

**LE SÉNAT
DU CANADA**



**THE SENATE
OF CANADA**

L'HABITAT DU POISSON

Rapport intérimaire du Comité sénatorial permanent

des pêches et des océans

Président

L'honorable Gerald Comeau

Vice-présidente

L'honorable Joan Cook

Novembre 2003

MEMBRES

L'honorable Gerald Comeau, *Président*

L'honorable Joan Cook, *Vice-présidente*

et

Les honorables sénateurs :

Willie Adams

* Sharon Carstairs, C.P. (ou Fernand
Robichaud, C.P.)

Ethel Cochrane

Elizabeth Hubley

Janis G. Johnson

* John Lynch-Staunton (ou Noël Kinsella)

Frank W. Mahovlich

Michael Meighen

Gerard Phalen

Marilyn Trenholme Counsell

Charlie Watt

* Membres d'office

En plus des sénateurs indiqués ci-dessus, les honorables sénateurs George Baker, C.P., John Buchanan, C.P., Catherine Callbeck, Pat Carney, C.P., Thelma Chalifoux, Eymard Corbin, Pierre De Bané, C.P., Isobel Finnerty, Michael Forrestall, Aurélien Gill, Alasdair Graham, C.P., Mobina Jaffer, Colin Kenny, Lorna Milne, Wilfred Moore, Marcel Prud'homme, C.P., Brenda Robertson, William Rompkey, C.P., Mira Spivak et James Tunney étaient membres du Comité à différents moments au cours de cette étude ou ont participé à ses travaux sur ce sujet au cours de la première ou de la deuxième session de la 37^e législature.

Personnel de recherche :

Claude Emery, Bibliothèque du Parlement

Till Heyde

Le greffier du Comité

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du 6 novembre 2002 :

L'honorable sénateur Comeau propose, appuyé par l'honorable sénateur Beaudoin,

Que le Comité sénatorial permanent des pêches reçoive la permission d'étudier, afin d'en faire rapport, les questions relatives aux océans et aux pêches;

Que les documents et témoignages recueillis par le comité sur ces mêmes questions au cours de la première session de la 37^e législature soient renvoyés au Comité;

Que le Comité dépose son rapport final au plus tard le 30 juin 2003; et

Que le Comité soit autorisé, nonobstant la pratique habituelle, à déposer son rapport final auprès du Greffier du Sénat si le Sénat ne siège pas alors, et que ledit rapport soit réputé avoir été déposé au Sénat.

Après débat, avec la permission du Sénat et conformément à l'article 30 du Règlement, la motion est modifiée et se lit comme suit :

Que le Comité sénatorial permanent des pêches reçoive la permission d'étudier, afin d'en faire rapport de façon ponctuelle, les questions relatives aux stocks chevauchants et à l'habitat du poisson;

Que les documents et témoignages recueillis par le Comité sur ces mêmes questions au cours de la 1^{re} session de la 37^e législature soient renvoyés au Comité; et

Que le Comité dépose son rapport final au plus tard le 31 décembre 2003.

Après débat, la motion, telle que modifiée, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

	Page
AVANT-PROPOS	i
POURQUOI UNE ÉTUDE SUR L'HABITAT DU POISSON?	1
CADRE DE GESTION.....	6
A. Le Programme national de gestion de l'habitat du poisson	6
B. La <i>Loi sur les pêches</i>	9
1. Les articles 35 et 36 de la Loi	11
2. La Politique de gestion de l'habitat du poisson de 1986	13
3. Les évaluations environnementales en vertu de la <i>Loi canadienne sur l'évaluation environnementale</i>	17
C. La <i>Loi sur les océans</i>	19
CE QUE LES MEMBRES DU COMITÉ ONT ENTENDU À CE JOUR : PRINCIPAUX SUJETS.....	21
A. Application de la <i>Loi sur les pêches</i>	21
B. La Politique de gestion de l'habitat du poisson de 1986.....	26
C. La <i>Loi sur les océans</i>	29
D. Collaboration et action coopérative	31
E. Recherches scientifiques et surveillance de l'habitat	37
F. Intendance et information du public	42
CONCLUSION.....	48
ANNEXE A : Orientations stratégiques pour la mise en œuvre de la <i>Stratégie sur les océans</i> « Compréhension et protection de l'environnement marin », juillet 2002.....	51
ANNEXE B : Témoins	53

AVANT-PROPOS

Les Autochtones disent que tout ce qu'on fait doit honorer les sept générations précédentes et aussi enrichir les sept générations suivantes.

- *Johanne Gélinas, commissaire à l'environnement et au développement durable, Délibérations du Comité sénatorial permanent des pêches et des océans [ci-après nommées Délibérations du Comité], 19 février 2002*

Il y a au pays une nouvelle prise de conscience en ce qui concerne nos paysages, notre eau et notre air.

- *Barry Turner, directeur des Relations gouvernementales, Canards Illimités Canada, Délibérations du Comité, 26 mars 2002*

J'ai travaillé pour sept ministres des Pêches et non seulement celui qui est en poste aujourd'hui. De fait, l'urgence prend toujours le pas sur les objectifs à long terme.

- *Jon Lien, président du Conseil consultatif du ministre sur les océans, Délibérations du comité, 23 septembre 2003*

Gérer les pêches, c'est plus que simplement établir le total des prises admissibles, délivrer les permis aux pêcheurs et répartir les quotas. C'est également s'occuper d'une ressource plus fondamentale : l'habitat du poisson, c'est-à-dire les milieux naturels dont les poissons dépendent.

Dès le départ, le Comité sénatorial savait que cette étude posait de nombreux défis. Le Canada est un pays immense, et les problèmes varient d'une région à l'autre. L'habitat du poisson est vulnérable à diverses menaces, tant petites que grandes. Un certain nombre d'activités économiques, comme l'exploitation forestière, l'exploitation minière, la production d'énergie et l'agriculture, exercent des pressions légitimes sur les ressources aquatiques. Souvent, il se peut que personne ne soit directement responsable des dégâts causés à l'habitat du poisson, comme c'est le cas quand des polluants sont présents dans les eaux habitées par le poisson. Trop souvent également, la science ne peut fournir aux décideurs l'information dont ils ont besoin.

Ce rapport provisoire s'appuie sur des témoignages couvrant deux sessions de la 37^e législature. L'intérêt du Comité pour l'habitat du poisson est issu de son rapport de février 2002, *Thèmes choisis sur les pêches en eau douce et les pêches du Nord*. Une fois ce rapport déposé, nous avons tenu des audiences préliminaires sur l'habitat du poisson jusqu'en juin 2002, quand la première session de la législature a pris fin. À la deuxième session, le Comité a reçu le mandat d'étudier « les questions relatives aux stocks chevauchants et à l'habitat du poisson ». Un rapport sur les *Stocks de poissons chevauchants de l'Atlantique Nord-Ouest* a été déposé au Sénat en juin 2003.

En tant que membres du Comité, nous estimons, pour deux raisons, qu'il est maintenant opportun de rendre public ce que nous avons entendu jusqu'à maintenant. D'abord,

nous en sommes à la mi-temps de notre étude. Ensuite, le ministère des Pêches et des Océans (MPO) vient d'entreprendre un projet d'évaluation et d'alignement pour faire correspondre le financement aux priorités du Ministère, et pour examiner les options possibles en vue d'améliorer le rendement et l'efficacité de ses programmes et services.

Pour ce qui est de l'habitat du poisson, nos objectifs sont les suivants :

- donner un aperçu du contexte constitutionnel de la gestion de l'habitat du poisson au Canada;
- présenter brièvement les programmes gouvernementaux en cours partout au pays;
- évaluer l'efficacité des programmes fédéraux, particulièrement ceux qui supposent des partenariats ou une cogestion avec l'industrie, les ONG, les Autochtones, les populations locales et le public;
- faire rapport sur toute stratégie nouvelle ou novatrice pour l'intendance;
- visiter les régions du pays où des mesures d'intendance de l'habitat du poisson ont porté des fruits, et signaler l'important travail des bénévoles et du public pour protéger, restaurer et mettre en valeur l'habitat du poisson;
- sensibiliser et informer davantage sur les questions d'habitat du poisson au Canada.

Le présent rapport est un rapport provisoire; c'est un compte rendu du travail en cours. Bien des témoins doivent encore se présenter devant nous et nous donner leur avis. Du 1^{er} au 2 octobre 2003, un groupe de travail du Comité a fait un voyage informel dans le sud-est du Nouveau-Brunswick pour en apprendre davantage sur le Plan d'assainissement du littoral atlantique (PALA) d'Environnement Canada et sur le rôle des populations locales dans l'intendance de l'habitat du poisson. Dans les prochaines semaines, les membres du Comité espèrent en apprendre davantage sur les activités d'intendance ailleurs au pays. Nos résultats seront traités plus en détail dans notre rapport final.

L'habitat du poisson est une richesse commune vitale. Il fait partie de notre héritage commun; nous en avons la charge et nous devons aussi nous assurer de le transmettre en bon état à ceux et celles qui nous suivront.

Grand merci à tous ceux qui ont mis si généreusement leur temps à notre disposition pour notre étude.

Le Président

GERALD COMEAU

**L'HABITAT DU POISSON :
RAPPORT INTÉRIMAIRE DU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES PÊCHES ET DES OCÉANS**

POURQUOI UNE ÉTUDE SUR L'HABITAT DU POISSON?

D'après les sondages que nous avons réalisés un peu partout, le public s'inquiète surtout de la diminution et de la perte de l'habitat du poisson.

- *Paul Cuillerier, directeur général, Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement, MPO, Délibérations du comité, 16 octobre 2001*

D'après les sondages, l'environnement occupe toujours un rang très élevé dans l'esprit des Canadiens.

- *Richard Wex, directeur général, Direction de la gestion des habitats, MPO, Délibérations du comité, 16 septembre 2003*

Les Canadiens sont plus sensibilisés aux océans. [...] Pour eux, des océans sains et durables constituent un volet important du Canada, de la culture et du caractère canadiens.

- *M. Jon Lien, président du Conseil consultatif sur les océans du Ministre, Ministère des Pêches et des Océans, mémoire présenté au Comité, 23 septembre 2003.*

On gère et on réglemente la pêche afin de s'assurer que les pêcheurs n'exploitent pas les stocks de poisson au-delà de leur capacité et répartir les prises entre des utilisateurs concurrents de la ressource. Cependant, la théorie moderne de la gestion des pêches reconnaît que la conservation englobe également une ressource plus élémentaire : l'habitat du poisson, c'est-à-dire les éléments qui soutiennent la vie, à savoir les milieux où les poissons se reproduisent, s'alimentent, migrent et croissent.

L'habitat du poisson est un important aspect de la politique d'intérêt public, parce que les pêches constituent un facteur majeur de la prospérité économique du Canada. En 2002, les exportations de produits de la pêche commerciale ont atteint le chiffre record de 4,7 milliards de dollars. Par ailleurs, quelque 3,6 millions de pêcheurs récréatifs consacrent près de sept milliards de dollars par année à la pratique de leur sport. La ressource a d'autres avantages appréciables; ainsi, elle entretient les modes de vie traditionnels des peuples autochtones et des habitants de collectivités rurales éloignées et elle contribue à la qualité de vie de tous les Canadiens. En plus de procurer des avantages économiques, sociaux et culturels, des milieux dulçaquicoles estuariens et marins productifs et sains sont des indicateurs de la nature saine et sûre des milieux naturels.

L'habitat du poisson est endommagé ou détruit par l'activité humaine ou par des changements mineurs ou majeurs. En fait, les dommages causés à l'habitat du poisson peuvent

menacer le poisson davantage que la surpêche. Il existe de nombreuses formes de menaces – physiques, biologiques et chimiques – qui ne sont pas toujours évidentes ou visibles et qui peuvent ne devenir apparentes que lorsque le poisson a disparu. On sait que les grands barrages hydroélectriques et les canaux de dérivation perturbent considérablement le milieu aquatique, mais des ponceaux mal installés qui empêchent les poissons migrateurs de passer peuvent être également très nuisibles. Le rejet d’effluents pollués dans l’eau peut détériorer la qualité de l’eau et, conséquemment, celle de l’habitat du poisson. Les utilisations industrielles et autres du milieu aquatique doivent donc faire l’objet d’une gestion judicieuse destinée à prévenir ou à réduire le plus possible les préjudices ou à faire en sorte que l’habitat soit un meilleur milieu de vie et de reproduction du poisson. Voici quelques exemples de menaces courantes qui pèsent sur l’habitat du poisson :

- l’enlèvement de sable ou de gravier des plages, des rives ou des lits des cours d’eau;
- le déversement d’eaux usées par les industries et les municipalités;
- la dérivation des cours d’eau;
- le dragage ou le remplissage des battures ou des marais;
- les activités de dragage liées à la construction de ports en eau profonde;
- les accidents qui surviennent au cours de l’exploitation des réserves de pétrole et de gaz naturel en haute mer;
- l’exploitation minière des fonds marins;
- l’apport de limon, de contaminants et d’autres polluants;
- le défrichement de terrains pour permettre l’exploitation agricole et l’aménagement urbain;
- la mauvaise utilisation de pesticides;
- la construction d’installations électriques;
- l’endiguement et l’aménagement de chenaux;
- la construction de chaussées, de quais, de ports de plaisance et de réservoirs;
- l’exploitation forestière et l’entreposage des billes de bois;

- la construction de pipelines, de lignes de transmission, de route et de voies ferrées⁽¹⁾.

Les sondages d'opinion publique révèlent clairement et invariablement que la grande majorité des Canadiens se soucient de la gestion des ressources halieutiques et des habitats du poisson. Le public est particulièrement préoccupé par la contamination du milieu aquatique. Très peu de Canadiens (6 p. 100 des répondants) croient fermement que leurs océans et leurs voies navigables sont « relativement sains et propres »⁽²⁾. La pollution est considérée comme la plus grande menace; la plupart des Canadiens (75 p. 100) souhaitent que le gouvernement mette l'accent sur la protection de l'environnement. Plus des trois quarts de la population appuie la protection obligatoire des habitats des plantes et animaux menacés de disparition (ainsi que des plantes et animaux eux-mêmes), alors que seulement 11 p. 100 estime qu'il faut confier aux politiques la tâche de choisir les habitats qui bénéficieront d'une protection⁽³⁾.

Le Canada est une mosaïque biologique de régions écologiques uniques et cela explique que les enjeux liés à l'habitat du poisson varient d'une région à l'autre. En 2001, par exemple, le Comité indiquait dans un rapport que le lac Winnipeg – le plan d'eau douce le plus grand et le plus important, du point de vue économique, à l'ouest des Grands Lacs – requiert un programme de mesures correctives⁽⁴⁾. Partout au Canada, dans les régions intérieures, les terres humides qui filtrent l'eau et en retirent les impuretés sont exploitées commercialement et ont été transformées en terres agricoles ou servent à d'autres usages. Dans le sud de l'Ontario, plus de 70 pour 100 des terres humides ont disparu. Les dommages causés à l'habitat du poisson seraient une cause principale de la diminution des populations de poisson dans le bassin des Grands Lacs et le fleuve Saint-Laurent⁽⁵⁾. Cette région est habitée par 16 millions de Canadiens et il est prévu que les pressions environnementales augmenteront en raison de la croissance démographique et de l'urbanisation, de l'activité industrielle et agricole et des exigences

-
- (1) MPO, *La loi et l'habitat du poisson au Canada*, 1991. L'exploitation minière des fonds marins ne constitue pas un problème, pour le moment.
 - (2) Pollara Strategic Public Opinion and Market Research, *Enquête repère sur l'opinion publique effectuée pour le compte de Pêches et Océans Canada*, juin 2000.
 - (3) Environics Research Group, *Enquête repère*, novembre 2001 et mars 2002.
 - (4) Comité sénatorial permanent des pêches, *Thèmes choisis sur les pêches en eau douce et les pêches du nord*, février 2002, <http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/fish-F/rep-f/repintfeb02-f.htm>.
 - (5) Commissaire à l'environnement et au développement durable, *Un héritage à conserver : tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent*, 2001. (http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/c101menu_f.html).

touchant aux loisirs. Dans le fleuve Saint-Laurent, la pollution par des produits toxiques a décimé la population de bélugas. Les experts croient également que certaines espèces de poisson sont sur le point de disparaître en raison de la contamination de l'eau. Partout au pays, des polluants biologiques – des espèces aquatiques étrangères et envahissantes – continuent de peser sur les écosystèmes dulçaquicoles et marins et causent des milliards de dollars de dommages chaque année. Environ le dixième des poissons d'eau douce présents au Canada sont des espèces étrangères.

Sur la côte est comme sur la côte ouest, des habitats sains et productifs sont essentiels à la survie du saumon – un poisson particulièrement sensible aux perturbations de l'habitat. En Colombie-Britannique, où des stocks de saumons sauvages se répartissent sur plus des deux tiers du territoire provincial, les menaces traditionnelles pour l'habitat sont nombreuses : pollution et perturbation causées par la croissance urbaine et l'activité industrielle, l'exploitation forestière et minière et l'agriculture. Mais de nouvelles menaces se dessinent à l'horizon : celles du changement climatique et de la mise en valeur des gisements pétroliers et gaziers en haute mer. Dans les régions côtières, que ce soit sur le Pacifique ou l'Atlantique, l'élevage du saumon dans des parcs en filet suscite une controverse croissante, car l'on craint que cette pratique n'ait des effets néfastes sur le poisson sauvage et l'environnement. Sur la côte est de l'Amérique du Nord, les populations de saumon sauvage poursuivent leur baisse entamée il y a une vingtaine d'années. En eaux canadiennes, de nombreuses populations sont amoindries et certaines sont menacées tandis que d'autres ont disparu à jamais. Dans la région de la baie de Fundy, il a été indiqué au Comité que le saumon de l'Atlantique de 33 rivières serait en danger imminent d'extinction. Les précipitations acides continuent d'être une menace mortelle pour les ruisseaux et rivières à saumon de la Nouvelle-Écosse.

Le long des littoraux de l'Atlantique et du Pacifique, où habitent environ le quart des Canadiens, l'accroissement des villes, des ports, des réseaux routiers et des pipelines, l'augmentation des activités de loisirs et le déversement d'eaux municipales usées et non traitées par les municipalités ont déjà causé la détérioration et la disparition de nombreux habitats du poisson. On est d'avis qu'environ 80 pour 100 de la charge polluante des océans serait attribuable aux activités terrestres. Cette charge comprend des déchets municipaux, industriels et agricoles, ainsi que les eaux de ruissellement et les dépôts atmosphériques⁽⁶⁾.

(6) Gouvernement du Canada, *Mise en oeuvre du Programme d'action national du Canada pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres : Rapport national destiné à la réunion d'examen intergouvernementale de 2001 du Programme d'action mondial*, novembre 2001.

