



Second Session
Fortieth Parliament, 2009

Deuxième session de la
quarantième législature, 2009

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Fisheries and Oceans

Pêches et des océans

Chair:

The Honourable BILL ROMPKEY, P.C.

Président :

L'honorable BILL ROMPKEY, C.P.

Tuesday, June 2, 2009
Thursday, June 4, 2009 (in camera)

Le mardi 2 juin 2009
Le jeudi 4 juin 2009 (à huis clos)

Issue No. 8

Fascicule n° 8

Eighth and ninth meetings on:

The study on issues relating to the federal government's current and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans

Huitième et neuvième réunions concernant :

L'étude sur les questions relatives au cadre stratégique actuel et en évolution du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada

INCLUDING:

THE FOURTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Nunavut Marine Fisheries: Quotas and Harbours)

Y COMPRIS :

LE QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Pêches marines du Nunavut : quotas et ports)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS :
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FISHERIES AND OCEANS

The Honourable Bill Rompkey, P.C., *Chair*

The Honourable Ethel M. Cochrane, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Adams	* LeBreton, P.C.
Cook	(or Comeau)
Cowan	MacDonald
* Cowan	Manning
(or Tardif)	Raine
Hubley	Robichaud, P.C.
Johnson	Watt

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES PÊCHES ET DES OCÉANS

Président : L'honorable Bill Rompkey, C.P.

Vice-présidente : L'honorable Ethel M. Cochrane

et

Les honorables sénateurs :

Adams	* LeBreton, C.P.
Cook	(ou Comeau)
Cowan	MacDonald
* Cowan	Manning
(ou Tardif)	Raine
Hubley	Robichaud, C.P.
Johnson	Watt

* Membres d'office

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, June 2, 2009
(12)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans met this day at 6:10 p.m., in room 505, Victoria Building, the chair, the Honourable Bill Rompkey, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Adams, Cochrane, Cook, Hubley, Manning, Robichaud, P.C., Rompkey, P.C., and Watt (8).

In attendance: Claude Emery, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, March 12, 2009, the committee continued to examine the issues relating to the federal government's current and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

WITNESSES:*Fisheries and Oceans Canada:*

Mimi Breton, Assistant Deputy Minister, Oceans and Habitat Sector;

Sylvain Paradis, Director General, Ecosystem Science Sector;

Michelle Wheatley, Regional Director, Science, Central and Arctic Region.

Ms. Breton made a statement and, together with Mr. Paradis and Ms. Wheatley, answered questions.

At 7:35 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, June 4, 2009
(13)

[*English*]

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans met in camera this day at 10:35 a.m., in room 160-S, Centre Block, the chair, the Honourable Bill Rompkey, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Adams, Cochrane, Cook, Hubley, MacDonald, Manning, Robichaud, P.C., Rompkey, P.C., and Watt (9).

In attendance: Claude Emery, Analyst, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 2 juin 2009
(12)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial des pêches et des océans se réunit aujourd'hui, à 18 h 10, dans la pièce 505 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Bill Rompkey, C.P. (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Adams, Cochrane, Cook, Hubley, Manning, Robichaud, C.P., Rompkey, C.P., et Watt (8).

Également présent : Claude Emery, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 12 mars 2009, le comité poursuit son étude sur les questions relatives au cadre stratégique actuel et en évolution du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada. (*L'ordre de renvoi figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

TÉMOINS :*Pêches et Océans Canada :*

Mimi Breton, sous-ministre adjointe, Secteur des océans et de l'habitat;

Sylvain Paradis, directeur général, Secteur des sciences des écosystèmes;

Michelle Wheatley, directrice régionale, Sciences, région du Centre et de l'Arctique.

Mme Breton fait une déclaration, puis, avec l'aide de M. Paradis et de Mme Wheatley, répond aux questions.

À 19 h 35, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 4 juin 2009
(13)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial des pêches et des océans se réunit aujourd'hui, à huis clos, à 10 h 35 dans la pièce 160-S de l'édifice du Centre, sous la présidence de l'honorable Bill Rompkey, C.P. (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Adams, Cochrane, Cook, Hubley, MacDonald, Manning, Robichaud, C.P., Rompkey, C.P., et Watt (9).

Également présent : Claude Emery, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Pursuant to the order of reference adopted by the Senate on Thursday, March 12, 2009, the committee continued to examine the issues relating to the federal government's current and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans. (*For complete text of the order of reference, see proceedings of the committee, Issue No. 1.*)

Pursuant to rule 92(2)(f), the committee considered a draft report.

It was agreed that the draft report entitled *Crisis in the Lobster Fishery* be adopted; that the Subcommittee on Agenda and Procedure be authorized to approve the final version of the report taking into account the changes discussed today; and, that a motion for the adoption of the report at the Senate be proposed with a request for a complete and detailed government response to the report.

At 11:30 a.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Danielle Labonté

Clerk of the Committee

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 12 mars 2009, le comité poursuit son étude sur les questions relatives au cadre stratégique actuel et en évolution du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada. (*L'ordre de renvoi, figure au fascicule n° 1 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'article 92(2)f) du Règlement, le comité examine un projet de rapport.

Il est convenu que le projet de rapport intitulé *La crise dans la pêche au homard* soit adopté; que le Sous-comité du programme et de la procédure soit autorisé à approuver la version finale du rapport en tenant compte des modifications apportées aujourd'hui; qu'une motion portant adoption du rapport au Sénat soit proposée; et que le gouvernement fournisse une réponse globale et détaillée au rapport.

À 11 h 30, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, June 4, 2009

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans has the honour to table its

FOURTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, March 12, 2009 to examine and report on issues relating to the federal government's current and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans, herewith tables its report entitled: *Nunavut Marine Fisheries: Quotas and Harbours*.

Respectfully submitted,

Le président,

BILL ROMPKEY

Chair

(Text of the report appears following the evidence)

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 4 juin 2009

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

QUATRIÈME RAPPORT

Votre comité, autorisé par le Sénat le jeudi 12 mars 2009 à examiner, pour en faire rapport, les questions relatives au cadre stratégique actuel, en évolution, du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada, dépose ici son rapport intitulé : *Pêches marines du Nunavut : quotas et ports*.

Respectueusement soumis,

(Le texte du rapport paraît après les témoignages)

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, June 2, 2009

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans met this day at 6:10 p.m. to study on issues relating to the federal government's current and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans (topic: Western Arctic: fish habitat, fisheries management and science).

Senator Bill Rompkey (*Chair*) in the chair.

[*English*]

The Chair: Honourable senators, before I introduce our guests, I want to tell you that the steering committee thinks we should have a short meeting on Thursday morning to approve the report on the lobster hearings. We have prepared a short report on the hearing that we held with the lobster fishermen. Claude Emery, our analyst with the Library of Parliament, has prepared a report of five pages with a couple of recommendations; therefore, it would be good if we can meet on Thursday morning during our regular slot.

You will receive a copy of the report tomorrow. We need to have it translated and we will deal with it on Thursday morning.

Senator Manning: Is that meeting for the entire committee?

The Chair: Yes.

I want to introduce our guests and welcome them back. They were with us before and we did not have enough time with them. We have from Fisheries and Oceans Canada, Mimi Breton; Sylvain Paradis; and Michelle Wheatley. Michelle Wheatley has been with us twice, I think.

If you have opening statements, please begin and then we will ask questions.

Mimi Breton, Assistant Deputy Minister, Oceans and Habitat Sector, Fisheries and Oceans Canada: Thank you for inviting us back and giving us the opportunity to speak here today. We look forward to your questions but we want to start by providing an overview of the current context of Canada's evolving North, the role of the Department of Fisheries and Oceans — especially as it relates to ocean habitat and species at risk — and some of the work we are doing to carry out our role.

My colleagues from science will be happy to answer questions on the support role they deliver on ocean habitat, and the Species at Risk Program, as well as any other science activity in the North.

As you know, honourable senators, there has been growing interest in the development of Canada's North in recent years. From DFO's perspective, natural resource exploration and development — whether it is offshore oil and gas and

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 2 juin 2009

Le Comité permanent des pêches et des océans se réunit aujourd'hui à 18 h 10 pour étudier les questions relatives au cadre stratégique actuel en évolution du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada (sujet : l'habitat du poisson, la gestion des pêches et les sciences halieutiques dans l'Arctique de l'Ouest.

Le sénateur Bill Rompkey (*président*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, avant de vous présenter nos hôtes, je dois vous informer que le comité de direction souhaite que nous tenions jeudi matin une brève réunion pour approuver le rapport sur la séance que nous avons consacrée à la pêche au homard. Après que nous ayons entendu les pêcheurs, Claude Emery, notre attaché de recherche à la Bibliothèque du Parlement, a en effet rédigé un rapport de cinq pages faisant état de quelques recommandations. C'est pourquoi nous aimerions nous réunir jeudi matin, à l'heure habituelle.

Vous recevrez demain une copie de ce rapport qu'il a fallu faire traduire. Nous en débattons jeudi matin.

Le sénateur Manning : Cela s'adresse-t-il à tous les membres du comité?

Le président : Oui.

Je tiens maintenant à vous présenter nos hôtes et à leur souhaiter la bienvenue. Ils ont déjà comparu devant nous, mais le temps nous a manqué. Nous allons donc entendre à nouveau Mme Mimi Breton, M. Sylvain Paradis et Mme Michelle Wheatley, de Pêches et Océans Canada. Je crois que c'est la seconde fois que Mme Michelle Wheatley est parmi nous.

Si vous avez des commentaires préliminaires, la parole est à vous. Nous vous poserons ensuite des questions.

Mimi Breton, sous-ministre adjointe, Secteur des océans et de l'habitat, Pêches et Océans Canada : Je vous remercie de nous avoir invités à nouveau et de nous permettre ainsi de prendre la parole dans cette enceinte. Nous nous réjouissons à l'idée de pouvoir apporter des réponses à vos questions, mais avant, laissez-moi vous donner un aperçu du contexte actuel dans le Nord canadien en constante évolution, du rôle du ministère des Pêches et des Océans dans cette région, tout particulièrement en ce qui concerne les différents enjeux liés aux océans, à l'habitat et aux espèces en péril, et des différents travaux que nous réalisons afin de nous acquitter de notre rôle.

Mes collègues des Sciences se feront un plaisir de répondre à vos questions sur le rôle de soutien qu'ils jouent dans le cadre du programme des Océans, de l'habitat et des espèces en péril et de toute autre activité scientifique menée dans le Nord.

Comme vous le savez, mesdames et messieurs les sénateurs, le développement dans le nord du Canada suscite un intérêt croissant depuis quelque temps. Du point de vue du MPO, l'exploration et l'exploitation des ressources naturelles, comme les

supporting infrastructure, or the exploitation of mineral rights — creates opportunity that must be developed in a sustainable way, for generations of today and tomorrow.

The design and function of our regulatory system plays a significant role in supporting economic development and ensuring appropriate balance with social and environmental interests. The Government of Canada is responding to these issues with commitments to establish a northern project management office within the regulatory streamlining initiative, its Health of the Oceans Initiatives and a Northern Strategy.

DFO is participating in these multi-disciplinary and interdepartmental initiatives targeting regulatory streamlining, ecosystem management and integrated planning.

In terms of DFO's role and delivery mechanism in the Western Arctic, we have extensive responsibilities to conserve and protect fish and fish habitat, which support ongoing and future fisheries under the Fisheries Act, Oceans Act and the Species at Risk Act. We also have northern environmental assessment and land use planning regimes.

In fulfilling its responsibility, DFO respects the requirements of the land claims agreement. By virtue of the Fisheries Act, DFO is a key federal regulator for most development projects located in or around water. Our role involves providing specialist advice around impacts on fish, marine mammals and their habitats in regards to issues that may arise from development proposals in both freshwater and marine environments. Our role also includes issuing authorizations under the Fisheries Act.

We are currently involved in this way in many large development projects, such as the Mackenzie Gas Project, and oil and gas exploration in the Beaufort Sea. Our participation in work on regulatory streamlining south of 60 with the major projects management office of Natural Resources Canada will continue in the North as Indian and Northern Affairs Canada, INAC, establishes the Northern major projects office.

The Oceans Act directs the Government of Canada to develop and implement plans for the integrated management of all activities or measures in estuarine, coastal and marine waters. This work is carried out in collaboration with provinces, territories, coastal communities and Aboriginal people.

With the Inuvialuit, we have launched the establishment of a large oceans management area in the Beaufort Sea. Through this process, we are working to develop an integrated oceans management plan for the Beaufort Sea. If the committee is travelling to Inuvik in the near future, we can suggest a number of meetings to give a better appreciation of that work.

hydrocarbures extracôtiers, ainsi que le développement de l'infrastructure connexe ou l'exploitation des droits miniers, présentent des opportunités qui doivent être traitées de manière à en assurer la durabilité pour les générations actuelles et futures.

La façon dont notre système réglementaire est conçu et la manière dont il fonctionne sont des facteurs essentiels qui appuient le développement économique et le maintien d'un bon équilibre entre les intérêts sociaux et environnementaux. En réponse à ces enjeux, le gouvernement du Canada s'est engagé à mettre sur pied un Bureau de gestion des projets nordiques dans le cadre de son initiative de simplification du processus réglementaire, son programme de la Santé des océans et une Stratégie pour le Nord.

Le MPO participe à ces initiatives multidisciplinaires et interministérielles qui visent la simplification du processus réglementaire, la gestion de l'écosystème et la planification intégrée.

En ce qui concerne le rôle et les mécanismes de mise en œuvre du MPO dans la région de l'Arctique de l'Ouest, nous assumons d'importantes responsabilités liées à la conservation du poisson et de son habitat à l'appui de pêches actuelles et futures conformément à la Loi sur les pêches, la Loi sur les océans et la Loi sur les espèces en péril. Il nous incombe aussi de procéder aux évaluations environnementales nordiques et d'appliquer les régimes de planification de l'aménagement des terres.

Pour s'acquitter de ses responsabilités, le MPO se doit de respecter les exigences des différents accords de revendications territoriales. En vertu de la Loi sur les pêches, le MPO est un organisme de réglementation fédérale clé dans le cadre de la majorité des projets de développement situés dans ou à proximité de l'eau. Notre rôle comprend la formulation d'avis d'experts sur l'impact des propositions de projet sur le poisson, les mammifères marins et leurs habitats dans les environnements marins et d'eau douce. Nous sommes également l'organisme qui accorde les autorisations pour la réalisation de projets aux termes de la Loi sur les pêches.

Nous participons actuellement à de nombreux importants projets de développement comme le projet gazier MacKenzie et l'exploration d'hydrocarbures dans la mer de Beaufort. Nous continuerons également à participer à la simplification du processus réglementaire au sud du 60° parallèle, de concert avec le Bureau de gestion des grands projets de Ressources naturelles Canada dans le Nord lorsqu'Affaires indiennes et du Nord Canada mettra en place le Bureau de gestion des projets nordiques.

La Loi sur les océans exige que le gouvernement du Canada élabore et mette en œuvre des plans liés à la gestion intégrée de toutes les activités ou mesures visant les estuaires, les eaux côtières et marines. Nous y procédons en collaboration avec les provinces, les territoires, les collectivités côtières et les Autochtones.

Avec les Inuvialuit, nous avons établi une zone étendue de gestion des océans dans la mer de Beaufort. Dans le cadre de ce processus, nous travaillons à élaborer un plan de gestion intégrée pour cette mer. Si le comité se rend bientôt à Inuvik, nous pouvons vous suggérer d'y organiser plusieurs réunions pour vous permettre de mieux constater l'étendue de nos travaux.

The Species at Risk Act, SARA, provides for protection of wildlife species and biological diversity. In the Western Arctic, there are three aquatic species benefiting from SARA conservation measures: the Grey Whale, the Bowhead Whale and the Northern Wolffish.

Of course, involving Aboriginal communities in the decision-making process is a key requirement and DFO maintains a strong relationship with Aboriginal communities in a number of areas ranging from co-management of fisheries, oceans and habitat, to specific consultation requirements related to major project development such as the Mackenzie Gas Project.

More broadly, DFO is working with INAC to support the development of the Northern Strategy, including the High Arctic Research Station, as a focal point for science in Canada's Arctic. Our scientists are completing their participation in the International Polar Year and have made discoveries about Arctic ecosystems and the changing climate in the Arctic that will be applied as we fulfill our role in decision-making about Northern development. We are taking a leadership role in the implementation of the Arctic Council's recommendation that a sustained Arctic observing system be established.

Marine safety will be a component of sustainably developing our Arctic waters. We continue to promote the need for increased attention to charting our Arctic waters.

In these many ways, DFO is well positioned to support government's Northern agenda.

Building on our last appearance in front of this committee, I realize that you may also want to raise questions on other issues, such as invasive species.

As a side note, I know members of this committee have each received an invitation to join Minister Shea at a reception on World Oceans Day, this June 8. I hope you will be able to join Canadians from coast to coast to coast in this year's celebration.

Thank you, Mr. chair. Ms. Wheatley, Mr. Paradis and I are open to answering your questions.

The Chair: Do either Ms. Wheatley or Mr. Paradis want to make an opening statement? Honourable senators, I am looking for questions. Having not seen hands right away, maybe I can start with a couple of questions of my own.

You mentioned the Inuvialuit area in the Beaufort Sea and you mentioned co-management. Can you tell us how that works and whether that co-management is one-of-a-kind or whether it is duplicated in other areas? For example, how does it compare with Nunavut, Nunavik and also Nunatsiavut?

La Loi sur les espèces en péril, ou LEP, assure la protection légale des espèces sauvages et la conservation de leur diversité biologique. Dans l'ouest de l'Arctique, il y a actuellement trois espèces aquatiques qui bénéficient des mesures de conservation de la LEP : la baleine grise, la baleine boréale et le loup à tête large.

Bien sûr, la participation des collectivités autochtones au processus décisionnel est une exigence clé et le MPO veille à maintenir une relation étroite avec les Autochtones dans un certain nombre de domaines allant de la cogestion des pêches, des océans et de l'habitat aux exigences spécifiques de consultation liées au développement de grands projets comme le projet gazier du MacKenzie.

De façon plus générale, le MPO collabore avec AINC en vue d'appuyer le développement d'une Stratégie pour le Nord qui comprend la Station de recherche de l'Extrême-Arctique comme point central pour les sciences dans l'Arctique canadien. Nos scientifiques sont en train de compléter leur participation à l'Année polaire internationale au cours de laquelle ils ont fait des découvertes sur les écosystèmes arctiques et les changements climatiques dans cette région, données qui nous seront utiles alors que nous prendrons des décisions au sujet du développement dans le Nord canadien. De plus, nous assumons un rôle de leadership dans la mise en œuvre de la recommandation du Conseil de l'Arctique visant à mettre en place un système d'observation continue de l'Arctique.

La sécurité maritime sera une composante du développement durable dans nos eaux arctiques. Nous continuerons à promouvoir le besoin de procéder à des relevés hydrographiques dans ces eaux.

Grâce à toutes ces initiatives, le MPO est en bonne position pour appuyer le programme pour le Nord du gouvernement.

Tenant compte de notre dernière présentation devant ce comité, je suis consciente du fait que vous aimeriez aussi poser des questions sur d'autres enjeux comme les espèces envahissantes.

En ouvrant une petite parenthèse, je sais que les membres de ce comité ont tous reçu une invitation à se joindre à la ministre Shea à l'occasion d'une réception organisée pour souligner la Journée mondiale des océans, ce 8 juin. J'espère que vous pourrez vous joindre à des Canadiens d'un océan à l'autre pendant cette année de célébration.

Je vous remercie, monsieur le président. Mme Wheatley et M. Paradis sont, tout comme moi, maintenant prêts à répondre à vos questions.

Le président : Madame Wheatley ou monsieur Paradis ont-ils des remarques préliminaires à faire? Honorables sénateurs, j'attends maintenant vos questions. Puisque personne n'a encore demandé la parole, je vais commencer par quelques questions de mon cru.

Au sujet de la région d'Inuvialuit, sur les bords de la mer de Beaufort, vous nous avez dit y pratiquer la cogestion. Pouvez-vous nous expliquer comment les choses se passent, et nous préciser si ce modèle n'est appliqué que là ou l'est aussi dans d'autres régions. En quoi, par exemple, les choses se passent-elles différemment au Nunavut, au Nunavik et au Nunatsiavut?

Ms. Breton: I would say the lands claims settlement established different management regimes. Some have co-management provisions and some have joint boards, so we have different requirements from the DFO to provide co-management. I will ask Ms. Wheatley to talk about how we implement co-management in those various land claims, and we will reserve the possibility to answer further.

Michelle Wheatley, Regional Director, Science, Central and Arctic Region, Fisheries and Oceans Canada: Each land claim across the North is slightly different and negotiated at different times; there is quite a scale. The Inuvialuit was the first land claim and then subsequent ones: the Gwich'in, Nunavut, Sahtu, Dehcho, et cetera. There has been a whole sequence and each land claim has built on the previous ones and on lessons learned.

The Inuvialuit settlement region and the structure of the co-management of the groups there is little different than you probably experienced with the Nunavut Wildlife Management Board — if you are familiar with that organization — and the structure of the Nunavut land claims.

The Fisheries Joint Management Committee and the structure of the Inuvialuit Settlement Region are different in that a secretariat supports all the different groups: the Wildlife Management Advisory Council and the Fisheries Joint Management Committee. The committee itself — in this case, the Fisheries Joint Management Committee — is made up of Inuvialuit appointees and DFO appointees. The committee focuses on fisheries, whereas most of the other co-management boards focus on other areas. The Nunavut Wildlife Management Board focuses on fisheries, terrestrial animals, migratory birds and all the wildlife.

From my experience, the board members of the Fisheries Joint Management Committee are more active on a day-to-day basis in the issues. They are active on the issues and on the files. Maybe this involvement is because many DFO appointees are former DFO members; they know who to call and who to reach to get something done.

When you travel to the Western Arctic, I think a meeting with them would be useful to understand their structure. They have been around for 30-plus years now, so it would be worthwhile to hear from them when you are there.

The Chair: Are they advisory or do they have authority?

Ms. Wheatley: The Fisheries Joint Management Committee is an advisory committee that provides advice to the minister. My understanding is that the Nunavut Wildlife Management Board in the eastern Arctic has decision-making authority, subject in all cases to the ultimate authority of the minister to make the decisions.

Mme Breton : Je dois vous dire que les régimes de gestion instaurés par les accords sur les revendications territoriales varient. Certains font appel à des mécanismes de cogestion et d'autres à conseils conjoints. Le MPO doit donc adapter ses modalités de cogestion aux exigences de chaque accord. Je vais demander à Mme Wheatley de vous expliquer comment nous procédons dans le cadre des divers accords sur les revendications territoriales, en nous réservant éventuellement la possibilité d'y revenir par la suite.

Michelle Wheatley, directrice régionale, Sciences, région du Centre et de l'Arctique, Pêches et Océans Canada : Tous les accords sur les revendications territoriales conclus dans le Nord sont légèrement différents les uns des autres. Ils ont été négociés à des époques différentes et leur portée varie. Le premier à avoir été conclu a été celui des Inuvialuit. Il a ensuite été suivi de ceux conclus avec les Gwich'in, le Nunavut, les Sahtu, les Dehcho, et cetera. Il y en a eu toute une série et chacun s'est inspiré des précédents et des leçons tirées des expériences antérieures.

Le fonctionnement de la région visée par la Convention définitive des Inuvialuit et la structure de cogestion des groupes auxquels elle s'applique diffèrent probablement un peu de ce que vous avez connu avec le Conseil de gestion de la faune du Nunavut, si vous connaissez bien son fonctionnement, et avec la structure de l'entente sur les revendications territoriales du Nunavut.

Le Comité mixte de gestion de la pêche et l'organisation de la région visée par la Convention définitive des Inuvialuit s'en démarquent car un secrétariat apporte son appui à tous les groupes : le Conseil consultatif de gestion de la faune et le Comité mixte de gestion de la pêche. Le comité lui-même, dans ce cas-ci, le Comité mixte de gestion de la pêche, est composé de représentants nommés par les Inuvialuit et par le MPO. Il s'intéresse aux questions concernant la pêche alors que la plupart des autres conseils de cogestion s'intéressent en priorité à d'autres domaines. Le Conseil de gestion de la faune du Nunavut s'intéresse à la pêche, aux animaux terrestres, aux oiseaux migrateurs et à la faune.

