée par l'Institut de recherche Aurora à Inuvik. L'Institut

mixte de gestion de la pêche, estimait que le Canada devait se donner une vision pour coordonner les travaux scientifiques et la recherche dans l'Arctique¹⁰⁸.

Le changement climatique aura de profonds effets dans le Nord du Canada. Il est probable qu'il aura des conséquences sur la disponibilité des aliments traditionnels du pays. Par contre, on ne sait pas quels pourraient être les effets sur les ressources que sont le poisson et les mammifères marins. Certaines espèces de poisson, par exemple l'omble chevalier, pourraient voir leurs populations diminuer en raison du réchauffement du climat, tandis que d'autres pourraient proliférer. Chaque type de pêche, qu'elle soit de subsistance, commerciale et récréative, pourrait être touchée différemment selon qu'elle se déroule en eau douce ou en eau salée.

M. Sylvain Paradis, directeur général de Sciences des écosystèmes du MPO, rappelait dans son témoignage que le relèvement des températures océaniques augmente, en direction nord, l'aire de certaines variétés de saumon du Pacifique¹⁰⁹. M. Jeffrey Hutchings, professeur de biologie à l'Université Dalhousie et directeur de la Chaire de recherche du Canada en conservation marine et biodiversité, précisait que les chercheurs ne savent pas encore dans quelle mesure le poisson du Nord sera touché par une distribution plus nordique des populations de poissons du Sud¹¹⁰.

La diminution de la couverture de glace dans les eaux arctiques pourrait de plus avoir comme résultat que des zones auparavant inaccessibles parce que couvertes de glace intéressent les navires étrangers pratiquant la pêche commerciale. Actuellement, il n'y a pas de pêche commerciale marine dans l'Ouest de l'Arctique (p. ex. dans la mer de Beaufort), mais, compte tenu du changement climatique, il est possible que l'environnement change bientôt et devienne propice à l'exploitation commerciale.

On n'en sait que peu concernant les conséquences futures du changement climatique sur les mammifères marins, notamment les baleines, leurs aires géographiques, leurs profils de migration, leur succès en matière de reproduction et, en définitive, leur abondance¹¹¹.

a la responsabilité d'attribuer les permis de recherches sur le terrain dans les Territoires du Nord-Ouest.

¹⁰⁸ Vic Gillman, *Délibérations du comité*, 6 octobre 2009.

¹⁰⁹ Sylvain Paradis, directeur général, Sciences des écosystèmes du MPO, *Délibérations du comité*, 12 mai 2009.

¹¹⁰ *Délibérations du comité*, 5 mai 2009.

¹¹¹ CSPPPO (avril 2009), p. 6.

Aliment traditionnel et aspect indissociable de la culture inuite dans la région désignée des Inuvialuits, le béluga pourrait être touché par le changement climatique. Les morses et les phoques, qui dépendent de la glace de mer, qui leur sert de plateforme pour se reproduire et s'alimenter, sont vulnérables aux effets du recul de la glace de mer et les mammifères marins du Sud, par exemple le phoque commun et le phoque gris, pourraient migrer vers le Nord¹¹².

Dans son témoignage, Duane Smith, vice-président de l'Inuvialuit Regional Corporation (IRC), a fait état des énormes lacunes dans la recherche marine actuelle et qui, selon lui, se déroule surtout à proximité des côtes et vise les espèces marines de grande taille. On ne mène pas d'études sur le potentiel commercial des espèces (p. ex. crustacés, hareng ou morue) plus lointaines dans la mer de Beaufort et il faut réunir des renseignements de base avant que ne commence l'exploitation¹¹³. M. Burton Ayles, du Comité mixte de gestion de la pêche (CMGP), estimait qu'on en savait probablement moins que les Américains sur la productivité de la mer de Beaufort¹¹⁴.

Vic Gillman, président du CMGP, a demandé au gouvernement fédéral de financer des programmes pluriannuels et multi-espèces de recherche sur l'écosystème des pêches pour la mer de Beaufort. Selon lui, malgré l'existence d'un certain nombre de mécanismes consultatifs, les plans de mise en œuvre sont trop rares et « c'est pour cela que l'on dit que le gouvernement a laissé tomber l'Arctique ». En raison des événements récents, notamment le changement climatique, de la *Loi sur les océans* et de la *Loi sur les espèces en péril*, les ministères fédéraux ont également besoin de plus de ressources pour appuyer la mise en œuvre des ententes sur les revendications territoriales. Qui plus est, l'aide financière fédérale aux divers offices de cogestion n'a pas suivi l'augmentation des demandes qui leur étaient imposées en matière de planification et de recherche¹¹⁵.

On dit que la plus grande partie de la recherche dans le Nord canadien est pilotée par les universités, que les scientifiques gouvernementaux sont moins impliqués que par le passé.

¹¹² MAINC, *De la réduction des impacts à l'adaptation*, <http://www.ainc-inac.gc.ca/enr/clc/adp/ia/index-fra.asp>.

¹¹³ *Délibérations du comité*, 23 septembre 2009. Selon la politique nationale, il appartient à ceux qui ont un intérêt dans l'exploitation de nouvelles espèces de mener une partie du travail scientifique nécessaire pour veiller à ce que la pêche soit durable sur les plans économique et biologique. Voir MPO, « Politique sur les nouvelles pêches », septembre 2001 (révisée en 2008), <http://www.dfo-mpo.gc.ca/fm-gp/policies-politiques/efp-pnp-fra.htm>.

¹¹⁴ Burton Ayles, membre pour le Canada, CMGP, *Délibérations du comité*, 6 octobre 2009.

¹¹⁵ Vic Gillman, *Délibérations du comité*, 6 octobre 2009.

Les gens du Nord ont fait savoir au comité que la recherche appliquée et l'élaboration des priorités de recherche avec les résidants locaux étaient des nécessités absolues.

Le comité a également appris par les témoins que le Conseil des ressources renouvelables Gwich'in avait terminé une analyse des lacunes concernant la recherche dans la région des Gwich'in¹¹⁶ et que l'Office des ressources renouvelables du Sahtu avait lui aussi dégagé les grandes priorités de recherche dans sa région. Le comité a entendu dire que l'on procède à la mise en œuvre d'un plan de gestion du bassin hydrographique du Grand lac de l'Ours (terminé en 2005, afin de garantir la durabilité des pêches) et qu'on a besoin de fonds à cet égard¹¹⁷.

En vertu de la *Loi sur les espèces en péril*, le GOSEPAC (Comité sur la gestion des espèces en péril au Canada) doit tenir compte du SET lorsqu'il évalue une espèce¹¹⁸. De l'avis des témoins, le SET doit être intégré tôt dans les mécanismes de planification et de prise de décisions afin de veiller à ce que les décisions prises soient fondées¹¹⁹.

Le programme scientifique du MPO dans l'Ouest de l'Arctique est géré par la région du Centre et de l'Arctique, dont les bureaux sont à Winnipeg (Manitoba). Mary Ann Ross, vice-présidente du Conseil tribal des Gwich'in¹²⁰, a souhaité que le MPO installe à Inuvik un poste scientifique consultatif qui assurerait la liaison entre le MPO et la région. Elle a également invité le gouvernement fédéral à mener des études exhaustives des bassins hydrographiques. Jody Snortland Pellissey, directrice exécutive de l'ORRS, était d'avis que l'absence d'employés du MPO dans la région du Sahtu est nuisible à la gestion des pêches.

À Cambridge Bay, les populations d'omble chevalier de la région, a-t-on informé le comité, sont généralement sains et stables, sans grand problème en matière de gestion des stocks. Par contre, on estime qu'il faut mener davantage de recherche. La dernière évaluation de

¹¹⁶ Mary Ann Ross, *Délibérations du comité*, 23 septembre 2009. Voir CRRG, « Fisheries Research Projects », http://www.grrb.nt.ca/fisheries_research.htm.

¹¹⁷ Jody Snortland Pellissey, *Délibérations du comité*, 23 septembre 2009.

¹¹⁸ Le COSEPAC a pour mandat d'évaluer la situation des espèces en péril au Canada. See Gouvernement du Canada, COSEPAC, http://www.cosewic.gc.ca/fra/sct5/index_f.cfm.

¹¹⁹ Amy Thompson, *Délibérations du comité*, 23 septembre 2009; Max Kotokak père, *Délibérations du comité*, 6 octobre 2009. Le processus officiel d'inscription à la liste des espèces en péril est amorcé lors que le ministre de l'Environnement publie un énoncé de réaction sur la façon dont il compte procéder en matière de désignation d'espèces au COSEPAC.

¹²⁰ Créé en 1992, le Conseil tribal des Gwich'in représente les Gwich'in bénéficiaires de l'Entente sur la revendication territoriale globale des Gwich'in (1992) dans le delta du Mackenzie des Territoires du Nord-Ouest.

la pêcherie a eu lieu en 2004 et peu d'efforts scientifiques ont été consacrés à une estimation des niveaux de population¹²¹. Plus tôt au cours de l'année, soit en janvier 2010, le Secteur de la gestion des pêches et de l'aquaculture du MPO a demandé des conseils scientifiques sur la situation des stocks d'omble et sur les niveaux durables de récolte¹²².

