



La Commission des Pêcheries des Grands Lacs

ÉTABLIE 1955 PAR TRAITÉ

Mémoire pour les consultations prébudgétaires en prévision du budget fédéral

Janvier 2022



- Recommandation : Que le gouvernement respecte nos traités bilatéraux avec les États-Unis concernant les Grands Lacs et honore ces engagements en finançant la Commission des Pêcheries des Grands Lacs, par Affaires mondiales Canada, à hauteur de 19,44 millions de dollars pour l'exercice 2022-2023 et chaque exercice par la suite

Contexte

La plupart des Canadiens considèrent les Grands Lacs comme un lieu de villégiature ou de pêche; bien que ce soit effectivement le cas, les Grands Lacs sont bien plus qu'un simple terrain de jeu. Ils abritent 3 500 espèces végétales et animales uniques et 30 % de la population du Canada. Ils alimentent en eau potable des millions de Canadiens, ils assurent la subsistance, ils influencent, d'un point de vue social, d'innombrables communautés et peuples autochtones, et ils contiennent 21 % de l'eau douce de surface de la planète. Sur le plan économique, les Grands Lacs génèrent 237 868 emplois, 45,4 milliards de dollars en activité économique directe et 13 milliards de dollars d'intérêts provenant des loisirs et de l'utilisation des ressources, et ils facilitent chaque année la circulation de 19,8 milliards de dollars en marchandises. Tout cela pour dire que, s'ils constituent une ressource assujettie – à juste titre – à une gouvernance et à une réglementation nationales, les Grands Lacs sont également un atout pancanadien important produisant, de par leur statut d'eaux frontalières internationales, des effets à l'échelle du continent. Or, de nombreuses menaces pourraient bien compromettre la pérennité de cette ressource binationale.

La Commission des Pêcheries des Grands Lacs

En 1955, le Canada a ratifié la *Convention sur les Pêcheries des Grands Lacs* parce que l'histoire avait démontré que, si nous voulions préserver les avantages économiques et environnementaux des Grands Lacs, nous devons collaborer avec nos voisins américains.

Plus d'un traité s'est effondré, car le Canada et les États-Unis n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur la manière d'aborder des problèmes communs. En 1954, la nécessité avait poussé les gouvernements à ratifier la Convention et à créer la Commission des Pêcheries des Grands Lacs.

Lors de sa création, la Commission s'est vu conférer trois tâches principales :

1. formuler et diriger un programme scientifique sur lequel fonder les décisions de gestion des pêches;
2. aider les agences de gestion à travailler ensemble, car la « gouvernance divisée » a donné des réglementations incohérentes, et des mesures unilatérales ont entraîné un « nivellement par le bas »;
3. formuler un plan de lutte contre la lamproie et le mettre en œuvre. La lamproie est un prédateur envahissant incroyablement destructeur pour les pêcheries et l'économie.

La Commission a mis fin aux querelles transfrontalières qui entretenaient le conflit, causant presque l'effondrement des pêches tandis que l'écosystème subissait de graves dommages et qu'on enregistrait des pertes économiques importantes des deux côtés de la frontière. Elle a également établi une définition scientifique de la pêche et de la façon dont les problèmes devraient être abordés. Elle est notamment parvenue à réduire de

90 % les populations de lamproie. Ce travail a directement facilité le rétablissement des pêches, dont la valeur s'élève à 8 milliards de dollars.