D'après mon expérience, les membres du Comité mixte de gestion de la pêche s'occupent davantage au quotidien des questions et des dossiers qui relèvent du comité. Cela tient peut-être au fait que nombre des personnes nommées par le MPO sont d'anciens fonctionnaires du ministère, qui savent à qui s'adresser pour faire avancer les choses.

Je crois que, lorsque vous vous rendez dans l'Arctique de l'Ouest, vous aurez intérêt à prévoir une réunion avec ses membres pour bien comprendre leur structure. Celle-ci est en place depuis plus de 30 ans et je crois que ce qu'ils pourront vous en raconter vous intéressera.

Le président : S'agit-il d'un organisme consultatif ou exerce-t-il vraiment des pouvoirs?

Mme Wheatley : Le Comité mixte de gestion de la pêche est un comité consultatif auprès de la ministre. Je crois savoir que son mandat pour la faune dans l'est de l'Arctique, le Conseil de gestion de la faune du Nunavut, a le pouvoir de prendre des décisions, sans que celui-ci n'entame cependant les pouvoirs de la ministre, qui peut avoir le dernier mot dans tous les cas.

However, the specifics in the Nunavut claim are that the minister can overrule the co-management boards only on specific issues — conservation, public health and safety or interference with Inuit harvesting rights — whereas the Fisheries Joint Management Committee has more of an advisory role.

Ms. Breton: Your question touches on the various land claims settlements, so I will run through the arrangements. In the Inuvialuit Final Agreement, there is no co-management board. It is the Fisheries Joint Management Committee, as Ms. Wheatley explained.

In the Gwich'in agreement, there is a co-management board and the board approves management plans. For the Nunavut land claim agreement, it is the same thing; there is a co-management board and the Nunavut Wildlife Management Board approves the management plan.

The Chair: When you say approves, do you mean subject to the authority of the minister?

Ms. Breton: Absolutely, in all cases.

In the Sahtu Dene and Metis claim, there is a co-management board and it approves plans again for the management protection. That also includes species at risk when we talk about a management plan.

In the Tlicho agreement, there is a co-management board. There is a clear statement that government needs to consult when considering the management and designation of species at risk, for example.

In the Labrador Inuit claim, a joint Fisheries board makes recommendations. As you can see, there are a variety of arrangements between advisory and co-management.

Ms. Wheatley talked about the joint Fisheries management board. Because you asked how we co-manage and how we act with the Inuit in our various programs, on SARA, we work with those management boards on the species at risk. We have to be cognizant of their processes.

For example, the Nunavut Wildlife Management Board has a process for their management. We prepared a memorandum of understanding, MOU, with the Nunavut Wildlife Management Board to coordinate the legal deadline prescribed by SARA with the Nunavut Wildlife Management Board process. That may be an example for other MOUs with other management boards.

On the oceans integrated planning, we have governance mechanisms that include the Northwest Territories — the Inuvialuit, in that case — and various federal departments to look jointly at the planning for, in this case, the Beaufort Sea area.

Toutefois, les caractéristiques propres à l'Entente sur les revendications territoriales du Nunavut n'autorisent la ministre à renverser les décisions des conseils de cogestion que dans des domaines précis, comme la conservation, la santé et la sécurité du public, ou en cas d'interférence avec les droits de chasse et de pêche des Inuits, alors que le rôle du Comité mixte de gestion de la pêche en est un plus consultatif.

Mme Breton : Votre question touche aux divers règlements des revendications territoriales, et je vais donc les passer en revue. La Convention définitive des Inuvialuit ne met en place aucun conseil de cogestion mais crée le Comité mixte de gestion de la pêche, dont Mme Wheatley vient de vous parler.

L'entente sur les revendications territoriales des Gwich'in instaure, elle, un conseil de cogestion qui approuve les plans de gestion. Il en va de même avec l'Entente sur les revendications territoriales du Nunavut, qui met en place un conseil de cogestion et le Conseil de gestion de la faune du Nunavut, qui approuve le plan de gestion.

Le président : Lorsque vous parlez d'approbation, celle-ci est soumise au pouvoir de la ministre?

Mme Breton : Tout à fait; dans tous les cas.

L'Entente sur les revendications territoriales des Dénés et des Métis du Sahtu met en place un conseil de cogestion, qui approuve lui aussi les plans de gestion de la protection des espèces, y compris des espèces en péril.

L'accord Tlicho instaure lui aussi un conseil de cogestion. Cet accord indique clairement que le gouvernement doit consulter ce conseil, par exemple quand il travaille à la gestion et à la désignation des espèces en péril.

L'Entente sur les revendications territoriales des Inuits du Labrador met en place un conseil conjoint de gestion des pêches qui formule des recommandations. Comme vous pouvez le voir, les modalités varient beaucoup entre les systèmes consultatifs et de cogestion.

Mme Wheatley vous a parlé du Comité mixte de gestion de la pêche. Pour vous répondre sur nos modalités de cogestion et sur la façon de nous comporter avec les Inuits dans le cadre de nos divers programmes, sachez que, pour l'application de la LEP, nous collaborons avec ces divers conseils ou comités à la gestion des espèces en péril, ce qui nous impose de bien connaître leurs façons de travailler.

Comme le Conseil de gestion de la faune du Nunavut a adopté ses propres modalités de gestion, nous avons conclu avec lui un protocole d'entente pour coordonner nos efforts afin de respecter les délais imposés par la LEP. Il pourra nous servir à l'avenir de base pour en négocier avec d'autres conseils de gestion.

En ce qui concerne la planification intégrée des océans, nous disposons de mécanismes de gouvernance qui amènent les habitants des Territoires du Nord-Ouest, dans ce cas les Inuvialuit, et divers ministères fédéraux à étudier conjointement la planification de la région, ici de la mer de Beaufort.

These are examples on how we work in co-management with the communities.

The Chair: Is it fair to say that all the management boards are advisory and none of them has absolute authority? They are all subject to the authority of the minister. Is that a fair statement?

Ms. Breton: Yes, except if there is disagreement, the minister has a number of days described in the agreements to come back and explain the decision.

Senator Watt: We meet again. In the same subject area that our chairman questioned you, you have been involved for a number of years now with the Aboriginal groups. If I remember correctly, shortly after the negotiations and- even during the negotiations on the James Bay issue, we had an opportunity to exchange views on certain aspects of the management responsibilities of the government and the Department of Fisheries and Oceans.

As you know, for a number of years, we disputed with Fisheries and Oceans Canada in regard to the beluga matters. I understand recently that the quota has been increased finally. Chair, I am getting around to the point, which concerns what is called “joint management.” You heard that the minister has the last say on the matter.

One thing that is noticeable is that when we start exercising certain activities that are contemplated within those sets of agreements, however different the agreements might be, those activities always boil down to the point that there is a conflict on the Inuit side. That is that they are in the co-management with the Government of Canada, but the same time, they also have responsibility to defend their members — for whatever reason, if there is conflict between the two groups.

My question to the witnesses, since they have been dealing with this issue for some time, is, has the government looked at this particular issue to see whether it needs to be rectified or modified to meet the reality? In some cases, when the committee management groups meet together, scientific communities always have a lot more emphasis than the traditional knowledge. In other words, the traditional knowledge and that of the scientific community do not necessarily go hand in hand. That issue has been the problem.

It usually takes a few years before the government catches on, or the scientific community catches on, to what the Inuit are trying to say — how damaging the decision is that is made from outside, and how that decision affects the people. Have they come to grips with that issue to see what else can be found in terms of a solution to this particular problem?

Ms. Breton: As you mention, there has been a change and evolution of how much power the management board has. At the same time, the Species at Risk Act, SARA, was passed. As you know, this act is young; it is six years old. This act officially recognized the use of traditional knowledge in the decision-making process for stock assessment, which has the biggest potential impact on the subsistence harvest, in particular in the Arctic. New since I started at DFO are the creation of the

Voici comment nous pratiquons la cogestion avec les collectivités.

Le président : Peut-on dire que tous les conseils de gestion sont consultatifs et qu’aucun d’eux ne détient de pouvoirs absolus dans son domaine, car le ministre peut toujours avoir le dernier mot? Est-ce bien cela?

Mme Breton : Oui, sauf qu’en cas de désaccord, la ministre dispose d’un nombre de jours fixé dans les accords pour infirmer une décision et s’expliquer.

Le sénateur Watt : Nous voici à nouveau réunis. Cela fait maintenant des années que vous traitez avec les groupes autochtones des questions abordées par notre président. Si j’ai bonne mémoire, nous avons déjà eu l’occasion, à la fois pendant et peu après les négociations qui ont abouti à la Convention de la Baie James, d’échanger nos points de vue sur certains aspects des responsabilités en matière de gestion du gouvernement et du MPO

Comme vous le savez, nous nous sommes opposés pendant des années à Pêches et Océans Canada sur les questions concernant le béluga. Je crois savoir que le quota des prises vient enfin d’être relevé. J’en arrive, monsieur le président, au point central, soit ce qu’on appelle la cogestion. Le témoin vient de nous préciser que c’est la ministre qui a le dernier mot en la matière.

On observe, et c’est digne de mention, que certaines des activités prévues dans tous ces accords, si différents qu’ils puissent être les uns des autres, finissent toujours par causer des déchirements chez les Inuits. Cela tient au fait qu’ils participent à la cogestion avec le gouvernement du Canada tout en devant en même temps assumer la défense de leurs membres lorsque, pour quelque raison que ce soit, un conflit surgit entre ces deux parties.

Puisqu’ils traitent de ces dossiers depuis un certain temps, j’aimerais que les témoins me disent si le gouvernement s’est penché sur cet aspect précis des choses pour déterminer si les modalités de la cogestion devraient être corrigées ou modifiées pour tenir compte de cette réalité. Il arrive, lorsque ces comités de gestion se réunissent, qu’on accorde beaucoup plus de poids au point de vue des scientifiques qu’aux connaissances traditionnelles. En d’autres termes, les connaissances traditionnelles et les connaissances scientifiques ne font pas toujours bon ménage. C’est cela qui a soulevé des problèmes.

Il faut en général quelques années avant que le gouvernement et la communauté scientifique conviennent du bien-fondé de ce que les Inuits ont voulu prévenir, soit les effets dommageables des décisions prises par des gens de l’extérieur et leurs répercussions sur les populations touchées. Se sont-ils attaqués à cette question pour tenter de trouver une solution à ce problème particulier?

Mme Breton : Comme vous l’avez indiqué, l’ampleur des pouvoirs accordés aux conseils de gestion a évolué. En même temps, la Loi sur les espèces en péril, la LEP, a été adoptée. Comme vous le savez, cette loi est récente puisqu’elle n’a été adoptée qu’il y a six ans. Elle reconnaît officiellement que les connaissances traditionnelles peuvent contribuer à prendre les décisions touchant à l’évaluation des stocks. Ce sont là les décisions les plus lourdes de conséquences pour les récoltes de

Aboriginal advisory committee for Species at Risk, which Ms. Wheatley and Mr. Paradis can speak to; and how the Committee on the Status of Endangered Wildlife in Canada, COSEWIC, process integrates traditional knowledge. There is a much more formal way of recognizing and using traditional knowledge to arrive at decisions in addition to the consultations processes, such as the official MOU recognizing the consultation of the Nunavut Wildlife Management Board on the proposed listing status before moving forward.

Sylvain Paradis, Director General, Ecosystem Science Sector, Fisheries and Oceans Canada: On the general process, we should convey the message that every claim is important. We are trying to bring the scientists and managers into a much more integrated approach going forward. For example, on the scientific side, we are working much closer with the community people to bring traditional knowledge to the scientific peer-reviewed advice we bring forward. In that way, the knowledge of the community people will be integrated into the scientific advice.

We have not fully succeeded yet but it is a long process. Under the Health of the Oceans plan, there is a new centre of expertise on traditional knowledge to understand how to integrate and open those dialogues and discussions.

The scientific advice is given to the fisheries management people through the co-management board in dialogues and discussions. Better decisions can then be made to address the communities' issues. In terms of species at risk, the same process takes place. Before the listing happens, there is a great deal of dialogue, discussion and consultation. We are required by law to have those community consultations before any decisions are made.

Senator Watt: Mr. Chair, I am not here to find conflict with anyone. I am trying to find solutions to the problems that I see and deal with on a daily basis with the people we are talking about.

It may be well-intentioned but the problem I see is that there is not as much integration of traditional knowledge as we would like. Most of the time, information brought to the table tells the people: Here it is; take it or leave it. Too much of that approach is still happening. With the land claims, things should be working well but they are not working in many respects.

I highlight that issue so that you can look at it to see what needs to be put in order to create a smoother relationship.

Ms. Breton: Thank you for your observation.

subsistance, en particulier dans l'Arctique. Depuis mon arrivée au MPO, j'ai assisté à la création du Conseil autochtone national sur les espèces en péril, dont Mme Wheatley et M. Paradis peuvent vous parler, et j'ai été témoin des modifications apportées au fonctionnement du Comité sur la situation des espèces animales menacées au Canada, le CSEAMC, pour tenir compte dorénavant des connaissances traditionnelles. Il y a des façons beaucoup plus officielles de reconnaître et d'utiliser les connaissances traditionnelles pour parvenir à prendre des décisions, en plus du processus de consultation, comme le fait de conclure officiellement un protocole d'entente prévoyant de consulter le Conseil de gestion de la faune du Nunavut sur la catégorie proposée pour l'inscription des espèces en péril sur la liste avant d'aller de l'avant.

Sylvain Paradis, directeur général, Secteur des sciences des écosystèmes, Pêches et Océans Canada : En ce qui concerne toute cette question, nous tenons à affirmer que chaque revendication est importante à nos yeux. Nous nous efforçons d'amener les scientifiques et les gestionnaires à adopter une approche beaucoup plus intégrée. C'est ainsi que nous nous efforçons de rapprocher les scientifiques des gens de la collectivité pour que les connaissances traditionnelles puissent elles aussi faire l'objet d'examen par des pairs avant que nous ne formulions nos avis. De cette façon, les connaissances des gens de la collectivité seront intégrées aux conseils scientifiques.

Nous n'y sommes pas encore parvenus complètement mais c'est un long processus. Dans le cadre du plan sur la santé des océans, nous avons mis en place un nouveau centre de compétences sur les connaissances traditionnelles afin de mieux savoir comment les intégrer aux dialogues et aux discussions sur ces questions.

Les scientifiques font part de leurs conseils aux responsables de la gestion des pêches dans le cadre des dialogues et des discussions au sein des conseils de cogestion. Il est alors possible de prendre de meilleures décisions tenant compte des préoccupations des collectivités. Les choses se déroulent de la même façon dans le cas des espèces en péril. La préparation de leur liste donne lieu à beaucoup d'échanges, de discussions et de consultations avant sa publication. La loi nous oblige à tenir ces consultations communautaires avant de prendre toute décision.

Le sénateur Watt : Monsieur le président, il ne s'agit pas pour moi de m'opposer à qui que ce soit. Je cherche simplement des solutions aux problèmes que j'observe et dont j'ai à m'occuper au quotidien avec les gens dont nous parlons.

Il se peut que tout le monde soit bien intentionné, mais je constate que l'intégration des connaissances traditionnelles n'est pas aussi poussée que nous l'aimerions. La plupart du temps, l'information présentée lors des réunions revient à dire : « Voilà ce qu'il en est. C'est à prendre ou à laisser. » Ce type d'approche est encore trop fréquent. Tout devrait bien se passer avec l'application des accords sur les revendications territoriales, mais ce n'est pas le cas dans de nombreux domaines.

J'ai insisté sur cette question pour vous permettre d'examiner ce qu'il faudrait faire pour faciliter les relations.

Mme Breton : Je vous remercie de vos commentaires.

Senator Adams: I want to ask a bit more about the Inuvialuit agreement. I was here for the negotiations with the then minister, John Monroe. We did not know what would happen if the constitution passed before we agreed on the negotiations, so we wanted the process completed before 1982.

Inuvialuit has commercial fishing but is concerned mostly about oil and gas, and mining. Do they have commercial Arctic char fishing in the Beaufort Sea? Do the Inuvialuit have quotas?

Ms. Wheatley: To my knowledge, there are no quotas in Inuvialuit. It is not the same as in Nunavut.

Senator Adams: After Inuvialuit settled the land claim, was there an overlap agreement on oil and gas? I once asked about mixed marriages of Sahtu and Gwich'in. I think about 32 per cent of marriages are mixed. Has anything been done about that in terms of an agreement for hunting?

Ms. Wheatley: I am not familiar with any discussions. That issue might be between the claim areas as opposed to involving the government.

Senator Adams: It is mostly a dispute with big hunting and not the Nunavut Wildlife Management Board, which must have something to do with the negotiation for Nunavut. Mostly, it is about polar bears and quotas.

Ms. Wheatley: I think it concerns mostly polar bears and caribou, perhaps.

Senator Adams: It is the quotas on polar bears and caribou every year. Do any reindeer still exist in the Inuvialuit area? What is happening?

Ms. Wheatley: I am not sure about the reindeer. There used to be some.

Senator Adams: You do not manage the reindeer. Is it the territorial government?

Ms. Wheatley: Yes, that would be the territorial government.

Senator Adams: Around 1982 in Inuvialuit, there was concern about the reindeer and activity in the Mackenzie area. Does the Species at Risk Act apply to reindeer, given that they are privately owned?

Ms. Breton: I am sorry but I am not familiar with the reindeer situation.

Senator Adams: Reindeer are privately owned. Do any government policies affect the reindeer? If I owned reindeer, they would have the freedom of the property. In 1980 in Tuktoyaktuk and Inuvik, people were concerned about such an area because of future drilling activity. If something like that were

Le sénateur Adams : J'aimerais en savoir un peu plus au sujet de la Convention définitive des Inuvialuit. J'étais là lors des négociations, avec le ministre de l'époque, M. John Monroe. Nous ignorions ce qu'il adviendrait si la Constitution était adoptée avant de conclure les négociations. C'est pourquoi nous voulions que tout le processus soit terminé avant 1982.

Si les Inuvialuit pratiquent la pêche commerciale, ce sont surtout les questions concernant les ressources pétrolières, gazières et minières qui les préoccupent. Pratiquent-ils la pêche commerciale de l'omble de l'Arctique dans la mer de Beaufort? Détiennent-ils des quotas?

Mme Wheatley : À ma connaissance, aucun quota de pêche n'a été accordé aux Inuvialuit. Il n'en va pas de même au Nunavut.

Le sénateur Adams : Une autre entente sur le pétrole et le gaz a-t-elle été conclue après que les Inuvialuit aient réglé leurs revendications territoriales? J'ai demandé une fois ce qu'il advient des droits de chasse dans le cas des mariages mixtes entre des membres des Premières nations du Sahtu et des Gwich'in. Je crois savoir qu'environ 32 p. 100 des mariages de la région sont mixtes. Les ententes régissant l'attribution des droits de chasse tiennent-elles compte de cette réalité?

Mme Wheatley : Je n'ai pas connaissance de discussions sur ce sujet. Il se peut que la question soit abordée entre les régions de revendications, sans impliquer le gouvernement.

Le sénateur Adams : Le différend porte essentiellement sur la chasse au gros gibier et ne touche pas le Conseil de gestion de la faune du Nunavut, qui doit être impliqué dans les négociations concernant le Nunavut. Cela concerne essentiellement les ours polaires et les quotas.

Mme Wheatley : Je crois effectivement que cela concerne surtout les ours polaires, et peut-être les caribous.

Le sénateur Adams : Il s'agit effectivement des quotas annuels de chasse à l'ours polaire et au caribou. Y-a-t-il encore des rennes dans la région Inuvialuit? Comment ces quotas sont-ils attribués?

Mme Wheatley : Je ne sais pas ce qu'il en est des rennes. Il y en avait auparavant.

Le sénateur Adams : Ce n'est pas vous qui les gérez? Est-ce le gouvernement territorial?

Mme Wheatley : Oui, leur gestion relèverait du gouvernement territorial.

Le sénateur Adams : Aux alentours de 1982, l'élevage du renne dans la région du Mackenzie suscitait des inquiétudes chez certains Inuvialuit. Cette espèce est-elle régie par la Loi sur les espèces en péril, même si ses troupeaux appartiennent à des propriétaires?

Mme Breton : Je suis navrée mais je ne connais pas bien la situation des rennes.

Le sénateur Adams : Les troupeaux de rennes appartiennent à des propriétaires privés. Y a-t-il des politiques gouvernementales qui s'appliquent aux rennes? Si je possède des rennes, je devrais pouvoir les laisser libres sur mes terres. En 1980, à Tuktoyaktuk et en Inuvik, les gens s'inquiétaient de la présence d'une telle zone de

to happen, who would help me? The government had nothing to do with it and the territorial government had no power to stop that kind of activity on the land inhabited by reindeer. People suffered. Some earn an income selling reindeer meat. In Inuvialuit, they had an agreement for quotas and percentages every year. They need an export permit for any other mammals in the Species at Risk Act exported to other countries.

The Chair: That is a question we will have to raise, but I am not sure that comes under the mandate of DFO. I am sure it will be a legitimate question when we reach the right people.

Senator Adams: What is the difference between caribou and reindeer?

Ms. Breton: Notwithstanding the species affected or the impact, there are environmental assessments around a development project. In the case of the Mackenzie Gas Project or oil and gas exploration, there is a panel and public hearings normally where people can make their concerns known. There is also always special consultation with Aboriginal groups that are and can be affected by those projects.

I cannot answer your question specifically. However, when there are concerns like that, they can generally be heard through special consultations.

Senator Adams: I understand that.

The Inuvialuit have two powerful oil company partners, Shell and ESSO. They may want the land in the future where the reindeer are feeding. Those two owners and the Inuvialuit may decide to develop that property in the future. What will happen in that case to those reindeer and caribou?

The Chair: It is a question that we will have to deal with.

Senator Hubley: Is the scientific work taking place within the western Arctic conducted mainly by the Department of Fisheries and Oceans? How extensive is it? At any given time, how many studies are taking place relating to fish habitat, management or science?

Ms. Wheatley: We have a number of studies going on at any one time. The National Centre for Arctic Aquatic Research Excellence based in Winnipeg at the Freshwater Institute has a number of scientists that work across the Arctic.

I do not have science staff that work only on the west or only on the east. Someone who works on beluga might work in both the eastern and western Arctic. Oceanography staff from the Pacific region also go to the Arctic. Staff from the Maurice

pâturage des rennes à cause des activités de forage à venir. Si un problème de ce genre devait se présenter, qui pourrait m'aider? Le gouvernement fédéral ne s'occupe pas de cette question et le gouvernement territorial n'a aucun pouvoir pour mettre fin à ce type d'activité sur les terres où vivent les rennes. Les gens souffraient. Certains en tiraient un revenu en vendant de la viande de renne. Dans la région Inuvialuit, ils s'étaient entendus sur des quotas et sur des pourcentages pour chaque année. Ils doivent détenir un permis d'exportation pour tous les autres mammifères inscrits dans la Loi sur les espèces en péril et exportés vers d'autres pays.

Le président : C'est une question que nous devons aborder, mais je ne suis pas certain qu'elle relève du mandat du MPO. Je suis sûr qu'elle sera bien accueillie lorsque nous pourrons la poser aux personnes concernées.

Le sénateur Adams : Quelle est la différence entre un caribou et un renne?

Mme Breton : Quelles que soient les espèces touchées ou les répercussions, un projet de développement implique de procéder à des évaluations environnementales. Dans le cas du projet gazier Mackenzie ou de l'exploration pétrolière et gazière, un groupe est mis sur pied qui tient des audiences publiques permettant normalement aux gens de faire part de leurs préoccupations. Il y a également toujours des consultations spéciales avec les groupes autochtones qui sont touchés par ces projets ou qui pourraient l'être.

