

ENQUÊTE SUR LE PIPELINE DE LA VALLÉE DU MACKENZIE

COMMISSAIRE

M. le juge Thomas R. Berger

171, rue Slater
Porte 600
Ottawa (Ontario) K1P 5H7

le 30 Novembre 1977

L'honorable J. Hugh Faulkner
Ministre des Affaires indiennes et
du Nord canadien
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)

Monsieur le Ministre,

Voici le second volume de mon rapport. Dans le premier volume, dont la Chambre des communes a été saisie le 9 mai de l'année en cours, je proposais pour des raisons d'ordre environnemental, qu'on ne permette pas la construction d'un pipeline ni l'aménagement d'un couloir de transport de l'énergie dans le nord du Yukon. Je concluais que les considérations d'ordre environnemental n'interdisaient pas la construction d'un pipeline dans la vallée du Mackenzie, mais qu'il vaudrait mieux la retarder de dix ans pour d'abord régler les revendications des Autochtones. Je déclarais également que s'il fallait construire un pipeline pour acheminer le gaz de l'Alaska vers les États-Unis, il serait préférable, d'un point de vue de l'environnement, de lui faire longer la route de l'Alaska. L'Office national de l'énergie est arrivé à des conclusions qui corroborent les miennes. Depuis lors, vous et vos collègues avez conclu une entente avec les États-Unis sur la construction d'un pipeline le long de la route de l'Alaska.

Le rejet du tracé de l'*Arctic Gas* donne à l'Administration tout le loisir de protéger la nature, les caribous, les bélugas et les oiseaux migrateurs notamment, dans l'Arctique de l'Ouest, et de régler les revendications des Autochtones à la grandeur de la région. D'ailleurs, j'ai formulé un certain nombre de propositions générales à cet égard dans le premier volume. J'entends les développer dans le présent volume.

L'Office national de l'énergie, dans son rapport intitulé *Motifs de décision, pipelines du Nord* a souligné que, selon l'importance des découvertes dans le delta du Mackenzie et la mer de Beaufort, il faudrait construire un pipeline soit le long de la route de Dempster, pour le raccorder au pipeline projeté le long de la route de l'Alaska, soit dans la vallée du Mackenzie. Dans l'éventualité où les réserves de gaz naturel dans la mer de Beaufort se révélaient importantes, alors, le

jour où le besoin s'en ferait sentir, après le règlement des revendications des Autochtones, le gaz pourrait être acheminé par un pipeline empruntant la vallée du Mackenzie. De toute façon, les travaux d'exploration se poursuivront dans la région du delta et, que le pipeline longe la route de Dempster ou emprunte la vallée du Mackenzie, il ne sera pas sans conséquences pour la région en question – une région au sujet de laquelle j'ai appris quantité de faits. Quelques-unes des propositions contenues dans le présent volume concernent l'un ou l'autre tracé.

Le volume I et le volume II

À l'instar du volume I, dans le volume II je suis parti de l'hypothèse qu'un jour ou l'autre, le monde industriel aura besoin du gaz et du pétrole de l'Arctique de l'Ouest et qu'il les transporterait vers les marchés du cœur du continent par la vallée du Mackenzie. Je suis également parti d'une autre hypothèse : celle que les Canadiens veulent protéger et préserver le milieu naturel du Nord et qu'avant tout, ils ont l'intention d'honorer les revendications légitimes des Autochtones. Je tiens à souligner que toutes ces hypothèses participent de la « Déclaration du gouvernement canadien au sujet du Développement du Nord au cours des années '70 », que présentait l'honorable Jean Chrétien au Comité permanent des Affaires indiennes et du Nord canadien le 28 mars 1972.

Les tensions sociales, culturelles et politiques que connaît le Nord sont étroitement liées au progrès industriel. L'intrusion d'un essor rapide à grande échelle chez les Autochtones a aggravé un certain nombre de pathologies sociales qui, depuis, sont devenues monnaie courante dans le Nord : assistance sociale, crime, violence, maladie, alcoolisme et désarroi collectif et individuel. C'est là un fait bien difficile à accepter, qui, de surcroît, exige que l'on repense notre attitude traditionnelle. C'est pourtant la réalité que nous jettent au visage les témoignages de l'Enquête, témoignages qui m'ont irrésistiblement poussé à conclure que la construction immédiate d'un pipeline dans la vallée du Mackenzie aurait des avantages économiques restreints, des conséquences sociales catastrophiques, et qu'elle minerait les objectifs des revendications des Autochtones.