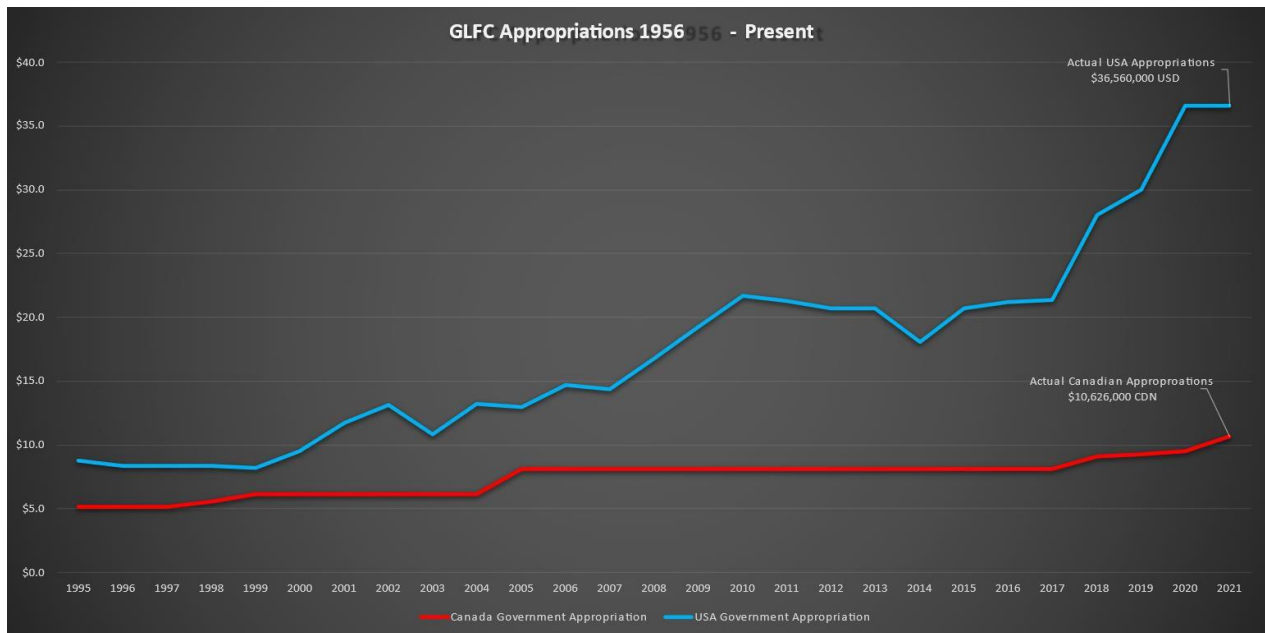
Formule de financement traditionnelle (financement promis contre financement réel)

Dans le cadre des discussions sur le traité de 1954, les négociateurs canadiens et américains se sont mis d'accord sur une formule de financement qui tenait compte de la disparité démographique, de la production économique et de la superficie des lacs dans chacun des deux pays. Cette formule établissait que :

- pour le programme de lutte contre la lamproie, les États-Unis verseraient 69 % et le Canada, 31 % du financement;
- pour les activités scientifiques, la coordination transfrontalière et les activités du Secrétariat, les deux pays partageraient les coûts à parts égales.

Les États-Unis ont plus que rempli leurs engagements de financement, tandis que le Canada a sous-financé la Commission des pêcheries des Grands Lacs des années durant. Les États-Unis ont temporairement comblé ce déficit en affectant à la Commission des fonds du programme *Great Lakes Restoration Initiative*, une mesure à court terme (qui pourrait prendre fin en 2021) visant à soutenir les programmes de recherche et programmes opérationnels de la Commission.

Selon la formule de financement établie, la contribution du Canada devrait être de 19,44 millions de dollars par an, mais elle ne s'élève qu'à 10,6 millions de dollars, ce qui crée un déficit annuel de 8,84 millions de dollars. L'écart est encore plus grand lorsqu'on tient compte des répercussions opérationnelles et de l'inflation. Le diagramme suivant illustre la disparité croissante entre le financement versé par le Canada et celui versé par les États-Unis.