Je ne suis pas en mesure de répondre avec précision à votre question. Toutefois, lorsque des préoccupations de cette nature surgissent, les personnes concernées peuvent, en règle générale, en faire état lors des consultations spéciales.

Le sénateur Adams : Je le sais.

Les Inuvialuit ont pour partenaires deux sociétés pétrolières puissantes, Shell et ESSO. Tous pourraient vouloir, à l'avenir, réaliser des développements sur les terres servant de pâturages des rennes. Qu'advierait-il alors de ces rennes et de ces caribous?

Le président : C'est une question dont nous devons nous occuper.

Le sénateur Hubley : Les recherches réalisées dans l'ouest de l'Arctique le sont-elles essentiellement par le ministère des Pêches et des Océans? Quelle est leur portée? Combien d'études portent, à tout moment, sur l'habitat du poisson, sur sa gestion ou sur les sciences halieutiques?

Mme Wheatley : Nous avons toujours un certain nombre d'études en cours. Un certain nombre de scientifiques du Centre national d'excellence pour la recherche aquatique dans l'Arctique, implanté à l'Institut des eaux douces de Winnipeg, travaillent dans l'Arctique.

Mon personnel scientifique ne travaille pas uniquement dans l'ouest ou dans l'est de l'Arctique. Un scientifique travaillant sur le béluga peut fort bien travailler dans les deux régions. Les océanographes de la région du Pacifique se rendent aussi dans

Lamontagne Institute in Quebec work on marine mammals in the North. A large number of staff work on many different projects across the North at any one time.

We did a quick count recently. The number of projects across the Arctic in one year was over 100. That count includes everything from the survey of the East Coast of Baffin Island on turbot and shrimp stocks to a survey counting bowhead whales or beluga, to studies on what is happening with freshwater species in Great Slave Lake. There are a wide variety of projects.

Senator Hubley: Do you feel that the North is receiving its fair share of research and development money to carry out the work that must be done?

Mr. Paradis: The federal government's strategy in the North has been not to focus specifically on a federal department. The government has had an extensive strategy that has been substantial over the last couple of years. Since 2004 with the creation of ArcticNet, the large research program in the North, approximately \$7 million per year has been invested in do Arctic research with the use of the *Amundsen*, the Coast Guard vessel. The *Louis S. St. Laurent* was refitted with a section for research on board. Therefore, researchers can conduct scientific research when the Coast Guard goes out to break ice.

We have seen deployment of \$150 million per year over two years to conduct significant research for the International Polar Year, IPY. Since then, we are seeing the continuation of some of this research. We call it the heritage of the IPY program. The federal government continues to look at ways to move forward. The Canadian Arctic research network, initiative or station we are discussing currently is an attempt to move more activities to the North because the North is a more complex sector.

Apart from oceanography and stock assessment issues, we are researching other related issues like biodiversity, fish health-related science, basic science, ice conditions, interaction between tertiary species and marine species and species interaction through trophic areas. We are starting to look at primary production and the fact that the ice is melting. There are more dynamics in the North and more research projects to look at the biodiversity on each side of the Arctic to see the dynamic movements of those species.

A lot of work is being carried out. It is hard to determine if it is enough, but there has been a significant increase in scientific activities in the North.

People tend not to realize that there are a lot of international activities in the North. Before IPY came about three years ago, I was the acting director general of the oceanography program. We had seven international vessels coming into Canadian waters that had to obtain Canadian permits. We have opportunities to

l'Arctique. Les employés de l'Institut Maurice Lamontagne du Québec travaillent sur les mammifères marins dans le Nord. À n'importe quel moment, nous avons un grand nombre d'employés qui se consacrent à des projets très divers dans le Nord.

Nous avons procédé récemment à un recensement rapide. Nous avons dénombré au-delà de 100 projets dans l'Arctique. Ceux-ci englobaient tous les types d'études, allant de celle des stocks de turbot et de crevette sur la côte est de l'île de Baffin à un recensement des baleines boréales ou des bélugas, sans oublier des études portant sur ce qu'il advient des espèces d'eau douce dans le Grand lac des Esclaves. Il y a toute une gamme de projets.

Le sénateur Hubley : Estimez-vous que le Nord reçoit sa juste part des budgets de recherche et de développement pour réaliser le travail qui doit être fait?

M. Paradis : La stratégie du gouvernement fédéral dans le Nord n'a pas été de privilégier un ministère en particulier. Le gouvernement s'est doté d'une vaste stratégie au cours des dernières années. Depuis le lancement d'ArcticNet en 2004, le grand programme de recherche dans le Nord, environ 7 millions de dollars ont été investis par année dans les recherches sur l'Arctique rendues possibles grâce à l'utilisation de l'*Amundsen*, le navire de la Garde côtière. Le *Louis S. St. Laurent* a aussi été remis en état en y aménageant une section consacrée à la recherche. Les chercheurs sont donc en mesure de faire des études scientifiques lorsque le garde-côte appareille pour aller briser la glace.

Dans le cadre de l'Année polaire internationale, des budgets de 150 millions de dollars ont été consacrés deux ans de suite à la réalisation de recherches importantes. Certains de ces travaux se poursuivent depuis cette époque. C'est ce que nous appelons l'héritage du programme de l'Année polaire internationale. Le gouvernement fédéral continue à chercher des façons d'aller de l'avant. Le réseau, les initiatives ou les stations de recherche dans l'Arctique canadien, dont nous discutons actuellement, visent à transférer davantage d'activités dans le Nord parce que c'est une région plus complexe.

Outre les questions d'océanographie et d'évaluation des stocks, nous réalisons des recherches dans d'autres domaines connexes, comme la biodiversité, la santé des poissons, les sciences fondamentales, l'état des glaces, les interactions entre les espèces par l'intermédiaire des divers niveaux trophiques. Nous voulons nous intéresser à la production primaire et à la fonte de la glace. On observe de plus en plus de relations de cause à effet dans le Nord et nous devons mener un plus grand nombre de projets de recherche pour bien étudier la diversité dans chaque région de l'Arctique afin de mieux connaître les déplacements de ces espèces.

Le volume de travail réalisé actuellement est important. Il est difficile de dire s'il suffit, mais l'activité scientifique a nettement augmenté dans le Nord.

Les gens ne réalisent pas toujours qu'il y a beaucoup d'activités internationales dans le Nord. Avant l'Année polaire internationale, il y a trois ans, j'étais directeur général par intérim du Programme d'océanographie. Nous avons alors sept navires étrangers dans les eaux canadiennes qui devaient nous demander des permis. Cela

engage with those countries to conduct activities onboard at that point. We had Norwegians, French, Japanese and Koreans paying a lot of attention.

We have interactions with these countries on international commissions such as the International Council for the Exploration of the Seas — a Canadian, European and American consortium of countries. We have chances to create scientific links with these countries before the issues even come up allowing us to work together. Many initiatives have been started through the Arctic Council. Similarly, we have to conduct joint assessment of the Arctic conditions under the Convention on Biological Biodiversity. We have seen extensive research activities in the North that we had never seen before, and these activities are increasing constantly.

Other organizations like the Intergovernmental Oceanographic Commission are paying a lot of attention to what is happening in the North. We have bilateral agreements with other countries where Arctic and northern science keeps increasing. Ms. Breton mentioned the beluga issue. When we started to conduct a Canadian assessment of the beluga, we discovered that we share stocks with Greenland, and other countries come into the mix because of migration.

Is that the right amount or not? It is hard for us to establish the mix, but we have seen a tremendous increase in activity in the last three or more years.

Senator Hubley: Thank you for answering my first and second questions. My second question touched on sovereignty in the North. We are seeing an increased presence from other countries. Is their presence strictly from a scientific standpoint or might they be looking at establishing a presence or sovereignty in the North?

Mr. Paradis: They are required to have permits to access the Canadian ocean or territory. Conditions for operation are well monitored. I do not see the scientists wanting to establish a presence in the North, but I think there is a genuine desire to conduct more research to better understand the dynamic.

There has been years of research. We know now that what is happening all around the world and what is happening in the North are tightly interconnected. We have had more than 15 years with the Northern Contaminants Program, which has shown that toxins we are not using in Canada, but that are used in South Africa, are now floating up through the water currents. They are being consumed by species that are consumed by Inuit people in the North.

From a sovereignty issue, I do not think the scientific presence is a consideration. The Department of Foreign Affairs and International Trade, DFAIT, is the best department to give you a better read on this complex context of sovereignty and presence.

nous a permis de collaborer avec ces pays pour réaliser à l'occasion des activités à leur bord. Les Norvégiens, les Français, les Japonais et les Coréens s'intéressaient alors beaucoup à cette région.

Nous travaillons conjointement avec ces pays dans le cadre de commissions internationales comme le Conseil international pour l'exploration de la mer, un consortium regroupant le Canada, l'Europe et les États-Unis. Nous avons pu instaurer des relations scientifiques avec ces pays avant même que des questions se présentent, ce qui nous a permis de collaborer entre nous. De nombreuses initiatives ont été lancées dans le cadre du Conseil de l'Arctique. De la même façon, nous avons pu réaliser conjointement une évaluation de l'état de l'Arctique dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique. Nous constatons que quantité de recherches, comme nous n'en avons jamais vu auparavant, se font dans le Nord, et que leur nombre ne cesse d'augmenter.

D'autres organismes, comme la Commission océanographique intergouvernementale, surveillent attentivement ce qui se passe dans le Nord. Nous avons conclu des accords bilatéraux avec d'autres pays qui permettent de développer sans cesse la recherche dans l'Arctique et dans le Nord. Mme Breton a évoqué la question des bélugas. Nous avons commencé à réaliser notre propre évaluation de la situation du béluga pour constater que nous partageons notre population avec le Groenland, et avec d'autres pays du fait des migrations.

Le budget consacré à la recherche est-il suffisant ou non? Il est difficile pour nous de fixer la combinaison idéale, mais nous avons observé une hausse très importante des activités au cours des trois dernières années, et même un peu en remontant au-delà.

Le sénateur Hubley : Je vous remercie d'avoir répondu à ma première question, et à la seconde. La seconde portait sur la souveraineté dans le Nord. Nous observons une présence accrue d'autres pays dans le Nord. S'agit-il purement et simplement d'une présence scientifique ou ces pays cherchent-ils à s'implanter dans la région ou à prétendre à la souveraineté dans le Nord?

M. Paradis : Pour accéder aux océans et aux territoires canadiens, ils doivent obtenir des permis. Les exigences pour l'attribution de ces permis font l'objet d'un contrôle attentif. Je ne crois pas que les scientifiques veuillent s'implanter dans le Nord, mais je crois par contre qu'ils sont très désireux de réaliser davantage de recherches pour mieux comprendre la dynamique.

Cela fait des années que des recherches sont faites dans le Nord. Nous savons maintenant que ce qui se passe dans le Nord et partout ailleurs dans le monde est étroitement inter relié. Cela fait plus de 15 ans que le Programme de lutte contre les contaminants dans le Nord existe. Il nous a permis d'observer que des toxines, qui ne sont pas utilisées au Canada mais en Afrique du Sud, sont transportées par les courants marins jusque dans nos eaux nordiques. Les Inuits qui vivent dans le Nord consomment des espèces qui ont elles-mêmes ingéré ces contaminants.

En ce qui concerne la souveraineté, je ne crois pas que la présence scientifique ait une importance quelconque en la matière. Pour obtenir le meilleur éclairage possible sur cette question complexe de souveraineté et de présence, vous devriez plutôt vous

However, one thing the department is doing jointly with DFAIT on is to look at the ocean mapping in relation to the United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS, to identify which Canadian portion of the Arctic belongs us to us. Through the Canadian Hydrographic Services, we are charting and mapping the North.

The Chair: I have a supplementary question. When we were at Resolute, we visited a research station. I thought I read recently that the Resolute research station had run into difficulty with ongoing funds. Maybe they had project funds but the operation of the station itself had issues. That is one question.

The second question is that you mentioned a Canadian research station in the Arctic. However, we are also participating in a research station in Norway, are we not? Can you comment on participation?

Mr. Paradis: I do not have details on the research station in Norway but we know Canadian scientists tend to travel around the Arctic countries. Our assistant deputy minister was in Russia lately to have interactions and discussions about what we are doing. We have a number of bilateral agreements.

I think we are taking advantage of every opportunity to work with other countries. We do a lot of work with Alaska, for example, because some of the issues are closely related.

We recently signed a memorandum of understanding with the Norwegians to work on different issues. They raised the Arctic as a significant issue for them.

We have Canadians going to other stations. For example, the way we manage the Canadian stocks is related closely to the way the Norwegians like to manage their stocks of marine mammals because there are similarities and similar issues.

In regard to problems at the Resolute research station, I do not have the details. I cannot recall. I am not able to give you details, but if we have more information about what station it is, we can dig out information to find out the real issue. It is possible it has problems for some reason but I do not think the station at Resolute is one of ours.

Ms. Wheatley: I am not sure if you are referring to the Polar Continental Shelf Program, which is a research station of the Natural Resources Canada. However, it also provides logistical support for research that DFO and other government departments must conduct in the Arctic. Their funding would be separate from our funding.

Senator Cochrane: I have a supplementary question to Senator Hubley's question. I am sorry I was late; the Senate was still sitting.

adresser au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le MAECI. Toutefois, l'une des activités menées conjointement par notre ministère et le MAECI est l'étude de la cartographie des océans, dans le cadre de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, UNCLOS, pour déterminer quelle est la partie de l'Arctique qui appartient au Canada. Nous cartographions le Nord, avec l'aide du Service hydrographique du Canada.

Le président : J'ai une autre question à vous poser. Lorsque nous nous sommes rendus à Resolute, nous avons visité une station de recherche. Je crois avoir lu récemment que son financement permanent lui a causé récemment des difficultés. Il se peut qu'elle ait disposé de budgets de recherche, mais c'est le fonctionnement même de la station qui posait problème. Pouvez-vous nous donner des précisions à ce sujet?

Vous nous avez parlé d'une station canadienne de recherche dans le Nord, mais nous collaborons aussi aux recherches d'une station située en Norvège, d'où ma deuxième question : Est-ce bien le cas? Pouvez-vous nous en dire plus sur cette participation?

M. Paradis : Je n'ai pas de détails particuliers sur cette station de recherche située en Norvège, mais nous savons que des scientifiques canadiens sont amenés à se rendre dans tous les pays de l'Arctique. Notre sous-ministre adjoint se trouvait il y a peu en Russie pour discuter de collaboration et d'autres sujets. Nous avons un certain nombre d'ententes bilatérales.

Je crois que nous tirons parti de toutes les possibilités qui s'offrent à nous de collaborer avec les autres pays. Nous travaillons beaucoup, par exemple, avec l'Alaska parce que certains des problèmes qui nous concernent sont reliés étroitement aux leurs.

Nous avons signé récemment un protocole d'entente avec les Norvégiens pour travailler sur divers sujets. Tout ce qui concerne l'Arctique est important à leurs yeux.

Nous avons des Canadiens qui se rendent dans d'autres stations de recherche. C'est ainsi que la façon dont nous gérons les stocks canadiens de mammifères marins est relativement proche de celle utilisée par les Norvégiens. Cela tient au fait que nous sommes confrontés à des situations comparables.

En ce qui concerne les problèmes de la station de recherche de Resolute, je n'ai pas de détail à ce sujet. Je ne m'en souviens pas. Je ne peux rien vous dire de plus, mais si nous disposons de plus d'information à ce sujet, nous allons chercher quelle était la nature exacte du problème. Il est possible que cette station ait été confrontée à des problèmes pour des raisons quelconques, mais je ne crois pas qu'elle relève de nous.

Mme Wheatley : Il se peut que vous fassiez allusion à une station de recherche du Programme du plateau continental polaire, qui relève de Ressources naturelles Canada. Elle fournit toutefois également un soutien logistique aux recherches menées par le MPO et par d'autres ministères fédéraux dans l'Arctique. Son financement est distinct du nôtre.

Le sénateur Cochrane : J'ai une question à vous poser dans le prolongement de celle du sénateur Hubley. Je vous prie de m'excuser si je suis arrivé en retard, mais le Sénat siégeait encore.

Is this \$150 million of funding above and beyond what is allocated each year to the science institute?

Mr. Paradis: Absolutely.

Senator Cochrane: Did you say \$150 million over two years or one year?

Mr. Paradis: It was over two years, but the reality is there was kind of a ramping-up period. Then there were the two main years of the IPY program. We are in the ramping-down phases now. The International Polar Year was one year, but all kinds of infrastructure was built and deployed afterwards.

The way the investment was made was interesting. It is one of those programs where the funding was administered by the Natural Sciences and Engineering Council of Canada, NSERC. Some departments received money; we received money for the Canadian Coast Guard to prepare to bring all the scientists north. However, the research itself was funded by a joint fund that people applied to. We had university people, community members and government departments. The funding was not allocated to people; it was to be shared among the entire community of people.

Senator Cochrane: Did each department have its own funding to bring to this science unit?

Mr. Paradis: We have what we call base funding — operating funding within the departments. Our scientists usually take a portion of that base funding, and then they leverage it with additional funding out of the general pot; therefore, we see a synergy of investment.

Senator Cochrane: Is that program going strong?

Mr. Paradis: Yes.

Senator Cochrane: Do you have an invasive species in the Arctic waters? As you know, we are going to the Western Arctic, so we want as much information as possible from you.

Mr. Paradis: At this point in time, because we do not have the full biodiversity profile and we did not have a historic one, it is hard to figure out what exotic species are moving up there and which ones have a direct “invader’s” impact on the system. One thing we had to establish in the North was a ballast water exchange zone, so vessels can ballast their waters before they enter critical ecosystems in the North.

Under the International Maritime Organization, there is an international ballast water regulation or convention in place. It says that, before a ship enters economic zones, they are supposed to exchange their ballast. For example, if they fuel up in the Caspian Bay and they come to Canada, before they enter Canada,

Le budget alloué chaque année à l’Institut pour la recherche scientifique est-il de 150 millions de dollars au total?

M. Paradis : Tout à fait.

Le sénateur Cochrane : Ces 150 millions de dollars sont-ils pour un an ou pour deux ans?

M. Paradis : Ce budget s’étalait sur deux ans mais, dans les faits, les activités ont démarré progressivement. Il y a ensuite eu les deux années importantes du programme de l’Année polaire internationale. Nous sommes maintenant dans la phase de ralentissement progressif des activités. Si l’Année polaire internationale a duré un an, elle a néanmoins permis de construire quantité d’infrastructures qui sont entrées en service par la suite.

Il est intéressant de préciser comment ces investissements ont été faits. Il s’agit de l’un de ces programmes dont le financement était administré par le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada, le CRSNG. Certains ministères ont reçu des fonds. Nous en avons reçus pour la Garde côtière canadienne afin de nous préparer à transporter tous les scientifiques dans le Nord. Toutefois, les recherches elles-mêmes étaient financées à même un budget conjoint dont les fonds étaient répartis en fonction des demandes reçues. Nous avons reçu des demandes d’universitaires, de membres des collectivités et de ministères fédéraux. Ce financement n’était pas attribué à des personnes. Il devait être partagé dans toute la collectivité.

Le sénateur Cochrane : Chaque ministère contribuait-il au financement de cette unité scientifique?

M. Paradis : Nous avons ce que nous appelons un financement de base, soit le budget de fonctionnement de chaque ministère. En règle générale, une partie de ce financement de base est attribuée aux scientifiques, qui s’efforcent ensuite d’en tirer le meilleur parti possible pour obtenir des fonds additionnels à même le Trésor. Cela nous permet de parvenir à une synergie des investissements.

Le sénateur Cochrane : Le programme se déroule-t-il bien?

M. Paradis : Oui.

Le sénateur Cochrane : Y a-t-il des espèces envahissantes dans les eaux de l’Arctique? Comme vous le savez, nous allons nous rendre dans l’Ouest de l’Arctique et c’est pourquoi nous espérons recueillir le plus d’informations possible auprès de vous.

M. Paradis : Nous n’avons pas pour l’instant de profil complet de la biodiversité, pas plus que nous ne disposons d’une description complète de ce qu’elle était par le passé. Il est donc difficile de vous dire quelles sont les espèces exotiques que l’on retrouve maintenant dans ces eaux et qui peuvent avoir un effet invasif direct sur le système. Nous avons dû mettre en place dans le Nord une zone pour l’échange des eaux de ballast afin de permettre aux navires de vidanger leurs cales avant de pénétrer dans les écosystèmes fragiles du Nord.

L’Organisation maritime internationale a fait adopter un règlement international sur l’échange des eaux de ballast. Celui-ci précise que, avant de pénétrer dans les zones économiques, les navires doivent échanger leurs eaux de ballast. C’est ainsi que si un navire en route pour le Canada remplit ses cales d’eau de ballast

they are supposed to release their ballast water so that the species in the ballast are out in the ocean in salt water. Then they are supposed to fill it again before they come into the country.

To do that in a safe manner, we establish areas where they can exchange their ballast that will have minimal impact on the coastal zones. With the oceanographers, we look at currents and deployments, so when they ballast, the invaders will be pushed away instead of being brought into the ecosystem to the shore.

Senator Cochrane: You know fish swim.

Mr. Paradis: I agree with you.

Senator Cochrane: It is hard to eliminate species that are invasive, and select the good ones from the bad ones.

What stocks are the most important to the local economy of the Western Arctic?

Ms. Wheatley: In the Western Arctic, there is a commercial fishery on Great Slave Lake. This fishery is a freshwater fishery, so they harvest a number of whitefish and similar fish there. That fishery is important to the economy. However, the cost of pursuing that fishery is often more costly than what they can make from selling the fish.

Senator Cochrane: Are you saying it is not enough?

Ms. Wheatley: The cost of putting the vessels in the water and going out and harvesting versus what they receive for the fish becomes a challenge.

In all parts of the North, the subsistence fishery is important, whether it is char, lake trout or marine mammals. Those subsistence fisheries are important because subsistence means what they are putting on the plates in the day-to-day source of food. While the fishery does not contribute to the economy, it helps support the people in the communities as a source of food.

Senator Cochrane: What sort of communications do we have between Canada and the U.S. there? You say you have all kinds of communications with other countries. You mentioned Norway, France and Japan. What sort of communication do we have with the U.S. in regard to issues?

Mr. Paradis: It depends on what issues we are dealing with. For example, the Canadian Hydrographic Service is tied closely to the National Oceanic and Atmospheric Administration, NOAA, in the United States. The two organizations carry out joint operations; often if they go up with their ship, we will either work with them or they will join us.

If it is fisheries issues, communication tends to be done locally, such as through Canada-Alaska interaction. It depends on the issues because different agencies are engaged in all kinds

dans la baie Caspian, il est tenu de les vidanger avant d'arriver dans nos eaux, pour que les espèces qui s'y trouvent soient rejetées au large en milieu salin. Ce navire devra ensuite pomper à nouveau de l'eau de ballast avant d'entrer dans nos eaux.

Pour permettre de le faire de façon sécuritaire, nous avons instauré des zones dans lesquelles les navires peuvent échanger leurs eaux de ballast en ayant des effets minimes sur les zones côtières. Nous étudions actuellement avec les océanographes les zones qui sont en service et celles que nous envisageons d'instaurer pour que, lorsque les navires vidangent leurs ballasts, les espèces envahissantes soient expulsées vers le large plutôt que dans les écosystèmes du littoral.

Le sénateur Cochrane : Vous savez que les poissons nagent.

M. Paradis : Je suis tout à fait d'accord avec vous.

Le sénateur Cochrane : Il est difficile d'éliminer les espèces invasives et de faire la distinction entre celles qui sont sans effet et celles qui sont nuisibles.

Quels sont les stocks de poisson les plus importants pour l'économie de l'ouest de l'Arctique?

Mme Wheatley : Dans l'Ouest de l'Arctique, il y a une pêche commerciale sur le Grand lac des Esclaves. Celle-ci se trouve en eau douce et on y pêche donc des poissons blancs et d'autres poissons comparables. Elle a un rôle important dans l'économie. Toutefois, son exploitation est souvent déficitaire.

Le sénateur Cochrane : Est-ce à dire que ses ventes sont insuffisantes?