Sachant que le climat pèse lourdement sur l'abondance et la distribution des populations de poisson, on peut avancer que le réchauffement planétaire aura des effets majeurs sur les habitats du poisson et les pêches. C'est dans l'Arctique canadien, où le changement climatique est bien engagé, que les conséquences à long terme seront les plus grandes. Force est de constater que compte tenu de sa population dispersée et de l'absence relative de développement, le Nord subit des effets disproportionnés de ce phénomène planétaire. Les contaminants dans le milieu nordique constituent un autre sujet de grande inquiétude et au Canada et à l'échelon international. En ce qui concerne l'exploitation des ressources naturelles, les écosystèmes nordiques sont fragiles et particulièrement vulnérables à la pollution ou à la détérioration du milieu parce que le climat froid ralentit les processus chimiques et biologiques qui jouent un rôle essentiel dans la récupération.

Il est difficile de chiffrer les pertes d'habitats, car il existe très peu d'information sur la quantité et la qualité des habitats du poisson au Canada. Toutefois, il est largement admis que la plupart des cas d'extinction d'espèces aquatiques indigènes dans les eaux douces d'Amérique du Nord sont attribuables à la destruction ou à la détérioration de l'habitat du poisson. Selon le COSEPAC (Comité sur la situation des espèces en péril au Canada), 80 espèces de poisson et 18 espèces de mollusques sont maintenant éteintes, extirpées, en voie de disparition, menacées ou en situation préoccupante⁽⁷⁾.

Au Canada, la *Loi sur les pêches* est le principal outil dont dispose le gouvernement pour protéger les caractéristiques physiques de l'habitat du poisson et prévenir la pollution. Le ministre des Pêches et des Océans (MPO) est chargé de faire respecter la Loi⁽⁸⁾. Dans plus de 60 bureaux répartis dans tout le pays, des employés du Programme national de gestion de l'habitat du poisson du MPO s'emploient principalement à examiner des activités et des propositions de projets (processus de renvoi des dossiers touchant l'habitat du poisson) destinés à être réalisés dans ou près de l'eau, afin d'y déceler les risques éventuels pour l'habitat du poisson et de proposer des mesures visant à les éliminer ou à les atténuer; il peut s'agir aussi bien de l'installation d'un ponceau, pour le franchissement d'un ruisseau, que de l'aménagement d'une mine de diamant dans le Nord.

(7) Comité sur la situation des espèces en péril au Canada (COSEPAC). Évaluations d'espèces du COSEPAC par groupe taxinomique, mai 2003.

(8) En 1979, le ministère des Pêches et des Océans a été créé en vertu de la *Loi sur l'organisation du gouvernement*. Le nouveau ministère a été constitué d'éléments qui agissaient sous l'appellation du Service des pêches et de la mer, dans l'ancien ministère combiné des Pêches et de l'Environnement.

LE CADRE

A. Le Programme national de gestion de l'habitat du poisson

Traditionnellement, le programme visait les deux côtes. Grâce à cette initiative d'ancrage, il a acquis une dimension véritablement nationale.

– *Richard Wex, directeur général, Direction de la gestion des habitats, MPO, Délibérations du comité, 16 septembre 2003*

[D]ans les années 90, les compressions financières décrétées par le gouvernement fédéral et les provinces, et la délégation de responsabilités ont eu pour effet de compliquer une situation qui était déjà complexe au départ.

– *John Reed, directeur principal, Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable, Délibérations du Comité, 19 février 2002*

Il y a quelques années, [certains ministères provinciaux] ... ont dit ouvertement qu'ils avaient leur propre champ de responsabilité, et nous le nôtre. Ils nous ont dit que nous devons chacun faire notre travail.

– *Richard Nadeau, directeur, Opérations de l'habitat et sciences de l'environnement, MPO, Délibérations du comité, 16 octobre 2001*

Jusqu'à tout récemment, le Programme de gestion de l'habitat du poisson du MPO portait principalement sur les côtes est et ouest du pays. Dans les régions intérieures, les questions touchant à l'habitat du poisson étaient laissées principalement aux provinces, car le gouvernement fédéral leur avait également délégué une bonne partie de ses responsabilités en matière de gestion des pêches⁽⁹⁾ – même s'il conservait les responsabilités relatives à l'habitat du poisson⁽¹⁰⁾. En 1995, le gouvernement fédéral a entrepris un programme de recouvrement des coûts et de réduction du déficit appelé l'Examen des programmes. Dans le cadre de cet exercice, les fonctionnaires ont examiné les programmes afin de trouver les moyens les plus efficaces de

(9) Après la signature de la Confédération, on ne savait dans quelle mesure le pouvoir fédéral supplantait les droits de propriété provinciaux sur les ressources halieutiques des eaux sans marée. En 1898, le Comité judiciaire du Conseil privé a conclu essentiellement que les gouvernements provinciaux étaient seuls responsables de l'attribution de baux et de permis de pêche intérieure, de l'application des dispositions d'agrément provinciales ou de la détermination de la manière dont sont gérés les droits de propriété. Diverses ententes ont été signées entre 1899 et 1930 entre le gouvernement fédéral et un certain nombre de provinces. Des arrangements spéciaux ont été conclus pour la gestion courante des pêches intérieures de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan et de l'Alberta ainsi que de certaines pêches au Québec (où le gouvernement provincial gère toutes les espèces d'eau douce, anadromes et catadromes) et en Colombie-Britannique (dont le gouvernement gère toutes les espèces d'eau douce à l'exception du saumon anadrome).

(10) Des accords officieux ont été conclus avec divers ministères provinciaux pour la réalisation des programmes du MPO, l'échange d'information et la réalisation d'évaluations environnementales. À la fin des années 1980 et au début des années 1990, les tribunaux ont critiqué la manière dont le gouvernement fédéral s'acquittait de ses responsabilités en matière d'évaluations environnementales dans les provinces intérieures.

les réaliser; des compressions de dépenses importantes ont été effectuées dans tous les ministères fédéraux, y compris au MPO. En ce qui concerne l'habitat du poisson, il a été décidé que, dans les régions où les pêches étaient gérées par le gouvernement provincial, ce dernier était en mesure de gérer l'habitat. Pendant cette période tumultueuse, des discussions ont été entamées dans le but de transférer aux provinces les responsabilités en matière de gestion de l'habitat d'eau douce.

En octobre 1996, le gouvernement a été déposé le projet de C-26 pour apporter des modifications à la *Loi sur les pêches*; ces modifications auraient donné force de loi à différents énoncés stratégiques, directives et accords bilatéraux entre les provinces et le gouvernement fédéral. Les projets susceptibles d'avoir des effets majeurs sur l'habitat du poisson n'auraient pas été touchés et seraient demeurés de la responsabilité du ministre fédéral des Pêches et des Océans⁽¹¹⁾. Or, les gouvernements provinciaux ne souhaitaient pas se charger de façon permanente de nouvelles responsabilités s'ils n'obtenaient pas une augmentation correspondante des fonds fédéraux pour s'en acquitter. Le projet de loi C-26 est mort au *Feuilleton* lorsque des élections générales ont été déclenchées en avril 1997. En septembre de la même année, le gouvernement de l'Ontario s'est officiellement retiré de la gestion de l'habitat au nom du gouvernement fédéral (en vertu d'un accord fédéral-provincial sur des questions touchant à l'article 35 de la *Loi sur les pêches*). Le gouvernement de l'Alberta a fait de même au début de 1999; le gouvernement du Québec, qui n'avait jamais conclu d'entente officielle avec le MPO, a fait valoir que sa loi et ses programmes protégeaient déjà l'habitat.

À la fin des années 1990, le Programme de gestion de l'habitat du poisson du MPO faisait face à plusieurs difficultés importantes : inquiétude du public au sujet de la diminution et de la disparition de milieux marins et en eau douce; sollicitations accrues pour répondre à des poursuites en justice; vérifications par le Vérificateur général du Canada; communications présentées par des citoyens en vertu de l'Accord nord-américain de coopération en matière d'environnement; inquiétudes de l'industrie au sujet des retards dans le processus d'examen des propositions d'aménagement et inégalités dans l'application de la *Loi sur les pêches*, la Politique sur l'habitat du poisson et la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*⁽¹²⁾. En réaction, deux grandes initiatives ont été lancées en 1999 et 2000.

(11) L'annonce fut faite en 1995 dans le budget fédéral et en 1996 dans le discours du trône. À cette époque, des organisations environnementales et d'autres instances exprimèrent leur inquiétude. Selon celles-ci, la loi proposée aurait affaibli la protection assurée à l'environnement et aux habitats du poisson, surtout dans les régions du pays où le gouvernement fédéral est chargé de l'application.

(12) MPO, *L'administration et l'application des dispositions de la Loi sur les pêches relatives à la protection de l'habitat du poisson et à la prévention de la pollution, Rapport annuel au Parlement Période du 1^{er} avril 2000 au 31 mars 2001*, 2002.

Premièrement, en septembre 1999, le conseil des ministres a accordé au MPO un montant additionnel de 28 millions de dollars par année, pour lui permettre de s'acquitter de ses responsabilités dans les provinces des Prairies et pour étoffer sa capacité administrative en Ontario, au Québec et dans les provinces de l'Atlantique. Deuxièmement, le Ministère a lancé l'Initiative du Plan directeur de l'habitat⁽¹³⁾ dont les principaux objectifs consistaient à :

- rationaliser le processus d'examen et d'approbation des soumissions de développement, dans des eaux de pêche ou à proximité, afin de réduire les retards et de permettre au personnel du programme de se concentrer sur les projets qui présentent un plus grand risque pour l'habitat du poisson;
- favoriser une cohérence nationale plus grande dans l'élaboration et l'application des politiques du programme et les procédures, les pratiques et les services qui s'y rattachent; et
- adopter une approche plus équilibrée entre les activités réglementaires et les activités proactives, dans l'application de la Politique de l'habitat.

Il s'est également produit un changement dans la manière dont les politiques, les procédures, les pratiques et les services devaient être élaborés et offerts, un changement reconnaissant que la gestion de l'habitat du poisson est l'affaire de tout le monde. C'est pourquoi un quatrième objectif a été énoncé :

- intensifier la collaboration et la responsabilisation en élaborant et en appliquant, par le truchement de partenariats, les politiques du programme de gestion de l'habitat et les procédures, les pratiques et les services qui s'y rattachent, au moyen de partenariats avec d'autres ministères fédéraux, les gouvernements provinciaux et l'industrie, les collectivités autochtones, les éducateurs et les organisations non gouvernementales et bénévoles⁽¹⁴⁾.

À ce jour, des accords officiels ont été conclus entre le MPO et trois provinces : la Colombie-Britannique, l'Île-du-Prince-Édouard et le Manitoba. Toutefois, les fonctionnaires du MPO ont fait état de très bonnes relations de travail entre le Ministère et les autres provinces⁽¹⁵⁾.

(13) L'initiative du Plan directeur de l'habitat était fondée sur les recommandations d'une étude nationale indépendante réalisée en 1999 qui notait la nécessité de rendre le Programme national de gestion de l'habitat plus uniforme, plus efficace et plus efficient.

(14) MPO, *L'administration et l'application des dispositions de la Loi sur les pêches relatives à la protection de l'habitat du poisson et à la prévention de la pollution, Rapport annuel au Parlement Période du 1^{er} avril 2000 au 31 mars 2001, 2002.*

(15) En septembre 1999, le Conseil canadien des ministres des Pêches et de l'Aquaculture (CCMPA) a conclu une Entente concernant la coopération intergouvernementale en matière de pêche et d'aquaculture comportant plusieurs principes de coopération comme la souplesse dans l'application des

Dans l'Arctique, les règlements des revendications territoriales conclus au Nunavut, dans les Territoires du Nord-Ouest, au Yukon et dans le nord québécois assurent aux Autochtones la participation à la prise de décisions et confèrent des responsabilités et des rôles particuliers à des conseils de gestion publics, en matière de gestion des ressources halieutiques d'eau douce et des habitats connexes.

B. La Loi sur les pêches

C'est le ministère des Pêches et des Océans qui prend la décision finale en ce qui concerne l'habitat du poisson. C'est notre responsabilité.

– Paul Cuillerier, directeur général, Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement, MPO, Délibérations du comité, 16 octobre 2001

Mon expérience m'a appris au fil des années que l'industrie n'a aucun problème à se conformer à la loi; les gens veulent seulement savoir exactement ce qu'ils doivent faire et quelles sont les échéances.

– Richard Wex, directeur général, Direction de la gestion des habitats, MPO, Délibérations du comité, 16 septembre 2003

[T]oute urbanisation n'est pas mauvaise – elle est même dans certains cas absolument nécessaire, mais elle empiète constamment sur ces secteurs de l'habitat halieutique.

– L'honorable John Fraser, président, Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique, Délibérations du comité, 18 mars 2003

En vertu de la Constitution du Canada, les compétences législatives sont partagées entre le gouvernement fédéral et les provinces. Chaque palier a l'autorité exclusive de promulguer des lois dans des domaines particuliers. Bien que la Constitution ne fasse pas spécifiquement allusion à l'habitat du poisson, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867* (aujourd'hui la *Loi constitutionnelle de 1982*) accorde au Parlement du Canada la compétence législative en ce qui concerne « les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur ». Les pouvoirs dont jouissent les gouvernements des provinces, des territoires et des municipalités

(suite)

politiques et des programmes, y compris ceux qui concernent l'habitat du poisson. En août 2000, le CCMPA a approuvé un cadre pour l'élaboration d'une stratégie relative aux pêches en eau douce – à l'initiative du Manitoba – visant à mieux coordonner la gestion des pêches en eau douce, la protection de l'habitat du poisson et les travaux scientifiques entre les deux ordres de gouvernement. En septembre 2001, les ministres (à l'exception de celui du Québec) se sont entendus sur un projet de Stratégie nationale relative aux pêches en eau douce visant à renforcer l'habitat du poisson et les écosystèmes aquatiques grâce à une meilleure coopération entre les gouvernements. En septembre 2002, ils ont donné leur accord de principe à la Stratégie nationale relative aux pêches en eau douce et, en septembre 2003, ils ont obtenu les résultats de l'*Entente de coopération intergouvernementale* de 1999, qui montrent une amélioration globale des relations intergouvernementales. Consulter les communiqués pertinents sur le site du Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes.

peuvent affecter les ressources halieutiques et l'habitat du poisson, notamment lorsque ces gouvernements traitent de questions portant sur l'utilisation des terres et des eaux (foresterie, mines, agriculture et hydroélectricité, par exemple). C'est pourquoi les divers ordres de gouvernement doivent faire preuve de coopération et de collaboration. Cependant, s'il y a conflit entre une loi fédérale et une loi provinciale, la règle de la suprématie fédérale s'applique⁽¹⁶⁾.

Le ministre fédéral des Pêches et des Océans est chargé de l'administration et de l'exécution de la *Loi sur les pêches*. À tous égards, la Loi est l'un des outils les plus puissants qui existent pour assurer la gestion judicieuse du milieu aquatique. Elle porte sur l'eau douce et l'eau salée et ne fait pas de distinction entre elles puisqu'elle s'applique partout au Canada, sur les terres publiques et privées, à toutes les activités réalisées par des personnes physiques ou morales et tous les ordres de gouvernement. Promulguée en 1868, elle est sans doute la première loi environnementale du Canada. Par exemple, dans sa version originale, elle comportait des dispositions sur les substances préjudiciables et délétères pour le poisson (dans un article sur les dommages causés aux eaux où se pratique la pêche et sur la pollution des rivières) et sur la construction d'échelles à poissons et le passage du poisson (y compris une disposition exigeant que les filets et les autres engins de pêche, utilisés en eau douce et dans les eaux à marée, soient enlevés pour laisser le passage libre au poisson, le dimanche).

L'habitat du poisson, selon la définition de la *Loi sur les pêches*, comprend « les frayères, aires d'alevinage, de croissance et d'alimentation et routes migratoires dont dépend, directement ou indirectement, la survie des poissons ». L'article 35 prévoit diverses dispositions pour protéger les *attributs physiques* de l'habitat du poisson, et l'article 36 porte sur la *prévention de la pollution*. La Loi exige également du ministre des Pêches et des Océans qu'il remette un rapport annuel au Parlement, pour faire état de l'administration et de l'exécution des dispositions portant sur la protection de l'habitat et la prévention de la pollution.

Depuis 1978, les dispositions de la Loi portant sur la prévention de la pollution dans les eaux où l'on pratique la pêche (articles 36 à 42) sont administrées par Environnement Canada en vertu d'une instruction du premier ministre. En 1985, le MPO et Environnement

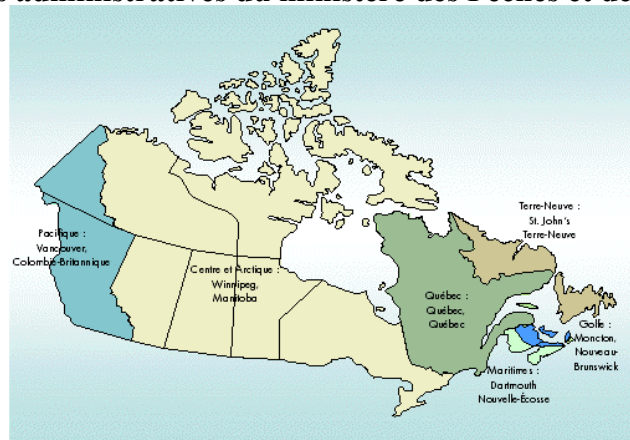
(16) Les pêches intérieures constituent l'un des cas les plus complexes de division des compétences au Canada. Peu après 1868, diverses actions judiciaires sont venues contester la validité des dispositions de l'AANB sur des fondements constitutionnels. C'est pourquoi, aujourd'hui, un grand nombre de précédents définissent la signification et la portée des compétences législatives du fédéral sur les pêches des côtes de la mer et de l'intérieur. Dans les eaux à marée, par exemple, le gouvernement fédéral a la compétence exclusive des pêches, alors que pour les eaux sans marée, il y a partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces en raison des droits de propriété dont jouissent ces dernières. Toutefois, la responsabilité législative de tout ce qui touche à la conservation des pêches, comme l'habitat du poisson, est exclusivement fédérale.

Canada ont conclu un protocole d'entente sur leurs responsabilités administratives respectives⁽¹⁷⁾, et les deux ministères ont alors convenu de coopérer et de communiquer ouvertement et régulièrement sur toutes les questions touchant l'administration de l'article 36 et de prendre des décisions conjointes sur les mesures d'exécution. Toutefois, le MPO se réserve le droit d'agir directement dans les cas où Environnement Canada en serait incapable ou ne voudrait pas le faire.