[Traduction :

Crédits affectés à la Commission de 1956 à aujourd'hui

Actual USA Appropriations = Crédits réels des États-Unis – 36 560 000 \$ US

Actual Canadian Appropriations = Crédits réels du Canada – 10 626 000 \$ CA

Canada Government Appropriation = Crédits du gouvernement du Canada

Purchase Power CDN \$ = Pouvoir d'achat (\$ CA)

USA Government Appropriation = Crédits du gouvernement des États-Unis]

Répercussions opérationnelles

Si le Canada finançait entièrement le mandat de la Commission des Pêcheries des Grands Lacs tel qu'il est prévu dans le traité, comme l'a recommandé le Comité à la recommandation 78 du rapport de consultation prébudgétaire de février 2020, et encore à la recommandation 99 du rapport de consultation prébudgétaire de février 2021, la Commission :

- consacrerait toute l'attention nécessaire à la lutte contre la lamproie; la recherche confirme que nous sous-finançons actuellement celle-ci dans une proportion de 25 % et que nous ne tirons donc pas pleinement parti des pêches. Sans un financement adéquat des mesures de lutte contre la lamproie, les populations risquent de recommencer à croître et à menacer les stocks de poissons;
- se concentrerait sur les nouvelles recherches nécessaires à une gestion saine des pêches face aux nouveaux défis commerciaux, climatiques, environnementaux et d'infrastructure;
- aiderait les organismes à collaborer plus étroitement et à communiquer nos travaux à ceux qui les utilisent dans des situations réelles. Une telle coopération permettrait à toutes les parties concernées de mieux prévenir les menaces éventuelles, comme celle provenant de la carpe herbivore et d'autres nouveaux envahisseurs, et de mieux s'y préparer;

Grâce à des fonds supplémentaires, pour la première fois depuis plus d'une génération, le Canada pourrait respecter les engagements qu'il a pris dans le cadre du traité. Des tableaux budgétaires précis sont joints à l'annexe A.

Incidence sur les relations

Notre traité est fondé sur une coopération et un partenariat binationaux authentiques. La pratique de sous-financement passée du Canada a engendré une grande anxiété au sein du Congrès. À titre d'exemple, le 22 avril 2016, huit sénateurs des Grands Lacs ont écrit à l'ambassadeur du Canada, déclarant :

« En tant que membres représentant les États des Grands Lacs, nous demeurons fermement engagés vis-à-vis du programme de la Commission et des bonnes relations entre nos deux nations. Nous avons donc été déçus d'apprendre que le budget canadien récemment déposé ne prévoyait pas un financement adéquat pour les activités canadiennes [...] Nous espérons que le Canada trouvera un moyen, dès que possible, de financer la Commission conformément à la formule de financement. » [TRADUCTION]

L'inquiétude américaine persiste et s'est à nouveau exprimée en mars 2020, lorsqu'une délégation de parlementaires canadiens a participé à la semaine des Grands Lacs au Capitole. Au cours des réunions bilatérales, l'engagement insuffisant du Canada envers la Commission des pêcheries des Grands Lacs a été évoqué comme un indicateur que le Canada n'était pas pleinement déterminé à soutenir les Grands Lacs et la relation transfrontalière s'y rapportant.

Depuis lors, douze membres du Congrès américain (représentant à la fois la Chambre des représentants et le Sénat, ainsi que les partis républicain et démocrate) ont écrit au Canada pour exprimer leurs préoccupations à ce sujet. La question a également été officiellement soulevée auprès du premier ministre lors du Sommet des dirigeants nord-américains de novembre 2021 à Washington.

Mesures américaines

Depuis la publication du rapport du Comité sur les consultations prébudgétaires de février 2021, la COVID-19 a transformé notre quotidien. La plupart des gens s'accordent à dire que l'étendue de la crise exige que toute stratégie de relance postpandémique se fonde sur tous les atouts et toutes les occasions s'offrant à nous. Le Congrès a accepté cette idée et a placé les Grands Lacs au centre de sa stratégie en affectant pour des millions de dollars de nouvelles ressources à des programmes tels que la Great Lakes Restoration Initiative (voir l'annexe B). À en juger par les mesures qu'ils adoptent, les législateurs américains ont compris que les investissements publics dans les Grands Lacs ont un effet multiplicateur économique, suscitent la création d'emplois et mènent à une importante croissance économique régionale.

Des investissements canadiens similaires, y compris le financement intégral des activités de la Commission des pêcheries des Grands Lacs, permettront de maximiser les possibilités correspondantes du côté canadien de la frontière.