Les gens avec lesquels les membres du comité ont discuté dans l'Ouest de l'Arctique ont à maintes reprises attiré l'attention de celui-ci sur les nécessités suivantes :

- recherches permanentes afin de créer des débouchés économiques, garantir des niveaux de récolte sûrs, préserver les habitats du poisson et permettre aux nouvelles pêches de fonctionner de façon durable;
- approches fondées sur les écosystèmes, reconnaissant la complexité de l'environnement et les liens entre ses diverses composantes;
- utilisation du SET, la précieuse base de renseignements que les Autochtones ont acquis par des siècles de vie en harmonie avec le sol et la mer.

Le comité tient compte du fait que l'un des aspects importants de l'exercice de la souveraineté canadienne et en même temps l'une des quatre priorités de la Stratégie pour le Nord du Canada est d'« accroître notre connaissance de l'Arctique »¹²³. La *Loi de 1997 sur les océans* adoptée par le Canada affirme que la conservation reposant sur une approche écosystémique est d'une importance essentielle pour maintenir la diversité biologique et la productivité de l'environnement marin et la Loi requiert expressément le recours au SET.

Recommandation 4 :

Le comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans augmente considérablement les fonds affectés à la recherche dans l'Ouest de l'Arctique. Le ministère doit s'engager à financer dans la région un programme pluriannuel de recherche sur les écosystèmes de nombreuses espèces. L'un des grands objectifs du ministère devrait être de recueillir des données de base.

¹²¹ Brubacher Development Strategies Inc. (2004), p. 50.

¹²² Secrétariat canadien de consultation scientifique (2010); MPO, « Omble chevalier de la baie de Cambridge », Rapport sur l'état des stocks 2004/010, Août 2004, http://www.dfo-mpo.gc.ca/csas/Csas/etat/2004/SSR2004_010_f.pdf.

¹²³ Gouvernement du Canada (2009), *Stratégie pour le Nord du Canada*, p. 9.

Recommandation 5 :

Le comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans amorce des recherches dans la mer de Beaufort afin de préciser les espèces halieutiques offrant un potentiel pour le développement du commerce.

Recommandation 6 :

Le comité recommande comme principe général que le savoir écologique traditionnel des Autochtones – à titre de complément indispensable des connaissances scientifiques – soit toujours pleinement considéré dès le départ dans les processus décisionnels, notamment dans les évaluations du Comité sur le statut des espèces en péril au Canada (COSEPAC).

E. Surveillance du bassin hydrographique de la vallée du Mackenzie

On prévoit que le changement climatique et le développement économique auront de fortes répercussions sur la faune nordique, y compris le poisson et son habitat. Pour protéger efficacement l'environnement, il faudra exercer une surveillance adéquate afin de recueillir des données sur les changements environnementaux et les effets cumulatifs du développement sur les écosystèmes et sur chaque espèce aquatique.

Dans l'Ouest de l'Arctique, le bassin hydrographique du Mackenzie draine une immense région, soit plus de 1,8 million de kilomètres carrés de superficie terrestre¹²⁴, ou près de 20 % de la superficie totale du Canada. Ce bassin hydrologique, le deuxième par la superficie en Amérique du Nord, s'étend jusqu'à des provinces plus peuplées, par exemple l'Alberta et la Colombie-Britannique. De la sorte, les eaux du Mackenzie et de la mer de Beaufort risquent d'être contaminées par diverses activités et divers projets de développement industriel, par exemple les sables bitumineux, les usines de pâtes, les mines et les projets hydroélectriques¹²⁵.

Les groupes autochtones que le comité a rencontrés estimaient, et il faut les comprendre, qu'il est absolument essentiel d'exercer une surveillance qualitative et quantitative des eaux du bassin hydrographique pour veiller à ce que le poisson et les habitats du poisson ne

¹²⁴ Ressources naturelles Canada, *L'Atlas du Canada*, « Cours d'eau », <http://atlas.nrcan.gc.ca/site/francais/learningresources/facts/rivers.html/#arctic>. Parcourant 4 241 kilomètres en comptant ses affluents supérieurs soit la rivière de la Paix et la Finlay River, le Mackenzie est le plus long cours d'eau du Canada et le deuxième en Amérique du Nord (après le Mississippi-Missouri).

¹²⁵ Même s'il est relativement vierge et relativement non pollué comparativement au reste du monde, l'Arctique est également vulnérable au transport à distance de contaminants provenant d'activités terrestres à l'extérieur du Canada.

soient pas affectés par des sources en amont. L'Office des ressources renouvelables du Sahtu a mis en lumière la nécessité que le MPO travaille avec lui pour préciser les priorités de surveillance et préparer une initiative régionale à cet égard¹²⁶. Dans son exposé, l'Office des ressources renouvelables des Gwich'in rappelait l'importance du financement et de la formation pour préparer des programmes communautaires de surveillance¹²⁷.

De façon générale, le développement industriel est, d'après les groupes autochtones, un « bienfait discutable », car ils s'attendent à en tirer des avantages économiques, mais tiennent en même temps profondément à maintenir leur mode de vie traditionnel.

En ce qui a trait aux avantages qui pourraient découler de l'éventuel projet gazier Mackenzie (PGM), évalué à 16,2 milliards de dollars, le comité a constaté que les attentes étaient élevées. Les promoteurs du mégaprojet regroupent un certain nombre de pétrolières¹²⁸ et le Mackenzie Valley Aboriginal Pipeline Limited Partnership, plus couramment appelé Aboriginal Pipeline Group (APG), dont la participation au PGM se limite au pipeline de la vallée du Mackenzie¹²⁹. L'APG représente les quatre populations autochtones qui habitent la région que traverserait le PGM¹³⁰.

Le gouvernement fédéral, dans son budget de 2006, créait le fonds d'atténuation des effets du projet gazier Mackenzie, à hauteur de 500 millions de dollars, dans le but d'atténuer les effets sociaux des activités de développement liées au projet envisagé, au cours des phases de planification, de construction et d'exploitation, de même que pour tirer parti des possibilités qui découleraient du PGM¹³¹. Dans le budget de janvier 2009, l'aide financière annoncée à l'appui du Nord comportait (parmi d'autres affectations) 37,6 millions de dollars au cours de l'exercice

¹²⁶ Jody Snortland Pellissey, *Délibérations du comité*, 23 septembre 2009.

¹²⁷ Amy Thompson, *Délibérations du comité*, 23 septembre 2009.

¹²⁸ Les pétrolières Imperial Oil Resources Limited, Imperial Oil Resources Ventures Limited, Shell Canada Limitée, à titre d'associé directeur de Shell Canada Energy (appelée Shell), ConocoPhillips Canada (North) Limited et ConocoPhillips Northern Partnership (collectivement appelées ConocoPhillips), ExxonMobil Canada Properties (appelée ExxonMobil).

¹²⁹ D'une longueur approximative de 1 300 kilomètres, le PGM comprendrait l'exploitation du gaz naturel côtier du delta du Mackenzie (trois gisements de gaz naturel), des gazoducs collecteurs pour le gaz naturel non traité, une installation de traitement près d'Inuvik et un gazoduc (le pipeline de la vallée du Mackenzie) pour transporter le gaz jusqu'aux marchés, entraversant la vallée du Mackenzie jusqu'au Nord de l'Alberta.

¹³⁰ Il s'agit des régions désignées des Inuvialuits, des Gwich'in, du Sahtu et du territoire des Premières nations Dehcho (environ 40 % du tracé envisagé pour le pipeline traverserait ce territoire). CEC, *Rapport*, Chapitre 1, décembre 2009, p. 6.

¹³¹ Patrick Borbey, *Délibérations du comité*, 26 mars 2009; MAINC, Document d'information – Projet gazier Mackenzie, <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/is/mgp-fra.asp>.

2009-2010 pour appuyer les évaluations environnementales, la coordination de la réglementation, la recherche scientifique et les consultations des Autochtones sur le PGM¹³².

Le Mackenzie déverse dans son embouchure d'énormes quantités d'eau riche en matières nutritives, créant un habitat unique qu'utilisent les mammifères marins, qui vivent dans l'estuaire du fleuve et le long des côtes de la mer de Beaufort, et les poissons anadromes au cours de leurs longues migrations vers le Mackenzie et de celui-ci vers ses tributaires. Il n'est pas étonnant que les effets cumulatifs éventuels¹³³ du PGM aient été une source de vives inquiétudes pour le Comité (Inuvialuit) mixte de gestion de la pêche.

Certains témoins ont indiqué au comité que les promoteurs du projet prétendre que celui-ci n'aurait aucun effet cumulatif important et que, par conséquent, ils ne voyaient pas la nécessité d'en effectuer une surveillance¹³⁴. Le CMGP préconisait l'établissement d'un programme approfondi de surveillance aquatique le long du fleuve Mackenzie et piloté par une seule agence. Le financement du programme serait assuré par le gouvernement et l'industrie¹³⁵.

À propos du projet gazier Mackenzie, il existe une vaste gamme d'activités envisagées qui pourraient avoir des répercussions sur le poisson et les mammifères marins. Selon le MPO, les effets négatifs cumulatifs potentiels sur l'habitat du poisson sont notamment les changements dans les passes migratoires dans les tributaires, les changements de niveau des plans d'eau et des débits d'eau, des changements dans les concentrations de sédiments dans l'eau et des changements physiques dans les canaux, provoqués par la multiplication des infrastructures¹³⁶. En outre, la construction, l'exploitation et l'entretien des centaines d'ouvrages de franchissement des cours d'eau, pour les routes et les pipelines¹³⁷, le dragage pour la navigation et les prélèvements d'eau auraient des effets cumulatifs. Dans les zones marines, les

¹³² Ministère des Finances, *Le budget de 2009 : Le Plan d'action économique du Canada*, 27 janvier 2009.