Percevant les problèmes des Autochtones du Nord comme issus de la pauvreté individuelle, l'Administration fédérale, au cours des dix dernières années, a lancé beaucoup de programmes visant à répandre chez eux le travail à salaire fixe et à augmenter les revenus de ces gens. L'idée était en soi très simple ; elle partait du principe qu'il suffit

de créer assez d'emplois dans le Nord (par exemple en développant le secteur minier) et de former des gens (par exemple des conducteurs d'équipement lourd) pour que les problèmes finissent pas se régler d'eux-mêmes. Ce ne fut pas le cas, parce que le problème ne se résume pas à un simple problème de pauvreté ; le problème tient de la tentative désespérée d'un peuple de conserver son identité culturelle. Ainsi l'implantation de l'Administration, de sa bureaucratie, et l'avènement de l'ère industrielle dans cette région ont menacé la réalisation de leur vœu d'affirmer leur identité en tant que peuple et de prendre en main leur destinée – deux choses que les Autochtones jugent essentielles à leur bien-être personnel.

La condition actuelle des Autochtones dans le Nord représente à bien des égards le fruit de la domination exercée par les Blancs sur les Autochtones eux-mêmes et sur leur société. Que cette domination ait été bienveillante ne diminue en rien les conséquences désastreuses qu'elle a eues sur le mode de vie traditionnel fondé sur une autosuffisance collective et coopérative. La société dominante a amélioré le sort des Autochtones d'une certaine façon, ce qu'ils sont d'ailleurs les premiers à reconnaître. Cette domination, associée à l'affaiblissement corollaire de leur société, a toutefois fait des Autochtones, pris collectivement et individuellement, des êtres particulièrement vulnérables aux conséquences d'un essor industriel à grande échelle. Dans le premier volume, j'ai tenté de montrer pourquoi cette relation historique établie entre la société blanche et la société autochtone ne pouvait être dissociée des conséquences de la société industrielle sur les Autochtones, de leur identité et des perspectives de bien-être économique et social que l'avenir leur réserve.

Quelles que soient les circonstances, un essor industriel rapide à grande échelle risque toujours d'avoir des effets néfastes ; dans le cas d'une société septentrionale qui vit sous la domination d'une autre société depuis des années, les bouleversements qui accompagnent l'essor industriel contribuent à aggraver les malaises sociaux les plus profonds, au point de rendre inopérante toute mesure corrective qui, dans un autre contexte historique ou culturel, aurait une efficacité plus ou moins grande. Les causes de ces malaises forment un enchevêtrement inextricable. Voilà pourquoi l'examen de l'essor industriel et du progrès social, culturel et politique dans le Nord ne se conçoit pas sans une étude des revendications des Autochtones : c'est dans le règlement de leurs revendications que les Autochtones voient le chemin du progrès social, économique et politique.

Dans le premier volume, je concluais donc que la construction d'un pipeline et l'aménagement d'un couloir de transport de l'énergie auraient des conséquences néfastes que les Canadiens seraient impuissants à atténuer et qu'il serait insensé de faire comme si rien n'en était. Je disais cependant que si la construction du pipeline était reportée à plus tard, que si des mesures étaient prises pour renforcer la société et l'économie des Autochtones par le règlement des revendications, alors on pourrait songer à construire le pipeline dans dix ans. À ce moment-là, il serait possible de maximiser les avantages du pipeline et de minimiser ses effets néfastes. Le présent volume porte sur les mesures à prendre pour en arriver à ces fins.

*Les propositions
d'ordre social et économique*

Les propositions d'ordre social et économique formulées ci-après touchent les ressources renouvelables, l'emploi, la dotation en main-d'oeuvre, les centres urbains, la croissance rapide, le commerce et le transport dans le Nord.

Je crois que l'existence, dans le Nord, d'une société autochtone forte et d'un secteur des ressources renouvelables n'exclut pas une exploitation à grande échelle des ressources non renouvelables, à condition cependant que les Canadiens changent leurs priorités et renforcent le secteur des ressources renouvelables avant la construction du pipeline. Le report du pipeline offrira maintes voies d'essor social, économique et politique à explorer dans la vallée du Mackenzie et l'Arctique de l'Ouest, voies qui autrement auraient été fermées. Certaines voies exigeront le règlement préalable des revendications des Autochtones et d'autres ne se préciseront qu'à la suite de l'analyse des possibilités d'essor du secteur des ressources renouvelables. Voilà pourquoi je fais certaines suggestions en faveur de la mesure exacte de l'économie des Autochtones et de l'essor du secteur des ressources renouvelables en soi.