De plus, à un moment où les partenariats bilatéraux sont essentiels à la protection de l'environnement et au succès commercial en général, le Canada semble manquer de vision lorsqu'il ne respecte pas un engagement important et de longue date envers son principal partenaire commercial.


Conclusion

Les pêcheries des Grands Lacs sont importantes tant sur le plan économique que culturel et valent bien ce petit investissement. Le Canada et les États-Unis ont mis en place un mécanisme éprouvé pour gérer cette ressource binationale. Bien qu'à ce jour, ce mécanisme fonctionne bien, l'insuffisance du financement canadien a longtemps fait sourciller Washington et menace le fondement même de ce qui se voudrait un engagement respecté et réciproque.

Depuis 65 ans maintenant, la Commission des Pêcheries des Grands Lacs enchaîne les réussites, comme en témoignent des pêches d'une valeur de 8 milliards de dollars, mais il y a tellement plus à gagner. Le Comité peut aider à préserver les Grands Lacs et la relation canado-américaine, qui est mutuellement bénéfique pour les deux pays, et qui a sauvé les Grands Lacs.

La Commission des Pêcheries des Grands Lacs demande au Comité de recommander au gouvernement du Canada qu'il finance les activités de la Commission conformément aux engagements pris et aux recommandations précédentes du Comité.

Tableau 1 : Résumé des exigences du programme et estimation des coûts pour l'exercice fiscal 2022-2023 (tous les chiffres sont en millions de dollars).

LA FONCTION	DEMANDE DE BUDGET POUR L'EXERCICE FISCAL 2022-2023
Lutte contre la lamproie marine	12,78 \$
Infrastructures (principalement pour la lutte contre la lamproie marine)	1,93 \$
Science et recherche	3,57 \$
Gestion et coordination des pêches	0,59 \$
Communications, élaboration de politiques et affaires législatives	0,57 \$
 TOTAL (EN DOLLARS CANADIENS)	19,44 \$