¹³³ Les effets environnementaux cumulatifs sont la conséquence d'actions qui, bien que mineures individuellement, s'accumulent et produisent un effet global plus grand au fil du temps.

¹³⁴ L'évaluation des effets cumulatifs faite par les promoteurs se trouve dans le volume 5, section 12, de leur Énoncé des incidences environnementales (EIE). Voir l'EIE du projet gazier Mackenzie, http://www.mackenziegasproject.com/theProject/regulatoryProcess/applicationSubmission/Documents/MGP_EIS_Vol5_%20Part_F_Section_12_S.pdf.

¹³⁵ Burton Ayles et Vic Gillman, *Délibérations du comité*, 6 octobre 2009.

¹³⁶ MPO, Chapitre 7 : Présentation au CEC sur les effets cumulatifs, 7 août 2007, http://www.ngps.nt.ca/result_f.asp.

¹³⁷ Le nombre de franchissements serait d'environ 700, des gisements de collecte du delta du Mackenzie jusqu'au terminal du pipeline dans le Nord de l'Alberta.

baleines et les phoques pourraient être affectés par les bruits sous-marins découlant d'une augmentation de la circulation des navires et des barges¹³⁸.

Le MPO affirme être confiant de pouvoir gérer les effets cumulatifs du PGM par ses programmes régionaux de gestion et par les dispositions de la *Loi sur les pêches* concernant la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution.

L'article 35 de la Loi interdit, sauf sur autorisation du ministre des Pêches et des Océans, toute entreprise ou tout ouvrage qui entraînerait une détérioration, destruction ou perturbation (DDP) de l'habitat du poisson¹³⁹. Pour éviter toute DDP de l'habitat du poisson, le meilleur moyen est de dégager les problèmes et de préparer et de mettre en œuvre des mesures d'atténuation. Par contre, si les mesures d'atténuation sont insuffisantes ou impossibles à appliquer, la Politique de gestion de l'habitat du poisson (appelée politique sur l'habitat) contient des directives touchant la délivrance d'autorisations. En vertu de l'objectif de conservation exprimé à la politique, il faut maintenir la capacité de production actuelle des habitats existants en application du principe directeur « aucune perte nette »; les pertes d'habitat doivent être compensées par des mesures de compensation d'habitat¹⁴⁰.

Selon le MPO, le PGM aurait aussi pour effet d'accroître l'accès aux pêches par suite de la construction des routes et autres ouvrages le long du tracé envisagé pour le pipeline, ce qui accroîtrait les pressions dues à la pêche, notamment la pêche à la ligne récréative¹⁴¹. Parmi les mesures d'atténuation dont dispose le Ministère, mentionnons, par exemple, une diminution des limites de prises et du nombre de poissons à posséder, l'établissement d'interdictions saisonnières de pêche et l'intensification des mesures d'exécution, parmi d'autres possibilités.

Fait intéressant à signaler, le 30 décembre 2009, la Commission d'examen conjointe (CEC), composée de sept membres et créée pour examiner le projet et en évaluer les

¹³⁸ MPO, Chapitre 7 : Présentation au CEC sur les effets cumulatifs, 7 août 2007.

¹³⁹ Voir MPO, Centre et Arctique, « Énoncés opérationnels, examens et autorisations », <http://www.dfo-mpo.gc.ca/regions/central/habitat/os-ao/index-fra.htm>. L'article 36 de la Loi interdit le dépôt de substances nocives dans les eaux fréquentées par le poisson, sauf autorisation par voie de règlement pris en vertu de la *Loi sur les pêches* ou autre règlement fédéral. L'administration de l'article 36 relève du ministère de l'Environnement du Canada. Environnement Canada est partie aux évaluations environnementales et aux approbations réglementaires des projets dans le Nord, participant à titre d'organisme de réglementation et fournissant des spécialistes et des consultants experts. Cheryl Baraniecki, gestionnaire, Évaluations environnementales, Environnement Canada, *Délibérations du comité*, 21 septembre 2009.

¹⁴⁰ Voir MPO, *La Politique de la gestion de l'habitat du poisson*, http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans-habitat/habitat/policies-politique/management-gestion_f.asp.

¹⁴¹ MPO, Chapitre 7 : Présentation au CEC sur les effets cumulatifs, 7 août 2007.

effets potentiels, a publié un rapport de 679 pages intitulé *Pour garantir l'avenir du Nord canadien*¹⁴². Le rapport, dont le parachèvement a nécessité trois ans de plus que prévu, repose sur une vaste somme de données techniques et de renseignements recueillis auprès de 558 intervenants au cours des audiences publiques tenues dans 26 localités.

En bref, la CEC arrivait à la conclusion que le PGM offrirait globalement des avantages précieux et durables tout en évitant les répercussions environnementales néfastes, à la condition d'appliquer intégralement les 176 recommandations de la Commission¹⁴³. La Commission, notamment :

- a recommandé que le gouvernement fédéral « participe aux activités et utilise le financement nécessaire pour mettre en œuvre les engagements qu'il a déjà pris, notamment celui de respecter ses obligations au titre de la *Loi sur espèces en péril*, de la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie* et de la *Protected Areas Strategy*¹⁴⁴;
- a concentré ses recommandations sur la nécessité de se préparer à faire face aux effets cumulatifs du PGM, en même temps qu'à ceux des aménagements futurs¹⁴⁵;
- préconisait la mise en œuvre et le financement complets du Programme de surveillance des effets cumulatifs (PSEC)¹⁴⁶ dans les Territoires du Nord-Ouest exigé par la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*;
- a recommandé que, dans les six mois suivant la date de la réponse du gouvernement fédéral au rapport de la Commission, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien prenne toutes les mesures nécessaires pour élargir l'application juridique

¹⁴² La Commission et son mandat ont été établis par accord entre les parties légalement responsables des évaluations environnementales le long du tracé envisagé pour le projet : l'Office d'examen des répercussions environnementales de la vallée du Mackenzie, les Inuvialuits, représentés par le Conseil de gestion de la chasse Inuvialuit, ainsi que le ministre fédéral de l'Environnement.

¹⁴³ La décision officielle d'approbation du PGM appartient à l'Office national de l'énergie, qui devrait rendre sa décision en septembre 2010. La CEC s'est concentrée sur les questions environnementales, socio-économiques et culturelles du PGM. L'ONÉ, qui a analysé d'autres aspects (p. ex. ingénierie, sécurité et questions économiques) rendra sa décision à savoir si le PGM est dans l'intérêt public, lorsqu'il aura reçu la réponse du gouvernement du Canada au rapport de la CEC.

¹⁴⁴ CEC (2009), *Pour garantir l'avenir du Nord canadien*, Sommaire exécutif, p. 3.

¹⁴⁵ *Ibid.*, p. 5.

¹⁴⁶ Le Programme de surveillance des effets cumulatifs (PSEC) dans les Territoires du Nord-Ouest est une exigence figurant aux accords sur les revendications territoriales des Gwich'in, du Sahtu et des Tlicho et à la *Loi sur la gestion des ressources de la vallée du Mackenzie*. Voir PSEC, <http://www.nwtcimp.ca/>.

du PSEC à la région désignée des Inuvialuits (RDI), faisant ainsi du programme une exigence prévue par la loi dans l'ensemble des Territoires du Nord-Ouest;

- a recommandé que Pêches et Océans Canada décrive son approche stratégique pour la gestion du grand nombre d'ouvrages de franchissement de cours d'eau du PGM et qu'il mette cette approche à la disposition de tous dans les trois mois suivants la date de la réponse du gouvernement au rapport de la Commission¹⁴⁷.

Plus récemment, dans le budget de 2010, on réservait des fonds de huit millions de dollars sur deux ans au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, pour appuyer la tenue d'une surveillance environnementale et la préparation des rapports afférents, ainsi que la collecte de données de base par l'entremise du PSEC dans les Territoires du Nord-Ouest et du Programme général de surveillance du Nunavut¹⁴⁸.

Recommandation 7 :

Le comité recommande que le gouvernement du Canada mette à disposition un financement suffisant et stable à long terme pour mettre en application le programme de surveillance des effets cumulatifs, tel que recommandé par la Commission d'examen conjointe du projet gazier Mackenzie.

Recommandation 8 :

Le comité recommande que le gouvernement du Canada veuille à ce que le programme du ministère des Pêches et Océans sur l'habitat du poisson dans l'Ouest de l'Arctique bénéficie d'un financement adéquat.

F. Projets d'exploitation dans la mer de Beaufort

Le projet gazier Mackenzie devrait amplifier le potentiel commercial des gisements de pétrole extracôtiers dans la mer de Beaufort, qui a été le théâtre d'une intense activité d'exploration (sismographique), mais où aucun forage n'a été jusqu'à maintenant autorisé¹⁴⁹.

¹⁴⁷ CEC (2009), *Pour garantir l'avenir du Nord canadien*, recommandation 9-2, p. 235.