Certains ont prétendu que les Autochtones se verraient placés devant un choix qui revient en fait à une alternative : travailler au pipeline ou ne pas travailler du tout. Il s'agit là bien sûr d'un faux choix. Il omet le fait que, pour les Autochtones, la construction du pipeline n'offrira pas de grandes possibilités d'emploi et il oublie la persistance de l'économie des Autochtones, les possibilités d'essor du secteur des ressources renouvelables, la poursuite des travaux d'exploration pétrolière et gazière de même que le rôle des Administrations fédérale et territoriale à titre d'employeurs. Il néglige le fait que beaucoup d'Autochtones ne se sentent pas très attirés par le genre d'emplois

qu'offrent les grands projets industriels. Il passe sous silence les conséquences à long terme de l'emploi dans un secteur caractérisé dans une grande mesure par l'éphémérité de l'économie de prospérité et de récession à laquelle appartient assez manifestement la construction d'un pipeline. En outre, il néglige les possibilités du secteur des ressources renouvelables. Il est en effet possible de créer des emplois, des emplois permanents s'entend, dans la coupe et le sciage du bois, dans la gestion, l'exploitation et le traitement des fourrures, de la viande et du gibier, dans la pêche, dans les loisirs et la conservation et dans d'autres activités connexes. De telles entreprises, bénéficiant d'une fraction de l'appui que reçoit le secteur des ressources non renouvelables, permettraient de créer de multiples emplois à l'intention des Autochtones du Nord. Comme de telles entreprises se prêtent à une gestion locale ou régionale, elles serviraient donc les objectifs des revendications des Autochtones. Leur implantation assurant la création d'emplois dans des domaines diversifiés, éviterait une trop grande dépendance de la construction du pipeline, quand elle se fera, et éliminerait la nécessité de procéder à un recrutement massif des Autochtones comme travailleurs pour le pipeline.

Néanmoins, il ne faudrait pas enlever aux habitants du Nord qui veulent en profiter la possibilité de travailler au pipeline. À cet égard, je propose que l'embauche d'ouvriers pour la construction du pipeline accorde la préférence à ceux qui habitent le Nord depuis cinq ans. Ainsi se verrait favorisé tout habitant du Nord cherchant à se faire engager au pipeline. Il serait ainsi en mesure de franchir plus facilement tout obstacle susceptible de se présenter au sujet de son adhésion à un syndicat et de ses compétences personnelles. Cependant, une telle formule de dotation en main-d'oeuvre ne devrait pas partir de l'idée que le travail au pipeline constitue nécessairement le premier choix des habitants du Nord.

Il est probable que la construction du pipeline, quand elle se produira, entraînera de grands afflux de population dans la vallée et le delta du Mackenzie, ainsi que d'importants déplacements de populations dans la région. Donc, la construction du pipeline se fera plus particulièrement sentir dans certaines agglomérations, que j'ai appelées centres d'activité ; je pense entre autres à Inuvik, Tuktoyaktuk, Norman Wells, Fort Simpson, Yellowknife et Hay River. Dans la majorité de ces agglomérations, on peut déjà observer les effets sociaux néfastes de la croissance rapide de l'Administration

publique et de l'industrie et les tensions qui existent entre les institutions et les aspirations des Blancs et des Autochtones. Puisque la construction du pipeline ne viendra qu'envenimer les choses, les suggestions que je fais au sujet de ces centres d'activité visent donc à améliorer la situation. Elles touchent, en premier lieu, les façons de traiter les conséquences d'ordre social du pipeline dans les centres d'activité et, en second lieu, les aspects physiques et financiers de ces conséquences. Il serait utopique de penser que ces centres pourront répondre à toutes les demandes que la construction du pipeline leur imposera et les grandes Administrations devront leur fournir une aide financière, à ce propos.

On a fait valoir que le gaz du Nord ne devrait pas alimenter uniquement les industries et les foyers à des milliers de milles de là sans approvisionner les agglomérations du Nord. Et pourtant les faits présentés à l'Enquête suggèrent que peu d'agglomérations du Nord connaîtraient une réduction des coûts de l'énergie si elles étaient approvisionnées à même le gaz de la région. Il y a, à mon sens, d'autres façons plus efficaces, mais peut-être moins directes, de faire profiter ces agglomérations du gaz naturel extrait de la région. Je propose que les coûts de l'énergie soient subventionnés dans le Nord, peu importe le combustible le plus efficace pour un endroit particulier. De cette façon, certains des avantages que le gaz du Nord apportera au Sud du pays se feront également sentir dans le Nord du pays.