LA FONCTION	DES RISQUES	CONSÉQUENCES
Lutte contre la lamproie marine	<ul style="list-style-type: none"> • Infrastructures: Détérioration ou extraction des barrières contre la lamproie marine dans le bassin des Grands Lacs • Incapacité à traiter les tributaires prioritaires ainsi que les fleuves et rivières nouvellement infestés par la lamproie marine. 	<ul style="list-style-type: none"> • Des milliers de kilomètres d'habitat supplémentaire sont libérés, la population de lamproie marine grossit, des millions de kilogrammes de poisson sont détruits et la restauration des pêches est réduite de manière significative. • Une solution de rechange à la réparation ou au remplacement des infrastructures consiste à tenter de contrôler la population de lamproie marine à un niveau acceptable pour le reste de la population marine, ce qui amène des dizaines de milliers de dollars de dépenses supplémentaires chaque année en lampricides. • Des millions de kilogrammes de poisson sont perdus chaque année à cause de la prédation de la lamproie marine et des habitats impossibles à protéger avec de nouvelles barrières. • Recul du progrès sur le plan de la restauration des pêches.
Science et recherche	<ul style="list-style-type: none"> • Données scientifiques insuffisantes permettant d'élaborer des initiatives de réhabilitation en matière de cycles de vie, d'écologie, de comportements, de mouvements et d'utilisation des habitats; information non appliquée ou communiquée; savoirs écologiques traditionnels non incorporés dans les initiatives. • Données scientifiques insuffisantes pour implanter un programme de lutte à la lamproie marine de façon efficace et économique. • Incapacité à faire le transfert de connaissances scientifiques pour les mettre en pratique. • Une gestion des pêches et de la lutte contre la lamproie marine non guidée par des recherches coordonnées, par un soutien technique approprié ou par des structures de recherche déjà mises en place. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incapacité à maintenir des niveaux de population d'espèces indigènes et désirables. • Planification d'initiatives de conservation et de restauration limitée. • Opportunité manquée d'inclure d'importantes sources d'information. • Aucune nouvelle technique de lutte contre la lamproie marine développée. • Explosion dans la population de la lamproie marine due à une résistance aux lampricides ou à la perte de légitimité sociale. • Dépendance aux barrières et aux produits chimiques • Les meilleures données scientifiques ne se traduiront pas en actions concrètes pour lutter contre la lamproie marine. • Risque élevé de prendre des décisions non éclairées. • Les communications avec le public ne seront pas efficaces. • Opportunité manquée de faire progresser les efforts de lutte contre la lamproie marine et de gestion des pêches au niveau international. • Impossibilité de mettre à profit des dizaines de milliers de dollars en apports extérieurs pour la recherche scientifique. • Capacité d'implanter des mesures d'assurance de la qualité et d'inscriptions au programme de lutte contre la lamproie marine. • Perte du Système d'observation par télémétrie acoustique des Grands Lacs (GLATOS). • Perte du financement pour le barrage FishPass.
Gestion et coordination des pêches / Communications, élaboration de politiques et affaires législatives	<ul style="list-style-type: none"> • Efforts non coordonnés et mal informés pour retirer les barrières afin d'améliorer la connectivité aquatique. • Manque de sensibilisation grandissant sur la décimation de la pêche dans les Grands Lacs, particulièrement à la lutte contre la lamproie marine et aux initiatives de gestion des pêches entre les gestionnaires de l'industrie de la pêche et le public. • Incapacité à implanter un système de gestion des espèces invasives et des pêches en général dans le cadre d'une gouvernance des Grands Lacs de plus en plus complexe. 	<ul style="list-style-type: none"> • Habilité à restaurer des espèces désirables diminuée. • Perte de légitimité sociale pour construire et entretenir des barrières. • Mettre en péril l'industrie de la pêche évaluée à 8 milliards de dollars si la lamproie marine ne peut être éradiquée après le retrait des barrages pour améliorer la connectivité aquatique. • Confiance injustifiée en notre capacité de protéger les Grands Lacs des espèces invasives sans une gestion des pêches stratégique et des données scientifiques probantes. • Incapacité à communiquer avec les acteurs du milieu (pêcheurs indépendants et commerciaux, propriétaires de chalets, résidents le long des tributaires, etc.), les représentants élus et les décideurs politiques.

Tableau 2: Montants proposés pour le programme de l'exercice fiscal 2022-2023. Contribution du Canada seulement. Un montant correspondant à la formule de financement pour chaque domaine de programme a été demandé aux États-Unis.