¹⁴⁸ Ministère des Finances du Canada, *Budget de 2010*, Chapitre 3.3 : Tirer parti de solides assises économiques, Surveillance environnementale communautaire dans le Nord, <http://www.budget.gc.ca/2010/plan/chap3c-fra.html#a64>.

¹⁴⁹ Sauf dans le cas de la production locale de gaz d'un gisement côtier près d'Inuvik, aucun gisement de gaz ou de pétrole n'a été mis en valeur dans la région du delta du Mackenzie et de la mer de Beaufort.

En juin 2008, le gouvernement fédéral a reçu un nombre record de soumissions à l'égard de baux extracôtiers d'exploration pétrolière et gazière dans la mer de Beaufort, notamment une soumission de 1,2 milliard de dollars concernant les droits d'exploration d'une zone extracôtière de 611 000 hectares. Le service américain de gestion des minéraux (US Minerals Management Service) a conclu en 2008 une vente de baux extracôtiers totalisant près de 2,7 milliards de dollars américains dans la partie américaine de l'Arctique.

Les participants aux rencontres du comité ont souvent fait remarquer que la mer de Beaufort et les zones côtières adjacentes constituent un habitat important pour le béluga, espèce d'importance régionale et internationale¹⁵⁰. Chassé avant tout dans les collectivités de Tuktoyaktuk, d'Aklavik, d'Inuvik et de Paulatuk, le béluga a une importance culturelle pour les Inuvialuits et est en même temps une espèce extrêmement importante pour leur subsistance. Le comité a appris que le Plan de gestion du béluga de la mer de Beaufort (PGBMB) avait permis de régler un certain nombre de problèmes de gestion essentiels pour les utilisateurs industriels souhaitant mener des activités dans la mer de Beaufort (p. ex. exploration pétrolière et gazière et projets d'exploitation, levés sismiques et bathymétriques et circulation des navires)¹⁵¹. L'observation du PGBMB est volontaire, mais il bénéficie d'un large appui.

On a souvent dit au comité qu'il ne s'agit pas de savoir s'il y aura exploitation des ressources extracôtières, mais plutôt quand cela se produira. Duane Smith, vice-président de l'IRC, a rappelé que même s'il est dans l'intérêt du Canada que les ressources extracôtières soient mises en valeur, il est également dans l'intérêt national de veiller à réduire au maximum les effets négatifs éventuels qui peuvent en résulter¹⁵². À ce propos, il a été question, dans les discussions du comité, de trois grandes initiatives régionales, à savoir :

- l'initiative d'évaluation environnementale régionale de Beaufort (ERB) qui, a-t-on appris, était au stade de la planification¹⁵³;

¹⁵⁰ Le béluga de la mer Beaufort migre de la mer de Béring en passant par le détroit de Béring et la mer de Tchoukotka et vers l'est jusqu'à la mer de Beaufort et traverse l'est le delta du Mackenzie (où les bélugas socialisent, élèvent leurs petits, muent et se nourrissent) pour enfin atteindre les eaux des îles occidentales de l'Archipel arctique canadien. Les baleines sont chassées en Russie, en Alaska et au Canada.

¹⁵¹ Le plan est l'aboutissement d'un effort conjoint du MPO, du Comité mixte de gestion de la pêche, des organisations de chasseurs et de trappeurs touchées, et du Conseil Inuvialuit de gestion du gibier. Le béluga de la mer de Beaufort n'est pas une espèce en péril au sens de la loi.

¹⁵² *Délibérations du comité*, 23 septembre 2009.

¹⁵³ Cheryl Baraniecki, *Délibérations du comité*, 21 septembre 2009.

- le plan d'action régional stratégique sur la mer de Beaufort (BSSrPA), cadre multi-intervenants visant à faciliter la préparation des activités d'exploration et d'exploitation des ressources extracôtières et à les orienter¹⁵⁴;
- l'Initiative de planification de la gestion intégrée de la mer de Beaufort (IPGIMB), mécanisme intergouvernemental régional multi-intervenants de planification.

Le comité a beaucoup entendu parler de l'IPGIMB, dont l'objectif est d'élaborer et de mettre en œuvre un plan intégré de gestion des océans (PGIO) pour la zone élargie de gestion océanique (ZEGO) de la mer de Beaufort¹⁵⁵. La ZEGO de la mer de Beaufort, qui englobe la partie maritime de la région désignée des Inuits, est l'une des cinq zones prioritaires dégagées par le gouvernement fédéral pour le Canada. L'objectif de la gestion intégrée est d'améliorer le processus décisionnel (p. ex. veiller à ce que les décisions soient plus efficaces à long terme, ne soient pas conflictuelles et reposent sur une base de connaissances communes)¹⁵⁶.

Selon les témoignages reçus par le comité, le Comité de coordination régional (CCR) de la mer de Beaufort, qui supervise la mise en œuvre du plan de gestion intégrée de la ZEGO de la mer de Beaufort¹⁵⁷, fonctionne très bien en tant que mécanisme de coordination. Les membres du CCR sont : l'IRC, le Conseil Inuvialuit de gestion du gibier, le Comité mixte de gestion de la pêche¹⁵⁸, les gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, le MPO, Ressources naturelles Canada, Transports Canada, Environnement Canada, l'Agence Parcs Canada et le MAINC. La tribune principale de participation des intervenants est le Partenariat de la mer de Beaufort (PMB)¹⁵⁹ et ce dernier et le Comité de coordination régional reçoivent l'appui de divers groupes de travail (p. ex. sur le savoir traditionnel).

¹⁵⁴ *Beaufort Sea Strategic Regional Plan of Action*, version provisoire, juin 2007, http://www.ngps.nt.ca/Upload/Intervenors/Joint%20Secretariat/BSSrPA_Interim_Draft_3Jul07.pdf.

¹⁵⁵ Voir Partenariat de la mer de Beaufort, « Beaufort Sea Large Ocean Management Area: A Brief Overview », <http://www.beaufortseapartnership.ca/bslom.html>; MPO, « Programme des océans », <http://www.dfo-mpo.gc.ca/regions/central/oceans/index-fra.htm>.

¹⁵⁶ Voir MPO, « Gestion intégrée, Raison d'être », <http://www.dfo-mpo.gc.ca/oceans/management-gestion/integratedmanagement-gestionintegree/purpose-but-fra.htm>.

¹⁵⁷ Voir Partenariat de la mer de Beaufort, « Comité de coordination régional », <http://www.beaufortseapartnership.ca/regional.html>.

¹⁵⁸ L'IRC a la charge des intérêts communs des Inuvialuits. Le Conseil Inuvialuit de gestion du gibier représente les intérêts collectifs des Inuvialuits dans la faune, tandis que le Comité mixte de gestion de la pêche aide le gouvernement du Canada et les Inuvialuits à administrer les pêcheries.

¹⁵⁹ Voir Partenariat de la mer de Beaufort, <http://www.beaufortseapartnership.ca/bsp.html>.

L'une des grandes initiatives dans la ZEGO de la mer de Beaufort est un projet de zone marine protégée (ZMP) sous le régime de la *Loi sur les océans*¹⁶⁰. Le comité a appris, au cours de ses discussions, que trois secteurs de l'estuaire du Mackenzie où les bélugas se réunissent l'été (Niaqunnaq, Okeevik et Kittigaryuit) ont été sélectionnées afin d'être inclus dans la ZMP envisagée¹⁶¹. Connue sous le nom de Tarium Nirytutait¹⁶², la ZMP permettrait de conserver et de protéger les ressources biologiques présentes dans la zone, notamment le béluga et ses habitats. Conformément à ce qui a été proposé, le Comité (Inuvialuit) mixte de gestion de la pêche administrerait la nouvelle zone protégée¹⁶³.

Très favorable aux diverses initiatives de planification touchant la mer de Beaufort, le Comité mixte de gestion de la pêche a toutefois insisté pour rappeler que « la planification ne signifie pas la mise en œuvre¹⁶⁴ ». Le CMGP a demandé au gouvernement fédéral de finaliser officiellement le projet de ZPM de Tarium Nirytutait, qui en est dans sa neuvième année de préparation¹⁶⁵. Sa mise en œuvre intégrale servirait grandement la souveraineté canadienne, a-t-on dit au comité, et prouverait à tous que le Canada ne plaisante pas quand il s'agit de protéger l'environnement de l'Arctique¹⁶⁶.

Le CMGP a également rappelé la nécessité que les Inuvialuits aient le même contrôle que le Nunavut sur la pêche commerciale dans les eaux marines. Au Nunavut, les droits de chasse et de pêche dont bénéficient les Inuits en ce qui a trait au fonctionnement des divers offices de cogestion établis en vertu de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut de 2003 sont, sur le plan géographique, définis comme coïncidant avec l'étendue vers le large de la limite de 12 miles du Canada¹⁶⁷. En vertu de la Convention définitive des Inuvialuit de 1984 (CDI), par contre, les droits des Inuvialuits à toute pêcherie future adjacente seraient les mêmes que pour tout autre Canadien¹⁶⁸.

¹⁶⁰ En vertu de la *Loi sur les océans*, le ministre des Pêches et des Océans doit diriger et coordonner la préparation et la mise en œuvre d'un réseau national de ZPM.

¹⁶¹ La ZPM correspond à la zone de gestion du béluga 1(a) du plan de gestion du béluga de la mer de Beaufort.