J'ai aussi tenu compte des répercussions qu'un pipeline dans la vallée du Mackenzie aurait sur le commerce dans le Nord. Nombre de personnes ont exprimé à l'Enquête leur crainte de voir le pipeline causer de graves distorsions dans l'économie territoriale. On pourrait en effet assister à un investissement excessif dans des activités reliées au pipeline et à la diminution de la capacité des firmes locales de répondre aux besoins en marchandises et services des agglomérations du Nord, bref, on risque de constater que le pipeline entrave de manière générale une croissance économique régulière et soutenue.

Les hommes d'affaires du Nord voudront tirer profit du pipeline qu'ils conçoivent comme un tremplin de croissance et d'expansion. À cet égard, cependant, ils se trouveront désavantagés par rapport aux grandes firmes installées dans les centres métropolitains des provinces. C'est pourquoi je propose des mesures touchant l'adjudication de marchés, les garanties d'exécution et la disponibilité des capitaux qui assureront une position concurrentielle aux firmes du Nord et leur permettront d'obtenir un volume raisonnable du

travail relié au pipeline, sans lequel elles ne sauraient croître et prospérer à longue échéance. Les entreprises autochtones, qu'il s'agisse d'entreprises individuelles, de coopératives ou de corporations, devraient jouir des mêmes privilèges que les autres entreprises du Nord.

Si le règlement des revendications donnait lieu à la création de coopératives et de corporations autochtones, celles-ci se tailleraient une place dans le monde des affaires du Nord, du moins je le suppose. Rien ne les empêcherait de jouer un rôle dans l'activité économique créée par la construction du pipeline. Cependant, je pense que les coopératives et les corporations autochtones, une fois implantées, choisiraient plutôt d'oeuvrer dans le secteur des ressources renouvelables, car le secteur des ressources non renouvelables comme les mines, le pétrole et le gaz, exige des entreprises d'une trop grande envergure. Il faudrait que les Autochtones aient la possibilité de participer à la gestion d'entreprises locales et régionales, à des entreprises s'inscrivant dans le cadre de leur mode de vie traditionnel et faisant appel à des talents actuels ou à des aptitudes susceptibles d'être développées et de servir la collectivité. La création d'une solide économie fondée sur l'exploitation des ressources renouvelables immuniserait en quelque sorte toute l'économie du Nord contre le cycle de prospérité et de récession qui l'a caractérisée dans le passé.

Cependant, les nombreuses propositions d'ordre social et économique du présent volume tiennent toutes dans une certaine mesure de l'anticipation. La remise à plus tard de la construction d'un pipeline dans la vallée du Mackenzie signifie que des modalités formulées maintenant seraient appliquées dans un contexte institutionnel et politique difficilement prévisible. J'ai tenté d'être précis dans mes propositions, mais dans certains domaines, il ne serait pas plausible, voire même possible, de l'être. Dans le cas des questions d'ordre environnemental, et davantage dans le cas des questions techniques, la difficulté est moindre et vous verrez que mes propositions à ce propos sont souvent très précises.

*Les propositions
d'ordre environnemental*

Dans le volume I, j'ai fait des propositions au sujet de la protection des caribous, des bélugas, de la faune et de la nature en général. Elles traduisaient la nécessité de protéger à jamais l'habitat essentiel de certaines espèces. Donc, par ma proposition de créer un parc naturel dans le nord du Yukon, je voulais assurer la protection de cette région naturelle exceptionnelle, qui comprend l'habitat essentiel à la faune et

aux oiseaux migrateurs que sont la plaine côtière arctique et les plaines Old Crow et, en particulier, l'aire où la harde de caribous de la Porcupine vient mettre bas et passer l'été. Mes propositions rejetant la construction d'un pipeline et l'aménagement d'un couloir de transport de l'énergie dans l'embouchure du delta, du Mackenzie, ainsi que ma proposition en faveur de la création d'un sanctuaire de bélougas et de sanctuaires d'oiseaux à la périphérie du delta, visent à protéger les écosystèmes terrestres et aquatiques exceptionnels qui caractérisent le delta et la côte de la mer de Beaufort. En outre, les sanctuaires d'oiseaux dont j'ai proposé la création dans la vallée du Mackenzie sont destinés à protéger les importantes populations d'oiseaux migrateurs et nicheurs à des endroits essentiels. Dans le présent volume, comme dans le premier, je porte mon attention sur les habitats et les périodes essentielles dans le cycle de vie des mammifères, des oiseaux et des poissons, en particulier sur les étendues assez restreintes de terre et d'eau sans lesquelles des peuplements entiers ne sauraient survivre, à certaines époques de l'année.