Mme Wheatley : C'est la disproportion entre les coûts d'exploitation des bateaux, soit leur mise à l'eau et leur utilisation pour la pêche, et le montant des recettes qui pose un problème.

La pêche de subsistance est importante dans toutes les régions du Nord, qu'elle vise l'omble, la truite grise ou les mammifères marins. Cette pêche est importante parce qu'elle sert au quotidien à l'alimentation de la population. Si cette pêche ne contribue pas à l'économie, elle aide cependant les gens des collectivités à se nourrir.

Le sénateur Cochrane : Quel type de communications avons-nous avec les États-Unis dans la région? Vous nous avez dit entretenir toutes sortes de communications avec d'autres pays et vous avez cité la Norvège, la France et le Japon. Quelles relations entretenons-nous avec les États-Unis dans ces domaines?

M. Paradis : Cela dépend des questions en jeu. C'est ainsi que le Service hydrographique du Canada entretient des relations étroites avec la National Oceanic and Atmospheric Administration, la NOAA des États-Unis. Les deux organismes organisent des opérations conjointes; les Américains se rendent sur place avec leur navire et nous nous joignons à eux, ou c'est l'inverse.

Dans le domaine des pêches, les communications se font généralement davantage au niveau local, comme dans le cas des interactions entre le Canada et l'Alaska. Cela dépend des

of activities. However, globally speaking, we have all sorts of international multilateral tables where we bring issues together. It depends on the issue and what we are trying to do.

Senator Cochrane: What about the fishery? Do we have a lot of communication with the fishery?

Mr. Paradis: Not really; the commercial fishery is not as extensive as it could be in the North. One thing our scientists do is work with the community to conduct a potential assessment of fisheries. In my briefing here, I have information about the Buffalo River assessment. We will go out and conduct assessments.

We are conducting a lot of char assessment in Nunavut and the Eastern Arctic. For the Slave Lake commercial and subsistence fisheries, we are looking at new stocks and new potential. Sometimes we trigger what we call the emerging fisheries approach. The minister will provide licences to see if the fishery can be economically viable. Our scientists go out and assess the stock.

We work together, catching the fish and assessing the commercial potential and viability. We are at that stage in the North, in most cases, apart from char, where we have advanced faster in the Eastern Arctic. The Western Arctic is largely a subsistence fishery.

Senator Cochrane: Do you have problems with receding ice up there?

Mr. Paradis: I am not familiar with that issue. We know that the fishing season cannot be as long because of the problem of ice and melting. It is part of the issue of conducting the assessment; if the period is too short, maybe it is not economically viable. That problem is some of the issue, but I am not familiar enough to be able to give you a full answer.

The Chair: You mentioned ballast — that when boats come into Canadian waters, they have to exchange the ballast because of the possibility of invasive species. How is that compliance enforced?

Mr. Paradis: In the last two or three years, under the Oceans Action Plan and Health of the Oceans Initiative, Transport Canada has received money to put into place a monitoring program and to enforce regulation. As an example, ships entering the Great Lakes have been assessed at 99.7 per cent, and 98.2 per cent were complying, or something along those numbers. Those that did not comply were sent back.

questions dont il s'agit parce que les divers types d'activités relèvent souvent d'organismes différents. Toutefois, en règle générale, nous disposons de toute une série de tables internationales permettant des discussions multilatérales pour aborder ensemble les diverses questions qui nous intéressent. Cela dépend de la question en jeu et de ce que nous voulons faire.

Le sénateur Cochrane : Et dans le domaine des pêches, avons-nous beaucoup de communications avec eux?

M. Paradis : Pas vraiment. La pêche commerciale n'est pas aussi étendue qu'elle pourrait l'être dans le Nord. L'un des sujets auxquels nos scientifiques se consacrent avec la collectivité est la réalisation d'une évaluation du potentiel de pêche. J'ai ici dans mes notes des renseignements sur l'évaluation de la rivière Buffalo. Nous allons nous y rendre et procéder à des évaluations.

Nous réalisons beaucoup d'évaluations sur les possibilités de pêche de l'omble dans le Nunavut et dans l'est de l'Arctique. Dans le cas de la pêche commerciale et de subsistance sur le lac des Esclaves, nous cherchons de nouveaux stocks et de nouvelles possibilités. Nous adoptons parfois une approche adaptée à d'éventuelles nouvelles pêcheries. Le ministre accorde alors des permis pour voir si la pêche peut s'avérer rentable. Nos scientifiques se rendent sur place et évaluent les stocks de poissons.

Nous travaillons ensemble, prenons les poissons et évaluons les possibilités commerciales et la viabilité de l'entreprise. C'est là que nous en sommes dans le Nord, dans la plupart des cas, sauf en ce qui concerne l'omble pour lequel nous avons progressé plus rapidement dans l'Est de l'Arctique. La pêche qui se pratique dans l'Ouest de l'Arctique en est essentiellement une de subsistance.

Le sénateur Cochrane : Le recul des glaces vous pose-t-il des problèmes dans le Nord?

M. Paradis : C'est une question que je ne connais pas bien. Nous savons bien que la saison de pêche est relativement courte parce que cette activité est impraticable pendant la saison des glaces, et pendant leur fonte. Cela fait partie des questions que nous abordons dans une évaluation. Si la période pêche est trop courte, il se peut que cette activité ne puisse pas être rentable. C'est là une partie du problème, mais je ne connais pas assez bien cette question pour pouvoir vous répondre de façon complète.

Le président : Vous avez parlé des eaux de ballast. Il s'agit des navires qui entrent dans les eaux canadiennes et qui doivent échanger leurs eaux de ballast car celles-ci pourraient contenir des espèces envahissantes. Comment veillez-vous au respect de la réglementation dans ce domaine?

M. Paradis : Transports Canada s'est vu attribuer des fonds au cours des deux ou trois dernières années, dans le cadre du Plan d'action du Canada pour les océans et du programme de la Santé des océans, afin d'instaurer un programme de contrôle et d'appliquer la réglementation en la matière. À titre d'exemple, on a procédé à une évaluation portant sur 99,7 p. 100 des navires entrant dans les eaux des Grands Lacs et 98,2 p. 100 de ceux-ci se conformaient à la réglementation. Il se peut que mes chiffres ne soient pas tout à fait exacts, mais ce sont des ordres de grandeur assez précis. Ceux qui ne se conformaient pas à la réglementation étaient renvoyés.

The Chair: That is the Great Lakes?

Mr. Paradis: Yes: In the North, I would have to verify with Transport Canada what kind of monitoring system they have in place, if any, but we have established the ballast water zones in the North.

The Chair: This issue comes back to one of our key recommendations about the Nordic Energy Regulators, NORDREG. The regulations in the Arctic are not compulsory, as they are on the east and west coasts. Ships can report to Canadian Coast Guard if they want to, but they do not have to.

You mentioned Transport Canada has some authority there. How, in the Arctic, must a ship comply with the exchange of ballast regulation? How is that regulation enforced in the Arctic?

Mr. Paradis: I am not able to respond to that question because the regulation is enforced by Transport Canada, although the International Convention for the Control and Management of Ships' Ballast Water is a blanket convention for all of Canada. I do not know how Transport Canada enforces it in the North, unless there is a different set of rules that applies. I am not familiar with those rules.

Senator Adams: We passed Bill C-3 a week ago to extend Arctic waters to 200 miles except for the waters between Canada and Greenland where it is 100 miles. Will that change now? It was amended in 1960 in the Arctic.

I did not agree with enforcement of the act being under the Minister of Transport. It should be left with the Minister of Foreign Affairs to settle those 200 miles up the line to Alaska, and the one, 100 miles, between Greenland and Canada. He did not mention whether other countries agreed with the new definition of "arctic waters."

Will you change some of your policy now, relating to whether Transport Canada will monitor what is happening up there? Nothing has changed there. It is still the same as in 1960, at the time when the act was implemented. The bill has only has two clauses; it is not a big bill.

Mr. Paradis: I am not able to respond to that question. However, we are totally aware of the changing nature of the North. I do not think anyone had ever thought about invasive species in the North and the management of ballast water in that zone.

Over the last couple of years, DFO has created a national aquatic invasive species research program. This program, which ends next year, is looking at a future way to approach it. The

Le président : C'était dans les Grands Lacs?

M. Paradis : Oui. Dans le Nord, il faudrait que je vérifie avec Transports Canada quel est le type de système de contrôle qu'ils ont mis en place, s'il y en a un, mais nous avons défini dans le Nord des zones de transfert des eaux de ballast.

Le président : Cela nous ramène à l'une de nos recommandations importantes sur le Système de trafic de l'Arctique canadien, le NORDREG. Le respect du règlement n'est pas obligatoire dans l'Arctique comme c'est le cas sur les côtes est et ouest. Les navires peuvent se signaler à la Garde côtière canadienne, mais ils ne sont pas tenus de le faire.

Vous avez précisé que Transports Canada exerce certains pouvoirs dans ce domaine. Comment, dans l'Arctique, un navire doit-il s'y prendre pour se conformer à la réglementation sur l'échange des eaux de ballast? Comment ce règlement est-il appliqué dans l'Arctique?

M. Paradis : Je ne suis pas en mesure de vous répondre parce que ce règlement est appliqué par Transports Canada, même si la Convention internationale pour le contrôle et la gestion des eaux de ballast et sédiments des navires s'applique partout au pays. J'ignore comment Transports Canada l'applique dans le Nord, à moins que des règles différentes ne s'y appliquent. C'est un domaine que je ne connais pas bien.

Le sénateur Adams : Il y a une semaine, nous avons adopté le projet de loi C-3 pour modifier la définition des « eaux arctiques » afin que celles-ci s'étendent dorénavant jusqu'à la limite des 200 milles, sauf dans le cas de celles se trouvant entre le Canada et le Groenland où la limite est de 100 milles. Cela va-t-il changer maintenant? Le texte avait été amendé en 1960 en ce qui concerne l'Arctique.

J'estime que l'application de cette loi ne devrait pas relever du ministère des Transports. C'est au ministre des Affaires étrangères qu'il incombe d'imposer cette limite de 200 milles jusqu'en Alaska, et celle de 100 milles entre le Groenland et le Canada. Personne ne nous a d'ailleurs précisé si d'autres pays ont reconnu la nouvelle définition des « eaux arctiques ».

Allez-vous devoir réviser certaines de vos politiques maintenant si Transports Canada commence à surveiller ce qui se passe dans ces eaux? Rien n'y a changé. La situation est la même qu'en 1960, à l'époque où la loi est entrée en vigueur. Le projet de loi ne comportait que deux dispositions; on a vu plus long.

M. Paradis : Je ne suis pas en mesure de répondre à cette question. Nous savons par contre parfaitement bien que la nature du Nord évolue. Je ne crois pas que quiconque n'ait jamais envisagé de voir apparaître des espèces envahissantes dans le Nord et de devoir y gérer les eaux de ballast.

Au cours des dernières années, le MPO a mis sur pied un programme national de recherche sur les espèces envahissantes aquatiques. Ce programme, qui prend fin l'année prochaine,

North is clearly one of the zones that will experience the largest impacts. They are pushing a new program to include biodiversity issues and also the management of invasive species in the North.

The Chair: It is a question we have to ask. Obviously, we cannot rely on you for the answers. It is not your particular territory, but it is a question for the committee to explore.

[Translation]

Senator Robichaud: Thank you, Mr. Chair. The last time you appeared before our committee, I wanted to ask you a question about some notes that our researcher prepared on climate change and permafrost change. They appear to be having a larger impact in this area of the arctic than elsewhere, and if they have an effect on the ground, that could also affect erosion, which could in turn affect habitat.

Do you have any data that could shed light on this subject?

Mr. Paradis: I do not have any data with me, but there have been studies. I recently saw some reports that discuss exactly what you are describing in terms of permafrost thaw. All kinds of things are happening including temperature warming and significant shifts in ice effects.

Unfortunately, I do not have the information here with me today, but we could certainly find it and send it to you. I have recently seen reports that specifically mention these kinds of effects in the north and the effects on the increase in glacial melting, as well as other changes in the arctic.

Ms. Breton: With respect to climate change, Ouranos in Quebec is working on impact assessments, modelling and forecasting, and I know that they were also talking about permafrost thaw. I think it is a given.

I do not know if we are currently researching this topic, but it is one of the impacts of climate change.

During your visit out west, I believe there are northern communities that are already feeling the effects of climate change. It might be interesting to see which communities are most affected and to discuss those effects with them.

Senator Robichaud: In the area around the Mackenzie River, the largest river in the region, besides the pipeline issue, are there questions that we should ask, things we should try to shed light on?

étudie les diverses façons d'aborder cette question à l'avenir. Le Nord est manifestement une région dans laquelle nous allons ressentir les effets les plus importants. Des pressions sont exercées pour mettre en place un nouveau programme qui engloberait les questions de biodiversité, ainsi que la gestion des espèces envahissantes dans le Nord.

Le président : C'est une question que nous devons poser à qui de droit. Il est bien évident que nous ne pouvons nous attendre à ce que vous nous donniez les réponses. Cela ne relève pas de votre mandat, mais c'est une question que le comité devra étudier.

[Français]

Le sénateur Robichaud : Merci, monsieur le président. La dernière fois que vous êtes venus témoigner au comité, je voulais vous poser une question concernant des notes préparées par notre chercheuse au niveau des changements climatiques et du pergélisol. Semble-t-il qu'on les ressent plus dans cette zone de l'Arctique qu'ailleurs et que si cela a un effet sur le sol, cela pourrait également avoir un effet sur l'érosion qui pourrait ensuite avoir un effet sur l'habitat.

Avez-vous des données qui pourraient nous éclairer à ce sujet?

M. Paradis : Je n'ai pas de données avec moi, mais des études ont été faites. J'ai vu dernièrement des rapports qui faisaient exactement allusion aux faits que vous venez de mentionner avec la fonte du pergélisol. Il y a toutes sortes de mouvements qui sont en train de se produire, comme par exemple des réchauffements, des modifications significatives des effets de glace.

Je n'ai malheureusement pas l'information avec moi aujourd'hui mais on pourrait certainement la trouver et vous la faire parvenir. Mais j'ai vu des rapports dernièrement qui mentionnaient spécifiquement ces types d'impacts dans le Nord et des effets qu'il y aurait sur l'accélération de la fonte des glaces et d'autres mouvements dans l'Arctique.

Mme Breton : Sur les changements climatiques, il y a Ouranos, au Québec, qui fait des études des impacts, de la modélisation et des prédictions, et je sais qu'eux aussi parlaient de la fonte du pergélisol. Je crois que c'est un fait établi.

Je ne sais pas si nous faisons la recherche proprement dite sur ce sujet présentement, mais cela fait partie des impacts des changements climatiques.

Je pense que lors de votre visite dans l'Ouest, il y a des communautés dans le Nord qui subissent déjà des impacts des changements climatiques. Il serait peut-être intéressant de voir quelles sont les communautés les plus touchées et de discuter avec eux de ces impacts.

Le sénateur Robichaud : Dans la région du fleuve Mackenzie, qui est le fleuve le plus important de cette région, outre la question du pipeline, y a-t-il des questions qu'on devrait poser, des choses qu'on devrait essayer d'éclaircir?

Ms. Breton: The most important subjects are fish habitat and the effects of developing the Mackenzie gas pipeline. As you know, public hearings were held, and we are waiting for the experts to submit their report. That is certainly a concern.

There are also the marine protected areas at the mouth of the Mackenzie River, where beluga whales congregate at certain times of the year. I think that would be another subject of interest for the committee.

As for the management of the oceans, habitats and species at risk programs, oil development affects habitat, and the marine protected area, and in a broader sense, the integrated planning process in the Beaufort Sea affect oceans. It is a process that brings together different levels of government — aboriginal, territorial and federal — as well as stakeholders and various departments such as Transport Canada.

So, in an integrated planning process, all issues affecting this area of the ocean are discussed and examined. This is the appropriate setting in which to discuss maritime transport, ballast tanks or other subjects of this nature.

To answer your question about the Mackenzie River, yes, it is very important. There are concerns about oil development, the conservation of marine protected areas and the integrated planning process, which brings together a wide range of stakeholders and decision-makers. Meeting with people who are part of the area's system of governance is an excellent way to learn about their concerns and to understand what role they can play in the integrated process.

As I said at the beginning of my presentation, a management plan for the Beaufort Sea is being developed. It is an integrated management plan that will involve transport, development and conservation. This is a really great opportunity for you.

Senator Robichaud: This integrated process is only in the early stages, is it not?

Ms. Breton: It has been around for a number of years. In the case of the mouth of the Mackenzie River, ten years of work, consultations, research and development of regulations has gone into designating it as a marine protected area.

Senator Robichaud: Were people in the community involved?

Ms. Breton: They have a representative from their system of governance.

Ms. Paradis: From a scientific standpoint, the cumulative effects are the most common concerns. The models we have are not very extensive. We are just getting started in terms of modelling issues, in addition to development and impact concerns. This is something that communities are discussing a lot and that we are being asked to pay more attention to. Fisheries

Mme Breton : Les dimensions les plus importantes sont au niveau de l'habitat du poisson, les impacts du développement du pipeline de Mackenzie Gaz. Comme vous le savez, il y a eu des audiences publiques et les experts doivent remettre leur rapport. C'est, en effet, une préoccupation.

Il y a aussi les zones de protection marine à l'embouchure du Mackenzie, à l'endroit où les bélugas se concentrent à certaines périodes de l'année. Je crois que ce serait aussi un sujet d'intérêt pour le comité.

Concernant la gestion des programmes Océans, Habitats et Espèces en péril, les habitats concernent le développement pétrolier et, au niveau des océans, la zone de protection marine et, d'une manière plus vaste, le processus de planification intégré dans la mer de Beaufort. C'est un processus qui implique différents niveaux de gouvernement — autochtone, territorial et fédéral — ainsi que les personnes ayant des intérêts et les différents ministères dont Transports Canada, par exemple.

Donc, dans un processus de planification intégrée, tous les enjeux ayant des impacts dans cette zone océanique sont discutés et examinés. Dans un tel contexte, si on parle par exemple du transport maritime ou des autres ballasts, c'est un endroit où ces sujets peuvent être soulevés.

Pour répondre à votre question concernant le fleuve Mackenzie, oui, c'est très important. Il y a des enjeux sur le plan du développement pétrolier, de la préservation de zones de protection marine et sur le plan de la planification intégrée qui implique une variété de personnes détenant des intérêts et des décideurs. En rencontrant les gens qui font partie de cette gouvernance, ce forum est extraordinaire si on veut avoir accès à leurs préoccupations et comprendre comment ils peuvent participer au processus intégré.

Comme je l'ai dit au début de ma présentation, il y a un plan de gestion pour la mer de Beaufort en développement. C'est un plan de gestion intégrée qui va toucher aux aspects transport, développement et conservation. C'est une très belle opportunité pour vous.

Le sénateur Robichaud : Ce processus intégré n'en est qu'à ses débuts, non?

Mme Breton : Il date de plusieurs années. Dans le cas de l'embouchure du Mackenzie, cela implique dix années de travail, de consultation, de recherche et développements de la réglementation pour arriver à désigner une zone de protection marine.

Le sénateur Robichaud : Les gens des communautés étaient-ils impliqués?

Mme Breton : Ils ont leur représentant d'un système de gouvernance.

M. Paradis : Du côté des sciences, les impacts cumulatifs sont les problématiques les plus courantes. Les modèles dont on dispose ne sont pas très considérables. Nous ne faisons que débiter avec les questions liées à la modélisation, à l'addition des développements et des impacts. C'est un sujet sur lequel les communautés discutent beaucoup et auquel on nous demande de

and Oceans Canada has set up a centre of expertise on ecosystem and impact modelling. That is something that you could explore further with the communities.

Those are recurrent themes in the Canadian Environmental Assessment Agency's publications. People say they want to do this or that activity, but what does the relationship between all those activities mean?

The Beaufort Sea and the entire Mackenzie region are going through major economic and social changes. And that will probably give rise to questions about cumulative effects. Are the models developed enough? More research is needed to answer these questions.

Over the past three years, Fisheries and Oceans Canada has begun the transition of shifting a series of vertical programs towards the ecosystem-based approach. That entails bringing all of the dynamics into an integrated system and identifying which factors affect and put pressure on the system. That is very new.

Around the world, conferences are given every six months or so on ecosystem-based integrated management models because everyone is trying to understand just how far-reaching all of this is.

[English]

Senator Adams: I was in Rankin Inlet a couple of weeks ago. Will there be more monitoring and counting of narwhals this year in Nunavut?

Ms. Wheatley: I am reviewing the list of projects. Some studies on Hudson Bay marine mammals will occur this summer, which will include looking at the numbers around Hudson Bay, yes.

Senator Adams: Will there be any studies in the Arctic area where we lost approximately 570 narwhals close to Pond Inlet? Some people thought that DFO might look at that area to see if there is an increase in the numbers. They were caught in the ice last year in October. Is DFO looking into that area? There were 570 that were lost in one month; and that is a lot of whales. We do not know how many we lost, in particular how many females. We are wondering how many will be born this year and next year because of that loss.

Ms. Wheatley: We had science staff up there on the ice when the harvest was taking place. Samples were collected, and one of the things they will look at is genetics to try to understand the relationships of different stocks of narwhal across the Arctic. Follow-up work was being done on that study.

Senator Adams: There was a study in Hudson Bay a year ago on killer whales. Do you have any information on that study? Do they make a noise when they go after belugas, and so on?

porter davantage attention. Pêches et Océans Canada a mis sur pied un centre d'expertise sur la modélisation des écosystèmes et des impacts. Voilà un point que vous pourriez approfondir avec les communautés.

Ces thèmes reviennent régulièrement dans les revues de l'Agence canadienne d'évaluation des impacts environnementaux. Les gens disent qu'ils veulent faire telle ou telle activité, mais la relation entre toutes ces activités, que signifie-t-elle?

La mer de Beaufort et tout le Mackenzie sont en train de vivre des changements significatifs du point de vue économique et social. Cela provoquera probablement des questions d'impact cumulatif. Les modèles sont-ils suffisamment développés? Ces questions demandent davantage de recherches.

Au cours des trois dernières années, Pêches et Océans Canada a amorcé la transition d'une série de programmes verticaux vers l'approche écosystémique. Cela consiste à amener toutes les dynamiques dans un système intégré et connaître les facteurs qui provoquent des impacts et des pressions sur le système. C'est très nouveau.

Internationalement, environ tous les six mois, des conférences sont données sur les modèles de gestion intégrée écosystémique, parce que tous sont en train de comprendre la portée de tout cela.

[Traduction]

Le sénateur Adams : Je me trouvais à Rankin Inlet il y a quelques semaines. Au Nunavut, allez-vous cette année exercer un plus grand contrôle des narvals et essayer de les dénombrer?

Mme Wheatley : J'examine la liste des projets. Certaines études sur les mammifères marins de la baie d'Hudson qui seront réalisées cet été essaieront de les dénombrer dans cette région. Oui.

Le sénateur Adams : Des études seront-elles réalisées dans la région de l'Arctique où nous avons perdu environ 570 narvals à proximité de Pond Inlet? Certaines personnes ont estimé que le MPO pourrait étudier cette région pour voir si les nombres augmentent. Ces animaux ont été pris dans la glace en octobre dernier. Est-ce un domaine d'étude du MPO? Nous en avons perdu 570 en un mois, et cela fait beaucoup de cétacés. Nous ne savons pas exactement combien nous en avons perdu, en particulier des femelles. Nous nous demandons combien seront nés cette année et naîtront l'année prochaine à la suite de cette perte.

Mme Wheatley : Nous avons des scientifiques sur place, sur la glace, lorsque nous les avons récupérés. Ils ont recueilli des échantillons. Ils vont, entre autres, tenter d'étudier leurs caractéristiques génétiques pour essayer de comprendre les relations entre les divers stocks de narvals qui se trouvent dans l'Arctique. Le travail sur cette étude se poursuit.

Le sénateur Adams : Une étude a été réalisée il y a un an sur les orques dans la baie d'Hudson. Avez-vous des précisions sur cette étude? Émettent-ils des sons particuliers quand ils chassent les bélugas, et cetera?