¹⁶² Partenariat de la mer de Beaufort, « Tarium Nirytutait Marine Protected Area », http://www.beaufortseapartnership.ca/tnmp_area.html.

¹⁶³ Vic Gillman, *Délibérations du comité*, 6 octobre 2009.

¹⁶⁴ Burton Ayles, *Délibérations du comité*, 6 octobre 2009.

¹⁶⁵ Vic Gillman, *Délibérations du comité*, 6 octobre 2009.

¹⁶⁶ Burton Ayles, *Délibérations du comité*, 6 octobre 2009.

¹⁶⁷ Voir CSPPPO (juin 2009), Annexe 1 (Description du cadre de gestion des pêches et de l'ARTN).

¹⁶⁸ Burton Ayles, *Délibérations du comité*, 6 octobre 2009.

M. Ayles a expliqué au comité que lors de sa signature en 1984, la CDI avait comme priorité de gestion la récolte de baleines boréales et de bélugas dans la mer de Beaufort. En même temps, on n'avait prévu aucune activité en matière de pêche commerciale. Par contre, en raison du changement climatique, des zones auparavant inaccessibles parce que couvertes de glace pourraient bientôt devenir intéressantes pour ceux qui pratiquent la pêche commerciale, tant les Canadiens que les étrangers.

Les Inuvialuits ne demandent pas que l'on modifie leur entente sur les revendications territoriales globales, mais plutôt que l'on fasse une entente complémentaire¹⁶⁹. Le comité a eu connaissance de pourparlers en cours avec le MPO sur la façon d'offrir aux Inuvialuits un meilleur contrôle sur toute pêcherie commerciale future. Le comité appuie fermement la pratique de la cogestion dans la région désignée des Inuvialuits afin d'offrir aux Inuvialuits un meilleur contrôle sur les questions qui les touchent, en même temps qu'un moyen de renforcer les allégations de souveraineté du Canada dans la région.

Recommandation 9 :

Le comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans, de concert avec les Inuvialuits, prépare une entente accordant à ces derniers un rôle clé dans la prise de décisions concernant toute activité future de pêche commerciale dans la région des Inuvialuits, y compris sur l'attribution des quotas de pêche commerciale.

Recommandation 10 :

Le comité recommande que le ministère des Pêches et des Océans accélère le processus d'approbation de la zone de protection marine de Tarium Niryutait. Le Ministère doit également fournir au Comité mixte de gestion de la pêche des ressources suffisantes pour administrer la ZPM.

Recommandation 11 :

Le comité recommande au gouvernement du Canada d'attribuer au ministère des Pêches et des Océans le financement dont il a besoin pour mettre entièrement en œuvre ses initiatives de planification intégrée dans l'Ouest de l'Arctique.

¹⁶⁹ *Ibid.*

G. Questions bilatérales canado-américaines

Le 24 septembre 2009, dans le cadre de ses travaux d'appréciation des faits, le comité a rencontré de façon informelle à Juneau, Alaska, les hauts représentants de la *National Oceanic and Atmospheric Administration*, le principal organe fédéral de gestion des pêches aux États-Unis. Le comité a aussi rencontré le département de la Pêche et de la Chasse de l'Alaska (*Alaska Department of Fish and Game*)¹⁷⁰, l'agence de gestion des pêches de l'État.

L'Alaska a de longs antécédents en matière de récolte et de transformation des produits de la mer. L'industrie de la pêche est l'employeur privé le plus important de l'État. Après le pétrole et le gaz naturel, les produits de la mer sont le principal produit d'exportation. À l'échelle nationale, l'Alaska intervient habituellement pour plus de la moitié du volume total des mises à quai de poisson aux États-Unis. En 2008, l'Alaska devançait tous les autres États américains pour la quantité (plus de 2 millions de tonnes métriques) et la valeur (1,7 milliard de dollars américains) des prises de poisson¹⁷¹.

L'une des questions soulevées au cours des discussions du comité est le litige de longue date sur la frontière maritime entre les États-Unis et le Canada dans la mer de Beaufort¹⁷², où il ne se fait actuellement pas de pêche commerciale. La position du Canada est que la ligne maritime entre le Yukon et l'Alaska est un prolongement de la limite terrestre le long du 141^e méridien. Pour sa part, notre voisin du Sud soutient que la frontière devrait s'étendre le long

¹⁷⁰ Le département de la Chasse et de la Pêche de l'Alaska a pouvoir de gestion sur la pêche au saumon, au hareng et aux crustacés, tandis que le gouvernement fédéral des É.-U. a pouvoir de gestion sur la pêche au poisson de fond, sauf en deçà de trois miles nautiques de la côte. L'Alaska a assumé le contrôle de gestion de ses ressources de pêche adjacente peu après son accession à la qualité d'État, en 1959. Le principal organisme fédéral est le National Marine Fisheries Service. Les plans fédéraux de gestion des pêches pour la région s'étendant de trois miles à 200 miles de la côte relèvent d'un organisme de 11 membres, le conseil de gestion de la pêche du Pacifique nord (North Pacific Fishery Management Council).

¹⁷¹ (É.-U.) National Marine Fisheries Service, *Fisheries of the United States 2008*, Current Fishery Statistics No. 2008, juillet 2009, p. vii. La pêche à la goberge est la plus importante aux É.-U. par le volume. Le poisson est consommé largement aux États-Unis sous forme de bâtonnets de poisson, sandwiches de poisson, poisson et frites et produits dérivés du surimi.

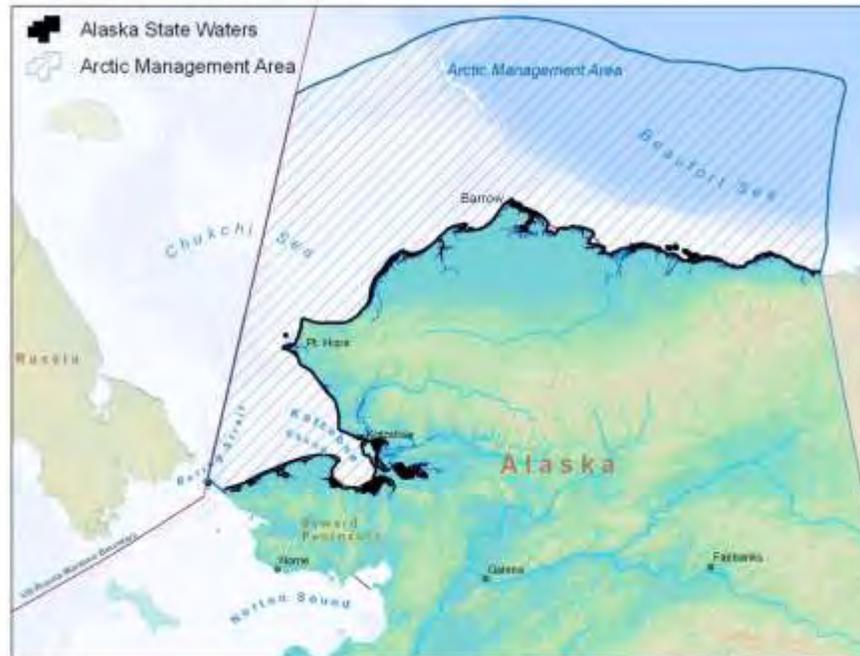
¹⁷² Plus au sud, il existe un autre litige avec les États-Unis concernant l'entrée Dixon (au nord des îles de la Reine-Charlotte). La position du Canada est que ce qu'il est convenu d'appeler « ligne A-B » tirée par un traité de 1903 sur les frontières de l'Alaska constitue la limite maritime internationale. La position des É.-U. est que la ligne A-B visait seulement à désigner quelles îles appartenaient à quel pays et que la limite maritime est une ligne équidistante entre les îles. Concernant l'application des lois sur la pêche dans les eaux contestées, le comité a appris qu'il existe entre le Canada et les États-Unis une entente selon laquelle chaque pays applique ses propres lois sur la pêche contre ses propres navires et non contre ceux de l'autre État.

d'un tracé équidistant par rapport aux côtes des deux pays. Cette différence crée une zone contestée en forme de coin d'approximativement 6 250 miles nautiques dans la mer de Beaufort.

S'il y a finalement exploitation des ressources d'hydrocarbures et des pêches dans la zone contestée, le désaccord entre le Canada et les États-Unis pourrait devenir plus sérieux. L'un des facteurs qui compliquent le litige est la Convention définitive des Inuvialuit de 1984, qui repose sur la définition canadienne de la frontière maritime.

Puisque l'on prévoit que l'intérêt pour la pêche commerciale dans les eaux de l'Arctique augmentera au fil du recul de la glace provoqué par le changement climatique, le secrétaire américain au Commerce a approuvé un nouveau plan de gestion de la pêche pour les ressources de poisson de la zone de gestion de l'Arctique (Arctic Fishery Management Plan, ou AFMP) en août 2009. Un moratoire de 10 ans interdit la pêche commerciale dans une zone de 200 000 miles carrés des eaux de l'océan Arctique dans la zone économique exclusive des É.-U. au nord de l'Alaska, dans la mer de Beaufort et la mer de Tchoukotka, jusqu'à ce que les chercheurs aient pu réunir suffisamment de renseignements sur le poisson et l'environnement marin pour appuyer la gestion de pêches durables (voir la Figure 4).