1. Les articles 35 et 36 de la *Loi sur les pêches*

Le MPO administre le paragraphe 35(1) de la *Loi sur les pêches*, qui stipule : « Il est interdit d'exploiter des ouvrages ou entreprises entraînant la détérioration, la destruction ou la perturbation de l'habitat du poisson ». Le paragraphe 35(2) définit quant à lui cette interdiction : « Le paragraphe (1) ne s'applique pas aux personnes qui détériorent, détruisent ou perturbent l'habitat du poisson avec des moyens ou dans des circonstances autorisés par le ministre ou conformes aux règlements pris par le gouverneur en conseil en application de la présente loi ». Dans la pratique, les autorisations dont il est question sont accordées par le personnel cadre de l'une ou l'autre des six régions administratives du MPO (voir carte 1).

Carte 1 :
Régions administratives du ministère des Pêches et des Océans



Source : MPO, *Rapport 2003-2004 sur les plans et priorités*.

Le paragraphe 36(3), qui traite d'interdictions générales, stipule : « il est interdit d'immerger ou de rejeter une substance nocive – ou d'en permettre l'immersion ou le rejet – dans des eaux où vivent des poissons, ou en quelque autre lieu si le risque existe que la substance

(17) Protocole d'entente entre le ministère des Pêches et des Océans et le ministère de l'Environnement au sujet de l'administration de l'article 33 de la *Loi sur les pêches*, conclu à Ottawa (Ontario), le 6 mai 1985.

ou toute autre substance nocive provenant de son immersion ou rejet pénètre dans ces eaux ». Cela couvre une vaste gamme de substances. Par « immerger ou rejeter », on entend le versement, le déversement, l'écoulement, le suintement, l'arrosage, l'épandage, la vaporisation, l'évacuation, l'émission, le vidage, le jet, la décharge ou le dépôt. Cette définition s'applique même quand l'immersion résulte d'une action non intentionnelle. Constitue une « substance nocive » toute substance qui, si elle était ajoutée à l'eau, altérerait ou contribuerait à altérer la qualité de celle-ci au point de la rendre nocive. Selon les paragraphes 36(4) et 36(5), le gouvernement fédéral peut adopter un règlement prescrivant à quel moment, à quel endroit, dans quelles circonstances et selon quelles concentrations il est permis d'immerger ou de rejeter des substances nocives, des déchets ou des polluants désignés. Il existe six secteurs réglementés (extraction de métaux, pâtes et papiers, transformation de la viande et de la volaille, transformation de la pomme de terre, mercure provenant d'usines de chlore et de soude caustique et raffineries de pétrole) et deux règlements applicables à certaines installations précises en Colombie-Britannique⁽¹⁸⁾.

Pour vérifier la conformité aux articles 35 et 36, les agents d'application disposent de divers moyens : inspections périodiques; rapports d'information présentés par les personnes réglementées et échantillonnage de substances nocives. La *Loi sur les pêches* dresse également la liste des suites possibles aux infractions commises aux articles 35 ou 36, par exemple : demandes d'information et ordonnances du ministre du MPO, ordonnances judiciaires en cas de condamnation, injonctions, poursuites civiles en vue du recouvrement des coûts d'assainissement et poursuites. Quiconque contrevient aux articles 35 et 36 commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de trois cent mille dollars lors d'une première infraction ou, en cas de récidive, une amende maximale de trois cent mille dollars et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines. S'il s'agit d'une mise en accusation, le contrevenant encourt une amende maximale d'un million de dollars lors d'une première infraction ou, en cas de récidive, une amende maximale d'un million de dollars et un emprisonnement maximal de trois ans, ou l'une de ces peines⁽¹⁹⁾.

(18) Le premier vise les effluents d'une usine de pâtes et papiers située à Port Alberni; le second vise l'évacuation de résidus d'une mine dans un cours d'eau appelé Alice Arm.

(19) Les simples citoyens sont également autorisés à engager des poursuites.

2. La politique de gestion de l'habitat du poisson de 1986

Étant donné que d'autres secteurs de l'économie (industries forestière, minière, énergétique et agricole) peuvent revendiquer l'utilisation légitime de ressources hydriques, les dispositions de la *Loi sur les pêches* sont administrées en conformité avec la *Politique de gestion de l'habitat du poisson* – un document déposé au Parlement par le ministre des Pêches et des Océans en 1986.

La Politique de 1986 prévoit la protection de l'habitat du poisson par le MPO et la prévention de la pollution par Environnement Canada; elle stipule que le principe d'aucune perte nette est fondamental pour la conservation de l'habitat. En vertu de ce principe, le Ministère doit chercher à « compenser les pertes inévitables d'habitats en en créant de nouveaux, sur une base de projet par projet, de façon à prévenir toute autre diminution des ressources halieutiques du Canada attribuable à la perte ou à l'endommagement des habitats ». Son objectif à long terme est la réalisation d'un « gain net » pour ce qui est de la capacité de production des habitats, grâce à la conservation et à la reconstitution d'habitats endommagés et à l'aménagement d'habitats. La Politique définit les petits projets et les grands projets et énonce les rôles respectifs du MPO et des promoteurs; elle prévoit huit stratégies de mise en œuvre, de nature réglementaire et non réglementaire :

- protection et respect des règlements;
- planification intégrée des ressources;
- recherche scientifique;
- consultation publique;
- formation et information du public;
- participation de la collectivité;
- amélioration de l'habitat;
- surveillance de l'habitat⁽²⁰⁾.

Pour assurer l'application efficace du principe d'aucune perte nette, le MPO a produit d'autres énoncés de principes, depuis 1986. Par exemple, les *Lignes directrices pour la conservation et la protection de l'habitat du poisson* de 1998 (Lignes directrices de 1998) se

(20) MPO, *Politique de gestion de l'habitat du poisson*, 1986.

concentrent sur les habitats qui produisent du poisson capturé dans le cadre de la pêche de subsistance, commerciale ou récréative; dont ne dépend pas directement une population de poisson mais qui fournissent des éléments nutritifs ou de la nourriture à un habitat situé à proximité ou en aval, ou encore contribuent à la qualité de l'eau pour le poisson; qui pourraient éventuellement permettre de soutenir une nouvelle pêche; ou qui ont été choisis par le MPO ou les services des pêches d'une province comme habitats susceptibles d'être mis en valeur⁽²¹⁾. Elles proposent une hiérarchie d'options de gestion dans les cas où, suivant une analyse du projet, on constate qu'on ne pourra pas maintenir la capacité de production d'un habitat du poisson. Il est dans ces cas recommandé de déplacer ou de modifier le projet concerné. Si cela n'est pas possible, on peut appliquer des mesures d'atténuation des dommages, si le projet ne représente pas une menace à un habitat critique. Si cela est aussi impossible et que l'habitat visé n'a besoin que d'une protection modérée ou minime, on peut alors envisager la compensation (c'est-à-dire remplacer l'habitat du poisson) et la propagation artificielle pour respecter le principe d'aucune perte nette.

Le MPO a également élaboré le *Cadre décisionnel de détermination et d'autorisation de la détérioration, de la destruction et de la perturbation de l'habitat du poisson* (ou Cadre décisionnel DDP) en 1998, à titre d'orientation stratégique⁽²²⁾. Le Cadre décisionnel définit la DDP de l'habitat du poisson comme « tout changement dans l'habitat du poisson qui réduit sa capacité à soutenir un ou plusieurs processus vitaux du poisson ». De plus, le Cadre décisionnel fait une distinction entre les termes « détérioration », « destruction » et « perturbation », selon la gravité et la durée des impacts⁽²³⁾. Le Cadre décisionnel prévoit que le gestionnaire de l'habitat entreprend souvent plusieurs étapes du processus décisionnel en même temps, ou réexamine plusieurs fois une même étape ou une série d'étapes, avant de terminer l'examen, et il donne des exemples de facteurs déterminants de l'examen d'un projet qu'un gestionnaire doit évaluer et étayer (p. ex., l'espèce de poisson, le moment prévu pour la construction du projet ou la mise en exploitation).

Au cours des audiences, le Comité a appris que :

- un promoteur n'est pas tenu de soumettre son projet à l'examen du MPO; cependant, si la réalisation de ce projet entraîne une DDP de l'habitat du poisson, le promoteur encourt des poursuites en vertu de la *Loi sur les pêches*;

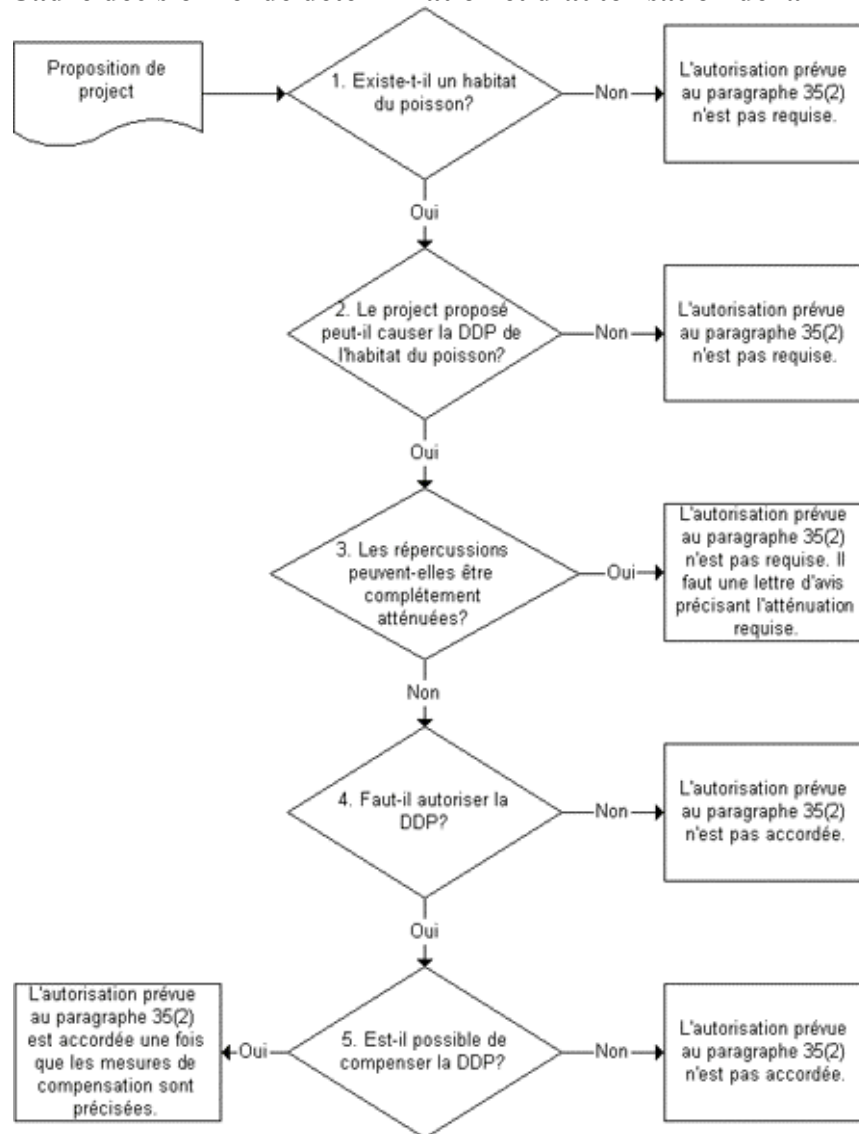
(21) MPO, *Lignes directrices pour la conservation et la protection de l'habitat du poisson*, 1998.

(22) MPO, *Cadre décisionnel de détermination et d'autorisation de la détérioration, de la destruction et de la perturbation de l'habitat du poisson*, 1998.

(23) Bien que la *Loi sur les pêches* définisse « l'habitat du poisson », elle ne contient aucune définition de la DDP de l'habitat du poisson.

- la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* prévoit que le Ministère doit réaliser une évaluation environnementale avant d'autoriser une DDP;
- la pratique au MPO consiste à travailler avec le promoteur et les autres parties intéressées à l'élaboration de méthodes, de régimes d'exploitation et de mesures d'atténuation plutôt que d'autoriser des DDP⁽²⁴⁾.

Figure 1 :
Cadre décisionnel de détermination et d'autorisation de la DDP



Source : Ministère des Pêches et des Océans, *Cadre décisionnel de détermination et d'autorisation de la DDP*, 1998, Figure 1.

(24) L'honorable Herb Dhaliwal, ministre des Pêches et des Océans, lettre au président du Comité sénatorial permanent des pêches, 15 août 2001; *Délibérations du Comité*, 16 septembre 2003.

Les *Dispositions pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution – Politique de conformité et d'application de la loi* ont été élaborées conjointement par le MPO et Environnement Canada en juillet 2001; ce document d'application énonce les principes directeurs suivants :

- Il est obligatoire de respecter les dispositions de la Loi pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution et des règlements s'y rattachant.
- On encouragera la conformité par la communication avec les parties touchées par les dispositions de la Loi pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution.
- Le personnel chargé d'appliquer la Loi administrera les dispositions et les règlements de façon juste, prévisible et cohérente. Il aura recours à des règles, sanctions et processus solidement fondés en droit.
- Il administrera également les dispositions et les règlements s'y rattachant en insistant sur la prévention de tout dommage au poisson et à son habitat ou à l'utilisation du poisson par l'homme attribuable à la modification physique de l'habitat du poisson ou à la pollution des eaux où vivent des poissons.
- Le personnel chargé d'appliquer la Loi prendra des mesures conformes à la présente Politique de conformité et d'application.
- Le public sera invité à signaler les contraventions apparentes aux dispositions de la *Loi sur les pêches* pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution⁽²⁵⁾.

Finalement, le MPO et Environnement Canada publient tous deux des dépliants, des fiches de renseignements, des manuels, des brochures et d'autres documents expliquant les exigences juridiques de la *Loi sur les pêches*. Dans ces documents, les ministères résument les exigences de la Loi en langage clair et expliquent comment les respecter dans la pratique⁽²⁶⁾.

(25) Gouvernement du Canada, *Dispositions pour la protection de l'habitat du poisson et la prévention de la pollution – Politique de conformité et d'application de la loi*, juillet 2001.

(26) Par exemple, *L'abc des quais* fournit de l'information sur la construction de quais et pontons résidentiels; *L'abc des rivages* enseigne aux propriétaires de chalets et de terrains à protéger le rivage et *L'abc des drains* donne de l'information sur la manière d'entretenir et de conserver les drainages et les habitats du poisson. Voir aussi la Directive sur la délivrance d'autorisations en vertu du paragraphe 35.(2) : MPO, *Conservation et protection de l'habitat du poisson – Vos obligations selon la loi*, 1995.

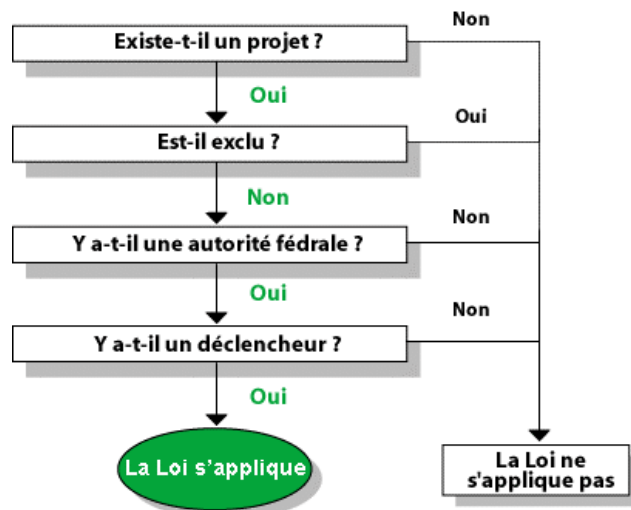
3. Les évaluations environnementales en vertu de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*

Depuis la promulgation de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* (LCEE) en 1995, le Programme de gestion de l'habitat du poisson du MPO assume de nouvelles responsabilités. Entre autres choses, le MPO doit réaliser une évaluation environnementale avant d'autoriser une DDP de l'habitat du poisson. Le lecteur trouvera ci-après un résumé des caractéristiques de la LCEE. Au cours de la prochaine étape de l'étude sur l'habitat du poisson à laquelle se livre le Comité, des fonctionnaires de l'Agence canadienne de l'évaluation environnementale ont accepté de venir parler de la LCEE devant le Comité.

Pour qu'un projet fasse l'objet d'une évaluation dans le cadre de la LCEE, il doit entrer dans la définition que donne la *Loi* au terme « projet » (voir figure 2). Il peut s'agir d'un ouvrage (comme la construction de ponts et d'installations hydroélectriques ou l'expansion d'une usine de pâtes et papiers) ou d'une activité concrète (comme le dragage d'une voie navigable, de travaux exploratoires de ressources pétrolières et gazières sur des terres appartenant à des Autochtones), qui figure dans le *Règlement sur la liste d'inclusion*. La LCEE ne s'applique pas aux projets assujettis au *Règlement sur la liste d'exclusion* (qui comprend, par exemple, la réparation et l'entretien d'édifices). De plus, la LCEE s'applique uniquement s'il existe une autorité fédérale ayant une responsabilité décisionnelle spécifique au domaine du projet⁽²⁷⁾. Un projet déclenchera les dispositions de la Loi s'il reçoit une aide financière d'une autorité fédérale; s'il prévoit l'acquisition de terres domaniales, y compris la vente, la location ou la cession de terrain d'une autorité fédérale pour les besoins de la poursuite du projet; ou s'il exige une approbation, une licence ou un permis fédéral en vertu d'une loi incluse dans le *Règlement sur les dispositions législatives et réglementaires désignées* – ce qu'on appelle « déclencheur réglementaire ». Les deux déclencheurs réglementaires les plus fréquents sont les approbations délivrées en vertu de la *Loi sur la protection des eaux navigables* (structures qui nuisent à la navigation, par ex., ponts, barrages et chaussées) et les autorisations de DDP accordées en vertu du paragraphe 35(2) de la *Loi sur les pêches*.

(27) Dans le cadre de la Loi, l'expression « autorité fédérale » signifie un ministère ou un organisme du gouvernement fédéral qui peut détenir une expertise ou un mandat pertinent au projet.

Figure 2 :
Cadre décisionnel pour l'application de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale*



Source : Agence canadienne d'évaluation environnementale, *L'industrie branchée*
http://www.ceaa-acee.gc.ca/0012/0009/3_f.htm.

Une évaluation environnementale peut prendre la forme d'un rapport d'examen préalable, d'un rapport d'examen préalable par catégorie, d'un rapport d'étude approfondie ou du renvoi en médiation ou devant une commission. Chacune de ces formes présente ses propres exigences en matière de participation et de commentaires du public; les examens préalables ne nécessitent pas la participation du public mais les examens par une commission doivent comporter des audiences publiques. Les membres du Comité ont appris qu'environ 10 p. 100 des renvois que le MPO reçoit chaque année déclenchent une évaluation au titre de la LCEE. Le Programme de gestion de l'habitat du poisson du MPO participe à presque tous les examens en commissions et à la vaste majorité des études approfondies⁽²⁸⁾. Renouvelée en juin 2003, la LCEE prévoit dorénavant une participation plus significative du public et elle permettra un processus d'évaluation environnementale plus sûr, prévisible et opportun⁽²⁹⁾.