Ms. Wheatley: Dr. Steve Ferguson is the lead on that study. I do not have details of the study with me but the project is an ongoing one.

Senator Adams: At some time, we would like to find out if the belugas are a species at risk. They are referred to in Bill C-5 as a species at risk. Studies have been taking place for the last five or six years and we do not have any information from them. Do you know how much it costs to have a study?

Last year we took a trip to Pangnirtung and found out that around the inlet just before Pangnirtung, the belugas give birth to their young. Harvesters of those whales are concerned about the situation in Pangnirtung because vessels from Europe go in to watch the whales around the inlet. We found out that there are different species of beluga whale. You have been working up in the Baffin area. Have you heard from those communities?

Ms. Wheatley: Sorry, I am not clear on the question. Are you concerned about issues regarding the vessels?

Senator Adams: Yes; we found out they had a quota for whales at Pangnirtung. We were told in the community there were quotas where they were harvesting the belugas right near the inlet at Pangnirtung. Are there different species of beluga?

Ms. Wheatley: They are the same species, but there are different stocks of belugas. Some years ago, the Southeast Baffin Beluga Management Committee looked at surveys and genetic studies and identified the beluga harvested in Kimmirut. It was thought that the beluga harvest in Kimmirut, Iqaluit and Pangnirtung were the same stocks. The genetic studies and other research showed that they were three separate groups. They are now managed separately as opposed to being managed as one group.

Senator Adams: I did not ask the department how many are allowed to be caught every year since it was not clear that is only a different stock and not a different species. Senator Watt knows there are only about 200 belugas left on the Hudson Bay coast and on the east coast. One scientist in the department told us a couple of years ago that they do not mix with other species. We were told that only 200 come out every year now near Hudson Bay. Some go up to Churchill; I think about 38,000 belugas per year. I was wondering about the department's interaction with the belugas.

Senator Watt: My question is to people who deal with the scientific aspects of this issue. When you are conducting fact finding research in terms of the behaviour of whatever species — whales, fish or seals — is there a technology available today that can redirect those species from a certain geographic area? Is there such a mechanical thing being used by the scientific community?

Mme Wheatley : M. Steve Ferguson est le responsable de cette étude. Je n'ai pas avec moi de détails sur cette étude, mais le projet se poursuit.

Le sénateur Adams : Nous aimerions finir par savoir si les bélugas sont une espèce en péril. Le projet de loi C-5 les inscrit dans cette catégorie. Des études ont été réalisées au cours des cinq ou six dernières années et nous ne disposons d'aucun renseignement sur les résultats obtenus. Savez-vous ce qu'il en coûte pour faire une étude?

L'an dernier, nous nous sommes rendus à Pangnirtung et nous avons constaté que les femelles bélugas mettent leurs petits au monde dans ce bras de mer. Les chasseurs de ces cétacés s'inquiètent de la situation à Pangnirtung parce que des navires européens s'y rendent pour les observer dans ce bras de mer. Nous avons constaté qu'il y a diverses espèces de bélugas. Vous avez travaillé dans la région de la terre de Baffin. En avez-vous entendu parler par ces collectivités?

Mme Wheatley : Je m'excuse, mais je ne saisis pas bien votre question. Vous inquiétez-vous des problèmes posés par les navires?

Le sénateur Adams : Oui. Nous avons appris que les gens de Pangnirtung ont un quota de chasse à la baleine. Des membres de la collectivité nous ont expliqué que des quotas s'appliquent à l'endroit où ils chassent le béluga, à proximité immédiate du bras de mer de Pangnirtung. Y a-t-il des espèces différentes de béluga?

Mme Wheatley : Ce sont les mêmes espèces, mais elles appartiennent à différents stocks de bélugas. Il y a quelques années, le Comité de gestion du béluga dans le sud-est de Baffin a analysé les études disponibles, y compris sur la génétique, et a identifié les bélugas pêchés à Kimmirut. On pensait alors que ceux pêchés à Kimmirut, Iqaluit et Pangnirtung appartenaient aux mêmes stocks. Les études génétiques, ainsi que d'autres recherches, ont révélé qu'ils appartiennent à trois groupes distincts. Ils sont maintenant gérés de façon séparée et ne sont donc plus considérés comme un groupe unique.

Le sénateur Adams : Je n'ai pas demandé aux représentants du ministère combien de prises étaient autorisées par année, car je ne savais pas avec certitude si nous nous trouvions face à des stocks différents ou à des espèces différentes. Le sénateur Watt sait fort bien qu'il ne reste plus qu'environ 200 bélugas le long des côtes de la baie d'Hudson et sur la côte est. Les scientifiques du ministère nous ont expliqué il y a quelques années qu'ils ne se mélangent pas avec d'autres espèces. Ils nous ont aussi dit qu'il n'y en a qu'environ 200 à venir par année dans les eaux de la baie d'Hudson. Certains vont jusqu'à Churchill; je crois qu'il y en a environ 38 000 par année. Je me demandais ce que le ministère fait au sujet des bélugas.

Le sénateur Watt : Ma question s'adresse aux personnes qui s'occupent des volets scientifiques de cette question. Quand vous cherchez à savoir comment se comporte une espèce quelconque, qu'il s'agisse des baleines, des poissons ou des phoques, disposez-vous d'une technologie vous permettant aujourd'hui de rediriger ces espèces vers une zone géographique précise? La communauté scientifique peut-elle faire appel à un mécanisme de ce genre?

Mr. Paradis: I will verify it, but not to my knowledge. We have been tagging animals in the North to have a better understanding of migratory patterns; where they are and what they do. We have spent a lot of time looking at the impact of seismic operations when companies test for oil and gas at the bottom of the ocean. That testing makes noise and we want to determine the effects on the animals' migratory patterns and dispersion, or the dynamics of that pattern. I know nothing of a device being used to redirect the marine mammals in the North.

Senator Watt: Would it not provide a better understanding of the migration when it comes to oil drilling in the ocean and things like that?

Mr. Paradis: We are doing work on that question. This year, we will have a review on marine noise and its effect on marine organisms. As I mentioned, we have conducted multiple reviews on the impact of seismic testing on the animals. Not only does the noise redirect them into different areas, but it could create a disturbance pattern. For example, it might affect their normal reproductive cycle. We have research and reports to that effect.

Two years ago, we conducted a full review and had experts from around the world look at the effects of seismic testing. The Americans have spent significant time on sonar. We are planning a review this year or next year. This year, we are looking at shipping, or vessel noises and marine mammal behaviour.

We know the noise from all the developments there may have an impact on the way populations are distributed and their behaviour while they are mating or reproducing.

Ms. Wheatley: Most of the time, we do not want to adjust the animal's behaviour. However, there has been work. You will probably hear when you are in the Western Arctic, in the Husky Lakes near Tuktoyaktuk there has been some beluga entrapment in a number of years where the beluga find their way in through a convoluted channel, but have problems finding their way out because the water is shallower near the mouth. The water freezes and the belugas become entrapped. There has been some work with the communities to try to dissuade the beluga from entering the Husky Lakes. The work was reasonably successful last year.

That is the only type of work I am aware of in trying to redirect or stop the movement of a species.

Mr. Paradis: If Senator Watt is interested, we conducted the review on the impacts of seismic testing on marine mammals and other organisms. Last year, Fish Habitat Management at DFO was requested to perform a special review of northern behaviours.

M. Paradis : Je vais vérifier, mais à ma connaissance il n'y en a pas. Nous avons posé des étiquettes sur des animaux dans le Nord pour avoir une meilleure compréhension de leurs modèles migratoires, pour savoir où ils sont et ce qu'ils font. Nous avons consacré beaucoup de temps à l'étude des répercussions des activités sismiques lorsque des entreprises procèdent à des tests pour déterminer la présence de pétrole ou de gaz au fond des océans. Ces essais sont bruyants et nous voulons savoir quels effets ils ont sur les modèles migratoires et la dispersion des animaux, ou sur la dynamique de ce modèle. Je n'ai jamais entendu parler d'un appareil ou d'un système qui puisse être utilisé pour rediriger les mammifères marins dans le Nord.

Le sénateur Watt : Un tel appareil ne serait-il pas utile pour obtenir une meilleure compréhension des migrations dans les cas de forage pétrolier au fond des océans et d'autres activités du même genre?

M. Paradis : Nous travaillons sur cette question. Cette année, nous allons procéder à une étude des bruits marins et de leurs effets sur les organismes marins. Comme je l'ai indiqué, nous avons procédé à de multiples études des effets des tests sismiques sur les animaux. Le bruit a non seulement pour effet de les rediriger vers d'autres zones, mais il pourrait être aussi à l'origine d'un modèle de perturbation. Il pourrait par exemple toucher leur cycle normal de reproduction. Nous disposons de résultats de recherche et de rapports sur ces questions.

Il y a deux ans, nous avons procédé à un examen complet dans le cadre duquel des spécialistes du monde entier ont examiné les effets des essais sismiques. Les Américains ont consacré beaucoup de temps à faire des mesures au moyen de sonars. Nous envisageons de procéder à un autre examen cette année ou l'année prochaine. Cette année, nous allons étudier les effets de la navigation, c'est-à-dire des bruits des navires sur les comportements des mammifères marins.

Nous savons que les bruits générés par toutes les activités de développement dans cette région peuvent avoir des effets sur la distribution des populations et sur leur comportement au moment de l'accouplement ou de la reproduction.

Mme Wheatley : Dans la plupart des cas, nous ne voulons en rien modifier le comportement des animaux. Il y a cependant eu des travaux dans ce domaine. Vous en entendrez probablement parler lorsque vous serez dans l'Ouest de l'Arctique, dans les lacs esquimaux près de Tuktoyaktuk où des bélugas ont été pris au piège pendant un certain nombre d'années, mais ont fini par en trouver la sortie en suivant un chenal compliqué, tout en ayant de la difficulté à en sortir parce que les eaux n'en étaient pas assez profondes à l'embouchure. L'eau gèle à cet endroit et les bélugas sont piégés. On a cherché avec les collectivités locales des moyens de dissuader les bélugas d'entrer dans les lacs esquimaux. Cela a donné d'assez bons résultats l'an dernier.

C'est le seul type d'activité dont j'ai entendu parler pour essayer de rediriger ou d'interrompre les déplacements d'une espèce.

M. Paradis : Si cela intéresse le sénateur Watt, nous avons procédé à un examen des effets des essais sismiques sur les mammifères marins et sur d'autres organismes. L'an dernier, la Direction de la gestion de l'habitat du poisson du MPO a été

Some people claim that the cold water or the impact of noise, sounds and waves can be more important on northern organisms. I can ensure you receive copies of that report.

Senator Cook: I am the bad girl who opened the map.

I am preoccupied with the point where we will set standards for the changing of ballast. Will that point be in international waters or Canadian waters?

I know it is not your responsibility. I believe I heard you say that it is the responsibility of Transport Canada. If we, together, were charged with this responsibility tonight, where would you advocate dumping and filling up as vessels proceed through the Arctic?

I live in Newfoundland and Labrador. I want to see it happen far in advance of when they reach my Labrador coast. It is clear on the western end of the Arctic, but it is not as clear on the eastern end. The map does not show me an international boundary. If we are not to repeat the same mistakes that we made with the Great Lakes and the zebra mussel — where it is too late now — we will have to set a standard and enforcement. I want your comments on that issue although I know it is not your mandate.

Ms. Breton: The Ocean Health Initiative, as was said before, provided investment for pollution prevention. The Ocean Health Initiative is approximately 22 specific projects for which DFO, Environment Canada, Transport Canada and Indian and Northern Affairs Canada receive money.

Transport Canada receives money for the enforcement of ballast water regulations. The department received money for pollution prevention surveillance; pollution prevention — outfitting, so enforcement; Arctic international marine shipping assessment; and pollution prevention assessment on ship waste reduction.

This work is going on within that program. That ought to give you at least a little sense of comfort that there is work in progress and investment in the direction that you are highlighting.

In terms of science and boundaries on maps, I do not know if Mr. Paradis has more specifics.

Mr. Paradis: Yes, I do. I do not think the international convention has been ratified. There is a complex mix where they needed a certain number of countries that represented a certain proportion of the population. Nevertheless, Transport Canada has moved forward with a Canadian regulation that is totally in line with the international one, so we are ahead of the game on that issue.

invitée à réaliser une étude spéciale des comportements nordiques. Certains prétendent que les eaux froides se prêtent à une amplification des effets du bruit, des sons et des ondes sur les organismes nordiques. Je vais veiller à ce que vous receviez une copie de ce rapport.

Le sénateur Cook : C'est moi la méchante qui ait regardé la carte des pirates.

Je suis préoccupée par l'endroit où nous allons faire procéder obligatoirement à l'échange des eaux de ballast. Ce point sera-t-il situé dans les eaux internationales ou dans les eaux canadiennes?

Je sais que cela ne relève pas de votre responsabilité. Je crois vous avoir entendu dire que c'est du domaine de Transports Canada. Cependant, si nous devons tous ensemble ce soir assumer cette responsabilité, où seriez-vous partisans de faire procéder à la vidange et au remplissage des ballasts des navires dans l'Arctique?

Je vis à Terre-Neuve-et-Labrador. Je veux que cela se fasse loin, avant que les navires ne parviennent sur mes côtes du Labrador. Les choses sont claires dans l'ouest de l'Arctique, mais il n'en est pas de même dans l'est. Je ne vois pas sur la carte la limite des eaux internationales. Si nous voulons éviter de faire les mêmes erreurs que nous avons faites dans les Grands Lacs avec la moule zébrée, qu'il est trop tard pour corriger maintenant, nous devons définir une norme et veiller à son application. Je tiens à entendre vos commentaires sur cette question, même si je sais bien que cela ne relève pas du mandat de votre ministère.

Mme Breton : Comme nous l'avons rappelé précédemment, le programme de la Santé des océans permet d'investir pour prévenir la pollution. Ce programme regroupe environ 22 projets précis pour lesquels le MPO, Environnement Canada, Transports Canada et Affaires indiennes et du Nord Canada se voient attribuer des budgets.

Transports Canada reçoit des fonds pour l'application de la réglementation sur l'échange des eaux de ballast. Il dispose de budgets pour surveiller la prévention de la pollution, faire cette prévention avec l'équipement nécessaire, appliquer la réglementation en la matière, évaluer le trafic maritime international dans l'Arctique et évaluer dans quelle mesure la stratégie de réduction des déchets provenant des navires est efficace.

Ce travail est réalisé dans le cadre de ce programme. Cela vise, pour le moins, à vous permettre d'être assurés que les travaux dans ce domaine progressent et que des investissements sont faits dans le but de résoudre les problèmes que vous mentionnez.

En ce qui concerne les sciences et l'indication des limites des eaux sur les cartes, je ne sais pas si M. Paradis peut vous fournir des renseignements plus précis.

M. Paradis : Oui, je le peux. Je ne crois pas que la convention internationale ait été ratifiée. Pour qu'elle le soit, il faut réunir un ensemble de conditions complexes avec la signature d'un certain nombre de pays représentant une proportion donnée de la population. Cela n'a pas empêché Transports Canada d'aller de l'avant en adoptant une réglementation canadienne qui est totalement conforme à la réglementation internationale, ce qui fait que nous sommes en avance dans ce domaine.

In the last couple of months, we have mapped the zones around Newfoundland where ballast water operations should take place. I can ensure that we table a copy of the report with this committee so that you can see which zones have been identified. About two years ago, we mapped the ballast zones around the Eastern Scotian Shelf, on the West Coast and in the Great Lakes, but we did not have all the information required to map the zones around Newfoundland. However, it has been completed this year for sure. We can deliver those reports to you.

Senator Cook: That is fine and thank you very much but, at some point in time, that vessel coming in will need a copy of that manual to know what the guidelines are, and how they are to manage their ballast. How do they obtain that information?

Mr. Paradis: Usually, Transport Canada informs the mariners of where they should dump the ballast and then the Coast Guard also has roles to inform people.

Senator Cook: That is the issue I am trying to get at. Will the Coast Guard play a pivotal role in this matter?

Mr. Paradis: I can verify that. We, in science, prepare the reviews and deliver advice, and the reviews and advice are taken up by the regulator, which is Transport Canada in this case. The beauty of this issue is that we have been working closely. I chaired a meeting two years ago where we decided on three zones, and Transport Canada was present in the room. By the end of the meeting, they had a policy meeting to write the regulation.

My feeling is that they should already be in motion to establish the Newfoundland zone, based on the advice we provided. We can follow up and give you the information. We have been working closely; it is probably one of the most significant issues. We know, for instance, that ballast water is the largest pathway of introduction. If we do not stop it before it comes in, our chances to control are limited.

Senator Cook: Thank you for that information. I am less concerned about my home province than I am of this massive land to the north of us that no one seems to be totally responsible for; responsibility is fragmented. That piece concerns me more than anything.

Mr. Paradis: I know we conducted the risk assessment of the northern area so we have provided Transport Canada with advice on what should be done to protect that area. I do not know the intricacies of the government in the North, as you mentioned earlier, but progress is being made in terms of finding out where the less significant areas for impact are for those operations to take place.

Au cours des derniers mois, nous avons cartographié les zones dans lesquelles il serait possible de procéder aux échanges d'eaux de ballast dans la région de Terre-Neuve. Je vais veiller à vous faire parvenir une copie de ce rapport à ce comité pour vous permettre de voir quelles zones ont été relevées. Il y a environ deux ans, nous avons cartographié les zones situées dans l'est du plateau néo-écossais, sur la côte Ouest et dans les Grands Lacs, mais nous n'avions pas alors l'information nécessaire pour cartographier les zones dans la région de Terre-Neuve. Ce travail a toutefois été terminé cette année. Nous pouvons vous remettre ces rapports.

Le sénateur Cook : C'est très bien et je vous en remercie, mais il faudra bien à un moment donné que les navires arrivant sur nos côtes aient à bord une copie de ce manuel pour connaître les lignes directrices et pour savoir comment ils doivent gérer leurs eaux de ballast. Comment se procureront-ils cette information?

M. Paradis : En règle générale, Transports Canada informe les marins de l'endroit où ils doivent vidanger leurs ballasts. Ce rôle d'information incombe également à la Garde côtière.

Le sénateur Cook : C'est la question sur laquelle je veux attirer votre attention. La Garde côtière jouera-t-elle un rôle important dans ce domaine?

M. Paradis : Je peux le vérifier. Nous, les scientifiques, nous procédons aux examens et remettons des conseils, qui sont ensuite utilisés par les responsables de la réglementation, soit Transports Canada dans ce cas-ci. Ce qui est bien à ce sujet est que nous avons collaboré étroitement. J'ai présidé il y a deux ans une réunion au cours de laquelle nous nous sommes entendus sur trois zones, et les représentants de Transports Canada étaient présents. À la fin de la réunion, ils avaient déjà planifié une réunion de politique pour rédiger le règlement.

Je pense qu'ils doivent déjà avoir commencé à travailler à la mise en place de la zone de Terre-Neuve, sur la base des conseils que nous leur avons fournis. Je peux vérifier auprès d'eux et vous faire part de leur réponse. Nous avons collaboré étroitement avec eux; c'est probablement l'une des questions les plus importantes. Nous savons, par exemple, que les eaux de ballast sont la principale voie d'introduction des espèces envahissantes. Si nous ne nous en débarrassons pas avant qu'elles n'arrivent dans nos eaux, nos chances de parvenir à les contrôler sont réduites.

Le sénateur Cook : Je vous remercie de ces renseignements. Je suis moins préoccupée par la situation dans ma province que par celle qui prévaut dans les immenses territoires du Nord dont personne ne semble être totalement responsable. Les responsabilités semblent très fragmentées dans cette région. C'est ce qui me préoccupe plus que toute autre question.

M. Paradis : Je sais que nous avons procédé à l'évaluation des risques dans la zone nordique, et que nous avons donc informé Transports Canada de ce qu'il faudrait faire pour protéger cette région. Je n'ai pas une très bonne connaissance de toutes les subtilités des responsabilités gouvernementales dans le Nord, que vous avez évoquées précédemment, mais nous avons réalisé des progrès pour déterminer les endroits où les répercussions de ce type d'activités seraient les moins dommageables.

The Chair: One recommendation that we made, of course, was for a new Department of the Arctic to bring things together. You are right: The jurisdictions are all over the place. That was one of the recommendations in our report.

We have gone on for an hour and a half and I want to thank you very much for coming and for being helpful. We are going to the Western Arctic, as you know, and we need information. We need questions first. I think we discovered some questions tonight, and we received some answers.

(The committee adjourned.)

Le président : L'une des recommandations que nous avons faites en la matière était bien sûr de créer un nouveau ministère de l'Arctique pour regrouper toutes ces responsabilités. Vous avez tout à fait raison : les pouvoirs administratifs sont très fractionnés dans cette région. C'était l'objet de l'une des recommandations de notre rapport.

Cela fait maintenant une heure et demie que nous sommes réunis et je tiens à vous remercier infiniment d'être venus et de nous avoir été aussi utiles. Comme vous le savez, nous allons nous rendre dans l'Ouest de l'Arctique et nous avons besoin d'informations. Nous devons d'abord trouver les questions à poser. Je crois que nous en avons trouvé quelques-unes ce soir et que vous nous avez donné des réponses.

(La séance est levée.)

Senate



Sénat

CANADA

NUNAVUT MARINE FISHERIES: QUOTAS AND HARBOURS

Report of the

**Standing Senate Committee on
Fisheries and Oceans**

The Honourable William Rompkey, P.C.
Chair

The Honourable Ethel M. Cochrane
Deputy Chair

June 2009

Ce rapport est aussi disponible en français

.....

Available on the Parliamentary Internet:

www.parl.gc.ca

(Committee Business — Senate — Reports)
40th Parliament — 2nd Session

MEMBERSHIP

The Honourable William Rompkey, P.C., *Chair*

The Honourable Ethel M. Cochrane, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Willie Adams
Joan Cook
James Cowan
Elizabeth Hubley
Janis G. Johnson

Michael L. MacDonald
Fabian Manning
Nancy Greene Raine
Fernand Robichaud, P.C.
Charlie Watt

Ex-officio members of the committee:

The Honourable Senators James Cowan (or Claudette Tardif)
Marjory LeBreton, P.C. (or Gerald J. Comeau)

Other Senators who have participated on this study:

The Honourable Senators Baker, Campbell, Comeau, Eyton, Gill, Gustafson and Meighen.

Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament:

Claude Emery, Analyst

Senate Committees Directorate:

Danielle Labonté, Clerk of the Committee
Louise Archambeault, Administrative Assistant

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, March 12, 2009:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Comeau moved, seconded by the Honourable Senator Cowan:

That the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans be authorized to examine and to report on issues relating to the federal government's current and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans;

That the papers and evidence received and taken and work accomplished by the committee on this subject since the beginning of the First Session of the Thirty-ninth Parliament be referred to the committee;

That the committee report from time to time to the Senate but no later than June 30, 2010, and that the Committee retain all powers necessary to publicize its findings until December 31, 2010.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

NUNAVUT MARINE FISHERIES: QUOTAS AND HARBOURS

**THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON FISHERIES AND OCEANS**

CONTENTS

	Page
ACRONYMS	i
PREFACE	ii
LIST OF RECOMMENDATIONS	iv
FOREWORD	vi
INTRODUCTION	1
OVERVIEW OF COMMERCIAL MARINE FISHERIES	4
THE NWMB’S NEW ALLOCATION POLICY	12
MAIN ISSUES AND THEMES	15
A. Community-Based Fisheries	15
B. Harbour Infrastructure	18
C. Nunavut’s Share of Adjacent Resources	26
D. Scientific Research and Monitoring	31
CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS	36
WITNESS LIST	40
APPENDICES	
APPENDIX 1 – Outline of the Fisheries Management Framework and the NLCA	43
APPENDIX 2 – Principles Guiding the NWMB’s Allocation Policy for Commercial Marine Fisheries	46

ACRONYMS

ASEP – Aboriginal Skills and Employment Partnership

BFC – Baffin Fisheries Coalition

CCG – Canadian Coast Guard

CEAA – Canadian Environmental Assessment Agency

DFO – Department of Fisheries and Oceans

EFF – Exploratory Fisheries Fund

FAC – Fisheries Advisory Committee

HTA – Hunters and Trappers Association

HTO – Hunters and Trappers Organization

ITK – Inuit Tapiriit Kanatami

MOU – Memorandum of Understanding

NAFO – Northwest Atlantic Fisheries Organization

NLCA – Nunavut Land Claims Agreement

NSA – Nunavut Settlement Area

NTI – Nunavut Tunngavik Incorporated

NTK – Nunavuummi Tasiujarjuamiuguqatigiit Katutjiqatigiingit

NWMB – Nunavut Wildlife Management Board

QC – Qikiqtaaluk Corporation

RWO – Regional Wildlife Organization

SFA – Shrimp Fishing Area

TAC – Total Allowable Catch

PREFACE

On 21 November 2007, the Senate of Canada authorized the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans (the Committee) to examine and report on issues relating to the federal government's current and evolving policy framework for managing Canada's fisheries and oceans. The Senate also passed a motion that allowed the papers and evidence gathered at hearings held during the previous session of Parliament to be referred to the Committee.