Étant donné l'entente conclue entre le Canada et les États-Unis de construire un pipeline dans le sud du Yukon, je juge opportun de reprendre ici une proposition que j'ai faite dans le volume I. J'exhortais le Canada à créer un parc naturel dans le nord du Yukon et les États-Unis à classer leur *Arctic National Wildlife Range* parc naturel, créant ainsi un parc naturel exceptionnel de 9 millions d'acres de chaque côté de la frontière internationale. Je suggérais que ce serait là un important symbole de l'engagement des deux pays dans la poursuite d'objectifs écologiques aussi bien qu'industriels.

Depuis la publication du volume I, l'Administration Carter des États-Unis, a proposé, dans la version modifiée de l'*Alaska National Interest Lands Conservation Act*, de mettre de côté 43 millions d'acres en Alaska aux fins de protection de la nature, superficie qui comprend les terres de l'*Arctic National Wildlife Range* dans le nord-est de l'Alaska. Donc l'Administration étatsunienne a franchi une étape essentielle dans la création d'un parc naturel international. Il reste désormais au Canada à ajouter à la Loi sur nos parcs nationaux une disposition prévoyant l'établissement d'une catégorie de parc naturel et puis à classer parc naturel la région du Yukon au nord de la Porcupine.

Dans le volume I, je portais à votre attention les conséquences sur la harde de la Porcupine, sa migration et son habitat d'hiver, de la route

de Dempster et des chasseurs qu'elle attire dans la région. Mes craintes à ce sujet vont grandissant, en raison de certains événements récents et de l'éventualité de la construction d'un gazoduc le long de la route pour acheminer le gaz du delta du Mackenzie. Les répercussions d'un tel gazoduc restent encore à évaluer en détail.

La décision de construire la route a été prise sans évaluation préalable adéquate de l'environnement. Cependant, la route étant presque terminée, il faudra désormais prendre des mesures qui permettront d'atténuer ses conséquences. En particulier, la protection de l'habitat d'hiver de la harde de la Porcupine exige qu'on accorde une grande attention aux conséquences de cette route. Si l'on peut mettre au point des mesures capables de neutraliser les effets néfastes de la route de Dempster, on saura peut-être, le moment venu, comment tourner maintes des conséquences d'un pipeline suivant le même tracé que la route. Je propose donc la création d'une zone de chasse restreinte s'étendant à deux milles de chaque côté de la route, de toutes les routes d'accès et des lignes sismiques, à l'intérieur de l'habitat d'hiver de la harde. Cependant, des dispositions assureront aux Autochtones la possibilité d'exploiter la harde comme ils l'ont toujours fait. Je propose également de régler la circulation et l'activité de construction sur la route et dans son voisinage durant la migration des caribous.

Au sujet de la vallée du Mackenzie proprement dite, je concluais, dans le volume I, que les considérations environnementales n'interdisaient pas la construction d'un pipeline à cet endroit. Par conséquent, dans le présent volume, j'inclus une longue liste de propositions destinées à protéger les ressources environnementales de la vallée et du delta du Mackenzie. Les propositions d'ordre environnemental devraient servir de directives à l'Administration lorsque viendra le temps d'étudier et d'approuver les plans et calculs du projet et de régler, de façon générale, l'ensemble du projet. Comme il s'agit généralement de propositions qui touchent des sujets particuliers, je ne peux qu'en évoquer quelques-unes ici.

La présence d'un pipeline dans la vallée du Mackenzie imposera des contraintes aux peuplements d'animaux du seul fait qu'elle facilitera l'accès à ces derniers. À l'instar de la route de Dempster, je propose donc fortement de créer ici également une zone de chasse restreinte de chaque côté de l'emprise du pipeline, de toutes les routes d'accès provisoires ou permanentes et autour de toutes les installations du pipeline pour tout le monde, sauf les Autochtones.

Les rapaces, comme le faucon pèlerin et le gerfaut, qui nichent dans le voisinage des tracés proposés du pipeline constituent une importante partie des peuplements survivants de ces espèces en Amérique du Nord. Au cours de la nidification durant le printemps et l'été, ces oiseaux sont particulièrement sensibles à la présence de l'homme, d'équipement lourd ou d'aéronefs ; il suffit parfois de bruits faibles répétés pour leur faire abandonner nid et leurs petits. Il importe donc d'éviter tout bruit dans le voisinage des nids occupés, plus particulièrement ceux du faucon pèlerin, espèce rare en voie de disparition. Donc, je propose la création d'une zone de protection des rapaces autour de chaque aire de nidification susceptible de souffrir de la construction du pipeline et de régler toutes les activités dans ces zones au moyen de permis.