(28) *Délibérations du Comité*, 16 septembre 2003. Les projets qui nécessitent une étude approfondie sont définis dans le *Règlement sur la liste d'étude approfondie*.

(29) Le gouvernement a affecté 51 millions de dollars sur cinq ans pour effectuer les changements. Il a modifié la LCEE en ajoutant un coordonnateur fédéral chargé de faciliter la collaboration entre les ministères, les organismes et les ordres de compétence, en éliminant la possibilité de renvoyer le projet à une commission d'examen après une étude approfondie, en élargissant les obligations en matière d'évaluation environnementale aux sociétés d'État (à compter de 2006), en fournissant au public de l'information améliorée et actuelle sur les évaluations environnementales fédérales grâce à la mise en place d'un registre sur Internet; en améliorant le suivi des évaluations pour garantir que des mesures

C. La Loi sur les océans

J'ai un petit autocollant que je colle dans les toilettes publiques. On y lit : «Vous êtes assis au bord de l'océan ». En effet, on n'établit pas de lien entre ce que nous faisons sur terre et ce que nous rejetons dans les océans.

- M. Jon Lien, président, ministère des Pêches et des Océans, Conseil consultatif sur les océans du Ministre, Délibérations du comité, 23 septembre 2003

La dégradation de l'environnement marin s'est poursuivie malgré les mesures destinées à améliorer la qualité de l'environnement côtier et marin, tant au Canada qu'à l'étranger.

- Gouvernement du Canada, *La Stratégie sur les océans du Canada : Nos océans, notre avenir*, 2002

Les océans constituent un bien commun, mais les mesures qui sont prises pour les gérer et pour utiliser les habitats de façon judicieuse émanent toujours de la base; ce sont les activités sur le terrain qui importent.

- M. Arthur Hanson, Ambassadeur de l'océan, Institut international du développement durable, Délibérations du comité, 20 novembre 2001

Avec l'entrée en vigueur de la *Loi sur les océans du Canada* (le 31 janvier 1997) et de la *Loi sur les espèces en péril*⁽³⁰⁾ (en juin 2003), les responsabilités du MPO en matière d'habitat du poisson ont été considérablement élargies. La *Loi sur les océans* a tout particulièrement accru le mandat du ministère. En adoptant cette loi, le Canada est devenu le seul pays à disposer d'une loi exhaustive portant sur les océans, et le MPO a été chargé de la tâche colossale de coordonner les activités des 27 ministères et organismes fédéraux qui assument des responsabilités touchant de près ou de loin aux océans. Il convient de souligner que huit des dix provinces et les trois territoires sont bornés par des voies navigables marines et ont des intérêts et des responsabilités en matière d'océans. Les activités réglementaires menées en vertu de lois provinciales et touchant aux rejets d'eaux et à la lutte contre la pollution peuvent avoir une grande incidence sur l'habitat du poisson.

(suite)

d'atténuation judicieuses sont prises et en concentrant les ressources sur les projets produisant des effets environnementaux néfastes ainsi qu'en réduisant la nécessité d'examiner de nombreux petits projets. Agence canadienne d'évaluation environnementale, « Le ministre de l'Environnement accueille la sanction royale des modifications à la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* », *Communiqué*, juin 2003.

(30) En vertu de la *Loi*, le ministre des Pêches et des Océans est chargé de prendre les mesures de conservation et de protection nécessaires à l'égard des espèces aquatiques figurant sur la liste de protection.

La partie I de la *Loi sur les océans* traite des questions de compétences et définit la mer territoriale du Canada, la zone contiguë, la zone économique exclusive (ZEE) et le plateau continental⁽³¹⁾. La Partie II, qui porte sur la Stratégie de gestion des océans, oblige le ministre des Pêches et des Océans à diriger l'élaboration et la mise en pratique d'une stratégie nationale de gestion des écosystèmes estuariens, côtiers et marins (article 29). La stratégie nationale doit être fondée sur trois principes directeurs : le développement durable, la gestion intégrée des activités océaniques et la prévention⁽³²⁾. La réalisation de la stratégie repose sur deux grands programmes. Le premier, à savoir le programme des zones de protection marine (ZPM) vise à protéger et à conserver le milieu marin dans des régions qui nécessitent une attention particulière. La Loi confère au ministre des Pêches et des Océans le pouvoir de désigner des ZPM pour la conservation et la protection : des ressources halieutiques, commerciales ou autres; des espèces en voie de disparition et des espèces menacées et de leur habitat; et des habitats marins uniques et des espaces marins riches en biodiversité ou en productivité biologique⁽³³⁾. Le deuxième grand programme est la gestion intégrée, qui comprend une planification continue de toutes les parties intéressées, des intervenants et des organismes de réglementation, en collaboration (article 31).

En réaction à l'article 29 de la Loi, le ministre des Pêches et des Océans a publié la *Stratégie sur les océans du Canada : Nos océans, notre avenir* (la Stratégie sur les océans) en juillet 2002. L'objectif général de la Stratégie est de faire en sorte que les générations actuelles et futures de Canadiens puissent jouir d'océans sains, sans danger et prospères. À l'appui de la Stratégie sur les océans, le gouvernement du Canada a l'intention de réaliser un certain nombre d'initiatives (Compréhension et protection de l'environnement marin, voir l'Annexe). Parmi les principales activités, mentionnons les suivantes⁽³⁴⁾ :

-
- (31) La *Loi sur les océans* était censée représenter un pas important vers la ratification par le Canada de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (UNCLOS), ce qui n'a toujours pas été fait. Voir Comité sénatorial permanent des pêches et des océans, *Stocks de poissons chevauchants de l'Atlantique nord-ouest*, <http://www.parl.gc.ca/37/2/parlbus/commbus/senate/com-f/fish-f/rep-f/rep05jun03-f.pdf>.
- (32) Le développement durable est le développement qui permet de répondre aux besoins actuels sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs; la prévention est l'attitude qui consiste pêcher par excès de prudence; et la gestion intégrée des activités est celle qui tient compte des effets de diverses activités à l'échelon de l'écosystème.
- (33) Chacun a ses propres objectifs mais deux autres organismes fédéraux ont des programmes conçus pour établir des zones protégées dans les eaux canadiennes : le programme des aires marines nationales de conservation de Parcs Canada (*Loi sur les parcs nationaux du Canada*) et les refuges d'oiseaux migrateurs et les réserves nationales de faune du Service canadien de la faune (Environnement Canada), créés en vertu de la *Loi sur les espèces sauvages au Canada* et de la *Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*. Des ministères provinciaux ont également créé des aires spéciales portant des noms comme parcs marins, réserves, sanctuaires, réserves de faune et zones protégées.
- (34) Gouvernement du Canada, *Stratégie sur les océans du Canada : Nos océans, notre avenir*, juillet 2002.

- intégrer le savoir scientifique et les connaissances écologiques traditionnelles pour nous aider à mieux comprendre les écosystèmes marins;
- réduire la pollution marine;
- élaborer une stratégie en vue d'établir un réseau national de zones de protection marines;
- recourir à la gestion intégrée pour résoudre les conflits et gérer les activités humaines dans les secteurs des océans où des intérêts multiples sont en jeu;
- promouvoir la bonne entendance de l'environnement et la sensibilisation du public; et
- favoriser la collaboration internationale afin de protéger les ressources océaniques et halieutiques planétaires communes⁽³⁵⁾.

CE QUE LES MEMBRES DU COMITÉ ONT ENTENDU À CE JOUR : PRINCIPAUX SUJETS

A. Application de la *Loi sur les pêches*

Une étude d'impact est nécessaire lorsqu'on veut construire un kilomètre d'autoroute, mais elle n'est pas nécessaire lorsqu'il s'agit de traîner un filet sur un kilomètre au fond de la mer.

- *M. Derek Davis, président, Marine Invertebrate Diversity Initiative Society, Délibérations du comité, 16 avril 2002*

On nous qualifie de « chien de garde ». Nous avons pour rôle de réunir les trois pays pour régler leurs problèmes communs.

- *Victor Shantora, directeur exécutif intérimaire, Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord, Délibérations du comité, 10 juin 2003*

En ne réagissant pas clairement et publiquement aux rapports sur les problèmes liés à la salmoniculture ... on a laissé pourrir un débat public déjà envenimé.

- *L'honorable John Fraser, président, Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique, Délibérations du comité, 18 mars 2003*

L'industrie s'inquiète des retards et du manque d'uniformité dans les examens ou les propositions. Telles sont les préoccupations qui reviennent constamment, et qui sont parfois justifiées.

- *Paul Cuillerier, directeur général, Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement, MPO, Délibérations du comité, 16 octobre 2001*

(35) MPO, Le Ministre Thibault annonce la Stratégie sur les océans du Canada, Communiqué, 12 juillet 2002; MPO, *Stratégie sur les océans du Canada*, Fiche d'information, juillet 2002.

Les effets sur l'environnement et le tribut prélevé sur la santé des personnes et la vie marine ne pourront être appréciés que dans les jours et les années qui suivront la perturbation causée par ces armes chimiques.

– Myles Kehoe, Partner, Myles & Associates, *Délibérations du Comité*, 30 septembre 2003

Sur papier, la *Loi sur les pêches* confère de grands pouvoirs pour ce qui est de conserver et de protéger l'habitat du poisson. Nombreux sont ceux qui jugent que la Loi est l'un des outils les plus puissants pour assurer la saine gestion du milieu aquatique. Toutefois, les lois et les règlements ne se suffisent pas; encore faut-il assurer qu'ils sont observés. Au Canada, quelque 650 agents d'exécution sont chargés de délivrer des avertissements et d'intenter des poursuites en vertu de la *Loi sur les pêches*⁽³⁶⁾. En 2000-2001, on a dénombré 73 condamnations pour infraction aux dispositions de la Loi portant sur l'habitat. Les citoyens qui estiment que le gouvernement fédéral n'applique pas la Loi peuvent tirer la sonnette d'alarme en vertu d'un mécanisme prévu à cette fin.

Par exemple, des représentants de la Commission nord-américaine de coopération environnementale (CCE) ont présenté au Comité un exposé sur le processus de communications par des citoyens. La CCE a été constituée en 1994 en vertu de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement⁽³⁷⁾ et chargée de résoudre les problèmes écologiques qui se posent à l'échelle de l'Amérique du Nord, d'aider à éviter les conflits potentiels en matière de commerce et d'environnement et de favoriser l'application efficace des lois environnementales. La CCE est administrée par les ministres de l'Environnement du Canada, des États-Unis et du Mexique, et oeuvre dans le contexte du commerce. Les citoyens qui estiment que leur gouvernement n'applique pas les lois environnementales comme il se doit peuvent lancer le processus des communications par des citoyens en matière d'application de la loi en portant plainte à la CCE, qui peut décider de faire enquête et de publier un « dossier factuel » contenant ses conclusions. Dans son mémoire, la CCE a attiré l'attention du Comité sur le fait que, sur les 39 communications qu'elle avait reçues au 6 juin 2003, 13 intéressaient le Canada (et huit d'entre elles portaient sur l'application des articles 35 et 36 de la *Loi sur les pêches*)⁽³⁸⁾.

(36) MPO, *L'administration et l'application des dispositions de la Loi sur les pêches relatives à la protection de l'habitat du poisson et à la prévention de la pollution, Rapport annuel au Parlement Période du 1^{er} avril 2000 au 31 mars 2001, 2002.*

(37) L'Accord est une entente accessoire de l'ALENA.

(38) Le Secrétariat de la CCE détermine si la présentation répond aux exigences et s'il doit demander une réponse. Le Conseil se prononce en fonction de la recommandation du Secrétariat de préparer un rapport factuel et de le publier. Voir *Délibérations du Comité*, 10 juin 2003.

Les préoccupations relatives à l'environnement et à l'habitat du poisson peuvent être exprimées au moyen du processus de pétition en matière d'environnement du Vérificateur général du Canada, dont se charge la Commissaire à l'environnement et au développement durable au nom de la Vérificatrice générale⁽³⁹⁾. Contrairement au processus de communication par les citoyens de la CCE, avec le processus de pétition, les ministres fédéraux qui reçoivent des pétitions en matière d'environnement (dans le contexte du développement durable) sont tenus d'expliquer leurs politiques ou d'examiner la manière dont ils appliquent la loi en matière d'environnement dans un délai de 120 jours. Toute personne physique ou morale au Canada peut présenter une pétition. Les pétitions et les réponses ministérielles sont publiées intégralement dans un répertoire accessible sur le site Web de la Commissaire⁽⁴⁰⁾. Il est intéressant de noter que, dans le rapport de 2002 de la Commissaire, on peut lire que :

- la protection du poisson et de son habitat a été le principal sujet d'inquiétude des pétitionnaires au cours des cinq années et demie qui se sont écoulées depuis l'instauration du processus de pétition;
- près de la moitié des pétitions abordent le poisson et l'habitat du poisson ou des questions connexes;
- Pêches et Océans Canada demeure l'un des ministères fédéraux à recevoir le plus de pétitions⁽⁴¹⁾.

Il est soulevé des questions variées dans les pétitions soumises à la Commissaire. Ainsi, une pétition présentée à la Commissaire (le 2 avril 2002) portait sur l'élimination de gaz moutarde et d'autres agents chimiques dans l'océan Atlantique par l'armée canadienne, après la Seconde guerre mondiale. Le pétitionnaire, M. Myles Kehoe, habite le Cap-Breton et étudie depuis environ 13 ans la question des dépotoirs militaires contenant des armes chimiques et des munitions excédentaires au large des côtes de la Nouvelle-Écosse, de Terre-Neuve et du Labrador. Dans sa pétition, M. Kehoe pose 14 questions à six ministères fédéraux⁽⁴²⁾. En

(39) Le poste de Commissaire et le processus de pétition ont été créés en 1996, après les modifications apportées à la *Loi sur le Vérificateur général du Canada*, en 1995.

(40) Commissaire à l'environnement et au développement durable, Répertoire des pétitions; <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/petitions.nsf/francais>.

(41) Commissaire à l'environnement et au développement durable, *Rapport annuel de 2002*; chapitre 6 – Exercer son droit de savoir : le processus de pétition en matière d'environnement, 2002.

(42) Il s'agit des ministères des Pêches et des Océans, de l'Environnement, des Affaires étrangères et du Commerce international, de la Santé, de la Défense nationale et des Ressources naturelles. *Délibérations du Comité*, 30 septembre 2003.

septembre 2003, M. Kehoe et son partenaire M. Michael Ojolek ont exprimé au Comité leurs très vives préoccupations au sujet des conséquences que pourraient avoir la pêche commerciale du poisson de fond (au chalut) et l'exploration pétrolière et gazière sur l'écosystème marin, la sécurité des pêcheurs et la santé des personnes⁽⁴³⁾. Les pétitionnaires proposaient que certaines mesures soient prises sans tarder : cartographier les dépotoirs et les indiquer sur les cartes marines civiles (comme cela se fait notamment en Europe, au Japon et en Australie) et créer des zones où il serait interdit de pêcher au chalut ou de rechercher des gisements de pétrole ou de gaz dans les environs de dépotoirs connus et indiqués sur les cartes, lesquels, selon eux, ne représentent qu'une infime proportion du nombre total de sites. Les membres du Comité ont également appris :

- que les pétitionnaires soumettraient une autre pétition parce qu'ils n'étaient pas satisfaits des réponses qu'ils ont reçues;
- que le ministère de la Défense nationale (ministère responsable de ce dossier) a créé une initiative de cinq ans et de 10,5 millions de dollars visant à identifier les dépôts, à évaluer les risques pour les personnes et la santé, à passer en revue les travaux scientifiques portant sur le sujet et à classer les sites en fonction de leur importance, en vue de l'élaboration et de la réalisation de plans d'action spécifiques; et
- qu'un groupe de travail interministériel a été chargé de fournir un soutien technique et scientifique⁽⁴⁴⁾.

Une autre pétition présentée à la Commissaire en juillet 2003 porte sur les effets environnementaux des chalutiers, également appelés dragueurs parce qu'ils capturent le poisson de fond – comme la morue et l'aiglefin – en remorquant de grands filets munis de rouleaux et de poids destinés à les garder en contact avec le fond de la mer⁽⁴⁵⁾. Le pétitionnaire est l'Ecology Action Centre (EAC) d'Halifax, une ONG environnementale qui s'intéresse depuis quelques années aux questions touchant au milieu marin, à la nature, aux transports, à l'environnement et au développement. En avril 2002, le coordonnateur des questions marines de l'EAC, M. Mark

(43) *Délibérations du Comité*, 30 septembre 2003. L'exploration pétrolière et gazière implique l'utilisation de techniques sismiques consistant à remorquer des canons à air sous l'eau et à tirer des décharges sonores afin de recueillir des images d'éventuels gisements d'hydrocarbures sous le fond marin et de déterminer leur importance.

(44) Le groupe de travail comprend des représentants des ministères de la Défense nationale, des Affaires étrangères et du Commerce international, de l'Environnement, de la Santé, des Pêches et des Océans et des Ressources naturelles.

(45) « Green Group Asks Ottawa to Review Dragger Licences », *The Chronicle Herald* (Halifax), 30 juillet 2003, p. A5.

Butler, s'est présenté devant le Comité. Il a indiqué être fermement convaincu que de grandes superficies de milieu marin sont perturbées et endommagées par le chalutage (en contravention de l'article 35 de la *Loi sur les pêches*). Il a exhorté le gouvernement à limiter cette méthode de pêche afin de prévenir la perte d'autres habitats et fait remarquer que les impacts de cette pêche sur les écosystèmes n'ont jamais fait l'objet d'études scientifiques indépendantes au Canada. De plus, les membres du Comité ont appris que la National Academy of Sciences des États-Unis a conclu en mars 2002 que l'on ne saurait invoquer l'absence de données ponctuelles sur les effets du chalutage pour reporter des mesures de gestion dans les eaux américaines⁽⁴⁶⁾.

Des pétitions ont déjà porté sur l'aquaculture. Tout le monde au Canada ne partage pas la volonté du MPO d'améliorer et de rehausser le secteur afin qu'il réalise son plein potentiel de manière durable. Le MPO se trouve dans une situation délicate du fait de son double mandat consistant, d'une part, à favoriser le développement de l'industrie aquacole et, d'autre part, à protéger les populations de poissons et les habitats sauvages. Beaucoup d'observateurs voient un conflit d'intérêts inhérent et fondamental entre ces deux mandats, un manque d'équilibre, étant donné que le MPO se fait le défenseur de la pisciculture au détriment de sa responsabilité à l'égard du poisson sauvage et des habitats.