In May and June 2007, the Committee had previously heard in Ottawa from:

- the Nunavut Department of Economic Development and Transportation (the territorial agency then responsible for fisheries and economic development);*
- the Nunavut Wildlife Management Board (the main instrument of wildlife management, including the fishery);
- Nunavut Tunngavik Incorporated (the Inuit organization that represents the Inuit for all purposes relating to the Nunavut Land Claims Agreement); and
- the Department of Fisheries and Oceans (the federal government agency responsible for managing marine resources).

Beginning on 6 December 2007, and in keeping with its order of reference, the Committee held public hearings in Ottawa to better understand the issues at hand. An interim report *The Coast Guard in Canada's Arctic* – work in progress based on evidence gathered in Ottawa from 5 February 2008 to 15 May 2008 – was tabled on 23 June 2008. The northern perspective on issues still needed to be fully heard and considered, however.

During the first week of June 2008, the Committee travelled to Nunavut where turbot and northern shrimp support commercial marine fisheries in Canada's northern waters. Public hearings were conducted in Iqaluit on 2 June, and in Pangnirtung on 5 June 2008. Both these meetings concluded with an open-mike session to hear from members of the public.

Committee members were also briefed as part of fact-finding work by staff at the Canadian Coast Guard and Marine Communications and Traffic Services facility in Iqaluit. In addition, they met with representatives of the communities of Resolute Bay, Arctic Bay, Pond Inlet and Qikiqtarjuaq, and visited the port facility at Nanisivik where construction of a new Canadian Forces naval docking and refuelling facility is to begin in 2010.

* The Nunavut Department of the Environment is the territorial department currently responsible for fisheries.

Through skilled interpreters, the Committee was able to work in English, French, and Inuktitut throughout its stay in Nunavut. Topics of particular interest to Committee members were the role of the Canadian Coast Guard, the Nunavut marine commercial fisheries, sovereignty, and climate change.

The Committee's work was considerably delayed with the dissolution of the Thirty-Ninth Parliament in September 2008 and the federal election on 14 October, and with the dissolution of the Fortieth Parliament in December 2008.

LIST OF RECOMMENDATIONS

Recommendation 1:

The Committee recommends that the Government of Canada move forward to develop and implement, in collaboration with the Government of Nunavut, the harbour development plan recommended by the DFO–Nunavut Harbours Working Committee in its 2005 *Nunavut Small Craft Harbours Report*. (See pages 18-26 and 37-38.)

Recommendation 2:

The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans continue to assign 100% of the NAFO Division 0A turbot allocation to Nunavut. (See pages 4 and 38.)

Recommendation 3:

The Committee recommends that, in NAFO Division 0B, the Department of Fisheries and Oceans continue its policy that no new access to 0B turbot be given to non-Nunavut interests until Nunavut has achieved a level of access to adjacent marine resources comparable to levels of access enjoyed by other coastal jurisdictions in their adjacent fisheries. (See pages 26-31 and 38.)

Recommendation 4:

The Committee recommends that the Minister of Fisheries and Oceans put in place a policy giving Nunavut stakeholders the right of first refusal to purchase, at a competitive rate, all fishery quotas in Nunavut's adjacent waters that are transferred or sold. (See pages 27-29 and 39.)

Recommendation 5:

The Committee recommends, as a general principle, that Inuit Qaujimagatuqangit, as an indispensable complement to scientific knowledge, always be given full consideration in fisheries decision-making. (See pages 33, 37 and 39.)

Recommendation 6:

The Committee recommends that, with respect to the Eastmain-1-A and Rupert Diversion Project, the Minister of Fisheries and Oceans indicate when and how the research and monitoring program outlined by the 2006 Federal Review Panel in Recommendation 34 will be implemented. (See pages 34-35 and 39.)

Recommendation 7:

The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans substantially increase its funding for exploratory research in Nunavut's adjacent waters, and that it commit to a multi-year, multi-species research program. (See pages 31-33, 36-37 and 39.)

Recommendation 8:

The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans assess the impact of all vessel activity on whales and in concert with the Nunavut Wildlife Management Board, develop protective management measures, such as vessel exclusion zones at certain times of the year. (See pages 33 and 39.)

FOREWORD

In Nunavut, small-boat, community-based fishing shows great potential. Nunavummiut are keenly interested in exploratory work to develop commercial fisheries for as yet undiscovered stocks near their communities. The goal of expanding sustainable fisheries in the North should be further pursued not only to take advantage of emerging opportunities and to generate much-needed economic and social benefits, but also as a means to demonstrate Canada's exercise of sovereignty and jurisdiction. Ongoing fisheries research is therefore essential to identify and develop new fishing opportunities and to manage and sustain marine resources in the long term.

Significantly, the Nunavut Wildlife Management Board has revised its framework for allocating commercial fish quotas in Nunavut to make it more objective, fair, transparent and accountable, and to achieve a balance between inshore (small-boat) and offshore sectors. Nunavummiut appear to have moved forward on matters over which Nunavut has control, but the same cannot be said for the Department of Fisheries and Oceans (DFO).

Nunavummiut are a maritime people dependent on the sea and its resources. But despite their connection to the sea, Nunavut is the only jurisdiction in Canada with no small craft harbours, typical in other regions to support of commercial fisheries and other marine activities. Public investments in port-related infrastructure are urgently needed to enable the territory to catch up with the rest of Canada and to strengthen the foundation of its fishing industry, particularly the small-boat sector.

Across Canada, DFO maintains nearly 1,000 fishing harbours, but in Nunavut there are none. The exception is a small craft harbour promised in the February 2008 federal budget for the community of Pangnirtung in three years' time, which falls short of a report produced by a joint Department of Fisheries and Oceans–Nunavut Harbours Working Committee in November 2005 which determined that harbours were warranted in seven communities to facilitate commercial fisheries and to support other regional interests.

In Nunavut, the Committee heard a great deal of dissatisfaction and frustration with the territory's share of adjacent marine fishery resources. The term "adjacency" is generally understood to mean that priority of access should be given to those interests closest to the resource. Nunavut's share of 0B turbot – 27.3% – remains unchanged since the late 1990s, and the territory's access to shrimp is 31.45%. Nunavummiut view their allotment as disproportionately small and unfair compared with other regions in Canada, and the Committee

agrees: Nunavut's share of adjacent fish stocks should be comparable to levels of access enjoyed by provinces in the Atlantic fishery, which means having access to 80–95% of fish in adjacent waters.

The Committee appreciates the great hospitality we experienced in Nunavut. We went to Nunavut to listen. The Committee was impressed by the deep passion shown by participants in our study whose voices need to be heard. We hope our report will aid in that effort.

William Rompkey, P.C., Chair

NUNAVUT MARINE FISHERIES: QUOTAS AND HARBOURS

INTRODUCTION

The people who inhabit the North are the human dimension of Canada's sovereignty in the Arctic. Nunavut faces significant challenges in the promotion of economic and social development, one of the Northern Strategy's four priorities. Commercial fisheries are one of the territory's best opportunities for economic growth and independence

Nunavummiut view economic development as a critical aspect of Canada's Arctic sovereignty. The Honourable Olayuk Akesuk, Nunavut's then Environment Minister, for example, argued that more fisheries-related employment needs to be created for northern residents in order for Canada to maintain a sustainable presence in the region.⁽¹⁾ John Amagoalik, who is often called "the Father of Nunavut," likened the situation in many small Nunavut communities to Third World conditions.⁽²⁾

John Merritt, Senior Policy Advisor for Inuit Tapiriit Kanatami (ITK),⁽³⁾ pointed out in his presentation to the Committee that Canada's sovereignty in the Arctic is a function not only of military and diplomatic approaches and activities, but also of the effectiveness of social policies. In a related vein, the three territorial premiers released *A Northern Vision: A Stronger North and a Better Canada* in 2007; this document acknowledged that "the most powerful expression of sovereignty is the existence of strong and healthy northern communities."⁽⁴⁾

Recent census data, however, continue to show significant socio-economic gaps between Inuit and other Canadians.

Inuit experience indicators of well-being that are well below national norms. For example, 31% of Canada's Inuit lived in crowded dwellings in 2006,⁽⁵⁾ compared to 3% of the non-Aboriginal population in Canada. The estimated life expectancy for Inuit in 2001 was 63 years for men and 72 years for women; for the total Canadian population, it was 77 years for

(1) The Hon. Olayuk Akesuk, Nunavut Minister of the Environment, *Committee Proceedings*, 2 June 2008.

(2) John Amagoalik, *Committee Proceedings*, 2 June 2008.

(3) ITK is the national voice of Canada's Inuit and represents Inuit living in Nunatsiavut (Labrador), Nunavik (Northern Quebec), Nunavut, and the Inuvialuit region of the Northwest Territories.

(4) "Territorial Premiers Release Shared Vision for Canada's North," News release, 26 May 2007, <http://www.anorthernvision.ca/>.

(5) In Nunavut, the rate was 39%; in Nunavik it was 49%.

men and 82 years for women.⁽⁶⁾ A particularly striking aspect of the Inuit population (Canada's fastest-growing population) is its youth: in 2006, the median age was 22 years, compared with 40 years for non-Aboriginal people. The cost of living in the North is the highest in North America.⁽⁷⁾ Unemployment and underemployment in turn exacerbate a host of social problems.

In the case of Nunavut, the largest employer is government; the territorial government has no control over resource royalties;⁽⁸⁾ and the economy is heavily dependent on public-sector spending financed by federal government fiscal transfers.⁽⁹⁾ Given the region's remoteness, the small size of its settlements, and its harsh environmental and physical conditions, Nunavut's economic options are limited. Marine transportation is available only on a seasonal basis, and the high cost of shipping adds to the cost of fuel and building materials. The territory encompasses approximately 1.9 million square kilometres, or one-fifth of Canada's land mass. There are no roads connecting communities, which are strung along the coast of the Arctic Ocean, Hudson Bay and the North Atlantic Ocean. Food and most consumables are transported by air, which adds considerably to the cost of living.

In 2003, the *Nunavut Economic Development Strategy* concluded that the territory's economy lagged behind other jurisdictions in Canada. In setting out a broad strategic direction and priorities over a 10-year time frame, the following five principles were accepted and put forward by more than 25 groups of territorial organizations:

- cultural integrity: preserving the primary relationships and values that come from Inuit Qaujimaqatuqangit [traditional Inuit knowledge];
- determination and realism: recognizing [Nunavut's] limits and building on strengths;

⁽⁶⁾ Reported in Statistics Canada, *Aboriginal Peoples in Canada in 2006: Inuit, Métis and First Nations, 2006 Census*, Catalogue No. 97-558-XIE.

⁽⁷⁾ *Northern Connections: A Multi-Modal Transportation Blueprint for the North*, February 2008, p. 12.

⁽⁸⁾ On 5 September 2008, the Government of Nunavut, NTI and the federal government signed the Nunavut Devolution Negotiation Protocol, which establishes a process for negotiating the transfer of responsibilities over lands and resources from the federal government to the territory. INAC, "Speaking Notes: The Honourable Chuck Strahl, PC, MP Minister of Indian Affairs and Northern Development and Federal Interlocutor for Métis and Non-status Indians at the Signing of the Nunavut Devolution Negotiation Protocol," 5 September 2008, <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/spch/2008/sept05-eng.asp>.

⁽⁹⁾ The public sector accounts for approximately 30% of territorial wage earners, compared with the Canadian average of 6%. Government of Nunavut, Department of Finance, *Budget 2008: Supplementary Documents*, 20 February 2008, p. 8.

- community control: placing control of economic development in the hands of community members;
- cooperation and coordination: integrating economic development activities with community efforts in the areas of community wellness, community learning and community governance; and
- sustainability: building sustainable economies to benefit future generations.⁽¹⁰⁾

The development strategy, which was frequently mentioned at our meetings, identified the commercial fishery as one of the primary sectors for development and a key growth area in Nunavut's future economy. A number of challenges and obstacles, however, limit the territory's ability to fully develop its potential. In this regard, several studies and consultations have been conducted since the strategy's release in 2003, and since the Committee last examined the Nunavut fishery in 2003–2004.⁽¹¹⁾ These include:

- the March 2005 *Nunavut Fisheries Strategy*, the territory's guide for the successful development of the fishing industry (released in May 2005) by the Government of Nunavut and Nunavut Tunngavik Incorporated (NTI)⁽¹²⁾ following a consultation process initiated in the winter of 2004;⁽¹³⁾
- the November 2005 *Nunavut Small Craft Harbours Report*, developed by an intergovernmental DFO–Nunavut Harbours Working Committee, which supported the Nunavut government's request for fishing harbour infrastructure in seven communities;
- the 2006 *Organizational and Performance Review of Nunavut's Offshore Fishing Industry*, an independent study commissioned by the Government of Nunavut to assist in policy and program development, strategic planning and investment decisions;⁽¹⁴⁾ and

⁽¹⁰⁾ *Nunavut Economic Development Strategy: Building a Foundation for the Future*, June 2003, pp. vi-vii.

⁽¹¹⁾ Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans, *Nunavut Fisheries: Quota Allocations and Benefits*, April 2004, <http://www.parl.gc.ca/37/3/parlbus/commbus/senate/com-e/fish-e/rep-e/01apr04-e.pdf>.

⁽¹²⁾ NTI's mission is to foster Inuit economic, social and cultural well-being through the implementation of the Nunavut Land Claims Agreement.

⁽¹³⁾ The strategy outlines six core objectives: science and conservation; organizational capacity and governance; access and allocation; labour and market development and training; infrastructure; and funding and revenue generation.

⁽¹⁴⁾ The review echoed the key elements championed in the Senate Committee's 2004 report on *Nunavut Fisheries*. Michael d'Eça, Legal Advisor, Nunavut Wildlife Management Board, *Committee Proceedings*, 10 May 2007.

- the Nunavut Wildlife Management Board's (NWMB) new *Allocation Policy for Nunavut's Commercial Marine Fisheries*, developed in conjunction with the Nunavut government and industry stakeholders and currently being implemented.

OVERVIEW OF COMMERCIAL MARINE FISHERIES

Marine resources have always had a significant role in the traditional Inuit subsistence diet, but commercial fishing is a relatively new activity. Nunavummiut have nonetheless gained a great deal more experience, and they are serious about being involved in the fishery, which has seen major growth in recent years.

Two species support northern commercial marine fisheries: turbot (also known as Greenland halibut), and northern shrimp (or pink shrimp). The landed value for shrimp in Nunavut was approximately \$2.9 million in 2005; for turbot, the catch was worth \$35.2 million in 2006, an increase of almost 50% over the previous year arising from increased quotas and strong markets.⁽¹⁵⁾

In Division 0A (or "0A") – the northernmost half of the Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO) Subarea 0 (see Map 1) – turbot quotas expanded rapidly in recent years. From 1996 to 2000, exploratory fishing allowed an annual harvest of up to 300 tonnes. During this period, DFO's fishing plan provided that 50% of any increase in the Subarea 0 turbot Total Allowable Catch (TAC) would go to Nunavut interests. In August 2000, the Minister of Fisheries and Oceans announced that the fishery would be managed as a separate unit in 2001, and that Nunavut would receive the entire 0A quota. A 3,500-tonne annual exploratory quota was set that year; this was increased to 4,000 tonnes in 2002 and to 4,400 tonnes for the years 2003 through 2005.

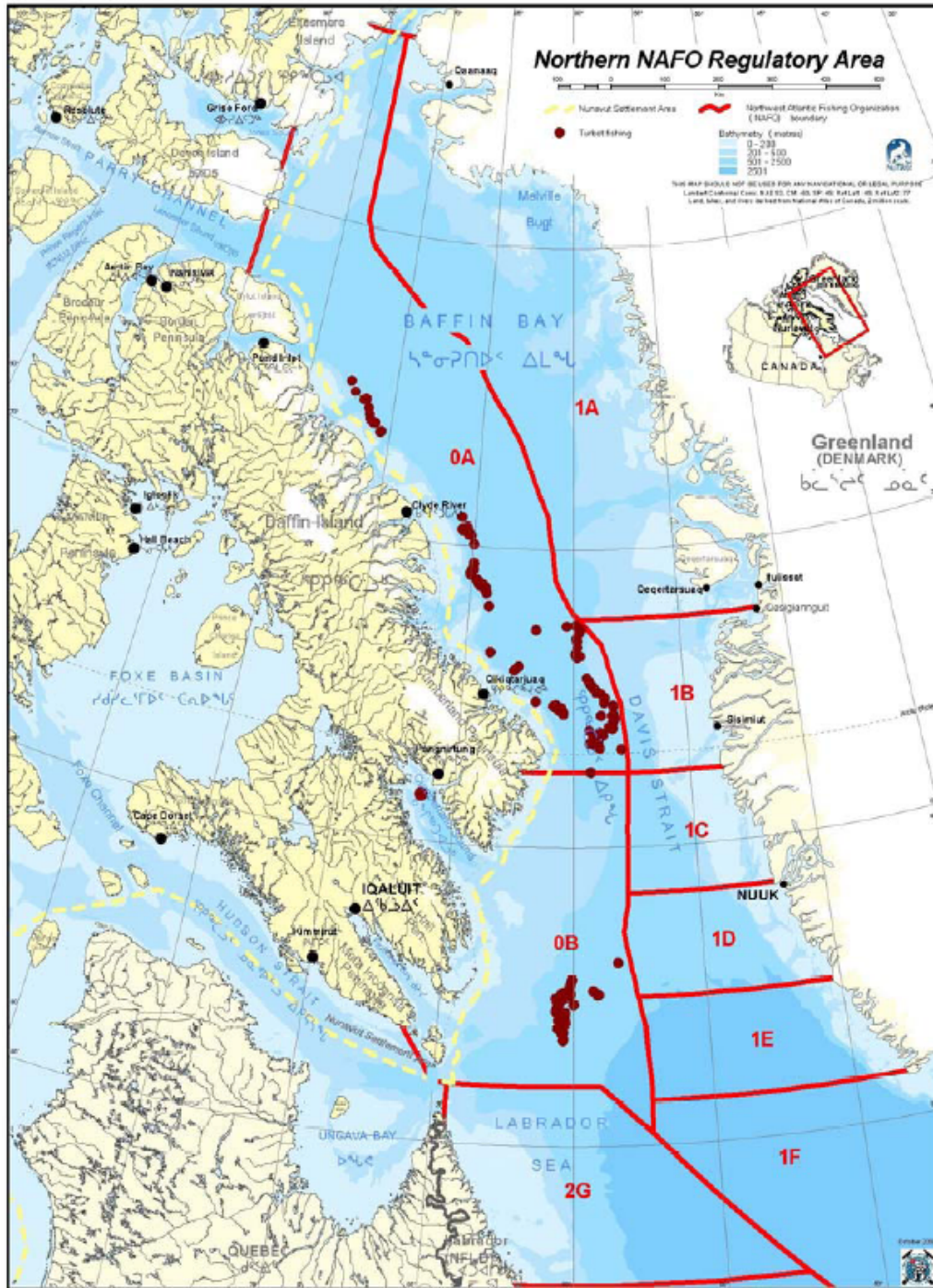
For 2006, NAFO's Scientific Council recommended a 5,000-tonne increase in the regional allowable catch (in NAFO Divisions 0A, 1A offshore and 1B). As a result of a 50% sharing arrangement with Greenland, Canada receives half of the recommended overall quota of 13,000 tonnes, or 6,500 tonnes.

In Division 0B (or "0B") – south of Division 0A in Davis Strait – the turbot fishery has a longer history and fishing season, and is more economically viable than in 0A. Before the late 1990s, with the exception of a small under-the-ice inshore fishery in Cumberland Sound and exploratory fishing, virtually all catches took place in 0B. Today, the fishery consists of a Canadian quota of 5,500 tonnes split between Nunavut and fishing interests in the Atlantic provinces.⁽¹⁶⁾

⁽¹⁵⁾ Nunavut Department of Finance, *Budget 2007, Fiscal and Economic Outlook*, March 2007, p. A10. Data for Nunavut fisheries are not readily available.

⁽¹⁶⁾ A separate 500-tonne inshore quota was established in Cumberland Sound in December 2004 (the Pangnirtung community harvest).

Map 1 – NAFO Subarea 0, Divisions 0A and 0B



Note: The dots show turbot fishing vessel positions in 2002.

Source: Canada–Nunavut Geoscience Office, Iqaluit, October 2002.

In 2008, individual quotas for turbot and shrimp were allocated to a number of Nunavut fishing interests, as shown in Table 2.

**Table 2 – Summary of Turbot and Shrimp Quotas Allocated to
Nunavut Fishing Interests in 2008**

Applicant	0A Turbot Commercial	0B Turbot Commercial	Cumberland Sound Zone NSA Turbot Exploratory	SFA 1 Shrimp Commercial	SFA 2 Shrimp Commercial	SFA 1 Shrimp Exploratory	SFA 3 Shrimp Exploratory	SFA 2, 3 or 4 Shrimp Exploratory	
	(NSA) Inside 12 mile territorial sea boundary								
	Metric Tonnes	Metric Tonnes	Metric Tonnes	Metric Tonnes	Metric Tonnes	Metric Tonnes			
Baffin Fisheries Coalition	4,700			2,421		2,000	500		
Cumberland Sound Fisheries	500	750		1,000	600				
Nattivak HTO	700	330			100				
Mittimatalik HTO		45			150				
Clyde River HTO		45			150				
Qikiqtaaluk Corporation	500	285							
Quliruaq Corp. (Amarok HTO)					350			360	
Mayukalik HTO		45			150			150	
Pangnirtung HTO			500						
Kabva Marine Ltd					125				
Aqviq Marine Ltd.					125				
6237631 Nunavut Ltd.				150					
Jencor Fisheries				150					
Inshore development	100								
Total	6,500	1,500	500	3,721	1,750	2,000	500	500	

Note: SFA = Shrimp Fishing Area; NSA = Nunavut Settlement Area.

Source: Nunavut Wildlife Management Board, 2008.

Historically, because Nunavut lacked basic infrastructure, notably fishing vessels and ports, the method of conducting the fishery and the only means available to quota-holders to generate economic returns were charter arrangements with foreign and Canadian boats.⁽¹⁷⁾ Quotas were sold “in the water” and fished by others in exchange for royalty fees and crew positions. To build harvesting capacity for turbot, the Nunavut Wildlife Management Board (the main instrument of wildlife management, including the fishery) decided, in 2001, to allocate the entire 0A quota to the Baffin Fisheries Coalition (BFC), a federally incorporated not-for-profit organization created that year, whose initial membership included hunters and trappers organizations (HTOs) and other Inuit organizations that had been involved in Nunavut’s shrimp and turbot fisheries.