Figure 4 – Zone couverte par l’AFMP des É.-U.



Alaska State Waters	Eaux territoriales de l’Alaska
Arctic Management Area (x2)	Zone de gestion de l’Arctique (x2)
Beaufort Sea	Mer de Beaufort
Chukchi Sea	Mer de Tchoukotka
Bering Strait	Détroit de Béring
Kotzebue Sound	Détroit de Kotzebue
Seward Peninsula	Péninsule de Seward
Norton Sound	Détroit de Norton
Russia	Russie
Alaska	Alaska
US-Russia Maritime Boundary	Frontière maritime russo-américaine

Source : NOAA, « Secretary of Commerce Gary Locke Approves Fisheries Plan for Arctic », communauté sur les pêches, 20 août 2009,

<http://www.fakr.noaa.gov/newsreleases/2009/arctic092009.htm>

Fait important pour le Canada, la zone de gestion visée par l’AFMP comprend la partie contestée de la mer de Beaufort revendiquée par le Canada et les États-Unis.

L’AFMP régit la pêche commerciale pour toutes les populations de poissons à nageoires, de crustacés et autres ressources marines vivantes, sauf la pêche commerciale au

saumon du Pacifique et au flétan du Pacifique. La pêche au saumon, aux poissons de fond et aux crustacés dans les eaux de l'Alaska à l'intérieur de la zone de trois miles nautiques de la côte n'est pas touchée, non plus que la chasse ou la pêche de subsistance. L'AFMP adopte l'approche de précaution à tout développement de la pêche commerciale dans une zone où il n'y en avait pas par le passé et énonce les règles concernant toute nouvelle pêche en Arctique qui pourrait être approuvée à l'avenir. Le saida (morue polaire), le navaga jaune et le crabe des neiges sont mentionnés en tant qu'espèces cibles probablement viables pour la pêche commerciale dans la zone¹⁷³.

Dans son mémoire présenté au comité le 16 juin 2009, à Ottawa, M^{me} Betsy Baker¹⁷⁴, que le comité avait invitée afin d'obtenir un point de vue américain non gouvernemental sur les questions marines de l'Arctique, précisait que, dans l'AFMP, la National Oceanic and Atmospheric Administration des É.-U. avait adopté une approche de précaution afin de réunir des données de base sur la mer de Beaufort et la mer de Tchoukotka. Elle a ajouté que le Minerals Management Service (service de gestion des minéraux) des É.-U. part de l'hypothèse que les activités d'exploitation peuvent se produire en l'absence de données de base générales¹⁷⁵.

En ce qui a trait au Canada, les porte-parole du MPO ont mentionné au comité que l'approche au développement de la pêche dans la région repose également sur le principe de précaution, surtout en raison du peu de ressources dont le Ministère dispose pour la recherche¹⁷⁶.

Rappelant que l'AFMP avait récemment attiré l'attention des journalistes et des politiques, Burton Ayles, du CMGP, a précisé au comité que le Comité mixte consulte depuis nombre d'années les chasseurs et les pêcheurs inuvialuits sur la possibilité que se développe une pêche commerciale à grande échelle dans la mer de Beaufort. Selon M. Ayles, les préoccupations augmentent¹⁷⁷ et le CMGP souhaite que l'on prenne d'autres mesures de protection du côté

¹⁷³ Le conseil de gestion des pêcheries du Pacifique Nord a recommandé l'adoption de l'AFMP en février 2009. Voir (É.-U.) National Oceanic and Atmospheric Administration, National Marine Fisheries Service, « Arctic Fisheries », <http://www.fakr.noaa.gov/sustainablefisheries/arctic/>.

¹⁷⁴ Betsy Baker est professeure associée de droit à la Vermont Law School.

¹⁷⁵ Betsy Baker, mémoire présenté au comité, 16 juin 2009. Le Minerals Management Service du département de l'Intérieur, soit l'agence américaine responsable des baux gaziers et pétroliers, a lancé des programmes de baux concernant des droits d'exploration et d'exploitation dans la région. Le dernier appel d'offres de baux, en 2007, a suscité un record de 2,7 milliards de dollars américains.

¹⁷⁶ Burt Hunt, *Délibérations du comité*, 12 mai 2009. L'approche de précaution, ou prévention, est définie à la *Loi sur les océans* comme « pêcher par excès de prudence ».

¹⁷⁷ Burton Ayles, *Délibérations du comité*, 6 octobre 2009.

canadien de la mer de Beaufort afin de protéger la ressource halieutique d'activités destructrices comme celles que l'on a observées ailleurs dans le monde¹⁷⁸.

Sur la question de savoir si le Canada doit imposer une interdiction de pêche analogue à celle de l'AFMP, le président du CMGP, Vic Gillman, voyait dans le moratoire un outil éventuel à la disposition du Canada. L'idée de ne pas autoriser la pêche exploratoire avant de mener d'abord des études scientifiques serait, à son avis, très utile pour désamorcer le problème¹⁷⁹.

Un autre point soulevé au cours de la discussion du comité était celui des prises accessoires de saumon quinnat des chalutiers pélagiques américains qui pêchent la goberge dans la mer de Béring¹⁸⁰.

Le saumon du Pacifique vient des rivières et fleuves du Canada et des États-Unis et, puisque c'est un grand migrateur, il peut être visé par les pêches de l'autre pays. Dans l'Ouest de l'Arctique, le saumon quinnat du Yukon est une espèce de valeur de part et d'autre de la frontière Alaska-Yukon. Approximativement 50 % du saumon quinnat du fleuve Yukon provient des eaux canadiennes.

On croit que les prises accessoires sont l'un des grands facteurs participant au déclin du saumon quinnat du fleuve Yukon, déclin constaté depuis plusieurs années¹⁸¹. À compter de 2002, les prises accessoires annuelles ont augmenté, atteignant un sommet d'environ 122 000 poissons en 2007¹⁸². Ce pic a été suivi par une baisse marquée en 2008 et en 2009 (voir la Figure 5), que l'industrie américaine attribue à une gestion plus efficace de la pêche.

¹⁷⁸ Vic Gillman, *Délibérations du comité*, 6 octobre 2009.

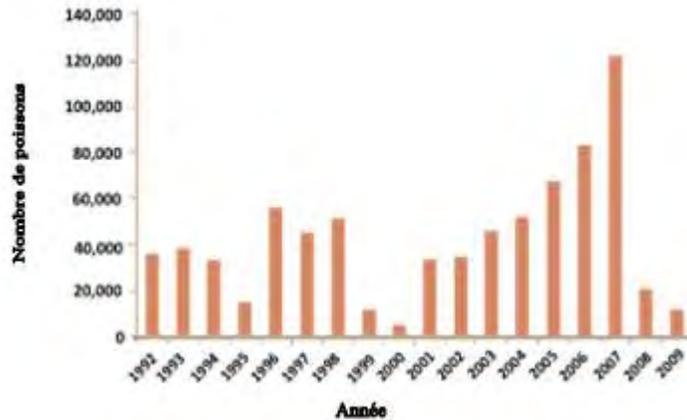
¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ National Oceanic and Atmospheric Administration, Fisheries, « Bering Sea Chinook Salmon Bycatch Management », <http://www.fakr.noaa.gov/sustainablefisheries/bycatch/default.htm>.

¹⁸¹ Les forces naturelles (p. ex. changements dans les conditions prévalant dans les océans et les cours d'eau, notamment changements défavorables des températures et des sources d'aliments) peuvent également être responsables du déclin.

¹⁸² Voir North Pacific Fishery Management Council, octobre 2009, http://www.fakr.noaa.gov/npfmc/current_issues/bycatch/Chinookbycatchdata909.pdf. Le saumon quinnat pris par les pêcheurs américains de goberge est classé espèce interdite. Le poisson ne peut être vendu et est soit rejeté (jeté par-dessus bord) ou donné aux banques alimentaires et gîtes dans le cadre d'un Prohibited Species Donation Program (programme de dons d'espèces interdites).

Figure 5 – Prises accessoires de saumon quinnat, 1992–2009



Source : Becca Robbins Gisclair, Yukon River Drainage Fisheries Association, « Salmon Bycatch Management in the Bering Sea Pollock Fishery », exposé, réunion du Comité du fleuve Yukon, décembre 2009, p. 3, <http://yukonriverpanel.com/salmon/wp-content/uploads/2009/03/bycatch-presentation-dec-2009.pdf>.

Conclu en 2001, le Traité sur le saumon du fleuve Yukon établit le cadre dans lequel le Canada et les États-Unis travaillent de concert à la conservation et la gestion du saumon du fleuve Yukon. Les cibles d'échappée sont fixées de façon à permettre au poisson de retourner aux lieux de frai. Le comité constate qu'au paragraphe 12 du traité, il est précisé que les parties continueront à déployer des efforts pour augmenter le passage en eaux vives du saumon dans le fleuve Yukon en réduisant les prises et prises accessoires de saumon du fleuve Yukon : « Les parties poursuivent leurs efforts pour augmenter la remonte en rivière du saumon originaire du fleuve Yukon en réduisant les prises marines et les prises accessoires de saumon du fleuve Yukon. Elles conviennent de mieux définir et quantifier ces prises et ces prises accessoires et d'entreprendre des efforts pour en réduire le nombre¹⁸³ ».