Lorsque les membres du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique (CCRHP) se sont présentés devant le Comité, en mars 2003, une bonne partie de la discussion a porté sur la salmoniculture. Le CCRHP est un organisme indépendant qui a été créé en 1998 par le gouvernement et chargé de faire rapport sur la situation des populations de saumon de la Colombie-Britannique et de leurs habitats⁽⁴⁷⁾ et de fournir des avis aux gouvernements pour les questions touchant à la conservation du saumon. Le CCRHP a indiqué au Comité que le débat public qui a cours en Colombie-Britannique sur l'opposition entre le saumon sauvage et le saumon d'élevage s'est intensifié depuis 2002, en raison de la décision du gouvernement provincial de lever un moratoire sur l'élevage du saumon et par suite d'une baisse sans précédent des retours de saumon rose dans l'archipel de Broughton, un secteur où l'élevage dans des parcs en filet est pratiqué intensivement. Voici ce qu'a déclaré le président du CCRHP, l'honorable John Fraser :

(46) *Délibérations du Comité*, 16 avril 2002. L'EAC et le Sierra Legal Defence Fund sont parties à une contestation judiciaire avec le MPO depuis juillet 2001, au sujet du chalutage dans la partie canadienne du banc Georges.

(47) Le CCRHP découle de l'Accord Canada-Colombie-Britannique sur la gestion des questions relatives à la pêche du saumon du Pacifique, signé en avril 1997.

Le souci de promouvoir l'aquaculture, malgré les meilleures intentions au monde – c'est-à-dire, emplois et activité – fait que, lorsque les gens se tournent vers le MPO pour demander que l'on protège le saumon, ils ne savent pas s'ils s'adressent à un ministère qui s'intéresse plus à promouvoir l'aquaculture qu'à protéger le saumon sauvage. ... Je crois que c'est une question qui mérite une attention urgente car elle pose une question de confiance envers une grande institution fédérale. ... Et, quand il y a un manque de confiance envers une grande institution fédérale ou provinciale, on nuit beaucoup à la démocratie. On nuit beaucoup au régime politique. Et on nuit aussi beaucoup à quelque chose d'autre : au poisson.

- L'honorable John Fraser, président, Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique, *Délibérations du comité*, 18 mars 2003⁽⁴⁸⁾.

Au cours de la prochaine phase de l'étude, la Commissaire à l'environnement et au développement durable a accepté de se présenter devant le Comité pour parler de l'efficacité du processus des pétitions et d'autres sujets abordés dans son rapport de 2003.

B. La Politique de gestion de l'habitat du poisson de 1986

[S]i cette politique avait été mise en application, nous ne serions pas aujourd'hui en train de parler de toutes les lacunes reliées à la gestion de l'habitat du poisson.

- Johanne Gélinas, Commissaire à l'environnement et au développement durable, *Délibérations du comité*, 19 février 2002

Il va de soi qu'une approche équilibrée faisant appel à la totalité des huit stratégies est l'idéal. C'est ce que propose notre plan directeur, mais nous n'y sommes pas encore tout à fait.

- Richard Wex, directeur général, Direction de la gestion des habitats, MPO, *Délibérations du comité*, 16 septembre 2003

Nous pouvons dire que la seule stratégie qui ait été entièrement mise en oeuvre est celle qui se rapporte à la réglementation et à l'application. C'est une stratégie réactive.

- Paul Cuillerier, directeur général, Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement, MPO, *Délibérations du comité*, 16 octobre 2001

La meilleure stratégie consiste à gérer proactivement l'habitat plutôt que de tenter de rétablir les habitats endommagés ou détruits par la faute de l'inaction, une solution beaucoup plus coûteuse.

- Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique, *Mémoire présenté au Comité*, 18 mars 2003

(48) Dans son rapport de 2001 sur l'aquaculture, le Comité estime qu'il faudrait effectuer d'autres recherches pour que la salmoniculture prenne de l'expansion avec l'appui du public et d'autres intervenants du milieu marin. Sans une bonne connaissance scientifique, l'industrie continuera de n'inspirer que suspicion et méfiance. Voir Comité sénatorial permanent des pêches, *L'aquaculture dans les régions canadiennes de l'Atlantique et du Pacifique*, juin 2001, <http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/fish-F/rep-f/repintjun01-f.htm>.

La politique de gestion de l'habitat du poisson ... propose diverses stratégies de mises en oeuvre ... Essentiellement, c'est tout ce dont nous avons besoin.

– *Stephen Chase, vice-président, Affaires gouvernementales, Fédération du saumon atlantique, Délibérations du comité, 23 avril 2002*

Le gouvernement fédéral ne comprend pas bien le phénomène de la perte ou du gain d'habitat, en dépit du fait qu'il s'est doté d'une politique explicite visant à protéger les habitats.

– *John Reed, directeur principal, Bureau du commissaire à l'environnement et au développement durable, Délibérations du Comité, 19 février 2002*

La Politique sur l'habitat du poisson de 1986 vise un « gain net » de la capacité de production des habitats du poisson au Canada. Cet objectif à long terme est censé être atteint grâce à la conservation et à la reconstitution d'habitats endommagés et à l'aménagement d'habitats; elle prévoit huit stratégies de mise en oeuvre : protection et respect des règlements; planification intégrée des ressources; recherche scientifique; consultation publique; formation et information du public; participation de la collectivité; amélioration de l'habitat et surveillance de l'habitat. En 1999, dans son Initiative nationale du Plan directeur de l'habitat, le MPO constatait la nécessité d'atteindre un meilleur équilibre entre ses activités réglementaires et ses activités proactives dans le cadre de la Politique de 1986.

Plusieurs témoins ont dit croire que la Politique sur l'habitat du poisson n'a pas encore été appliquée intégralement depuis 17 années qu'elle existe. Les fonctionnaires l'ont admis mais ont également expliqué que la plupart des activités et des ressources du Ministère avaient porté sur des activités réglementaires (liés à la protection et au respect des règlements) en raison de l'augmentation du volume des renvois (demandes d'examen) imposé au Ministère. Ils ont également indiqué que le MPO chercherait dorénavant à atteindre un meilleur équilibre en mettant en oeuvre des stratégies proactives faisant intervenir d'autres ordres de gouvernement, le public et les peuples autochtones⁽⁴⁹⁾.

Les membres du Comité ont appris que le nombre de projets soumis par le public, l'industrie et d'autres organismes gouvernementaux a augmenté considérablement au cours des dernières années, passant d'environ 10 000 à environ 13 000 par année. On explique cette hausse par des raisons de deux ordres : la croissance démographique et économique du Canada et la présence accrue du MPO dans les provinces intérieures. Il découle de cette augmentation un alourdissement des charges de travail, des retards dans l'examen des projets (et des plaintes consécutives du public) et le fait que le personnel ne peut se concentrer sur des projets présentant

(49) *Délibérations du Comité*, 16 septembre 2003 et 16 octobre 2001.

des risques plus élevés. Pour réagir à cette situation, le MPO élabore des politiques opérationnelles visant à rationaliser le processus de renvoi. Par exemple, les fonctionnaires espèrent qu'un service d'examen en ligne à guichet unique serait plus efficace et plus efficace. On attribue une cote de risque faible à moyenne à entre 80 et 90 pour 100 des projets soumis⁽⁵⁰⁾.

Comme nous l'avons vu plus haut, le gouvernement de l'Ontario s'est retiré d'un accord fédéral-provincial sur l'habitat du poisson en 1997⁽⁵¹⁾. Dans le cadre de sa réinstallation dans cette province, le MPO a conclu des accords de partage du travail avec des administrations de la conservation (AC), les organismes environnementaux locaux chargés de gérer les ressources naturelles dans des régions délimitées en fonction des bassins versants. Ces administrations sont le point de contact avec le public pour des entreprises comme la construction de ponceaux sur des ruisseaux ou de quais et pontons sur les propriétés riveraines. Les relations de travail avec les AC sont jugées fructueuses mais toutes les régions de la province ne sont pas dotées d'AC⁽⁵²⁾. Les autorisations par catégorie ont été mises en pratiques; environ 90 pour 100 des travaux d'entretien se déroulent maintenant sans que le MPO n'ait à procéder à des examens sur les lieux. Étant donné que les autorisations par catégorie ont considérablement renouvelé les rapports avec la province et les intervenants, les fonctionnaires du MPO souhaitent étendre le concept à d'autres activités à faible risque dans d'autres régions du pays. De plus, le MPO élabore un cadre de gestion du risque (et des lignes directrices) afin de classer les risques et de permettre au Ministère de concentrer ses efforts sur les grands projets et les activités présentant des risques plus élevés; également, le MPO étudie la possibilité d'inscrire les activités à faible risque sur la liste d'exclusion de la LCEE, dans le cas de projets qui ne requièrent pas une évaluation environnementale⁽⁵³⁾.

Dans son mémoire au Comité, le CCRHP laisse entendre que la charge de travail des préposés fédéraux aux pêches en Colombie-Britannique pourrait s'alourdir davantage en raison du fait que le gouvernement provincial se retire de son système de renvoi, dans le cas de projets mettant en cause des travaux dans des ruisseaux ou à proximité⁽⁵⁴⁾.

(50) *Délibérations du Comité*, 16 septembre 2003.

(51) Cet accord comportait des mesures destinées aux employés du ministère des Richesses naturelles de l'Ontario pour qu'ils examinent des plans, des permis et des propositions et donnent des instructions pour atténuer les effets nocifs pour l'habitat.

(52) *Délibérations du Comité*, 19 février 2002.

(53) *Délibérations du Comité*, 16 septembre 2003.

(54) *Délibérations du Comité*, 18 mars 2003.

C. La Loi sur les océans

Cette loi suppose des changements fondamentaux de notre façon de gérer nos océans.

- *L'honorable Robert Thibault, ministre des Pêches et des Océans, Délibérations du comité, 4 juin 2002*

La Loi sur les océans a été promulguée en 1997 et pourtant nous avons assisté à bien peu d'action mais à beaucoup de discussion et d'analyse internes.

- *Ecology Action Centre, mémoire présenté au Comité, 16 avril 2002*

En général, les témoins appuient la Loi elle-même, mais plusieurs se sont plaints d'un manque de signes concrets de sa mise en œuvre.

- *Comité permanent des Pêches et des Océans de la chambre des Communes, Rapport sur la loi sur les océans, octobre 2001*

Est-ce que nos compétences sont suffisamment exploitées? Non, je ne le pense pas.

- *Geoffrey L. Holland, 2WE Associates Consulting Ltd., Délibérations du comité, 20 novembre 2001*

Les organismes chargés des océans ont tendance à travailler isolément et dans les limites contrôlables de leur mandat, sans établir de relations horizontales avec d'autres organismes chargées de gérer les océans.

- *John Lien, président du Conseil consultatif sur les océans du Ministre, mémoire présenté au Comité, 23 septembre 2003*

Il n'y a qu'un paysage, ou un seul paysage marin dans lequel nous vivons tous. Nous nous attendons tous à ce qu'il soit géré de manière à soutenir les moyens de subsistance, à maintenir la santé écologique et à répondre à nos besoins culturels et sociaux.

- *Robert McLean, directeur, Conservation de la faune, Environnement Canada, Délibérations du comité, 11 juin 2002*

Comme il est indiqué plus haut, l'entrée en vigueur de la *Loi sur les océans* en janvier 1997 a considérablement élargi le mandat du MPO. Le Ministère a dû assumer à partir de ce moment le rôle de directeur et de coordonnateur pour 27 ministères et organismes fédéraux chargés de responsabilités touchant aux eaux marines⁽⁵⁵⁾. En juin 2000, le ministre des Pêches et des Océans a annoncé la création du Conseil consultatif sur les océans du Ministre (CCOM), chargé de lui donner des avis indépendants. Il a également nommé deux ambassadeurs des océans, MM. Art Hanson et Geoff Holland, qui ont tous deux présenté un témoignage devant le Comité en novembre 2001.

En septembre 2003, M. Jon Lien, président du CCOM, présentant son témoignage au Comité, a parlé de la croissance phénoménale des activités liées aux océans, tant par leur

(55) En 2001, plus de 90 initiatives fédérales ont contribué à l'atteinte des buts et des objectifs du Programme d'action national (PAN) du Canada pour la protection du milieu marin contre la pollution due aux activités terrestres.

ampleur que par leur diversité. Il a insisté sur le fait que la pêche a été détrônée, à titre de première activité économique liée aux océans, dans toutes les provinces canadiennes par d'autres activités (notamment l'exploitation du pétrole et du gaz en haute mer, le transport, les utilisations militaires, le tourisme marin et les utilisations industrielles de haute technologie comme les communications et l'exploration). La difficulté consiste donc à tirer profit des nouvelles possibilités économiques tout en assurant la santé des écosystèmes et des environnements océaniques. Selon M. Lien, les dispositions de la *Loi sur les pêches* relatives à l'habitat du poisson, les règlements pris sous le régime de la Loi et le principe d'aucune perte nette de la Politique sur l'habitat du poisson de 1986, des documents qui peuvent être appliqués aux eaux marines, sont des mesures limitées et réactives destinées à assurer l'utilisation durable des océans. La *Loi sur les océans*, en revanche, met en valeur une démarche proactive.

Par exemple, les zones de protection marine pourraient devenir un outil de gestion important; en désignant « protégées » des zones clairement délimitées, il devient plus facile de réglementer ou de limiter les activités d'utilisateurs concurrents des océans et de leurs ressources. Au Canada et dans d'autres pays, l'intérêt porté aux ZPM s'est accru à mesure que les gens constatent que les écosystèmes et les milieux aquatiques sont moins sains que jadis en raison de la surpêche, de la pollution et de la destruction des habitats. On s'accorde de plus en plus pour dire que la situation ne peut qu'empirer si l'on ne s'occupe pas de limiter l'activité humaine ou à tout le moins d'atténuer ses incidences. Dans son témoignage, M. Lien a indiqué que les ZPM sont particulièrement importantes parce que les sanctuaires naturels qui fournissaient jadis des lieux où les poissons pouvaient frayer ou atteindre la maturité sont pratiquement disparus, depuis que la technologie permet d'exploiter chaque recoin de l'océan, à longueur d'année. Il a également été porté à l'attention du Comité que moins de 0,01 pour 100 des eaux territoriales canadiennes sont actuellement protégées⁽⁵⁶⁾ et que l'Australie s'est dotée d'un vaste réseau de SPM qui entraînent d'importantes retombées économiques.

La désignation de la première zone de protection marine (ZPM) au Canada, la zone du champ hydrothermal Endeavour, située au sud-ouest de l'île de Vancouver, a été annoncée en mars 2003; à ce moment-là, 13 autres zones faisaient l'objet d'un examen en vue d'une désignation comme ZPM. En ce qui concerne le processus de gestion intégrée préconisé dans la *Loi sur les océans*, plusieurs initiatives expérimentales sont en cours sur les trois côtes du Canada.

(56) Sur la côte ouest, la plupart des zones sont de compétence provinciale et de superficie plutôt modeste; sur la côte est, il s'agit principalement de refuges d'oiseaux migrateurs fédéraux.

Les contraintes budgétaires constitueraient par ailleurs un obstacle majeur à la mise en oeuvre de la *Loi sur les océans*; en fait, il n'a jamais été réservé de crédits pour l'application de la Loi. Les ressources proviennent d'autres programmes du MPO. En fait, seulement 1 pour 100 du budget annuel du MPO, qui s'élève à 1,4 milliard de dollars, aurait été consacré à la mise en oeuvre de la Loi⁽⁵⁷⁾. L'absence de moyens suffisants aurait engendré dans le public, et au sein de certains milieux gouvernementaux, l'impression que la mise en oeuvre n'a pas été réellement faite et est un échec. Les barrières institutionnelles feraient également obstacle à la mise en pratique de la Loi. M. Lien a parlé des difficultés auxquelles se heurtent ceux qui veulent établir des relations de travail entre les ministères et organismes fédéraux, entre les organismes fédéraux et les gouvernements provinciaux et même entre les directions administratives du MPO :

Il semble que les bureaucraties aient plus de facilité à évoluer dans les limites traditionnelles des compétences des divers organismes qu'à faire face aux réalités et aux complexités de la gestion holistique des océans. L'adhésion inconditionnelle [à la Stratégie sur les océans du Canada] au sein du ministère des Pêches et des Océans semble poser problème; nous en voulons pour preuve que des directions du MPO préfèrent conserver des responsabilités historiques et à l'occasion réorienter vers d'autres usages des crédits affectés spécifiquement aux activités de la direction des Océans⁽⁵⁸⁾.

D. Collaboration et action coopérative

Nous essayons d'harmoniser nos efforts et de collaborer.

- Richard Wex, directeur général, Direction de la gestion des habitats, MPO, *Délibérations du comité*, 16 septembre 2003

Le ministère des Pêches et des Océans ne travaille pas seul à tenter d'atteindre les objectifs qui correspondent à sa vocation et il ne pourrait d'ailleurs y arriver autrement. De fait, la gestion de l'habitat est l'affaire de tous.

- Paul Cuillerier, directeur général, Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement, MPO, *Délibérations du comité*, 16 octobre 2001

Nous demandons au gouvernement fédéral de ne pas se contenter de belles paroles, mais de débloquer des fonds.

- J. Barry Turner, directeur des relations gouvernementales, *Canards illimités Canada*, *Délibérations du comité*, 26 mars 2003

(57) M. Lien a également souligné que la Table ronde du Premier ministre sur l'environnement et l'économie évalue qu'il en coûterait environ 500 millions de dollars pour commencer à mettre en pratique la Stratégie sur les océans. Voir *Délibérations du Comité*, 23 septembre 2003.

(58) M. Jon Lien, président du Comité consultatif des océans du Ministre, mémoire présenté au Comité, 23 septembre 2003 (traduction).

[La FSA] est entièrement disposée à partager et à contribuer dans une large mesure à la conception et à la réalisation d'un vaste programme de conservation, de rétablissement et de mise en valeur de l'habitat.

– *Fédération du saumon atlantique, mémoire présenté au Comité, 23 avril 2003*

J'ai dit dans ma déclaration d'ouverture que tout le monde avait un rôle à jouer. Cependant, personne ne semble vouloir remplir ce rôle.

– *Johanne Gélinas, Commissaire à l'environnement et au développement durable, Délibérations du comité, 19 février 2002*

[E]st-ce que le MPO a besoin d'aide pour la mise en œuvre de la Loi? Cela ne fait aucun doute. Le projet ne fonctionnera que s'il s'agit d'un programme coopératif qui fait appel à tous les organismes responsables, ...