Puisque, dans l'éventualité de grandes découvertes de gaz dans la mer de Beaufort, la probabilité de la construction d'un pipeline dans la vallée du Mackenzie se confirmera, il n'est que pur bon sens d'exhorter dès maintenant, soit bien avant la formulation d'autres propositions de pipeline, la mise de côté de terres à des fins de conservation de la nature. Je propose donc au Gouvernement du Canada de dresser un plan de conservation de la nature qui tiendrait compte des revendications des Autochtones du Nord, de la situation constitutionnelle dans le Nord et des caractéristiques particulières de l'environnement. Un tel plan pourrait prévoir non seulement la mise de côté des aires naturelles, mais aussi l'aménagement de parcs, de refuges pour la faune, de cours d'eau tumultueux, de réserves écologiques, d'aires de loisirs et de sites historiques et archéologiques.

J'ai déjà parlé de la protection de la nature du nord du Yukon et de la harde de caribous de la Porcupine. La même protection devrait être accordée au sanctuaire de bélougas que j'ai proposé dans le volume I dans l'ouest de la baie Mackenzie. Ces propositions visent la protection à perpétuité des caribous et des bélougas.

Ce que je propose maintenant, c'est que des aires de conservation de la nature soient désignées dans toute la région, après la plus grande consultation possible avec les Administrations et les habitants du Nord.

Ces aires de conservation de la nature peuvent être constituées en vertu de l'article 19 de la Loi sur les terres territoriales. Les Autochtones devraient conserver leurs droits de chasse, de pêche et de piégeage dans ces aires dont la désignation serait assujettie aux modalités d'un règlement des revendications des Autochtones. Un des

principaux objectifs de ces revendications est la préservation de la faune du Nord, dont dépendent depuis longtemps les Autochtones. Un plan de conservation correspondrait donc aux aspirations de ces derniers. Les habitants d'Old Crow ont appuyé ma proposition sur la création d'un parc naturel dans le nord du Yukon. Les revendications des Autochtones devraient être réglées avant la désignation des aires de conservation de la nature.

Je dois souligner qu'un plan de conservation de la nature serait une façon d'assurer la participation des Autochtones à l'ensemble du programme de conservation des terres dans le Nord, à la gestion du gibier et des poissons, à l'établissement de répertoires des ressources environnementales et récréatives et à la gestion des parcs naturels et des aires de conservation de la nature. Ce serait un moyen d'offrir des emplois aux Autochtones, de leur donner une formation dans un domaine visant la protection de leurs terres ancestrales et de leur assurer un mode de vie qui leur permettrait de demeurer près de leurs agglomérations et de leurs régions. Je ne vois pas pourquoi les Autochtones ne pourraient pas gérer eux-mêmes ces aires de conservation de la nature.

Les propositions au sujet du projet

La première question à aborder dans la discussion du projet touche le tracé du pipeline et de l'emplacement de ses installations annexes. Les grandes questions concernant le tracé ont été traitées dans le volume I. Il reste cependant à préciser dans le détail l'emplacement de l'emprise du pipeline dans la vallée du Mackenzie, de ses installations auxiliaires et des routes d'accès. À cet égard, je propose de prendre des mesures qui, au moyen de retouches, permettront de bouleverser le moins possible les terres et les cours d'eau, de minimiser les effets néfastes sur les vallées tributaires et de protéger les peuplements d'animaux et de poissons, à la lumière des modes d'utilisation actuels et des projets de mise en valeur et compte tenu des opinions des agglomérations directement concernées. Il faut éviter que le choix du tracé se fasse par la Société seule, guidée par des impératifs techniques et monétaires. Il faudrait plutôt que l'on arrive au choix des emplacements et des tracés idéals par un processus prévoyant des propositions de la Société et des réponses normatives qui tiendront compte de tous les facteurs pertinents.

La présence de pergélisol sur le tracé du pipeline exigera que l'on s'écarte des techniques de conception et de construction habituellement utilisées dans l'industrie des pipelines. J'ai déjà abordé

certain aspects de cette question dans le volume I. En zone de pergélisol, les techniques appliquées à l'essartage, au nivellement, au contrôle du drainage naturel et de l'érosion et à la régénération de la végétation, de même que les modes d'utilisation de routes et de surfaces de travail sur la neige ne sauraient seulement répondre aux besoins du projet de pipeline ; ces techniques doivent également permettre d'éviter le déclenchement d'une chaîne de conséquences néfastes pour les terres, l'environnement et les êtres humains. Il faut savoir comment neutraliser les effets néfastes de l'affaissement dû au dégel et du soulèvement dû au gel, de la liquéfaction du sol qui dégèle et de l'instabilité des pentes. Toutes ces questions n'ayant pas été vraiment élucidées, malgré l'imposante masse de données présentées à l'Enquête et à l'Office national de l'énergie, je propose la création d'un comité de révision géotechnique formé de spécialistes indépendants pour assurer la découverte des solutions qui conviennent aux problèmes les plus flagrants.