Le comité a appris que l'objectif d'échappée pour le saumon quinnat d'origine canadienne et établi dans le cadre du Traité sur le saumon du fleuve Yukon n'a pas été atteint, ni en 2007, ni en 2008. L'objectif a été toutefois atteint en 2009, mais uniquement parce que l'on a sévèrement restreint la récolte : il n'y a pas eu de pêche commerciale en Alaska, la pêche de

¹⁸³ Le Traité sur le saumon du fleuve Yukon est le chapitre 8 du Traité de 1985 sur le saumon du Pacifique et, par conséquent, a le même effet qu'un traité international. Le traité peut être consulté à l'adresse : <http://www.treaty-accord.gc.ca/text-texte.asp?lang=fra&id=104946>.

subsistance dans l'État a été réduite de 50 %, les Premières nations du Canada ont adopté un rigoureux programme de conservation et les pêches commerciales et domestiques canadiennes ont été fermées pendant la plus grande partie de la saison. En Alaska, les restrictions ont suscité, de la part du secrétaire américain au Commerce, Gary Locke, une déclaration de catastrophe fédérale en matière de pêche¹⁸⁴.

Lors d'une séance d'information à Juneau, les porte-parole du National Marine Fisheries Service des É.-U. ont informé le comité que le North Pacific Fishery Management Council des É.-U. avait recommandé toute une gamme de mesures afin de réduire les prises accessoires de saumon quinnat, notamment une limite (un plafonnement ferme) du nombre de poissons autorisés en prises accessoires, par saison de pêche et secteur de pêche et qui, une fois atteinte, exigerait que la pêche ciblée sur la goberge cesse pendant le reste de la saison. Deux options sont offertes concernant le maximum de prises accessoires de saumon quinnat : 1) plafonnement ferme de 47 591 poissons ou 2) plafonnement ferme de 60 000 poissons pour ceux qui participent à un plan de mesures incitatives visant à réduire les prises accessoires. Si le plan de gestion envisagé est approuvé par le secrétaire au Commerce américain, il pourrait être mis en œuvre en janvier 2011.

Le Comité du fleuve Yukon, organisme consultatif international s'occupant de la conservation, de la gestion, du rétablissement et du partage de la récolte du saumon d'origine canadienne entre les États-Unis et le Canada¹⁸⁵, appuie un plafonnement ferme de 37 000 saumons quinnats. Des deux options susmentionnées, le Comité est plus favorable à la première; en vertu de la seconde, ceux qui font la pêche à la goberge pourraient prendre 60 000 saumons quinnats, deux ans sur sept, sans conséquence, ce qui, de l'avis du Comité, est inacceptable¹⁸⁶.

En ce qui a trait à la gestion des océans, M^{me} Baker a appris au comité qu'une nouvelle politique signée il y a quelques jours par le président des États-Unis, M. Obama, et intitulée « National Policy for the Oceans, our Coasts, and the Great Lakes », portait création,

¹⁸⁴ Environment News Service, « Disaster Declared: Alaska's Yukon River Chinook Salmon Run Fails », 18 janvier 2010, <http://www.ens-newswire.com/ens/jan2010/2010-01-18-093.html>.

¹⁸⁵ Voir Comité du fleuve Yukon, <http://yukonriverpanel.com/salmon/about/organizational-structure/yukon-river-panel/>.

¹⁸⁶ Thomas McLain, secrétaire exécutif intérimaire, Comité du fleuve Yukon, lettre à Robert D. Mecum, administrateur par intérim, National Marine Fisheries Service, région de l'Alaska, 15 février 2010, <http://www.fakr.noaa.gov/sustainablefisheries/bycatch/salmon/chinook/feis/comments/06yukonriver.pdf>.

temporairement, d'un groupe de travail interagences sur la politique relative aux océans (Interagency Ocean Policy Task Force). Le 14 décembre 2009, on publiait, afin d'obtenir les observations du public (jusqu'au 12 février 2010), un document d'orientation où l'on décrivait notamment la façon dont on devait élaborer et mettre en œuvre une nouvelle approche de planification spatiale de la mer¹⁸⁷.

M^{me} Baker précisait dans son mémoire au comité que la nouvelle approche américaine, qui constitue une approche proactive et écosystémique globale et plus intégrée en matière de planification et de gestion des utilisations et des activités¹⁸⁸, peut compléter le concept des zones étendues de gestion des océans (ZEGO) du MPO, par exemple celle de la mer de Beaufort dans sa partie canadienne. Les systèmes nationaux respectifs de réglementation pourraient apprendre l'un de l'autre, estime-t-elle, et cela pourrait aboutir à l'élaboration de pratiques harmonisées de réglementation concernant l'exploration pétrolière et gazière, qui pourrait servir de modèle pour les pays de l'Arctique.

Recommandation 12 :

Le comité recommande que le gouvernement du Canada, de concert avec les Inuvialuits, élabore une politique concernant les activités futures de pêche dans la mer de Beaufort. À cet égard, le Canada devrait envisager un moratoire sur la pêche commerciale dans la mer de Beaufort (comme dans l'Arctic Fishery Management Plan des États-Unis) du côté canadien de la frontière maritime entre l'Alaska et le Yukon, à l'ouest du 141^e méridien.

Recommandation 13 :

Le comité recommande que le gouvernement du Canada continue à travailler, par l'entremise du Comité du fleuve Yukon, à réduire davantage les prises marines accidentelles de saumon quinnat du fleuve Yukon par les pêcheurs de goberge américains.

¹⁸⁷ Interagency Ocean Policy Task Force, Interim Framework for Effective Coastal and Marine Spatial Planning, 9 décembre 2009, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/microsites/091209-Interim-CMSP-Framework-Task-Force.pdf>.

¹⁸⁸ Executive Office of the President of the United States, White House Council on Environmental Quality, « Ocean Policy Task Force Releases Interim Framework for Effective Coastal and Marine Spatial Planning », News Release (communiqué), 14 décembre 2009.

Recommandation 14 :

Le comité recommande au gouvernement du Canada d'amorcer des pourparlers bilatéraux avec les États-Unis sur la possibilité d'élaborer une approche canado-américaine complémentaire de gestion fondée sur les écosystèmes dans la mer de Beaufort.

LISTE DES TÉMOINS

Le jeudi 26 mars 2009	
<i>Affaires indiennes et du Nord Canada</i>	Patrick Borbey, sous-ministre adjoint; Mimi Fortier, directrice générale, Direction générale du pétrole et du gaz du Nord; John Kozij, directeur, Direction générale des politiques stratégiques du Nord.
Le jeudi 2 avril 2009	
<i>Pêches et Océans Canada</i>	L'hon. Gail Shea, P.C., députée, ministre des Pêches et des Océans; Claire Dansereau, sous-ministre; Michaela Huard, sous-ministre adjointe; George Da Pont, commissaire, Garde côtière canadienne; Ian Matheson, directeur général, Gestion de l'habitat; Barry Rashotte, directeur général, Gestion des ressources – opérations.
Le mardi 21 avril 2009	
<i>Bureau du vérificateur general du Canada</i>	Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada; Neil Maxwell, vérificateur général adjoint; Scott Vaughan, commissaire à l'environnement et au développement durable; Kevin Potter, directeur général.
Le mardi 12 mai 2009	
<i>Pêches et Océans Canada</i>	George Da Pont, commissaire de la Garde côtière canadienne; Wade Spurrell, commissaire adjoint de la Garde côtière canadienne, région du Centre et de l'Arctique; Mimi Breton, sous-ministre adjointe, Secteur des océans et de l'habitat; Sylvain Paradis, directeur général, Direction des sciences des écosystèmes; Burt Hunt, directeur général, Gestion des pêches et de l'aquaculture, région du Centre et de l'Arctique.

Le mardi 2 juin 2009	
<i>Pêches et Océans Canada</i>	Mimi Breton, sous-ministre adjointe, Secteur des océans et de l'habitat; Sylvain Paradis, directeur général, Direction des sciences des écosystèmes; Michelle Wheatley, directrice régionale, Sciences, Région du Centre et de l'Arctique.
Le mardi 16 juin 2009	
<i>Vermont Law School</i>	Betsy Baker, professeure agrégée.
Le lundi 21 septembre 2009	
<i>Pêches et Océans Canada</i>	René Grenier, sous-commissaire de la Garde côtière canadienne; Wade Spurrell, commissaire adjoint de la Garde côtière canadienne, région du Centre et de l'Arctique; David Burden, directeur général régional adjoint, Région du Centre et de l'Arctique; Burt Hunt, directeur général, Gestion des pêches et de l'aquaculture, région du Centre et de l'Arctique; Mike Hecimovich, directeur du secteur Ouest de l'Arctique, Région du Centre et de l'Arctique.
<i>Affaires indiennes et du Nord Canada</i>	Trish Merrithew-Mercredi, directrice générale régionale, Territoires du Nord-Ouest; Teresa Joudrie, directrice intérimaire, Direction des polluants et de l'assainissement.
<i>Défense nationale</i>	Brigadier général Dave Millar, commandant des forces opérationnelles interarmées (Nord).
<i>Gendarmerie Royale du Canada</i>	Grant M.E. St. Germaine, surintendant, Opérations criminelles, Division « G »; Jack Kruger, coordonnateur, Recherche et sauvetage pour les Territoires du Nord-Ouest.
<i>Environnement Canada</i>	Randal Cripps, directeur général régional, Région des Prairies et du Nord; Bruce MacDonald, directeur, Conservation du Nord; Cheryl Baraniecki, directrice, Évaluations environnementales.