– *M. Jon Lien, président, Conseil consultatif sur les océans du Ministre, Délibérations du comité, 23 septembre 2003*

En 1999, dans son Initiative nationale du Plan directeur, le MPO préconisait une modification du mode d'élaboration et de réalisation des politiques et des pratiques et une collaboration accrue avec les provinces, dans le cadre d'accords de partenariat officiels énonçant les objectifs, les rôles et les responsabilités pour la réalisation des programmes et la prestation des services en matière de gestion de l'habitat⁽⁵⁹⁾. Des accords de coopération officiels (des protocoles d'entente fédéraux-provinciaux) sur l'habitat ont été conclus avec trois provinces : la Colombie-Britannique (juillet 1997), l'Île-du-Prince-Édouard (septembre 2002) et le Manitoba (septembre 2003). Le MPO examine également la possibilité de conclure des accords ou des protocoles semblables pour la réalisation d'initiatives de collaboration avec d'autres gouvernements provinciaux.

Il est rapidement devenu évident, au cours de l'examen, que la collaboration entre le MPO et d'autres organismes est essentielle dans de nombreux domaines d'activité. Par exemple, pour la gestion du bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, deux gouvernements fédéraux, deux gouvernements provinciaux, huit gouvernements d'État collaborent et des centaines de gouvernements régionaux et municipaux collaborent et jouent chacun un rôle particulier. En 2001, la Commissaire à l'environnement et au développement durable concluait qu'aucun organe fédéral n'énonçait un point de vue concerté et cohérent sur les enjeux clés qui concernent les deux régions du bassin⁽⁶⁰⁾. En février 2002, la Commissaire a présenté ce message au Comité :

(59) Cette année là, le CCMPA a également souscrit à l'utilisation de protocoles d'entente et de protocoles bilatéraux pour la protection de l'habitat du poisson en vertu de l'entente de coopération intergouvernementale en matière de pêches et d'aquaculture.

(60) Le 2 octobre 2001, la Commissaire a présenté à la Chambre des communes un rapport en sept chapitres, dont le premier, intitulé *Le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent : Un héritage à conserver : tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent*, est de loin le plus volumineux. Tout au long du document, la Commissaire souligne le manque de fonds et l'incertitude du financement.

[D]es enjeux et des problèmes importants sont négligés, et des engagements internationaux ne sont pas respectés, en partie parce que le financement accordé aux ministères a diminué. Par exemple, en 1994, le ministre de l'Environnement avait annoncé l'octroi de 125 millions de dollars en fonds nouveaux pour appuyer le Plan d'action des Grands Lacs; toutefois, les ministères ont reçu moins de 12 p. 100 de cette somme. Il n'y a pas d'arrimage entre les engagements pris par le gouvernement et les ressources qu'il a affectées à cette fin.

[I]l n'y a pas de stratégie à long terme pour l'ensemble du bassin afin de contrer les principales menaces. Aucun organe fédéral n'énonce un point de vue concerté et cohérent sur les enjeux clés qui concernent les régions des Grands Lacs et du Saint-Laurent.

[L]e rôle du gouvernement fédéral évolue et se fait plus discret. Le gouvernement ne se sert pas des pouvoirs et outils dont il dispose pour s'attaquer aux problèmes difficiles. Il s'en remet, de plus en plus, aux partenariats pour atteindre ses objectifs. Notre vérification a soulevé des questions fondamentales sur le rôle du gouvernement pour ce qui est de surveiller les interventions de ses partenaires et de veiller réellement à ce que les objectifs fédéraux et nationaux soient atteints⁽⁶¹⁾.

Dans son mémoire, la Commissaire souligne que beaucoup de programmes et de questions examinés dans le cadre du bassin des Grands Lacs ont une ampleur nationale et qu'ils peuvent par conséquent avoir des implications nationales. Au sujet des espèces aquatiques envahissantes, qui constituent une menace croissante et imminente pour la pérennité des pêches en eau douce, la Commissaire a indiqué ce qui suit :

- En théorie, le gouvernement fédéral a pris un engagement ferme afin de prévenir la propagation des espèces envahissantes. Dans les faits, les résultats se font attendre.
- Le Ministère a participé à un programme efficace de lutte contre la lamproie marine par l'intermédiaire de la Commission des pêcheries des Grands Lacs, mais il s'agit là d'une exception. Le gouvernement fédéral n'a pas de politique, ni de cadre, ni d'approche structurée pour contrôler les espèces aquatiques envahissantes ou pour empêcher l'introduction de nouvelles espèces dans le bassin⁽⁶²⁾.

Près de 160 espèces aquatiques auraient pénétré dans le réseau des Grands Lacs depuis le XIX^e siècle, la plupart par l'intermédiaire de l'eau de ballast des navires de commerce. Environnement Canada est le ministère responsable de la Stratégie canadienne de la

(61) Commissaire à l'environnement et au développement durable, mémoire présenté au Comité, 19 février 2002.

(62) *Ibid.*

biodiversité⁽⁶³⁾, mais la réglementation et le contrôle de l'eau de ballast des navires qui entrent dans les eaux canadiennes incombent à Transports Canada. Le MPO est quant à lui chargé de fournir des avis scientifiques concernant la réglementation et les normes en matière d'eau de ballast. Les membres du Comité ont appris que les lignes directrices relatives à l'échange de l'eau de ballast, en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, sont facultatives et que le Canada compte que les navires se conforment au règlement des États-Unis⁽⁶⁴⁾. S'appuyant sur la section du rapport de 2001 sur le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent portant sur les espèces envahissantes, la Commissaire à l'environnement et au développement durable a conclu ce qui suit dans son rapport annuel de 2002 :

- Malgré des engagements, des ententes et des accords de longue date, il n'a pas été pris de mesures concrètes pour s'attaquer au problème.
- Au sein de l'administration fédérale, les pouvoirs nécessaires pour s'attaquer au problème des espèces envahissantes, de même que les ressources humaines et financières pour ce faire, sont répartis entre plusieurs ministères et organismes et ne sont pas coordonnés;
- On ne s'entend pas sur les priorités et aucune entente claire entre les ministères fédéraux ou entre les ministères fédéraux et d'autres ordres de gouvernement, au sujet des rôles de chacun.
- Aucun ministère fédéral n'a une vue d'ensemble ni ne détient le pouvoir de faire en sorte que les priorités fédérales soient établies et que des mesures soient prises.
- La tendance est à la poursuite du dialogue et à la recherche du consensus. De plus, on n'applique aucune mesure concrète pour empêcher les espèces envahissantes de causer des dommages aux écosystèmes, aux habitats et aux espèces indigènes du pays⁽⁶⁵⁾.

Des fonctionnaires du MPO ont indiqué par la suite au Comité que la question des espèces envahissantes étrangères constitue une priorité croissante au sein du Ministère et que le gouvernement de l'Ontario a pris l'initiative de créer un groupe d'étude chargé d'examiner la question et de faire rapport au CCMPA (Conseil canadien des ministres des Pêches et de l'Aquaculture).

(63) En 1992, le Canada a signé la Convention des Nations Unies sur la biodiversité, qui est entrée en vigueur en décembre 1993, 30 jours après la 30^e ratification.

(64) *Délibérations du Comité*, 28 mai 2002.

(65) Commissaire à l'environnement et au développement durable, Rapport annuel de 2002, chapitre 4, *Les espèces envahissantes* <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/c20021004cf.html>.

Dans un autre ordre d'idées, celui des munitions excédentaires rejetées en mer sur la côte est, un groupe de témoins s'est présenté devant le Comité et lui a instamment demandé que le gouvernement fédéral intervienne davantage, par le truchement de ministères et organismes fédéraux, autres que le ministère de la Défense nationale, et affecte durablement d'importantes ressources financières et scientifiques à la résolution du problème. Étant donné que ce problème est commun à plusieurs autres pays côtiers, le groupe de témoins a exhorté le gouvernement du Canada à saisir les Nations Unies du mandat d'organiser une conférence sur cette grave question⁽⁶⁶⁾.

En 1999, dans son Initiative nationale du plan directeur, le MPO préconisait une collaboration accrue au moyen de partenariats avec l'industrie et d'autres ONG. Des fonctionnaires du MPO ont indiqué que le MPO travaille en étroite collaboration avec l'industrie et cité comme exemple de cette collaboration le protocole d'entente conclu avec l'Association canadienne de l'électricité en juillet 2002⁽⁶⁷⁾. L'objectif de ce protocole d'entente est de faciliter des consultations nationales et régionales régulières entre le ministère et l'industrie ainsi que la collaboration en vue de l'élaboration d'une stratégie nationale de contrôle de la conformité à la *Loi sur les pêches* et d'un plan d'action pour la production d'électricité. L'Association et le MPO sont également convenus d'entreprendre ensemble des initiatives d'intendance, de produire des documents communs d'information et de formation et de mettre en place des programmes de recherche conjoints. Les membres du Comité ont appris que des discussions ont porté sur la possibilité de conclure des accords similaires avec d'autres secteurs industriels.

Au sujet du partenariat, des représentants de Canards Illimités Canada se sont présentés devant le Comité pour discuter de la proposition de l'organisation de mettre en place un Programme national d'incitation à l'implantation de cultures couvre-sol au Canada (PIICC). Fondée en 1938, Canards illimités Canada (CIC) est une entreprise privée sans but lucratif vouée à la conservation des zones marécageuses pour le bénéfice des oiseaux aquatiques, de la faune et des humains de l'Amérique du Nord. Avec Ducks Unlimited Inc., aux États-Unis, CIC est la deuxième organisation de conservation au monde⁽⁶⁸⁾. Le programme de cultures couvre-sol

(66) *Délibérations du Comité*, 3 juin 2003.

(67) MPO, « Le ministre Thibault et le président Konow annoncent la signature d'un Protocole d'entente sur la gestion de l'habitat du poisson », *Communiqué de presse*, le 5 juillet 2002.

(68) La Nature Conservancy est la plus grande organisation du genre. Le siège social de CIC se trouve à Stonewall (Manitoba). L'organisation accomplit son travail grâce à quelque 450 employés situés dans 38 localités au pays. Elle compte 7 400 bénévoles et revendique l'appui de plus de 150 000 adeptes d'un océan à l'autre. Elle organise quelque 700 manifestations chaque année, afin de recueillir de

s'inspire du Conservation Reserve Program américain, qui a connu un franc succès. Le PIICC vise surtout le domaine agricole mais il pourrait avoir des effets considérables sur les pêches, surtout dans les eaux intérieures. Lorsque l'on perd des zones tampons riveraines (là où la terre touche à l'eau), des sédiments et des éléments nutritifs pénètrent dans les cours d'eau proches. Cela nuit à la qualité de l'eau, à la biodiversité et à l'habitat faunique en général mais tout particulièrement à l'habitat du poisson. Dans le cadre du programme proposé, les propriétaires terriens recevraient du gouvernement un encouragement financier unique pour protéger et rétablir les zones riveraines dégradées sur leurs terres et pour transformer des terres cultivées à rendement marginal en couverture végétale permanente comme des prairies, pour une utilisation non agricole à perpétuité. Selon CIC, environ 2,3 millions d'hectares de terres sont susceptibles de faire l'objet d'une inscription volontaire au programme par les propriétaires; les avantages du PIICC à la grandeur du pays (évalués à 196 millions de dollars par année) dépasseraient ses coûts (évalués à 103 millions de dollars par année) et l'organisation est disposée à consacrer d'importants moyens financiers au PIICC ou à un autre programme du même genre⁽⁶⁹⁾.

La Fédération du saumon atlantique a également dépêché ses représentants devant le Comité. La FSA est un organisme international sans but lucratif bien établi qui prône la conservation et une gestion avisée du saumon sauvage de l'Atlantique et de son environnement. La FSA demande au MPO de prendre l'initiative en vue du rétablissement de l'abondance du saumon de l'Atlantique en mettant en place un nouveau programme de l'habitat auxquels prendraient part des ministères et organismes fédéraux, les gouvernements provinciaux, les Premières nations et les organismes de conservation. La FSA souhaite que l'initiative englobe les huit stratégies de mise en oeuvre de la Politique sur l'habitat du poisson de 1986. Elle se dit « disposée à former un partenariat » et insiste sur le fait qu'elle forme depuis longtemps d'excellents partenariats avec le MPO à propos de diverses initiatives, dont la recherche scientifique conjointe, l'information du public et le renforcement des capacités des Autochtones. Elle propose la signature d'un protocole d'entente dans le cadre duquel le MPO élaborerait le programme⁽⁷⁰⁾.

(suite)

l'argent pour des programmes de conservation, de recherche et d'information. Elle a déjà réalisé environ 6 500 projets touchant à l'habitat au Canada et conclu des ententes avec quelque 19 000 propriétaires terriens.

(69) *Délibérations du Comité*, 26 mars 2002.

(70) *Délibérations du Comité*, 23 avril 2002.

E. Recherches scientifiques et surveillance de l'habitat

J'estime que nous ne disposons pas de fonds suffisants pour nos recherches.

- Paul Cuillerier, directeur général, Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement, MPO, Délibérations du comité, 16 octobre 2001

Vous avez demandé si le MPO a un programme scientifique adéquat. La réponse est simple : non. On ne possède pas assez de connaissances. ... C'est comme conduire dans le brouillard.

- M. Paul LeBlond, membre, Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique, Délibérations du comité, 18 mars 2003

Il faut renforcer les programmes en matière de science et d'habitat du MPO pour appuyer les initiatives relatives au saumon sauvage en environnements d'eau douce et marins.

- Stephen Chase, vice-président, Affaires gouvernementales, Fédération du saumon atlantique, Délibérations du comité, 23 avril 2002

Il nous arrive souvent de prendre des décisions et de nous rendre compte de leurs répercussions par la suite. Si nous avons la possibilité de faire davantage d'analyses prévisionnelles, il nous serait possible d'anticiper les problèmes et de les éviter complètement.

- Robert McLean, directeur, Conservation de la faune, Environnement Canada, Délibérations du comité, 11 juin 2002

Dans tous les ministères, on dira à l'interne que l'on aimerait bien avoir plus d'argent et que l'on fait de son mieux avec ce que l'on a. Je suppose que c'est également vrai de notre ministère.

- Richard Wex, directeur général, Direction de la gestion des habitats, MPO, Délibérations du comité, 16 septembre 2003

Fred Aldrich, spécialiste des sciences de la mer à l'Université Memorial, a déclaré : « Nous en savons davantage sur la face cachée de la lune que sur le fond des océans. »
[Traduction libre]

- Ecology Action Centre, mémoire présenté au Comité, 16 avril 2002

De toute évidence, des données scientifiques pertinentes et opportunes sont nécessaires pour protéger l'habitat du poisson et prévenir la pollution. À titre de ministère scientifique, le MPO a besoin de solides recherches scientifiques. Les travaux scientifiques produisent la connaissance, les données et les informations dont on a besoin pour évaluer l'importance relative d'habitats donnés, déterminer les effets de l'activité humaine et élaborer des moyens de rétablir des habitats dégradés, d'atténuer des dommages ou de créer de nouveaux habitats.

Au cours des audiences sur l'habitat du poisson et aussi dans le cadre d'autres discussions tenues au cours des derniers mois, des témoins ont laissé entendre que le Canada a perdu son titre de chef de file mondial en matière de sciences halieutiques et océaniques. Le solide consensus observé chez les témoins qui ont abordé la question veut que le MPO ne dispose pas de renseignements suffisants sur les populations de poisson et leurs habitats pour

accomplir ses tâches efficacement. Et il ne possède pas les ressources financières voulues pour réaliser des travaux scientifiques adéquats. Certains témoins estiment que le MPO traverse une véritable crise scientifique avec laquelle les gestionnaires doivent composer depuis déjà un certain temps⁽⁷¹⁾. Par exemple, en ce qui concerne le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent, la Commissaire à l'environnement et au développement durable faisait ces constatations dans son rapport d'octobre 2001 :

- les crédits accordés à la recherche scientifique par le MPO en Ontario diminuent depuis le début des années 1990;
- les réductions budgétaires fédérales ont coïncidé avec les compressions provinciales, ce qui a contribué à aggraver les carences en connaissances et en recherche et à en créer de nouvelles;
- les programmes et l'expertise scientifiques du MPO dans le bassin des Grands Lacs se portent mal, faute de financement;
- le ministère n'a effectué pratiquement aucune recherche sur les eaux douces au Québec;
- des carences scientifiques ont été reconnues par le MPO mais il ne prévoit pas de les corriger;
- enfin, l'on prévoit que le ministère perdra la moitié de ses effectifs scientifiques affectés aux Grands Lacs, à cause des départs à la retraite, au cours des quatre prochaines années⁽⁷²⁾.

Dans le Nord, où l'environnement est fragile et où les activités industrielles sont en hausse, la présence scientifique du MPO est jugée insuffisante. Dans cette région, le MPO a d'énormes obstacles à surmonter pour tenir ses grandes responsabilités en matière de développement durable, et le moindre de ces obstacles n'est certainement pas le coût des programmes. Il est prévu que le développement industriel dans le Nord entraînera des pressions accrues sur la faune, y compris le poisson et ses habitats; par ailleurs, les peuples autochtones souhaitent conserver leurs modes de vie traditionnels⁽⁷³⁾.

(71) D'après le *Rapport sur les plans et priorités* du MPO pour 2003-2004, les fonds affectés à la « gestion de l'habitat et sciences de l'environnement » ont été réduits de 96 millions de dollars en 2002-2003 à 84,8 millions de dollars en 2003-2004. Les dépenses prévues en 2004-2005 se chiffrent à 84,8 millions de dollars; en 2005-2006, le montant sera de 84,1 millions de dollars.

(72) Commissaire à l'environnement et au développement durable, *Un héritage à conserver : tracer la voie du développement durable dans le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent*, 2001.

(73) Comité sénatorial permanent des pêches, *Thèmes choisis sur les pêches en eau douce et les pêches du nord*, février 2002.

Pour la gestion des eaux marines, il est essentiel de disposer d'information scientifique sur les écosystèmes afin de pouvoir prendre des décisions éclairées; d'ailleurs, l'information scientifique est un volet important de la Stratégie sur les océans du Canada. Pourtant, un témoin a dit ce qui suit au Comité : « À l'heure actuelle, je peux vous dire à titre de scientifique que ce que nous savons de la qualité des environnements marins est disséminé parmi un certain nombre d'organismes responsables, porte sur un nombre d'années qui varie, est entreposé sur divers supports et recueilli au moyen de diverses méthodes »⁽⁷⁴⁾. De plus, il n'a été réalisé au Canada aucune recherche sur les effets possibles des essais sismographiques sur les dépotoirs militaires de la côte est et il n'y a pas eu d'études sur la toxicité ou le comportement des armes chimiques dans l'eau et l'on n'a pas cherché à savoir si les agents chimiques finissent par aboutir dans la chaîne alimentaire. Il faut renforcer les programmes scientifiques et portant sur l'habitat, compte tenu de la grave situation que traverse le saumon de l'Atlantique, sur la côte est. Sur la côte du Pacifique, les citations qui suivent donnent le ton des commentaires présentés au sujet de la capacité scientifique du MPO dans cette région :

Si vous demandez en privé à pratiquement tous les meilleurs scientifiques halieutiques de la côte Ouest s'ils possèdent assez d'informations pour faire face à leurs besoins, ils vous répondront la même chose : non. [...] Le problème est apparu comme une bombe et nous n'avons aucune donnée scientifique locale sur la manière dont le pou du poisson se transmet du poisson d'élevage au poisson sauvage sur la côte ouest de la Colombie-Britannique. Certes, il existe beaucoup d'informations éclairées, et des études scientifiques émanant d'autres régions du monde, mais pas sur la situation dans notre province, aujourd'hui même.