REMÈDES	RÉSULTATS	DEMANDE	
<ul style="list-style-type: none"> Réfection des infrastructures existantes (barrières) ou construction de nouvelles barrières, dépendant de l'état des structures les plus délabrées. Remettre à neuf ou remplacer les structures physiques aquatiques servant à lutter contre les espèces invasives. Les fonds d'infrastructure serviraient à appairer les investissements en infrastructures fournis de la part des États-Unis pour des structures similaires aux États-Unis. 	<ul style="list-style-type: none"> Remettre à neuf ou remplacer les structures physiques aquatiques visant à lutter contre la migration vers les zones de frai de la lamproie marine protégerait plus de 680 kilomètres d'habitats de nouvelle infestation potentielle en amont. Cela réduirait les coûts de traitements aux lampricides de 176 600 \$ par année pendant plus de 50 ans (durée de vie d'une barrière). Notre inaction sur ce plan résulterait en la production additionnelle de plus de 600 000 larves de lamproie marine et l'ajout de plus de 120 000 lamproies marines juvéniles parasitaires dans les Grands Lacs, et ce, chaque année. Plus de 2 160 000 kilogrammes de poisson seraient conséquemment perdus, d'une valeur estimée à 35 640 000 \$ selon des estimations modestes. 	1 930 000 \$	14 710 000 \$
<ul style="list-style-type: none"> Réunir les équipes, produits et équipements nécessaires pour mettre en place un programme systématique de lutte contre la lamproie marine. 	<ul style="list-style-type: none"> La lutte contre la lamproie marine protège un minimum de 19 400 000 kilogrammes de poisson CHAQUE ANNÉE valant 655 900 000 \$ selon des estimations conservatrices. 	12 780 000 \$	
<ul style="list-style-type: none"> Réunir les équipes, produits et équipements nécessaires pour mettre en place un programme systématique de lutte contre la lamproie marine. Subventionner un fonds de recherche concurrentiel orienté vers des thèmes prioritaires pour les pêcheries. Soutenir les efforts de recherche sur le cisco. Renforcer nos relations avec les communautés autochtones. 	<ul style="list-style-type: none"> Un écosystème sain pour les Grands Lacs qui maintient un équilibre entre les prédateurs et les proies ainsi que des habitats suffisants pour garantir la viabilité d'une pêche durable. Recherches scientifiques coordonnées et mises en pratique dans les initiatives de gestion, de conservation et de restauration des pêches. 	511 938 \$	
<ul style="list-style-type: none"> Subventionner un fonds de recherche concurrentiel orienté vers des thèmes prioritaires pour la lutte contre la lamproie marine. Orienter la recherche vers de nouvelles techniques telles que les signaux d'alarme, les phéromones, de nouveaux lampricides davantage écoresponsables ainsi que des méthodes de pointe en matière de génétique. 	<ul style="list-style-type: none"> Solutions à la lutte contre les espèces invasives viables qui: 1) réduisent notre dépendance à des infrastructures coûteuses; 2) réduisent notre impact sur les espèces aquatiques; 3) diversifient les techniques de lutte contre les parasites; 4) privilégient l'utilisation de tactiques écoresponsables. 	1 008 525 \$	
<ul style="list-style-type: none"> Mettre en oeuvre le "Programme de transfert des sciences" afin de partager les données scientifiques avec les acteurs du milieu. Continuer à développer la boîte à outils de transfert des sciences (http://www.glfc.org/science-transfer-toolkit.php). 	<ul style="list-style-type: none"> Des écosystèmes sains pour les Grands Lacs qui maintiennent un équilibre entre les prédateurs et les proies ainsi que des habitats fonctionnels pour garantir la productivité et viabilité d'une pêche durable. Recherches scientifiques coordonnées et mises en pratique dans les initiatives de gestion, de conservation et de restauration des pêches. 	21 777 \$	3 570 000 \$
<ul style="list-style-type: none"> Établir et/ou maintenir des partenariats essentiels: <ul style="list-style-type: none"> La Station Biologique de Hammond Bay (HBBS); Le Centre des Sciences Environnementales du Nord du Midwest (UMESC); Le Centre de Gestion des Écosystèmes (CEM) de l'Université de Guelph Le Centre de Gestion des Pêches Quantitative (QFC) de l'Université du Michigan; Le partenariat entre les Programmes de recherche et de gestion d'écosystèmes (PERM) des Universités de Guelph et de Michigan State; Le Système d'observation par télémétrie acoustique des Grands Lacs (GLATOS); et la barrière FishPass. 	<ul style="list-style-type: none"> La Station Biologique de Hammond Bay (HBBS) demeurera à la pointe des recherches sur la pêche et la lamproie marine; le Centre des Sciences Environnementales du Nord du Midwest (UMESC) assurera la sûreté des traitements aux lampricides. Le PERM, le QFC et le CEM réuniront le milieu académique, des intervenants, des ONG, gestionnaires et gouvernements pour faire progresser la gestion des écosystèmes transfrontaliers. Obtention de dizaines de millions de dollars en fonds de recherche. Le GLATOS révolutionnera la gestion de pêches. La barrière FishPass restaurera la connectivité aquatique de manière sélective tout en minimisant le passage d'espèces invasives. 	2 027 760 \$	
<ul style="list-style-type: none"> Développer une approche de gestion des espèces invasives adaptative qui améliore la connectivité aquatique grâce à des passes migratoires. Améliorer la capacité de la Commission à intégrer les objectifs de gestion de la pêche et de la lamproie marine au développement d'une meilleure connectivité aquatique. Mettre au point un documentaire historique sur la pêche dans les Grands Lacs avec pour sujet les changements constatés avant et après la Loi sur la convention en matière de pêche dans les Grands Lacs, 1954. Renforcer la participation des intervenants, représentants élus, leaders politiques, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> La connectivité aquatique sera restaurée en plus de compter sur une gestion des espèces invasives améliorée (contrôle et éradication) en grande partie grâce aux progrès dans l'avancement d'approches novatrices pour assurer un passage sélectif des poissons, une initiative dont la portée est globale. Protection accrue de la "légitimité sociale" des lampricides et des barrières anti-lamproies ainsi que des solutions de gestion des parasites. Communication accrue avec les gouvernements afin de conseiller les représentants élus et leaders politiques en matière de gestion intégrée des espèces invasives aquatiques et des pêches dans les Grands Lacs. 	1 160 000 \$	1 160 000 \$
 TOTAL (en dollars canadiens)		19 440 000 \$	