The BFC created Niqitaq Fisheries Ltd. in 2003 – a wholly-owned BFC subsidiary and for-profit company with Inuit status, to own and operate fishing vessels. Royalties allowed the BFC to acquire two large offshore factory-freezer vessels, *Inukshuk I* and *Oujukoaq*. The Committee was informed that, with almost \$2 million as equity, the BFC is now in a majority ownership position with respect to the vessels.⁽¹⁸⁾ Niqitaq and foreign joint venture partners own the two vessels, which are registered in Canada (see Figure 1).⁽¹⁹⁾

The BFC’s stated goals are the development of Nunavut’s offshore turbot fishery and the maximization of benefits to Nunavummiut. Dividends in the amount of \$600,000 were said to be distributed to BFC member organizations each year – a total of \$2.4 million since 2001.⁽²⁰⁾

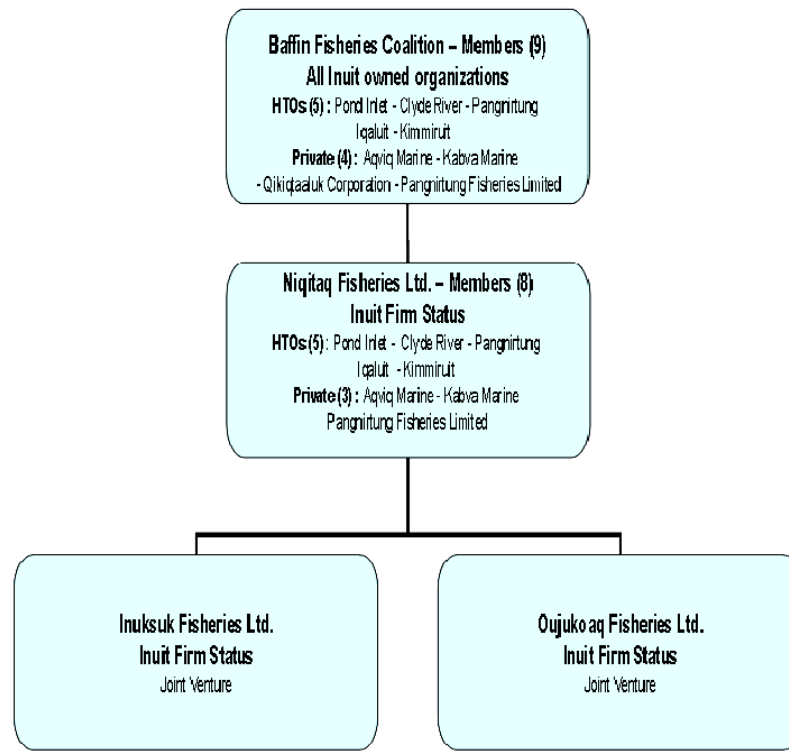
⁽¹⁷⁾ No foreign fishing vessels have been employed in Nunavut waters since 2004; all boats engaged in the fishery now sail under the Canadian flag and are chartered or owned by Nunavut interests.

⁽¹⁸⁾ BFC, Brief submitted to the Committee, 5 June 2008.

⁽¹⁹⁾ See also the BFC’s website at: http://www.bfcoalition.ca/english/org_charts.asp.

⁽²⁰⁾ Johnny Mike, Director, Baffin Fisheries Coalition, *Committee Proceedings*, 5 June 2008.

Figure 1 – BFC and Niqitaq Fisheries Ltd., Overall Organizational Structure



Source: BFC, Brief submitted to the Committee, June 2008.

With respect to this Nunavut offshore fishery,⁽²¹⁾ in March 2005 the federal government confirmed funding of \$3.2 million over three years under the Aboriginal Skills and Employment Partnership (ASEP) program to increase the skills, employment opportunities and involvement of Inuit.⁽²²⁾ With funding provided by government and industry partners, the Nunavut Fisheries Training Consortium has had a total budget of approximately \$5.4 million over four years.⁽²³⁾

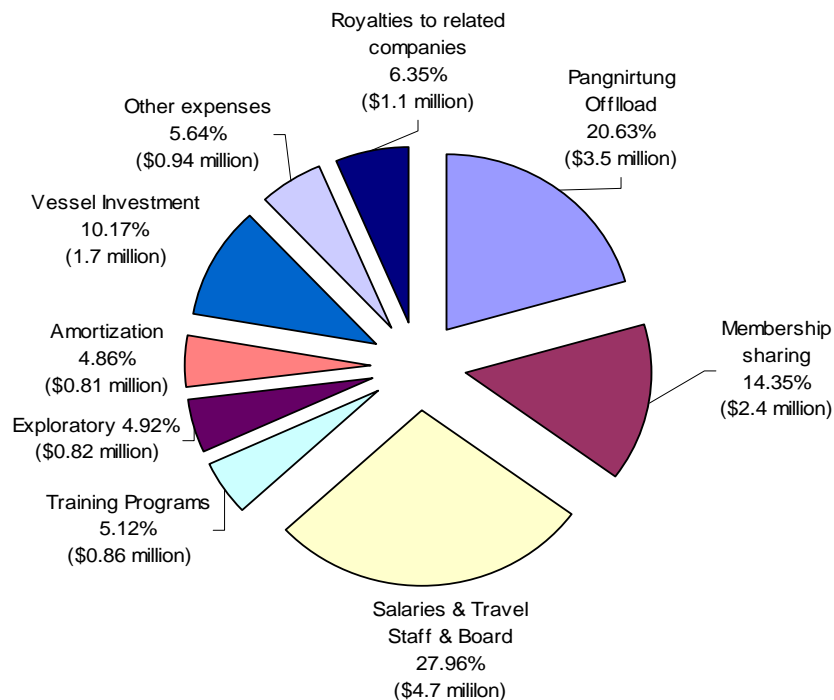
⁽²¹⁾ In Atlantic fisheries, the “offshore sector” is defined as vessels greater than 100 feet in length.

⁽²²⁾ ASEP is a national program designed to provide Aboriginal people with the skills they need to participate in economic opportunities such as northern mining, oil and gas, forestry, and hydro development projects across Canada.

⁽²³⁾ The Nunavut Fisheries Training Consortium is a partnership consisting of the BFC, NTI, the Kakivak Association, the Hunters and Trappers Association, the Nunavut departments of Environment and Education, and Nunavut Arctic College, with Human Resources and Skills Development Canada and INAC serving as ex officio partners. Human Resources and Skills Development Canada, “Government of Canada Announces Funding to Deliver Skills Development and Employment in the Nunavut Offshore Fishery,” News release, 22 March 2005. The Consortium receives funding from the Government of Nunavut, the BFC, the Kakivak Association, and INAC. In-kind support is provided by the HTOs of Nunavut. Nunavut Fisheries Training Consortium, *Annual Report 2007–2008*, p. 4.

Johnny Mike, Director of the BFC, indicated to the Committee that the coalition had spent \$860,000 on training programs since 2001 (see Figure 2). The objective of the next stage of training, he said, was to move Inuit up the ranks from the factory floor of fishing vessels to more senior technical and managerial positions.

Figure 2 – BFC Revenue Distribution, 2001–2007



Source: BFC, Brief submitted to the Committee, June 2008.

A significant development in the Nunavut fishery was the withdrawal of the Nattivak Hunters and Trappers Association of Qikiqtarjuaq from the BFC in May 2004. The HTO⁽²⁴⁾ formed Masiliit Corporation in 2005, a for-profit Inuit company with the objective of building a small-boat community fishery. Masiliit Corporation lobbied hard for a share of 0A turbot, and in June 2006 it was awarded 700 tonnes of the 2,500-tonne increase in 0A. The company employs smaller fixed-gear inshore vessels (under 100 feet) in the summer months.

In 2005, Qikiqtaaluk Corporation (QC, the economic development branch of the Baffin Island regional Inuit organization) acquired a 51% controlling interest in Qikiqtaaluk Fisheries Corporation and the factory-freezer trawler *Saputi*, with an option to buy the rest of the company over time.⁽²⁵⁾

⁽²⁴⁾ HTOs are also known as “Associations,” or HTAs.

⁽²⁵⁾ Qikiqtaaluk Corporation, Press release, 3 November 2005, <http://www.qcorp.ca/Press%20Release%20Saputi%20Nov%203%202005.pdf>.

Because the territory lacks harbour facilities, most of the turbot catch is offloaded in Greenland. A small portion of offshore-caught fish is processed onshore at a fish plant in the community of Pangnirtung, which the Committee visited in June 2008. Built in 1994 and jointly owned by the Nunavut Development Corporation (a Crown corporation of the Government of Nunavut, which holds 51% of the voting stock) and Inuit-owned Cumberland Sound Fisheries (which holds the remaining 49% of voting stock), Pangnirtung Fisheries Ltd. is Nunavut's only onshore processing facility for marine fish. Each year, the plant buys and processes Arctic char (10 tonnes, harvested locally), and turbot (300–400 tonnes) consisting mostly of fish caught by the BFC that are frozen at sea.⁽²⁶⁾ Locally caught turbot in the ice fishery are also delivered for processing in winter (about 40 tonnes, depending on ice conditions).⁽²⁷⁾

The Pangnirtung fish plant struggled financially in past years, but operations were said to be getting closer to being profitable every year.⁽²⁸⁾ Efficiency gains in production were realized with the acquisition of an automated filleting machine. The Committee learned that up to approximately 30 local people are employed for eight months or so during the year when offshore turbot is being processed. Production is shipped to markets mainly in Europe and Asia via cargo plane. Joopa Gowdluapik, Chairman of the Board of Cumberland Sound Fisheries, indicated to the Committee that the objective of keeping the plant operational is to create employment in the community.

The Pangnirtung facility, however, needs to process more turbot, according to Don Cunningham, the plant's general manager. The hope was for a summer fishery to develop in Cumberland Sound, where the annual quota is set at 500 tonnes. In this regard, the challenges were said to include finding the fish in summer, and accessing fishing vessels. As Mr. Cunningham explained:

The small boats that this community owns are just not capable of fishing in the water, in the depths where we think the turbot are, where we think they go in the summertime. We need larger boats, but they need to be boats that, down the road, are economically possible for community members or local fishermen to purchase so that they can eventually own these boats and do the fishing themselves. That is the goal of the fish plant. We do not want to be in the fishing, the harvesting side; we want to buy from fishermen.

With respect to shrimp, the region's other major commercial species, Nunavummiut have been involved in offshore fishing since the 1980s. Nunavut is allocated 31% of the shrimp available for harvest north of Quebec and Labrador in Northern Shrimp Fishing Areas (SFAs)

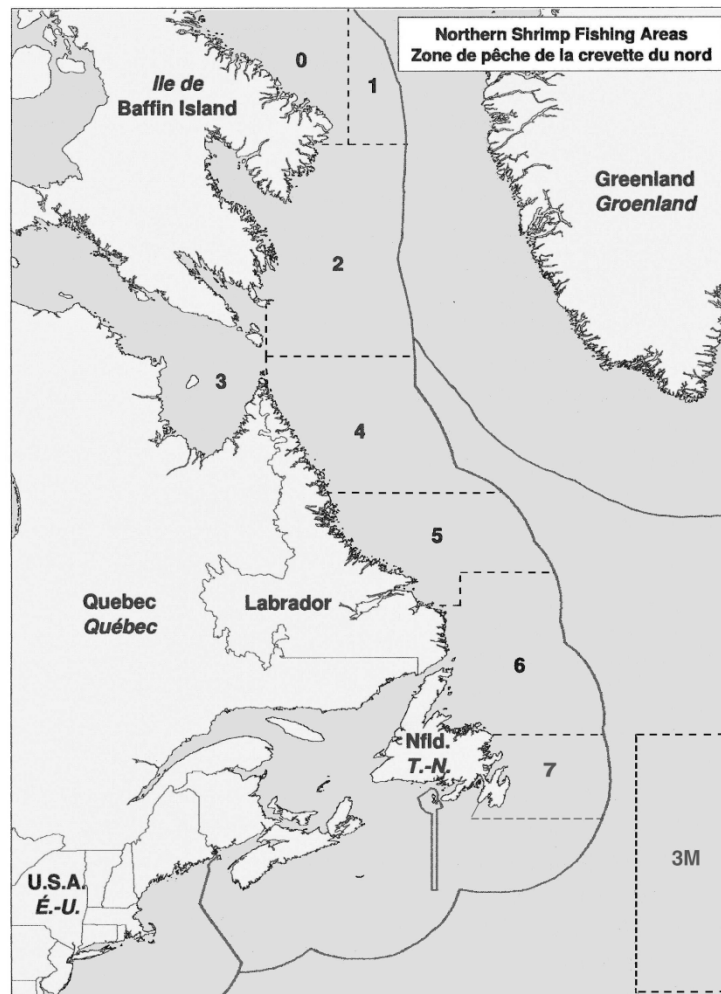
⁽²⁶⁾ According to the BFC, it has supplied almost 2,000 tonnes of turbot to the plant since 2001, at a direct cost to the BFC of \$3.5 million.

⁽²⁷⁾ Don Cunningham, General Manager, Pangnirtung Fisheries Ltd., *Committee Proceedings*, 5 June 2008.

⁽²⁸⁾ Ibid.

0, 1, 2 and 3 (see Map 2).⁽²⁹⁾ Quotas are held by several HTOs and the BFC,⁽³⁰⁾ and catches are processed and frozen on board vessels. The Committee learned that much of the shrimp resource is left in the water unharvested because of high costs and low market prices. Landings declined in 2007 to 2,666 tonnes from 4,017 tonnes in 2006.⁽³¹⁾ Mr. Mike described the BFC's allocation of shrimp in SFA 1 and SFA 2 as "worthless" "paper shrimp" that "were never meant to be fished" because of the extra travel time and high costs of harvesting on these remote northern fishing grounds.

Map 2 – Northern Shrimp Fishing Areas



Source: Department of Fisheries and Oceans.

⁽²⁹⁾ K. Burt Hunt, Regional Director, Fisheries and Aquaculture Management, Central and Arctic Region, DFO, *Committee Proceedings*, 1 May 2008.

⁽³⁰⁾ Qikiqtaaluk Corporation holds 1.5 individual quota licences out of 17 such permits issued by DFO to Atlantic fishing interests in a region extending from Baffin Bay in the north (SFA 0) to eastern Newfoundland in the south (SFA 7).

⁽³¹⁾ Government of Nunavut, Department of Finance, *Budget 2008: Supplementary Documents*, 20 February 2008, p. 9.

THE NWMB'S NEW ALLOCATION POLICY

The demand for fish quotas off Nunavut's adjacent fishing grounds exceeds the available resources. Decisions on who gets access to Canada's common-property fisheries, and how much, have direct and dramatic effects on the lives and incomes of individuals, companies, communities and whole regions. The Nunavut Wildlife Management Board's allocation policy for commercial marine fish allocations has undergone substantial changes since the Committee last reported on the fishery in 2004.

Commercial fishing off the east coast of Baffin Island takes place mostly in areas where the federal government has the primary responsibility for management. Under current policy, though not a requirement of the Nunavut Land Claims Agreement (NLCA), the federal government and the NWMB have agreed that the Board is responsible for the sub-allocation of commercial quotas (see Appendix 1 – Outline of the Management Framework and the NLCA).⁽³²⁾ This arrangement, the Committee learned, is in keeping with DFO's policy that decisions relating to the management of specific fisheries should normally be made as close to them as possible. In short, the NWMB recommends individual commercial sub-allocations to the Minister of Fisheries and Oceans according to criteria set by the Board.

In its 2004 report,⁽³³⁾ the Committee was very supportive of DFO's policy of assigning 100% of the Canadian 0A turbot quota to Nunavut (which the territory continues to receive), but was much less enthusiastic about the NWMB's decision at the time to assign the entire amount of 0A turbot to the BFC as a single unit. The decision excluded prospective individual Inuit fishermen, joint ventures and communities from entering and directly participating in the fishery.⁽³⁴⁾

In 2005, the *Nunavut Fisheries Strategy* proposed that reviews on access and allocation be conducted to ensure consistency between DFO and NWMB policies, as well as with the Strategy's overall vision. Nunavut's guide for the successful development of the fishery called for an open and transparent internal access and allocation decision-making process to

⁽³²⁾ DFO issues one groundfish licence to Nunavut; that licence is held in trust by the NWMB.

⁽³³⁾ Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans, *Nunavut Fisheries: Quota Allocations and Benefits*, April 2004.

⁽³⁴⁾ Concerns were expressed to the Committee in 2003–2004 about the direction and control of the coalition, which competed against some of its own Inuit member organizations for quotas. Some communities were hoping to develop their own fishing activities quite independently of the BFC, the organization that acted on their behalf.

ensure that quotas are “utilized in a publicly accountable manner that benefits the territory at large.”⁽³⁵⁾ The following year, in 2006, the *Organizational and Performance Review of Nunavut’s Offshore Fishing Industry* made a number of specific proposals to enhance transparency.⁽³⁶⁾

Extensive consultations were undertaken to develop the revised NWMB policy, which was said to have the backing of industry, Nunavut Tunngavik Incorporated, the Government of Nunavut, the Department of Fisheries and Oceans, and the various HTOs.⁽³⁷⁾ The new framework seeks to achieve the following overall objective: “To facilitate a co-operative, professional and diversified approach to ecosystem-based fisheries development, maintaining compliance with the principles of conservation, relying upon re-investment in the fishery by Nunavut fishers, and ensuring the wide distribution of tangible benefits to Nunavummiut.” Accordingly, the NWMB policy seeks to encourage:

- the conservation of commercial and non-commercial marine resources, and the protection of marine habitat through sustainable development and adherence to the precautionary principle;
- a balance over time between community-based inshore operations and co-operative offshore enterprises – all of which are owned and professionally operated by Nunavummiut;
- substantial re-investment of revenues received from one of Nunavut’s most valuable common property resources; and
- the creation of wealth, employment, training and educational opportunities for Nunavummiut.⁽³⁸⁾

⁽³⁵⁾ Government of Nunavut and Nunavut Tunngavik Incorporated, *Nunavut Fisheries Strategy*, 2005, p. 31.

⁽³⁶⁾ For example, the Review recommended that groups seeking quotas be required to submit detailed business plans for approval, including governance plans showing how enterprises proposed to report back to shareholders or their membership. It also proposed that annual reporting and disclosure to the NWMB be mandatory, including the disclosure of ownership, key contracts and financial statements. *Organizational and Performance Review of Nunavut’s Offshore Fishing Industry*, 2006, pp. 49–50.

⁽³⁷⁾ Michael d’Eça, *Committee Proceedings*, 2 June 2008. A first public consultation was held on 29-30 November 2006 in Iqaluit, where various draft policy documents were considered. Stakeholders were subsequently invited to submit additional written comments. A two-day public meeting took place on 12-13 June 2007 and a proposed final draft was presented to NWMB members at their December 2007 regular meeting, at which time the new policy was approved.

⁽³⁸⁾ *Allocation Policy of the Nunavut Wildlife Management Board for Commercial Marine Fisheries*, “Objective of the NWMB’s Allocation Policy,” 11 December 2007.

Michael d'Eça, the NWMB's legal advisor, provided the Committee with a very detailed description of the new, comprehensive framework in his testimony. Some key elements of the Board's revamped policy framework include:

- the creation of a Nunavut Fisheries Advisory Committee (FAC) to advise the NWMB in making objective, fair and transparent fishery allocation recommendations and decisions;
- the allocation of a portion of the overall turbot quota toward inshore test fishing to encourage inshore fisheries development;
- decisions on allocations made in accordance with a cumulative points-based system emphasizing business capacity and governance, benefits to Nunavummiut, and Inuit involvement;
- the submission by each applicant seeking an allocation of a detailed business plan, stewardship plan, governance plan and benefits plan;
- the delivery, at the end of each fishing season, of year-end reports detailing operations, including how enterprises met or failed to meet their commitments to governance, business, stewardship and benefits, as well as detailed financial information;
- the reduction or removal of allocations from enterprises failing to comply with their plans or reporting requirements; and
- allocations, advice, recommendations, and decisions based on business plans, governance plans, benefits plans and year-end reports, as well as the principles of adjacency, economic need, and historic-economic dependence.

Consisting of representatives of the Government of Nunavut (two members), NTI (two members) and one member appointed by the NWMB,⁽³⁹⁾ the five-member FAC would in future review and assess the governance, business, benefits, the stewardship plans that quota applicants are required to provide, and the annual reports required from the quota recipients. The FAC would also be asked to provide allocation and related advice on other matters, such as on confidentiality issues (i.e., what information should or should not be deemed confidential). In performing their duties, FAC members would be expected to act “independently, impartially and in the public interest,” and not as agents of their appointing organizations.⁽⁴⁰⁾

⁽³⁹⁾ NTI and the Nunavut government are each to appoint an industry expert and a Qaujimanilik (a person recognized by Inuit as having an in-depth knowledge of issues essential to the success of the fishery).

⁽⁴⁰⁾ *Allocation Policy of the Nunavut Wildlife Management Board for Commercial Marine Fisheries*, Appendix A, “Terms of Reference, Nunavut Fisheries Advisory Committee (FAC).” The policy does not apply to non-commercial harvests or to the commercial harvest of freshwater or anadromous fish, such as Arctic char.

Appendix 2 lists the nine principles that are to guide the NWMB in making commercial marine fishery resources allocations inside and outside the Nunavut Settlement Area (NSA). Significantly, the Committee learned that more points would be awarded for Inuit ownership than sponsorship under the allocation guidelines, with 100% ownership by a Regional Wildlife Organization or multiple HTOs receiving the highest scores. Mr. D’Eça explained to the Committee that the goal is to widely distribute the tangible benefits generated by the fishery, in accordance with the policy’s overall objective. In recognition that the fishery is a common property resource, and to ensure that its management is transparent and accountable and that benefits are maximized, the NWMB will make publicly available:

- the FAC’s allocation advice and reasons delivered to the Board;
- the NWMB’s resulting allocation advice, recommendations, decisions and reasons delivered to the Minister of Fisheries and Oceans;
- the Governance, Business, Benefits and Stewardship Plans of successful applicants for commercial marine fisheries allocations; and
- the Annual Reports by fishing enterprises concerning their commercial marine fishing activities.⁽⁴¹⁾

The NWMB issued a call for applications for quotas to be fished in the 2009 quota year in June 2008. On 11 February 2009, final recommendations by the FAC on allocations were forwarded to the NWMB, which sent its decisions and recommendations to the Minister of Fisheries and Oceans on 23 February 2009. At the time of writing our report, everyone was awaiting the Minister’s decisions.

MAIN ISSUES AND THEMES

A. Community-Based Fisheries

Fishing represents much-needed jobs in Nunavut communities, where unemployment and the cost of living are higher than in the rest of the country and where the population is the youngest in Canada and growing. Committee members were encouraged to

⁽⁴¹⁾ *Allocation Policy of the Nunavut Wildlife Management Board for Commercial Marine Fisheries, “Transparency and Disclosure,”* 11 December 2007. The NWMB also developed an exclusion list of commercial information that will be maintained as strictly confidential. The general test for non-disclosure is whether “information is considered commercial in nature and deals with financial, scientific, technical or labour relations matters, or is a trade secret;” and whether “its disclosure could reasonably be expected to cause significant harm.”

learn that the revised NWMB policy addresses and supports the development of the “inshore” sector – both fishing in waters within the 12-mile Nunavut Settlement Area and with vessels under 100 feet in length – through the allocation of quotas.⁽⁴²⁾

The 2005 *Nunavut Fisheries Strategy* outlines “an organizational structure for Nunavut’s fishing industry that achieves a balance between inshore community-based development and strategic offshore partnerships.” The Honourable Patterk Netser, Nunavut’s Minister of Economic Development and Transportation, indicated that more inshore fishing would promote economic development at the local level and would allow Nunavummiut to maintain their strong family and cultural ties, a view shared by a number of other participants at our meetings. The values driving Nunavut’s development were well expressed by the Conference Board of Canada in 2001 when it identified the following:

- a collective approach to socio-economic development, including a strong belief that economic opportunities should be shared among all communities;
- a move towards greater self-reliance, including Inuit having greater political and economic control of Nunavut and its environment;
- Inuit Qaujimajatuqangit, or the recognition of the value of Inuit knowledge and integrating it with other knowledge sources, with consensus building and consultation being the preferred route for decision-making;
- economic development focused primarily at the community level because of strong attachment to one’s community;
- support of land-based economic activity as an important part of life, with no evidence to suggest that land-based economic activity is valued less than participation in the wage economy; and
- sustainable development whereby equal importance is given to the development of human and natural capital.⁽⁴³⁾

⁽⁴²⁾ In 2004, the Committee strongly supported the development of small-boat (inshore) community-based fishing operations so that Nunavut communities could benefit more fully from their adjacent resources. In the context of Nunavut, Committee members saw a real opportunity to develop the fishery in a way that is compatible with northern values, culture and lifestyles.