- L'honorable John Fraser, président, Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique, *Délibérations du comité*, 18 mars 2003

Les scientifiques comprennent encore mal le rôle de l'habitat dans le succès du frai. ... [O]n manque beaucoup d'informations essentielles. Le ministère des Pêches n'a pas assez de personnel et il est apparemment incapable de trouver toutes ces informations. [...] Il est crucial que l'on comprenne mieux le comportement du saumon dans les eaux de la Colombie-Britannique.

- M. Paul LeBlond, membre, Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique, *Délibérations du comité*, 18 mars 2003

(74) *Délibérations du Comité*, 23 septembre 2003.

Je peux vous dire, en tant que spécialiste pour le CSEMDC, que nous avons de sérieuses difficultés parce que nous ne possédons pas les bases de données qui nous permettraient d'évaluer bon nombre des espèces à risque sur la côte du Pacifique.

- M. Jeffrey Marliave, membre, Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique, *Délibérations du comité*, 18 mars 2003

À l'avenir, on aura encore plus besoin de connaissances spécialisées dans des domaines nouveaux comme les espèces en péril, les espèces aquatiques envahissantes, l'aquaculture et les effets du changement climatique sur les écosystèmes océaniques. L'honorable John Fraser, président du CCRHP, a expliqué la situation comme suit : « Nous nous retrouverons dans la même situation que pour l'aquaculture: des études que l'on aurait dû faire ne le seront pas parce que quelqu'un aura pensé qu'elles n'étaient pas nécessaires ou parce qu'on n'aura pas eu le budget requis »⁽⁷⁵⁾. La *Loi sur les océans* imposera également des contraintes (si jamais elle est mise en oeuvre intégralement); à la lecture de la Loi et de la stratégie qui l'accompagne, il est clair qu'une gestion réussie des océans nécessite une compréhension du milieu marin et un soutien scientifique pour que nous puissions identifier les écosystèmes, élaborer des modèles de prévision et évaluer les risques et la santé des écosystèmes, pour ne donner que quelques exemples⁽⁷⁶⁾. Les principes directeurs de la Loi s'appuient sur le savoir scientifique; or, à l'heure actuelle, on en sait très peu sur les milieux marins.

Par exemple, le changement climatique et ses conséquences sur les habitats du poisson et les pêches sont encore entourés d'une grande incertitude. Les membres du Comité ont entendu des témoins expliquer que les océans jouent un rôle déterminant pour le climat mais que l'on commence à peine à comprendre leurs fonctions pour ce qui est de la séquestration des gaz comme le dioxyde de carbone. Au sujet de la fonction des coraux des grandes profondeurs dans les écosystèmes marins, les membres du Comité ont appris que l'Ecology Action Centre avait contribué à organiser le premier symposium international sur ce sujet en 2001; on remarque qu'un intérêt scientifique croissant est porté au fond marin en tant qu'habitat du poisson; des études ont démontré que le taux de survie des poissons juvéniles augmente en fonction de la

(75) *Délibérations du Comité*, 18 mars 2003. En 2001, le Comité a recommandé que le gouvernement fédéral investisse en priorité plus de ressources dans les recherches pour que le secteur respecte des critères écologiques et ne compromette pas l'habitat du poisson sauvage ni la pérennité de cette ressource. Comité sénatorial permanent des pêches, *L'aquaculture dans les régions canadiennes de l'Atlantique et du Pacifique*, juin 2001.

(76) Gouvernement du Canada, *La stratégie sur les océans du Canada, Cadre stratégique*, juillet 2002.

complexité de son habitat⁽⁷⁷⁾. Des reportages dans les médias ont fait état des inquiétudes des scientifiques au sujet de l'avenir des coraux des grandes profondeurs. Dans certaines régions de la planète, on estime qu'une bonne partie de ces coraux sont endommagés.

Les ressources halieutiques et les habitats du poisson sont parfois partagés à l'échelle internationale⁽⁷⁸⁾. Par exemple, lorsque les représentants de la CCE se sont présentés devant le Comité, ils ont parlé du projet des espèces marines suscitant des préoccupations communes en matière de conservation (EMSPCC). Dans le cadre de cette vaste initiative, les gouvernements du Mexique, des États-Unis et du Canada, des ONG, des spécialistes des espèces marines, l'entreprise privée et d'autres intervenants collaborent afin d'élaborer un plan d'action et de coopération à long terme en vue de conserver les espèces marines migratrices ou transfrontalières qui sont menacées. À ce jour, les trois gouvernements se sont entendus sur 16 EMSPCC. De plus, la CCE a mis au point un système commun de classification et de cartographie des écosystèmes marins partagés⁽⁷⁹⁾.

Les pressions nombreuses et diverses qui s'exercent sur l'habitat du poisson doivent faire l'objet d'une surveillance. Le principe d'aucune perte nette de la Politique de l'habitat du poisson de 1986 et son objectif de gain net d'habitat du poisson supposent la comptabilisation des gains et des pertes, en fonction de points de comparaison communs. En 2001, la Commissaire à l'environnement et au développement durable a conclu ce qui suit : il y a de graves lacunes dans l'information requise pour prendre des décisions éclairées sur des questions comme les terres humides, les sols et l'habitat du poisson; le MPO dispose d'informations limitées sur l'état de l'habitat du poisson; les dispositifs de surveillance et de mesure sont déficients; et le Ministère ne peut dire s'il fait des progrès en direction de son objectif de gain net d'habitats du poisson. La Fédération du saumon atlantique a insisté sur la nécessité de constituer une base de données à jour afin de déterminer l'étendue de la détérioration de l'habitat du poisson et un système de surveillance permettant d'évaluer l'efficacité des mesures correctives prises. Au sujet des dépotoirs à munitions, des témoins ont demandé au gouvernement fédéral de commencer immédiatement à surveiller les eaux qui entourent les dépotoirs connus. Le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du

(77) *Délibérations du Comité*, 16 avril 2002.

(78) *Délibérations du Comité*, 10 juin 2003.

(79) Le système de classification est fondé sur des communautés naturelles distinctes géographiquement qui partagent toutefois une grande majorité d'espèces et fonctionnent ensemble à titre d'unité de conservation à l'échelle continentale. Cela est vu comme le premier pas vers l'élaboration de méthodes de conservation et de gestion complémentaires dans les trois pays. – William V. Kennedy, Directeur exécutif, CCE, lettre au président, 17 septembre 2003.

Pacifique a insisté sur l'importance d'étendre la surveillance dans les eaux douces et marines, de manière à pouvoir évaluer les effets du changement climatique, qu'il considère comme une très grande menace pour la survie du saumon du Pacifique.

Le Comité croit comprendre que le MPO entend utiliser un cadre de gestion et de responsabilité axé sur les résultats pour évaluer le chemin parcouru en matière de conservation et de protection de l'habitat du poisson et de mise en pratique de la Stratégie sur les océans du Canada. Essentiellement, de tels cadres font état des réalisations évaluées à l'aulne d'attentes et d'engagements, en matière de rendement. Conséquemment, la surveillance prend une importance accrue.

F. Intendance et information du public

Si nous avons un bon programme de gestion, plus de gens y participeront et l'habitat viendra en tête de liste de leurs priorités.

- *Paul Cuillerier, directeur général, Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement, MPO, Délibérations du comité, 16 octobre 2001*

Nous ne parlons pas ici de dizaines ou centaines de millions de dollars. Nous parlons de millions de dollars.

- *L'honorable John Fraser, président, Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique, Délibérations du comité, 18 mars 2003*

À notre avis, à bien des égards, il faut mettre le gouvernement dans la gêne pour qu'il fasse son travail.

- *M. Derek Davis, président, Marine Invertebrate Diversity Initiative Society, Délibérations du comité, 16 avril 2002*

[N]ous avons adopté une approche surtout axée sur le poisson, afin de nous concentrer sur la viabilité des ressources à long terme. Nous avons aussi créé un «plan dynamique», une démarche continue, pour que le rapport que nous produisons ne reste pas lettre morte.

- *Richard Erhardt, biologiste, Première nation Tlingit de la rivière Taku, Délibérations du comité, 28 mai 2003*

Nous déployons certains efforts dans ce domaine, mais il est tout aussi vrai qu'il faut multiplier de tels efforts dans les écoles.

- *Robert McLean, directeur, Conservation de la faune, Environnement Canada, Délibérations du comité, 11 juin 2002*

[L]es connaissances vraiment essentielles qu'il convient de communiquer aux enfants qui n'ont pas l'intention de choisir le métier de biologiste, ce sont celles qui concernent les relations entre les différentes espèces et entre les espèces, les humains et leur habitat – autrement dit, l'écologie, plutôt que la biologie.

- *Ken Harris, chef, Division de la conservation de l'habitat, Environnement Canada, Délibérations du comité, 11 juin 2002*

L'intendance, c'est la mobilisation de millions de Canadiens qui ont décidé d'agir de manière responsable envers l'environnement et de conserver, de protéger et de mettre en

valeur les habitats du poisson et les océans du Canada⁽⁸⁰⁾. Mais c'est bien plus que cela encore. Partout au Canada, depuis des années, de très nombreuses personnes – particuliers, groupes de bénévoles, organisations et collectivités – participent directement à l'intendance afin de protéger et de rétablir des pêches et des habitats du poisson. Ils ont notamment stabilisé les rives des cours d'eau, mis en valeur des stocks de poisson, planté de la végétation sur les rivages, amélioré les débits des cours d'eau et cartographié les ressources.

Dans le cadre des audiences du Comité, il est apparu clairement que des activités réalisées par des organisations englobent des tâches dont se chargeaient traditionnellement les gouvernements. Par exemple, en avril 2002, le président de la Marine Invertebrate Diversity Initiative (MIDI) (initiative sur la diversité des invertébrés marins) s'est présenté devant le Comité et a expliqué l'historique et les activités de cette société sans but lucratif, qui compte de nombreux partenaires gouvernementaux et autres. La MIDI a été mise sur pied avec l'objectif d'élaborer une référence globale, actuelle et normalisée sur les invertébrés marins⁽⁸¹⁾ de la plateforme Scotian, de la baie de Fundy et du golfe du Maine, sous la forme d'une base de données accessibles sur Internet.

Un autre groupe qui se charge de cartographier les habitats est la Première nation des Tlingit de la rivière Taku (PNTRT), qui se dote d'une capacité d'intendance dans le bassin versant de la rivière Taku, une superficie d'environ 18 800 km² dans le nord-ouest de la Colombie-Britannique, près de la limite avec le Yukon, qui abrite l'un des régions sauvages les moins perturbées au Canada. En mai 2003, un groupe de témoins s'est présenté devant le Comité afin d'expliquer les différentes activités menées par la PNTRT, le long des 75 kilomètres de la rivière Taku, un cours d'eau qui coule vers le sud-est de l'Alaska et abrite environ 27 espèces de poisson. En résumé, la PNTRT a mis en place et administre un processus coopératif et stratégique de planification de l'exploitation durable du poisson du bassin versant, ou PEDPBV, destiné à garantir que le poisson et les habitats du poisson sont conservés à long terme. La réussite du processus est attribuée à la démarche communautaire et à l'importance que l'on accorde à la transparence du processus décisionnel. L'exercice de cartographie des habitats

(80) MPO, *L'intendance – Mobiliser les Canadiens afin de protéger l'héritage que représentent nos océans et nos eaux douces*, http://www.dfo-mpo.gc.ca/canwaters-eauxcan/getinvolved-prendrepart/brochure/brochure_f.asp.

(81) Les invertébrés sont les animaux qui ne possèdent pas de colonne vertébrale (p. ex., myes, holothurie, calmars, crabes, anatifes, vers, méduses, oursins, éponges et corail). Voir *Délibérations du Comité*, 16 avril 2002.

précède la PEDPBV mais il est une activité prioritaire dans le plan global, car il contribue à l'enrichissement de la base de données, indispensable à la planification à long terme⁽⁸²⁾.

À tous les égards, la participation de la collectivité à l'intendance engendre des attitudes positives et la fierté locale, sans compter qu'elle sensibilise les gens à l'importance de l'habitat du poisson. Des emplois et des retombées économiques peuvent également en découler. L'intendance est un aspect important de la Stratégie sur les océans du Canada et elle peut être un excellent moyen de rétablir ou d'améliorer des habitats endommagés et de réaliser un gain net de la capacité de production de l'habitat, conformément à la Politique sur l'habitat du poisson du MPO de 1986. Il doit toutefois être noté, comme l'ont souligné plusieurs témoins, qu'il peut coûter énormément plus cher de remettre en état des habitats que de protéger des habitats sains.

Au cours de nos audiences, des fonctionnaires du MPO ont indiqué que le MPO participe aux initiatives d'intendance et les appuie, dans la mesure où ses ressources le lui permettent⁽⁸³⁾. Leur témoignage laisse entendre que les meilleurs exemples se trouvent en Colombie-Britannique, province où le ministère pratique depuis longtemps l'action communautaire dans le cadre d'initiatives comme le Programme de mise en valeur des salmonidés (PMES). Créé en 1977 dans le but d'inverser la baisse des stocks de saumon et de truite arc-en-ciel du Pacifique, le PMES a fait école en donnant à de nombreux citoyens de cette province le statut de partenaire actif. Une bonne partie du travail portait sur de grandes initiatives (p. ex., écloseries de saumon, chenaux de fraye et fertilisation de lacs) mais une somme importante du travail était également déployée dans le cadre de petits projets communautaires comme la remise en état de ruisseaux endommagés. Selon les témoins, l'enthousiasme et l'appui accordés à ces activités sont aussi forts qu'il y a 20 ans.

En mars 2003, le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique s'est dit fort préoccupé par la réduction radicale des sommes affectées par le gouvernement à l'intendance en Colombie-Britannique, ce qui, selon le Conseil, compromettrait la capacité des groupes d'intendance de continuer leur précieux travail. Afin d'illustrer la nécessité du soutien ininterrompu du gouvernement, le Conseil a commandé en 2001 une étude visant à montrer l'augmentation de la participation du public aux activités de protection et de remise en valeur de l'habitat du saumon dans la province⁽⁸⁴⁾. Le CCRHP a également reconnu

(82) *Délibérations du Comité*, 28 mai 2003.

(83) *Délibérations du Comité*, 16 septembre 2003.

(84) Dr. Marvin L. Rosenau et Mark Angelo, *The Role of Public Groups in Protecting and Restoring Freshwater Habitats in British Columbia, with a Special Emphasis on Urban Streams*, document soumis à l'examen du CCRHP; <http://www.fish.bc.ca/html/fish2320.htm>.

dans son rapport annuel de 2001-2002 le rôle directeur joué par les employés payés par le gouvernement⁽⁸⁵⁾ pour ce qui est de guider les groupes communautaires et de financer les efforts d'intendance communautaires. Les membres du Comité ont toutefois appris que, depuis ce moment :

- des compressions sans précédent ont été imposées par le gouvernement provincial aux programmes de remise en état des cours d'eau et des bassins versants;
- le gouvernement fédéral s'apprête à mettre fin au financement annuel de 8,1 millions de dollars du Programme de conservation et d'intendance de l'habitat (créé en vertu du Programme d'adaptation et de restructuration des pêches du Pacifique ou PARPP)⁽⁸⁶⁾.

En plus de recenser les saumons adultes et juvéniles, d'étiqueter et de remettre les poissons à l'eau et d'offrir des conférences publiques à plus de 4 400 propriétaires terriens, le PARPP a maintes réalisations à son actif, dont voici quelques exemples : plus de 34 000 mètres de barrières érigées pour protéger la végétation riveraine contre l'érosion; environ 109 000 arbres plantés en zone riveraine; rétablissement de 638 000 m² d'habitat du poisson en chenal et rétablissement et création de 180 000 m² d'habitat hors chenal, 6 200 m² d'habitat estuarien et 238 000 m² d'habitat lacustre⁽⁸⁷⁾.

En Colombie-Britannique, les grandes écloséries de saumon et les frayères artificielles sont des moyens employés pour améliorer la situation du saumon du Pacifique, auxquels s'ajoutent d'autres activités de moindre envergure. Le Comité a toutefois appris que la

(85) Il s'agit de conseillers communautaires, de gardiens de l'habitat, d'agents des pêches chargés de l'habitat, de coordonnateurs de l'intendance et d'auxiliaires à l'habitat. CCRHP, Rapport annuel de 2001-2002; http://www.fish.bc.ca/reports/PFRCC_2001-2002_Annual_Report.pdf.

(86) *Délibérations du Comité*, 18 mars 2003. Le PARPP a pris fin depuis. Le Programme de conservation et d'intendance de l'habitat (PCIH) était un élément important de la Stratégie de reconstitution de la ressource annoncée en juin 1998 dans le cadre du Programme quinquennal d'adaptation et de restructuration des pêches du Pacifique (PARPP). Du budget global de 400 millions de dollars, le PCIH a reçu 35 millions de dollars sur cinq ans pour conclure des partenariats destinés à améliorer la protection de l'habitat et accroître la capacité d'intendance communautaire. D'autres programmes ont été financés pendant la période de cinq ans, notamment le Programme de restauration et de mise en valeur du saumon (23 millions de dollars), chargé de financer les projets de restauration de l'habitat, d'intendance et de reconstitution des stocks, réalisés par des groupes et des organismes communautaires et le Programme de mise en valeur des stocks stratégiques (12 millions de dollars) qui visait à sauver des populations en danger imminent d'extinction. Il a également été constitué Le Fonds de dotation pour le saumon du Pacifique (30 millions \$), géré en fidéicomis par la Société de dotation du saumon du Pacifique, rapporte de l'intérêt qui contribue à financer des programmes d'intendance et de restauration. La Fondation du saumon du Pacifique a été choisie comme gestionnaire du programme en février 2001.