Annexe B

Source : Les projets de loi de crédits de juillet 2020 de la Chambre des représentants.

Programme des débris marins (National Oceanic and Atmospheric Administration, ou NOAA)	National Ocean Service / Office of Response and Restoration	1 million de dollars de plus que pendant l'exercice 2019	1,52 million de dollars de moins que pendant l'exercice 2020	15 millions de dollars (xxxii)	9 millions de dollars (xxxiii)
Subventions pour la gestion des zones côtières (NOAA)	National Ocean Service / Gestion des océans et des zones côtières et services connexes	77 millions de dollars	Éliminé	77 millions de dollars	78 millions de dollars
Efflorescences d'algues nuisibles (NOAA)	National Ocean Service / Science côtière et évaluation	19 millions de dollars	Éliminé	25 millions de dollars	22 millions de dollars (xxxiv)
Fonds renouvelable pour l'eau saine destiné aux États (Environmental Protection Agency, ou EPA)	Subventions d'aide aux États et aux tribus / Aide pour l'infrastructure	1 639 millions de dollars	1 119 millions de dollars	3 400 millions de dollars	1 639 millions de dollars (xii)
	Financement supplémentaire d'urgence				6 355 millions de dollars (xiii)
Fonds renouvelable pour l'eau potable destiné aux États (EPA)	Subventions d'aide aux États et aux tribus / Aide pour l'infrastructure	1 126 millions de dollars	863,24 millions de dollars	2 320 millions de dollars	1 126 millions de dollars (xiv)
	Financement supplémentaire d'urgence				3 855 millions de dollars (xv)
Petites collectivités désavantagées (EPA)	Subventions d'aide aux États et aux tribus / Subventions d'aide pour l'infrastructure	25,4 millions de dollars	Éliminé	25,4 millions de dollars	26 millions de dollars
Tests pour vérifier la présence de plomb dans les écoles (EPA)	Subventions d'aide aux États et aux tribus / Subventions d'aide pour l'infrastructure	26 millions de dollars	15 millions de dollars	26 millions de dollars	26 millions de dollars
	Financement supplémentaire d'urgence				50 millions de dollars
Réduction de la quantité de plomb dans l'eau potable (EPA)	Subventions d'aide aux États et aux tribus / Subventions d'aide pour l'infrastructure	19,5 millions de dollars	20 millions de dollars	20 millions de dollars	20 millions de dollars
	Financement supplémentaire d'urgence				1 000 millions de dollars (xvi)
Article 106 – Subventions aux États pour l'eau propre (EPA)	Subventions d'aide aux États et aux tribus / Subventions spécifiques	223,3 millions de dollars	153,68 millions de dollars	231 millions de dollars	248 millions de dollars
Article 221 – Subventions municipales pour les débordements d'égouts et la réutilisation des	Subventions d'aide aux États et aux tribus	28 millions de dollars	61,45 millions de dollars	225 millions de dollars (xvii)	56,7 millions de dollars
	Financement supplémentaire d'urgence				400 millions de dollars (xviii)

eaux pluviales (EPA)					
-------------------------	--	--	--	--	--