Le mercredi 23 septembre 2009	
<i>Conseil des ressources renouvelables Gwich'in</i>	Amy Thompson, directrice générale.
<i>Conseil tribal des Gwich'in</i>	Mary-Ann Ross, vice-présidente; Mardy Semmler, chef des terres.
<i>Pêches et Océans Canada</i>	Mike Hecimovich, directeur du secteur Ouest de l'Arctique, Région du Centre et de l'Arctique.
<i>Office des ressources renouvelables du Sahtu</i>	Jody Snortland Pelissey, directrice executive.
<i>Inuvialuit Regional Corporation</i>	Duane Smith, vice-président.
<i>Inuvialuit Game Council</i>	Billy Storr, vice-président.
<i>Sahtu Secretariat</i>	Ethel Blondin-Andrew, présidente; Howard Townsend, conseiller en aménagement du territoire.
Le mardi 6 octobre 2009	
<i>Comité mixte de gestion de la pêche</i>	Vic Gillman, président; Max Kotakak père, membre inuvialuit; Burton Ayles, membre du Canada.
Le mardi 27 octobre 2009	
<i>Défense nationale</i>	Commodore J.E.T.P. Ellis, directeur général, Développement de la Force maritime; Capitaine de vaisseau E.G. Bramwell, gestionnaire de projet, Navires de patrouille extracôtiers de l'Arctique.
Le jeudi 5 novembre 2009	
<i>Pêches et Océans Canada</i>	Gary Sidock, directeur général, Direction générale de la flotte, Garde côtière canadienne.
<i>Gendarmerie Royale du Canada</i>	Surintendant principal Russ Mirasty, directeur général, Services nationaux de police autochtones. Surintendant principal Joe Oliver, directeur général, Intégrité des frontières.

<i>Agence des services frontaliers du Canada</i>	Philip Whitehorne, chef des opérations, Exécution de la loi dans les bureaux intérieurs, Division du renseignement et exécution de la loi, Région du Nord de l'Ontario.
<i>Transport Canada</i>	Donald Roussel, directeur général, Sécurité maritime.
<i>Défense nationale</i>	Brigadier général S. Kummel, directeur général de planification, État-major interarmées stratégique.

MISSION D'ÉTUDE*

Le vendredi 18 septembre 2009 (Winnipeg, Manitoba)	
<i>Office de commercialisation du poisson d'eau douce</i>	John Wood, président-directeur général; Jim Bear, président du conseil d'administration; Irwin Constant, représentant fédéral pour le Manitoba; Ron Ballantyne, représentant provincial pour le Manitoba; Ken Campbell, représentant fédéral pour le Manitoba; David Northcott, vice-président, Opérations.
<i>Institut des eaux douces</i>	Burt Hunt, directeur régional; David Burden, directeur général régional associé; Kathy Fisher, gestionnaire de division, gestion des ressources et affaires autochtones; Scott Gilbert, directeur, conservation et protection; Barry Briscoe, directeur régional, Océans, habitat et espèces en péril; Bev Ross, évaluation environnementale pour les grands projets; Julie Dahl, gestionnaire régionale, gestionnaire de l'habitat; Ray Ratynski, gestionnaire de division, espèces en péril; Helen Fast, gestionnaire de division, océans; Michelle Wheatley, directrice régionale, sciences; Robert Young, gestionnaire de division, division de la recherche aquatique dans l'Arctique; Robert Fudge, directeur exécutif, Centre national d'excellence pour la recherche aquatique dans l'Arctique (NCAARE); Rick Wastle, notre hôte du laboratoire de vieillissement du poisson; Simon Wiley, laboratoire d'évaluation du stock; Rob Bajno, laboratoire de génétique; Jim Reist, changement climatique et omble arctique; Jack Orr, étude et marquage des baleines; Pierre Richard, étude et marquage des baleines; Bruno Rosenburg, laboratoire d'acide gras.

*Inclut les questions liées tant à la Garde côtière qu'aux pêches.

Le samedi 19 septembre 2009 (Rankin Inlet, Nunavut)	
<i>Municipalité de Rankin Inlet</i>	John Hickes, maire.
<i>Kivalliq Arctic Foods</i>	Darrin Nichol, président, Société de développement du Nunavut; Brian Schindel, directeur gérant; Johnny Kingmeatok, employé.
Le samedi 19 septembre 2009 (Cambridge Bay, Nunavut)	
<i>Municipalité de Cambridge Bay</i>	Syd Glawson, maire; Sharon Ehaloak, conseillère; Marg Epp, conseillère; Steve King, agent administratif principal; Derrick Anderson, agent administratif adjoint; Megan Livingston, agente du conseil.
<i>Ikaluktutiak Co-op</i>	Bill Lyall, président.
<i>Kitikmeot Foods</i>	Monique Giroux-Laplante, gestionnaire; Stéphane Lacasse, employé.
<i>Sir Wilfrid Laurier</i>	Mark Taylor, commandant; Simon Dockerill, premier officier; William McIndoe, deuxième officier; Ben Axmann, troisième officier; Randy Morford, chef mécanicien; Gabriel Chaikin, premier ingénieur; Laurie Laplante, électricienne; Miles G. Taylor, officier de logistique; Autres représentants.
Le dimanche 20 septembre 2009 (Yellowknife, Territoires du Nord-Ouest)	
<i>Université de Calgary</i>	Rob Huebert, professeur de sciences politiques et directeur associé du Centre for Military and Strategic Studies.

Le mardi 22 septembre 2009 (Hay River, Territoires du Nord-Ouest)	
<i>Installations de la Garde côtière</i>	Jack Kruger, coordonnateur recherche et sauvetage; Les Sanderson, superviseure intérimaire sur le terrain; Deanna Leonard, biologiste, gestion des pêches; Autres représentants.
<i>Fédération des pêcheurs des Territoires du Nord-Ouest</i>	Alex Richardson, président.
<i>Office de commercialisation du poisson d'eau douce</i>	Dennis Geisler, directeur des opérations sur le terrain, régions de l'Ouest.
Le mardi 22 septembre 2009 (Inuvik, Territoires du Nord-Ouest)	
<i>Université de Calgary</i>	Rob Huebert, professeur de sciences politiques et directeur associé du Centre for Military and Strategic Studies.
Le mercredi 23 septembre 2009 (Inuvik, Territoires du Nord-Ouest)	
<i>Pêches et Océans Canada</i>	Terry Stein, surveillant sur le terrain, conservation et protection; Amanda Joynt, biologiste, gestion des pêches; Erica Wall, biologiste, habitat du poisson; Marlene Bailey, agente, gestion des ressources intégrées; Cal Wenghofer, coordonnateur, programme des ISR; Kevin Bill, biologiste, gestion des pêches; Kelly Eggers, planificateur, gestion intégrée; Sarah Fosbery, commis administratif; Autres représentants.
Le jeudi 24 septembre 2009 (Juneau, Alaska)	
<i>Affaires étrangères et Commerce international Canada</i>	Jennifer Loten, consule, Consulat du Canada, Anchorage; Rudy Brueggemann, agent des affaires politiques, Consulat du Canada, Anchorage.
<i>Garde côtière américaine</i>	Contre-amiral Christopher Colvin; Captaine Mike A. Neussl, chef d'état-major; Captaine, Michael Inman, chef, Division d'intervention; Commandant Michael Cerne; Autres représentants.
<i>National Oceanic and Atmospheric Administration, National</i>	Jon Kurland, administrateur régional associé/p.i.; Sue Salvesson, administratrice régionale adjointe; Phil Mundy, directeur, Auke Bay Laboratories.

<i>Marine Fisheries</i>	Jonathan Pollard, conseil régional associé; Matthew Brown, services des pêches; Doug Mecum, gestionnaire régional.
<i>Alaska Department of Fish and Game</i>	Denby Lloyd, commissaire; David Bedford, sous-commissaire; Gordy Williams, assistant spécial du commissaire; Cora Crome, conseillère de la politique sur les pêches.
Le vendredi 25 septembre 2009 (Sitka, Alaska)	
<i>Sitka Air Station</i>	Capitaine David Walker; Commodore Kevin Sareault; Commodore Melissa Rive; Autres représentants.
Le samedi 26 septembre 2009 (Victoria, Colombie-Britannique)	
<i>Université de Calgary</i>	Rob Huebert, professeur de sciences politiques et directeur associé du Centre for Military and Strategic Studies.
<i>Pêches et Océans Canada / Garde côtière canadienne</i>	Bija Poruks, commissaire adjointe; Paul Sprout, directeur général régional.
<i>Centre conjoint de coordination de sauvetage</i>	Capitaine Stu Robertson; Capitaine Dave Bruneau; Marc Proulx, superviseur intérimaire du Centre conjoint de coordination de sauvetage; Mike Stacey, coordonnateur des opérations maritimes, GCC; John Millman, coordonnateur des opérations maritimes, GCC; Capitaine Sarahlynn Hickey, coordonnatrice des opérations aériennes, DN; Neil McBride, officier d'état, Visites et protocole; Capitaine Les Falloon, officier d'état adjoint; John Palliser, surintendant, recherche et sauvetage maritime; Autres représentants.