Si un pipeline se construit dans la vallée du Mackenzie, des routes et surfaces de travail sur la neige remplaceront par nécessité les classiques routes provisoires d'hiver normalement utilisées. Comme les routes de neige constituent un important moyen d'éviter de détériorer le pergélisol et comme la distribution du pergélisol dans la partie sud de la vallée du Mackenzie est complexe, je propose de faire imposer l'utilisation de routes de neige pour tous les travaux de construction du pipeline au nord du 60^e, sauf aux endroits où un autre mode de circulation (par exemple, des routes d'hiver nivelées) aura été expressément approuvé.

La manipulation de combustibles et de substances dangereuses durant la construction et l'exploitation du pipeline comporte deux aspects : l'élaboration de mesures d'urgence et la prévention des écoulements. Pour l'instant, l'Administration se préoccupe surtout du premier aspect, soit du nettoyage des écoulements. En revanche, elle néglige un peu la prévention des écoulements qui, après tout, constitue la meilleure façon de protéger l'environnement. J'ai donc inclus des propositions détaillées visant à prévenir les écoulements accidentels durant le transport, le transbordement et l'entreposage des combustibles et des substances dangereuses.

Les propositions relatives à un projet doivent être à la fois pratiques et applicables. Permettez que je vous donne un exemple. Les plans d'élimination des déchets solides et liquides doivent traduire un souci de protéger l'hygiène publique et l'environnement. Puisque la

protection de l'hygiène publique est normalement assurée, je me suis attaché dans mes propositions à la protection de l'environnement, plus particulièrement à l'élaboration de directives sur les effluents. Pour les camps de construction, je propose des normes moins strictes que celles qu'envisagent Environnement Canada, dans l'ouvrage intitulé *Qualité des effluents et traitement des eaux usées des installations fédérales*, et l'Office national de l'énergie pour le pipeline. À mon avis, la conformité stricte à ces normes se révélera irréalisable et, dans plus d'un cas, ces normes sont trop strictes pour les installations provisoires prévues pour le pipeline.

Le projet du pipeline exigera un très grand nombre de vols à basse altitude qui, ajoutés au trafic aérien déjà assez important dans la région, risquent d'avoir des effets néfastes sur les peuplements de mammifères et d'oiseaux. C'est pourquoi mes propositions comprennent l'établissement de couloirs, de plafonds de vols et de calendriers de vol. En particulier, je propose la mise sur pied d'un programme de contrôle des aéronefs, afin de vérifier les plans de vols associés au projet du pipeline et aux activités connexes. Le programme permettrait entre autres de prévoir des routes aériennes, des altitudes, des horaires et des calendriers de vol en fonction des connaissances actuelles sur les choses susceptibles de gêner les oiseaux et les mammifères.

*La réglementation du projet
et la révision des calculs*

Étant donné la considérable envergure du projet et la très grande portée de ses conséquences, l'existence d'un organisme de réglementation s'impose. Je présume qu'il n'y aura qu'un seul organisme de réglementation. La Société de construction du pipeline devrait être comptable de ses actes à un seul organisme, non à de nombreux organismes.

Les Territoires du Nord-Ouest pourraient connaître au cours des dix années à venir, des changements aussi grands qu'au cours des dix dernières années. Ces changements ne facilitent guère la formulation de propositions précises aujourd'hui au sujet du mécanisme de réglementation à créer au moment de la construction du pipeline. Cependant, certains principes revêtent selon moi une importance capitale que les changements susceptibles de se produire dans le Nord et ses institutions au cours de la prochaine décennie risquent peu d'amoinrir.

Il faudrait que l'organisme de réglementation soit de la partie dès le début du projet, et par début, je n'entends pas le début des travaux de

construction, ni même des préparatifs de construction, j'entends le moment auquel sera délivré le permis d'emprise.

Parallèlement, il faudra définir avec le plus grand soin les pouvoirs de l'organisme. Je propose de limiter son mandat à l'application, à l'emprise elle-même, de toutes les modalités sociales, économiques, techniques et environnementales et de donner la préséance aux pouvoirs et aux attributions des ministères ordinaires de l'Administration dans tous les autres domaines. Faute d'une définition soignée du mandat de l'organisme, on risquerait de le voir empiéter sur les compétences des institutions publiques du Nord.