(87) CCRHP, mémoire présenté au Comité, 18 mars 2003.

production accrue de juvéniles en éclosérie ne se traduit pas nécessairement par un nombre accru d'adultes, car l'océan a une capacité de charge limitée. Les témoins ont également fait part au Comité de préoccupations au sujet des effets à long terme des écloséries sur les stocks sauvages et peut-être d'effets génétiques. Ils ont dit que la priorité devrait être accordée aux petits projets de remise en valeur de l'habitat fondés sur des techniques plus naturelles et se prêtent mieux à la participation du public. Selon des témoins, « l'inertie bureaucratique entraîne une tendance à la fermeture des petites écloséries – notamment les écloséries d'entretien communautaire, dont certaines sont très axées sur la conservation »⁽⁸⁸⁾.

Au cours de la phase suivante de son étude sur l'habitat du poisson, le Comité se renseignera davantage sur les enjeux de l'intendance dans cette province.

Comme nous l'avons vu dans une précédente section, la Fédération du saumon atlantique demande au MPO d'entreprendre un programme de restauration de l'habitat du saumon de l'Atlantique sauvage, comportant des projets de remise en état adaptés aux cours d'eau et comptant sur la participation active des organisations communautaires d'intendance. Selon la FSA, qui se dit prête à relever le défi et capable de le faire, la diminution du saumon de l'Atlantique et la fermeture de certaines rivières, ces dernières années, ont entraîné la diminution du nombre de bénévoles, au moment même où on en a le plus besoin. La FSA estime que le MPO a fait bien peu pour obtenir l'adhésion des bénévoles locaux et que, si les gouvernements ont appuyé le principe de la gestion communautaire axée sur le bassin versant, les efforts qu'ils ont déployés pour stimuler la formation de groupes de gestion communautaires dans l'Atlantique ont été limités. De plus, la FSA considère que la participation des Autochtones à ces groupes est essentielle⁽⁸⁹⁾.

Des fonctionnaires d'Environnement Canada et du Service canadien de la faune (SCF) ont expliqué au Comité la méthode employée par Environnement Canada pour conserver l'habitat et énuméré les mesures que le Ministère prend, appuie ou finance à la grandeur du pays⁽⁹⁰⁾. Environnement Canada collabore avec un très large éventail de partenaires dans des

(88) *Délibérations du Comité*, 18 mars 2003.

(89) *Délibérations du Comité* et mémoire présenté au Comité, 23 avril 2002.

(90) Le SCF fait partie d'Environnement Canada; ce service s'occupe des questions de faune qui relèvent du gouvernement fédéral, notamment la protection et la gestion des oiseaux migrateurs, les habitats d'importance nationale et les espèces menacées d'extinction. Le SCF s'intéresse également à d'autres questions fauniques d'importance nationale et internationale. Enfin, le SCF effectue des recherches dans de nombreux domaines de la biologie de la faune.

domaines touchant à l'habitat du poisson et participe à un certain nombre d'initiatives relatives à des écosystèmes. Le Programme d'action des zones côtières de l'Atlantique (PAZCA) a intéressé tout particulièrement les membres du Comité; il s'agit de l'un des grands programmes communautaires d'EC qui s'appuie fortement sur la participation et l'appui locaux dans 14 sites régionaux. À chaque site PAZCA, il a été constitué en société une organisation sans but lucratif dotée de son conseil d'administration et d'un coordonnateur et d'un bureau à temps plein dont les membres sont rémunérés. Les intervenants communautaires fournissent la plupart des ressources, par le truchement de main-d'oeuvre bénévole, de contributions en espèces et de soutien financier. Les collectivités définissent les objectifs communs, en ce qui concerne les utilisations écologiques des ressources, et élaborent des plans et des stratégies pour les atteindre⁽⁹¹⁾. Pour en apprendre davantage au sujet de ce programme, un groupe de travail du Comité a effectué, début octobre, un voyage d'étude de deux jours à trois sites PAZCA dans le sud-est du Nouveau-Brunswick (PAZCA Saint-Jean; St. Croix Estuary Project Inc. et Eastern Charlotte Waterways Inc.). Le Comité fera part de ses constatations dans le rapport final qu'il présentera plus tard.

Plusieurs témoins ont laissé entendre aux membres du Comité qu'un fort sentiment public favorable aux habitats du poisson réduit la probabilité de dégradation des habitats. Cela étant, la promotion de la conformité par l'information, l'éducation et d'autres méthodes peut être aussi utile que le contrôle et l'application de la loi. Parmi les huit objectifs de la Politique sur l'habitat du poisson de 1986, plusieurs favorisent une attitude civique éclairée et active (p. ex., planification intégrée des ressources, amélioration de l'habitat, sensibilisation et information du public). Le MPO et Environnement Canada utilisent différentes techniques de communications et divers moyens pour sensibiliser les gens à l'importance de l'habitat du poisson. Par exemple, ils offrent des conférences à différents groupes et dans les écoles, produisent et distribuent des lignes directrices et des codes de pratique relatifs à l'habitat, élaborent des documents pédagogiques et de formation et offrent de l'information sur Internet.

Les milieux de l'enseignement peuvent également être un puissant vecteur de sensibilisation et de compréhension de l'importance de l'habitat. À ce sujet, la FSA a rappelé au Comité ses volumineux antécédents en matière de sensibilisation du public par le truchement de programmes d'enseignement scolaires. Les membres du Comité ont également entendu parler

(91) *Délibérations du Comité*, 11 juin 2002. Deux sites PAZCA se trouvent à Terre-Neuve, deux à l'Île-du-Prince-Édouard, cinq en Nouvelle-Écosse et cinq au Nouveau-Brunswick.

d'une initiative en cours au Manitoba dans le cadre de laquelle des enseignants et des élèves élaborent différentes activités touchant aux terres humides locales. Des élèves seront chargés d'étudier le rôle que jouent des terres humides saines dans l'assainissement de l'eau; ils seront encouragés à observer des terres humides près de chez eux et à discuter de leurs constatations avec des experts du domaine. Les élèves seront également invités à devenir des champions des terres humides et à faire quelque chose de positif pour rendre leurs terres humides encore plus saines. Des témoins ont également vanté les mérites du Projet WILD. Fondé sur le principe selon lequel les jeunes Canadiens sont intéressés au plus haut point à connaître leur milieu naturel et à savoir comment les actes qu'ils posent se répercutent sur la durabilité de la vie sur notre planète et comment ils peuvent devenir des habitants responsables de la Terre. Le Projet WILD vise à intégrer des thèmes écologiques aux matières régulières comme les arts, la santé, les arts du langage, les mathématiques, la musique, l'éducation physique, les sciences et les études sociales⁽⁹²⁾.

Salmonids in the Classroom est un autre programme qui a été expliqué au Comité. Dans le cadre d'un projet d'association entre le MPO, la B.C. Teachers Federation et les conseils scolaires, quelque 40 000 jeunes élèvent des saumons en classe, de l'oeuf à l'alevin. Les enseignants intéressés reçoivent des aquariums, du matériel et de la documentation qui les aident à apprendre sur le cycle de vie du saumon et à faire part de ces connaissances. Un fonctionnaire du MPO a fait remarquer que ce programme a contribué davantage à sensibiliser le public au poisson et à son habitat en Colombie-Britannique que toute autre activité du MPO⁽⁹³⁾.

CONCLUSION

En fin de compte, sans habitat, il n'y a pas de poisson ni aucun des avantages qui en découlent pour les Canadiens.

– *Paul Cuillerier, directeur général, Gestion de l'habitat et science de l'environnement, MPO, Délibérations du Comité, 16 octobre 2001*

Certes, vous avez raison en ce sens que les résultats de ces sondages viennent étayer nos efforts pour tenter d'aller chercher des ressources pour le programme.

– *Richard Wex, directeur général, Direction générale de la gestion de l'habitat, MPO, Délibérations du Comité, 16 septembre 2003*

(92) *Délibérations du Comité*, 11 juin 2002.

(93) *Délibérations du Comité*, 16 septembre 2003.

Toutefois, quand on demande à des comptables de formuler des politiques sur des choses compliquées touchant la science, l'histoire, la culture, les animaux sauvages et la nature, on court au désastre. J'estime que nous risquons de faire des erreurs catastrophiques si quelqu'un ne reprend pas les choses en main.

– *L'honorable John Fraser, président du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique, Délibérations du Comité, 18 mars 2003*

On a adopté la Loi sur les océans, et je n'en croyais pas mes yeux. Je verse des larmes de sang à la pensée de ce que nous en avons fait depuis.

– *M. Jon Lien, président du Comité consultatif du ministre sur les océans, Délibérations du Comité, 23 septembre 2003*

Mon vœu le plus cher c'est qu'avec le temps, au lieu de prendre de nombreux autres engagements, les ministères se bornent davantage à répondre à ceux qu'ils ont pris.

– *Johanne Gélinas, commissaire à l'environnement et au développement durable, Délibérations du Comité, 19 février 2002*

Il ne fait aucun doute que des années de restriction budgétaire ont eu un effet déterminant sur le MPO. Notamment, la prestation des programmes sur l'habitat du poisson a changé : la gestion de cet habitat est devenue « l'affaire de tout le monde ».

Nous avons appris récemment que le MPO a lancé un projet ministériel d'évaluation et d'alignement pour faire correspondre le financement à ses priorités, et pour relever des options possibles en vue d'améliorer le rendement et l'efficacité de ses programmes et services. **Le ministère ferait une grave erreur si son programme sur l'habitat du poisson devait souffrir des réaffectations internes. En outre, le Comité est convaincu que le MPO a besoin de fonds supplémentaires.** Selon ce que nous avons entendu, le ministère ne dispose pas de ressources suffisantes pour répondre au défi que pose actuellement l'habitat du poisson, et encore moins à ceux qu'il présentera dans l'avenir. Entre autres choses, le ministère a besoin de nouvelles ressources pour :

- mener un programme national de gestion de l'habitat du poisson dans toutes les régions du pays;
- appliquer en totalité la politique fédérale de gestion de l'habitat du poisson de 1986;
- effectuer de la recherche et des contrôles sur les espèces aquatiques envahissantes, qui menacent déjà gravement les écosystèmes aquatiques du Canada;
- assumer ses responsabilités issues de la *Loi canadienne sur l'évaluation environnementale* et de la nouvelle *Loi sur les espèces en péril*;
- mettre en œuvre la *Loi sur les océans*, ce qu'on attend depuis longtemps;

- donner suite aux engagements régionaux et internationaux du Canada, concernant notamment le bassin des Grands Lacs et du Saint-Laurent;
- réagir au développement industriel dans le Grand-Nord, en particulier dans l'ouest de l'Arctique;
- encourager l'intendance de l'habitat du poisson et financer le rétablissement de cet habitat;
- faire l'éducation du public; et
- entreprendre les recherches scientifiques dont le ministère a besoin pour prendre les décisions éclairées.

Le message qui ressort clairement de presque toutes nos discussions, c'est que le MPO n'a pas assez de données scientifiques pour mener à bien son mandat. Le ministère a nettement besoin de fonds supplémentaires et de fonds soutenus pour la recherche scientifique.

ANNEXE A

**Orientations stratégiques pour la mise en oeuvre de la *Stratégie sur les océans*
« Compréhension et protection de l'environnement marin », juillet 2002**

Base de connaissances scientifiques améliorée sur les écosystèmes estuariens, côtiers et marins

- Amélioration de la coopération dans la collecte, le suivi et la diffusion de l'information, y compris l'intégration du savoir écologique traditionnel;
- Connaissance accrue de la dynamique des écosystèmes y compris la variabilité climatique et l'impact des changements sur les ressources marines vivantes ainsi qu'une nouvelle orientation en matière d'océanographie fonctionnelle;
- Conception et mise en oeuvre d'un système de présentation de rapports sur l'état des océans;
- Création d'un programme de liaison académique sur la recherche océanographique à l'intention et dans le domaine des sciences naturelles et sociales, y compris l'expansion du Réseau de recherche sur la gestion des océans; et
- Renforcement de la coordination de l'océanographie en tant que support de la gestion des océans.

Politiques et programmes de prévention de la pollution marine

- Amélioration des lois et directives existantes en matière de protection de l'environnement marin et évaluation et examen permanents de l'efficacité des normes de prévention de la pollution marine;
- Appui à la mise en oeuvre du *Programme d'action national pour la protection de l'environnement marin contre la pollution due aux activités terrestres*, en particulier dans les domaines prioritaires des eaux usées et de l'altération et/ou de la destruction de l'habitat;
- Application plus proactive de la politique de protection de l'habitat du poisson;
- Élaboration du cadre nécessaire à un *Programme d'action national pour la protection de l'environnement marin contre la pollution due aux activités menées en mer* qui porterait sur des domaines prioritaires tels que les déchargements de l'eau de lest et l'introduction d'espèces exotiques; et
- Promotion de la mise en oeuvre du programme d'éco-infrastructures dans les communautés côtières pour améliorer le traitement des eaux usées.

Conservation et protection de l'environnement marin

- Mise au point d'une stratégie visant la création d'un réseau national de zones de protection marines;
- Appui et promotion des initiatives de protection de l'héritage culturel sous-marin;
- Création et mise en oeuvre d'un programme de qualité du milieu marin et d'une structure opérationnelle au titre de la *Loi sur les océans*; et
- Appui aux nouvelles lois et politiques, ainsi qu'aux nouveaux règlements et programmes visant la protection des espèces menacées.

Source : Gouvernement du Canada, *La Stratégie sur les océans du Canada*,
http://www.cos-soc.gc.ca/doc/cos-soc/directions_f.asp.

ANNEXE B**Témoins**

Cette liste comprend les témoins qui ont comparu devant le Comité au cours de la première ou de la deuxième session de la 37^e législature au sujet des aspects de ses ordres de renvoi reliés à l'habitat du poisson. D'autres témoins ont comparu au sujet d'autres aspects de ces ordres de renvoi, tel les stocks chevauchants.

Première session, 37^e législature**Le 3 avril 2001**

De la Coalition of Concerned Citizens of Caledon :

Charles Birchall, conseiller juridique;
Rodney Northey, conseiller juridique;
Andrew Dumyn, membre.

Le 30 mai 2001

De l'Aggregate Producers' Association of Ontario :

Jonathan Kahn, associé, Bureau de Toronto, Blake, Cassels & Graydon LLP;
Jackie Fraser, gestionnaire, Environnement et ressources.

Du James Dick Construction Limited :

Donald C. Hindson, c.r., Cattanach Hindson Sutton Van Veldhuizen;
David Wayne Fairbrother, associé, Bureau de Belleville;
Greg Sweetman, gestionnaire, Ressources;
James Parkin, associé, MacNaughton Hermsen Britton Clarkson Planning Limited.

Le 16 octobre 2001

Du ministère des Pêches et des Océans :

Paul Cuillerier, directeur général, Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement;
Richard Nadeau, directeur, Opérations de l'habitat et sciences de l'environnement;
Patrice LeBlanc, directeur, Programme de l'habitat, Gestion de l'habitat et sciences de l'environnement.

Le 20 novembre 2001

De l'Institut international du développement durable :

Arthur J. Hanson.

De 2WE Associates Consulting Ltd. :

Geoffrey L. Holland, consultant.

Le 19 février 2002

Du Bureau du vérificateur général du Canada :

Johanne Gélinas, commissaire à l'environnement et au développement durable;
John Reed, directeur principal;
Gordon Stock, directeur;
Neil Maxwell, directeur principal.

Le 26 mars 2002

De Canards illimités Canada :

J. Barry Turner, directeur des Relations gouvernementales;
Ian Campbell, analyste principal des politiques agricoles.

Le 16 avril 2002

Du Ecology Action Centre :

Mark Butler, coordonnateur, Questions maritimes.

De la Marine Invertebrate Diversity Initiative Society :

Derek Davis, président.

Le 23 avril 2002

De la Fédération du saumon atlantique :

Stephen Chase, vice-président, Affaires gouvernementales.

Le 28 mai 2002

De Transports Canada :

Tom Morris, gestionnaire, Protection de l'environnement.

Le 11 juin 2002

D'Environnement Canada :

Robert McLean, directeur, Conservation de la faune;
Ken Harris, chef, Division de la conservation des habitats.

Deuxième session, 37^e législature

Le 18 mars 2003

Du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique :

L'honorable John Fraser, président;
M. Jeffrey Marliave, membre;
M. Paul LeBlond, membre.

Le 28 mai 2003

De la Première nation Tlingit de la rivière Taku :

John Ward, porte-parole;

Richard Erhardt, biologiste;

Peter Kirby, président-directeur général de Taku Wild Products, gestionnaire des projets d'immobilisation de la PNTRT et agent de développement économique.

Le 3 juin 2003

À titre personnel :

Terrance Long, consultant en gestion et élimination des produits dangereux.

De la Première nation Waycobah :

Morley Googoo, chef;

Wanda Arnold, directrice des opérations.

De la Human Factors Applications, Inc. :

Rick Hanoski, gestionnaire divisionnaire.

D'Alion Science and Technology :

Jennifer Mokos, gestionnaire divisionnaire, Technologie chimique, et vice-présidente.

Le 10 juin 2003

De la Commission de coopération environnementale de l'Amérique du Nord :

Victor Shantora, directeur exécutif intérimaire;

Geoffrey Garver, directeur, Unité des communications sur les questions d'application.

Le 16 septembre 2003

Du ministère des Pêches et des Océans, Direction de la gestion des habitats :

Richard Wex, directeur général;

Richard Nadeau, directeur, Opérations de l'habitat;

Patrice LeBlanc, directeur, Programmes de l'habitat;

Christine Stoneman, directrice intérimaire, Politiques de l'habitat et Affaires réglementaires.

Le 23 septembre 2003

Du Conseil consultatif du Ministre :

Jon Lien, président.

Le 30 septembre 2003

De Myles et associés :

Myles Kehoe, associé;

Michael Ojolek, associé.

Le 7 octobre 2003

De la Artificial Reef Society of British Columbia :

Jay Straith, ancien président.

Le 21 octobre 2003

Du Bureau du vérificateur général du Canada :

Johanne Gélinas, Commissaire à l'environnement et au développement durable;

John Reed, Directeur principal;

Neil Maxwell, Directeur principal.

Personnes rencontrées au cours de la mission d'études au Nouveau-Brunswick (les 1^{er} et 2^e octobre 2003)

Larry Hildebrand, gestionnaire, Division des communautés et des écosystèmes durables, environnement Canada;

Roy Parker, agents, Effets sur l'environnement, Environnement Canada;

Tim Vickers, directeur exécutif, ACAP Saint John, Inc.;

Gay Wittrien, adjointe administrative, ACAP Saint John, Inc.;

Art MacKay, directeur exécutif, Saint Croix Estuary Project, Inc.;

Bill McAlister, président, Saint Croix Estuary Project, Inc.;

Mary Gilmore, adjointe administrative, Saint Croix Estuary Project, Inc.;

Mark McGarrigle, coordinateur de programmes, Parc de nature Ganong;

Susan Farquharson, directrice exécutive, Eastern Charlotte Waterways, Inc.