Les répercussions d'ordre social, économique et environnemental créeront toute une série de problèmes, qui exigeront des mesures allant de la prestation de services aux nouveaux venus dans la région à l'observation des peuplements de caribous. Ces problèmes touchent tant de domaines et tant d'intérêts qu'il vaudrait mieux en confier la solution aux services compétents des Administrations fédérale, territoriale, régionale ou locale. Permettre la réglementation de telles questions à un organisme avec pouvoirs de surveillance et de décision, reviendrait à créer une Administration parallèle qui aurait peut-être des pouvoirs plus grands que ceux des institutions existantes ; cela équivaldrait à miner la viabilité de toute nouvelle organisation de l'Administration dans le Nord.

La nécessité de faire part du travail de l'Organisme aux institutions administratives normales et aux autres intérêts légitimement concernés par les répercussions du pipeline, et de les faire participer à ce travail, est bien évidente. Par exemple, il faudrait que l'Organisme ouvre toutes ses portes aux services responsables de la gestion du poisson et de la faune. Il devra en être de même pour les organes de l'Administration responsables des conditions sociales dans les villes et les établissements sur le tracé du pipeline et pour les associations reconnues d'intérêt public telles les associations de sauvegarde de l'environnement.

De plus, l'Organisme devra prêter l'oreille aux préoccupations des organismes autochtones. Au moment de la construction du pipeline, cette considération aura peut-être perdu de son importance, car les revendications des Autochtones auront été réglées et une nouvelle sorte d'Administration locale et régionale aura été mise en place. Néanmoins, les conséquences du pipeline revêtiront peut-être pour les Autochtones un intérêt particulier que les organismes autochtones pourront alors formuler – un intérêt qui débordera le rayon d'action

et la capacité des institutions qui existeront dans dix ans et qui, partant, exigera une réponse de la part des organismes autochtones en dehors de l'Administration et des institutions en place. À certains égards, cela dépendra de la mesure dans laquelle les Autochtones jugeront que les institutions et l'Administration d'alors oeuvrent dans leur intérêt.

Je propose également la création d'un Groupe d'évaluation des répercussions. Il s'agira d'un service regroupant des représentants des Administrations locales, régionales et territoriales, et des associations reconnues d'intérêt public et des associations autochtones notamment, qui conseillera l'Organisme sur des questions touchant les répercussions à l'échelle locale. Il ferait également office d'ombudsman auprès de l'Organisme de réglementation. Le groupe aurait le droit de mettre en doute le comportement des cadres et des employés de l'Organisme, de demander à voir des documents de l'Organisme et, bien qu'il ne constituerait en rien un tribunal d'appel – car il n'aurait pas le pouvoir de renverser les décisions de l'Organisme – il serait tenu de rendre ses découvertes publiques. Le groupe s'occuperait des tendances générales décelées dans les répercussions du pipeline et dans l'administration de l'organisme, aussi bien que des répercussions précises et des plaintes formulées au sujet de l'administration de l'organisme.

Conclusion

Dans le volume II, j'ai voulu répartir les faits connus suivant une grande gamme de sujets sociaux, économiques et environnementaux. Ainsi le volume II offrira un bon point de départ à tous ceux du secteur public et du secteur privé qui oeuvreront à la planification de la mise en valeur de la vallée du Mackenzie et de l'Arctique de l'Ouest durant les années à venir. Une telle planification et sa mise en oeuvre reviennent au Gouvernement du Canada et aux institutions locales, régionales et territoriales qui verront peut-être le jour dans les Territoires du Nord-Ouest dans le contexte de la déclaration du Gouvernement du Canada, le 3 août 1977, au sujet de l'essor politique des Territoires du Nord-Ouest et du règlement des revendications des Autochtones.

Dans les deux volumes de mon rapport, je me suis toujours efforcé d'éviter de faire des distinctions rigides entre les questions à étudier. Dans bien des cas, les questions culturelles, sociales, économiques et environnementales se chevauchent, et pour presque tous les aspects de la vie dans le Nord, on se heurte à la question des revendications des

Autochtones. Cependant, au coeur de mes propositions, on trouvera la nécessité de régler les revendications des Autochtones. Cette nécessité concerne directement toutes les questions sociales et économiques abordées dans le présent rapport et de façon tout aussi contraignante sinon directe toutes les questions liées au Nord. Elle oblige les Canadiens à reconnaître l'intérêt spécial et collectif des Autochtones pour le Nord.

Veillez agréer, Monsieur le Ministre, l'assurance de mes sentiments distingués.

A handwritten signature in black ink, reading "Mos R. Berger". The signature is written in a cursive, flowing style with a large initial 'M' and 'B'.