⁽⁴³⁾ Conference Board of Canada, *Nunavut Economic Outlook: An Examination of the Nunavut Economy*, May 2001, pp. 56–57, reported in Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans, *Nunavut Fisheries: Quota Allocations and Benefits*, April 2004.

As earlier mentioned, the Nattivak Hunters and Trappers Association of Qikiqtarjuaq withdrew from the BFC in May 2004 because of a disagreement over the coalition's direction and practices.⁽⁴⁴⁾ The HTA set up Masiliit Corporation to build a community-based fishing operation and implemented a plan to develop its own harvesting capacity to fish its 0B quota using fixed-gear vessels under 100 feet in the summer months, and to access the fish in 0A.⁽⁴⁵⁾ Masiliit has been in the process of securing financing for the outright purchase of these assets.⁽⁴⁶⁾

In Resolute Bay, situated next to the *Northwest Passage's* shortest and deepest route (through M'Clure Strait, Viscount Melville Sound, Barrow Strait, and Lancaster Sound), the Committee learned that the HTOs of Grise Fiord, Resolute Bay and Arctic Bay – communities so far excluded from the offshore commercial turbot fishery – had entered into an agreement with the Nattivak HTA to form a new, Inuit-controlled coalition called the Arctic Fisheries Alliance. Under the terms of a five-year Memorandum of Understanding (MOU) signed on 11 March 2008, the Alliance's primary objective is "to obtain access to both inshore and offshore fishery quotas as a mechanism for long term community development."⁽⁴⁷⁾ The goal is to obtain access to offshore turbot quotas in 0A and 0B in 2009, and in subsequent fishing seasons.

The Committee heard that the Arctic Fisheries Alliance meets the various criteria and conditions set forth in the new NWMB policy for allocating quotas (which give more weight to applicants who represent multiple HTOs), and that fishing vessels have been lined up to fish the turbot quota the Alliance hopes to obtain. We also learned that development funding would be needed from Inuit and Nunavut government agencies to assist in funding at this developmental stage of the fishery. The Alliance planned to create community trusts for each of its members, to fund social and economic development projects.

⁽⁴⁴⁾ In April 2004, Committee reported that there was a strong consensus in Nunavut that employment was the main goal of developing the 0A turbot fishery; however, not everyone agreed on the time frame for achieving that goal, nor did everyone share the BFC's vision for developing Nunavut's fishery, which at the time hinged on the purchase of an offshore factory-freezer trawler.

⁽⁴⁵⁾ Among other things, the company entered into an arrangement with southern Canadian interests to harvest its 160-tonne 0B turbot quota, with the option to purchase their vessels and licences. *Organizational and Performance Review of Nunavut's Offshore Fishing Industry*, 2006, p. 40.

⁽⁴⁶⁾ Memorandum of Understanding between the Hunters and Trappers Associations of Arctic Bay, Grise Fiord, Qikiqtarjuaq and Resolute Bay, Nunavut to form the Arctic Fisheries Alliance, 11 March 2008.

⁽⁴⁷⁾ Ibid.

Turbot are found in offshore waters, but also closer to shore in the deeper fjords. Participants at our meetings expressed a great deal of interest in conducting exploratory and test fishery projects for turbot as well as for other emerging species.⁽⁴⁸⁾ The Committee heard that assistance to undertake test fishing had been provided by the Nunavut Department of Economic Development and Transportation,⁽⁴⁹⁾ and that inshore exploratory fisheries had taken place using BFC royalty revenues.

Inside the 12-mile Nunavut Settlement Area, the new NWMB policy also establishes an initial regional annual Total Allowable Harvest for turbot of 100 tonnes to encourage development, which, we were advised, could eventually result in the establishment of Exclusive Community Economic Fishing Zones. With respect to small-boat community-based fisheries development, the Committee learned that the NWMB also decided to designate an initial annual allocation of 400 tonnes of turbot in Division 0A exclusively for vessels under 100 feet in length.⁽⁵⁰⁾

Although the locally based inshore fishing shows great potential, nearly everyone in our study pointed out to the Committee that the lack of harbour infrastructure is a significant impediment to its development.

B. Harbour Infrastructure

Nunavummiut are a maritime people dependent on the sea and its resources. All of Nunavut's 26 communities have tidewater access along the territory's extensive ocean shoreline.⁽⁵¹⁾ Despite its connection to the sea, however, Nunavut is the only jurisdiction in Canada with no small craft harbours and docking facilities that are typical in Canada's other regions.

All Nunavut communities depend on the ocean for subsistence travel to harvest marine mammals or to reach hunting grounds on land. There are no roads outside the communities, so boats are commonly used for transportation. In many Nunavut communities,

⁽⁴⁸⁾ The 2005 *Nunavut Fisheries Strategy* described an "overwhelming desire" for inshore fisheries development among Nunavut communities.

⁽⁴⁹⁾ Jim Noble, Chief Operating Officer, Nunavut Wildlife Management Board, *Committee Proceedings*, 2 June 2008.

⁽⁵⁰⁾ Michael d'Eça, *Committee Proceedings*, 2 June 2008.

⁽⁵¹⁾ Nunavut accounts for 56% of Canada's saltwater shoreline of 202,080 km. Natural Resources Canada, *The Atlas of Canada*, "Coastline and Shoreline," <http://atlas.gc.ca/site/english/learningresources/facts/coastline.html#c4>.

boats outnumber privately owned vehicles.⁽⁵²⁾ Most communities in Nunavut, however, do not even have basic earthen (rock rubble) breakwaters to shelter their small boats from waves.⁽⁵³⁾ There are no docks, so Nunavummiut run their boats on the shore. A hunter's largest capital investment, the Committee was informed, is his boat, and the loss of boats and damage due to wave and wind action were said to cost hundreds of thousands of dollars every year.⁽⁵⁴⁾

In Qikiqtarjuaq, the Committee heard that only small boats can be accommodated and that a harbour facility would allow the community's commercial fishing vessels to land their catches for processing. In Resolute Bay, located in the High Arctic (and created by the federal government to enhance sovereignty), community representatives told us that people had not been afforded the opportunity to benefit economically from adjacent marine resources due to the lack of infrastructure. In Pond Inlet, the northernmost community on Baffin Island, the Committee learned that the community had been asking for years for the development of improved marine facilities, particularly the construction of a breakwater to protect its fleet of small boats.

In Pangnirtung, the only community in Nunavut where turbot is processed on shore and where the tide is one of the fastest and highest on all of Baffin Island,⁽⁵⁵⁾ there is at present a breakwater and a small wharf accessible to boats only at half or higher tide. Fishing vessels anchored in the fjord outside the community load pallets of fish one at a time onto smaller vessels, a difficult and unsafe operation because the area is subject to high winds and waves. The pallets are carried to the wharf and delivered to the plant by truck, a process that can take up to a week instead of a day, costing time and money.

Funding in support of the strategy announced in the 26 February 2008 Budget included \$8 million for the construction, operation and management of a commercial fisheries harbour in Pangnirtung. Funding announced in the 27 January 2009 Budget included up to \$17 million to accelerate the harbour's construction.

Last year, residents of Pangnirtung were understandably pleased by the February 2008 announcement. Witnesses believed that the new harbour would not only transform the fishing industry, but would also allow the community to ship its products to market at a much more advantageous price. Fishing vessels would be able to offload their catches in Canada instead of Greenland.

⁽⁵²⁾ The Hon. Patterk Netser, Nunavut Minister of Economic Development and Transportation, *Committee Proceedings*, 2 June 2008.

⁽⁵³⁾ *Northern Connections: A Multi-Modal Transportation Blueprint for the North*, February 2008, p. 14. Rudimentary beach landing sites are used to resupply communities.

⁽⁵⁴⁾ The Hon. Patterk Netser, *Committee Proceedings*, 2 June 2008.

⁽⁵⁵⁾ The Hon. Peter Kilabuk, Member Legislative Assembly for Pangnirtung, *Committee Proceedings*, 5 June 2008.

The Committee also learned from witnesses that the community of Pangnirtung hoped to expand on the federal government's proposal by making the planned new harbour a multi-purpose facility capable of accommodating larger sealift vessels and cruise ships. If the existing rock-fill wharf were extended further out into deeper water, larger vessels would be able to dock. As well, there would be less need to re-dredge the harbour at a later date, a very expensive undertaking in the Arctic. Witnesses said it made more sense to construct a facility that meets all of the community's needs at one time, rather than taking a piecemeal approach. The involvement and funding of other federal departments would also be needed, given that the mandate of DFO's Small Craft Harbours program is limited to providing support to the commercial fishing industry (and to recreational boaters).⁽⁵⁶⁾

The Nunavut ministers of Economic Development and Transportation and the Environment, who appeared before the Committee in Iqaluit, both welcomed the decision to improve the facilities in Pangnirtung. They also indicated, however, that the federal government needs to do a great deal more in terms of providing marine infrastructure, a longstanding issue in Nunavut. In fact, the territory sees the enormous disparity in federal fisheries infrastructure investment between Nunavut and southern Canada as discriminatory.⁽⁵⁷⁾

In previous testimony (in Ottawa in 2007), witnesses from Nunavut spoke about the territory's exclusion from the federal Small Craft Harbours program. Federal policy was described to the Committee as out of sync with Nunavut's needs: government investment in fisheries development and infrastructure had played a major role in fisheries development in all other regions of the country, where infrastructure had been built up over the last 100 years; but no such investments had ever been made in Nunavut. With Program Review in 1995, cost recovery and the reduction of fishing and processing capacity became key DFO policy themes. The federal government began to divest itself of non-essential harbours across Canada, funding only DFO-owned fishing harbour infrastructure and focusing efforts on repairs rather than expansion.⁽⁵⁸⁾

⁽⁵⁶⁾ The Small Craft Harbours program operates under the authority of the *Fishing and Recreational Harbours Act* and the *Federal Real Property and Federal Immovables Act*.

⁽⁵⁷⁾ The Small Craft Harbours program is currently responsible for 987 fishing harbours and 182 recreational harbours across Canada. Together, they include almost 6,000 structures valued at over \$3 billion. DFO, Small Craft Harbours Program, "Program Overview," http://www.dfo-mpo.gc.ca/sch/Program-Overview_e.asp.

⁽⁵⁸⁾ At hearings in Ottawa, the Committee heard from: NTI on 8 May 2007, the NWMB on 10 May 2007, the Nunavut Department of Economic Development and Transportation (then the territorial agency then responsible for fisheries and economic development) on 15 May 2007, and the DFO on 12 June 2007.

Significantly, in November 2005, a DFO–Nunavut Harbours Working Committee (established by Nunavut’s Deputy Minister of Community Development and Transportation and DFO’s Deputy Minister) produced a *Nunavut Small Craft Harbours Report*, which supported infrastructure in seven communities – Pangnirtung, Clyde River, Qikiqtarjuaq, Pond Inlet, Chesterfield Inlet, Repulse Bay, and Kugaaruk.⁽⁵⁹⁾ Total costs over five years were projected to be \$40.7 million, and the proposal was expected to “generate \$14.4 million in GDP and 173 jobs during construction, and more importantly, create \$7.9 million in GDP and 198 jobs on an ongoing basis, and, reduce unemployment in the seven communities by 26%.” According to the Working Committee, improved harbour infrastructure would:

- increase efficiency and therefore financial returns to stakeholders (Nunavut communities) from the offshore fleet and create local employment. Vessels [would] be able to offload their product into community freezers for further processing and/or transshipment by reefer ship to market;
- provide a platform from which the inshore and exploratory fishing fleets [could] safely operate and off-load their catch at local fish plants;
- provide a second transportation system (in addition to air) during the open-water season; and
- increase user safety while enhancing the potential for tourism and other economic and social activities.⁽⁶⁰⁾

As well, there would be cost savings by virtue of reduced damage to and loss of boats caused by wave and wind action. The Working Committee noted that, in human terms, the proposed development would reduce social problems associated with high unemployment levels, and concluded that the seven proposed facilities would become “a major economic and community force in Nunavut.”

The development of community docks and port facilities was singled out at our meetings as essential if the potential benefits of community-based inshore fisheries are to be realized. The commercial harvest of turbot caught off the northeast coast of Baffin Island may

⁽⁵⁹⁾ In the seven communities, close to 500 small boats (97% of which are under 26 feet) were being used in subsistence activities. DFO and the Nunavut Department of Community Development and Transportation, *Nunavut Small Craft Harbours Report*, 2005, p. 7.

⁽⁶⁰⁾ *Ibid.*, p. i.

have grown by leaps and bounds in a relatively short period,⁽⁶¹⁾ but the lack of infrastructure closer to shore has “led to a reliance on larger vessels and an offshore fishery, which does not support coastal communities,”⁽⁶²⁾ which is “particularly damaging to the inshore component of a balanced Nunavut commercial fishery.”⁽⁶³⁾ In this regard, a number of reports (other than the 2005 *Nunavut Small Craft Harbours Report*) have highlighted the critical role of harbour infrastructure in realizing the potential of the inshore fishery for community economic development, including:

- the 2003 *Nunavut Economic Development Strategy*, which highlighted the major infrastructure needs to achieve “lift-off” in the territory’s economic growth sectors;
- *Infrastructure Planning for Nunavut’s Communities*, a study by the Conference Board of Canada, which concluded in 2004 that “for Nunavut to capture the broader benefits from commercial fishing, it requires marine infrastructure such as harbour facilities that would enable ships to dock, unload their catch, and receive regular maintenance;”⁽⁶⁴⁾
- the 2005 *Nunavut Fisheries Strategy*, which called for “a massive re-engagement of the responsible federal agencies, from both a policy and funding perspective,”⁽⁶⁵⁾ and
- this Committee’s 2004 report, which urged a federal government commitment to fund at least two harbour developments in Nunavut.⁽⁶⁶⁾

The nearest Canadian ports are several days away, so that – as mentioned previously – much of the harvest (including fish caught by many southern-based vessels) is offloaded in nearby Greenland across Davis Strait, where it is then shipped to European markets. With improved harbour infrastructure, vessels could safely offload their catch at local fish plants for further processing, storage and/or for transshipment by reefer ship to southern markets, which could evolve into a two-way trade: fish heading south and supplies coming north.

⁽⁶¹⁾ Nunavut’s share in Canadian waters (in Subarea 0) is 68%, up considerably from 27% in 1999 and 11% in 1993, the year when the NLCA came into force. Nunavut’s access to shrimp increased from 8.8% in 1988, to 31.45% by 2004.

⁽⁶²⁾ David Bevan, Assistant Deputy Minister, Fisheries and Aquaculture Management, DFO, *Committee Proceedings*, 12 June 2007.

⁽⁶³⁾ Paul Kaludjak, President, NTL, *Committee Proceedings*, 8 May 2007.

⁽⁶⁴⁾ Conference Board of Canada, *Infrastructure Planning for Nunavut’s Communities*, Interim Report Prepared for the Nunavut Association of Municipalities, January 2004, p. 6.

⁽⁶⁵⁾ *Nunavut Fisheries Strategy*, 2005, p. 42.

⁽⁶⁶⁾ Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans, *Nunavut Fisheries: Quota Allocations and Benefits*, April 2004, Recommendation 3, p. 47.

Given that all of Nunavut's communities depend extensively on access to the sea for regular supplies of cargo by ship, harbour development would make it easier and more efficient for communities to be resupplied, thereby reducing the cost of living. In addition, there would be fewer accidents; the Committee heard that there had been deaths and near-drownings of people attempting to access boats moored in unsheltered areas. More community-based tourism and more spending on locally produced arts and crafts could result from easier access to communities during open-water season. Participants at our meetings described the transfer of cruise ship passengers wishing to visit Nunavut's communities as an awkward operation, with people shuttled from ship to shore and back again in small inflatable boats only when tides allow, sometimes in rough, choppy waters.

Even Iqaluit, Nunavut's capital – its largest community and the single biggest consumer of products in the territory – has no deepwater port.⁽⁶⁷⁾ Located on the shore of Frobisher Bay, the city has a causeway built originally by the US military in the 1940s and 1950s, but no wharf facilities.

The volume of goods and petroleum products shipped to Iqaluit has increased dramatically in recent years. But because the harbour is not deep enough, cargo ships anchor in deep water and load their goods onto barges, which are then transported to shore at a beach holding area administered by the Canadian Coast Guard – the only such beach in Canada. With the third-largest tide in the world (second only to those of the Bay of Fundy and Ungava Bay),⁽⁶⁸⁾ cargo can be loaded and unloaded only during a short period every 12 hours (at high tide), and the process can take several days.⁽⁶⁹⁾ Offloading cargo is not always possible because of ice, so that ships may remain anchored until the beach is clear.

The Committee learned that the biggest single shipping expense was the amount of time a vessel spends at port; a deepwater facility in Iqaluit could shorten the time for sealift vessels to unload by as much as 70–80%.⁽⁷⁰⁾ The transfer of cargo to shore by barge is labour-intensive and increases the likelihood of damage to cargo due to frequent rough water conditions. All of these factors were said to increase shipping costs, which are passed down to everyone, from government to business to local residents.

⁽⁶⁷⁾ Iqaluit reportedly receives approximately 20 sealift ships each year, uses about a quarter of all the diesel and jet fuel in the territory, and had 10 to 12 cruise ship visits last year (more than any other community). John Bird, "Iqaluit Miffed Over Pang's Promised 'Deep-Sea Port'," *Nunatsiaq News*, 6 February 2009, http://www.nunatsiaq.com/archives/2009/902/90206/news/iqaluit/90206_1877.html.

⁽⁶⁸⁾ The maximum tide is 10.8 metres. Glenn Williams, Councillor, City of Iqaluit, *Committee Proceedings*, 2 June 2008.

⁽⁶⁹⁾ The Hon. Patterk Netser, *Committee Proceedings*, 2 June 2008.

⁽⁷⁰⁾ *Ibid.*

The Committee was also made aware of the environmental risks associated with unloading fuel from tankers. Fuel for the airport, for heating, for vehicles fuel and for generating electricity is delivered to Iqaluit using floating hose pipelines. Significant leakage or loss of petroleum products does occur.⁽⁷¹⁾ Rather than using Iqaluit as a bunkering station, ships obtain refuelling services directly from tankers or in other ports whenever possible.

In Iqaluit, the Committee learned from witnesses that the city had been working on a proposal for a deepwater port⁽⁷²⁾ (which falls outside DFO's Small Craft Harbours mandate for commercial and recreational fisheries). The city is identified as a "strategic port" in *Northern Connections: A Multi-Modal Transportation Blueprint for the North*, a document released jointly by the territorial governments of Nunavut, Yukon and the Northwest Territories on 8 April 2008.

With a deepwater port facility, Iqaluit could serve as a cargo hub for the rest of the Qikiqtaaluk (Baffin) region, according to Hal Timar, Executive Director of the Baffin Regional Chamber of Commerce. A more efficient and cost-effective regional distribution network could be created, allowing for the shipment of containerized goods stored in Iqaluit, and the repacking of goods onto smaller boats that could serve the communities. Waguih Rayes, General Manager of Desgagnés Transarctik Inc. (a sealift provider), advised the Committee that any future new port development should have a sufficient number of berths (at least three) allowing for military, commercial, tourism and other uses "if the investment is going to be worth something."

A deepwater port facility in Iqaluit could also benefit the commercial fishery. Fishing companies operating in nearby waters would have a less costly alternative to having to return to southern ports to obtain supplies, offload product, carry out crew changes and perform repairs and maintenance on their vessels. We heard that cruise ships resupply in Nuuk (Greenland) or St. John's (Newfoundland and Labrador), which is a missed economic opportunity for Nunavut.⁽⁷³⁾ Coast Guard crew changes in Iqaluit are carried out by helicopter.

It is noteworthy that there are two other communities identified in *Northern Connections* as requiring large commercial marine transportation infrastructure: Rankin Inlet (the regional centre of Nunavut's Kivalliq region), and Bathurst Inlet (in the Kitikmeot region).

⁽⁷¹⁾ Glenn Williams, *Committee Proceedings*, 2 June 2008.

⁽⁷²⁾ See City of Iqaluit, <http://www.city.iqaluit.nu.ca/apps/fusebox/index.php?fa=c.displayHome> (Aarluk Consulting Inc., Gartner Lee Limited and Chris Anderson, *Strategic Plan for the Iqaluit Deepwater Port Project*, prepared for the City of Iqaluit, August 2005).

⁽⁷³⁾ Glenn Williams, *Committee Proceedings*, 2 June 2008.

According to Nunavut's Minister of Economic Development and Transportation, deep-sea ports in those communities would not only benefit Nunavummiut, they would also back up "the sovereignty strategy that the government has been talking about the last couple of years."

Much of Nunavut's trade and commerce depends on the summer sealift because there are no roads.⁽⁷⁴⁾ New harbour facilities could further stimulate mineral exploration and development. Near Bathurst Inlet there are a number of potential mine sites without a deepwater port. The Honourable Patterk Netser, Nunavut's Minister of Economic Development and Transportation, emphasized the importance of safe harbours to the growth of the territory's economy. Mineral exploration and development could in future make Nunavut the mining capital of Canada, he said, and with suitable infrastructure in place, the potential for accidents would be reduced.

At present, the only federal port in Nunavut is Nanisivik, which is located 30 minutes away by road from the nearest community (Arctic Bay), and more than 1,000 nautical miles by sea from Iqaluit.⁽⁷⁵⁾ Prior to the August 2007 announcement that Nanisivik would be refurbished as a naval docking and refuelling facility, the city had been considered a leading contender for the new port. Witnesses in Iqaluit pointed out to the Committee that Nanisivik has very little practical value in economic development terms. John Amagoalik speculated that the federal government may not have been aware that a port in Iqaluit could have accommodated not just military vessels, but also freighters, tankers and other types of ships. The Government of Canada, he said, had never even consulted Nunavut about how the decision would be made.

With respect to harbour infrastructure, Nunavummiut expressed deep frustration about what they viewed as a lack of federal commitment to the region. The following statement by Mr. Timar is fairly representative of what the Committee heard in Nunavut:

Every time there is an opportunity to make a real difference, it does not happen. Take Nanisivik port, for example. There was a tremendous opportunity there to make a real statement, that yes, we believe in the North. It is important.

⁽⁷⁴⁾ In the eastern Arctic, ocean-going ships generally conduct the sealift, while tugs and barges have been used in the shallower waters of the western Arctic.

⁽⁷⁵⁾ Nanisivik, now abandoned, was a company town built in 1975 to support lead-zinc mining operations, which ceased in 2002. Accompanied by Olayuk Naqitaruik, Councillor of Arctic Bay, and Tommy Kilabuk, Chair of the Ikajutit Hunters and Trappers Organization, Committee members visited the site in June 2008. What remains in terms of infrastructure includes a deepwater berthing area (three caissons that ships can tie up to), a breakwater, a tank farm used to store fuel, and a nearby jet-capable airstrip. The facility is still used as a refuelling station. Freight is transferred to the Coast Guard at Nanisivik for delivery to Kugaaruk, the only community in Nunavut that does not get commercial sealift. For several years, Coast Guard vessels took on cargo at the site for delivery to communities.

Sovereignty is an issue. We respect the fact that we can claim sovereignty, thanks to the Inuit, so we will stick a post in the most inaccessible place for anybody. You have to understand the feeling. Every time somebody says “sovereignty,” people here just roll their eyes.

C. Nunavut’s Share of Adjacent Resources

In Division 0B – the southern half of NAFO Subarea 0 (south of Division 0A) – Nunavut lags behind the Atlantic provinces in its access to adjacent fishery resources because the territory lacks infrastructure and had only limited involvement at the early developmental stage.

In 1990, as part of a \$584-million Atlantic Fisheries Adjustment Program, DFO instituted a Groundfish Developmental Program to assist the Atlantic fishing industry in adjusting to declining Atlantic groundfish stocks. Until then, fishing had involved foreign vessel charters and a small under-the-ice inshore fishery in Cumberland Sound. The program encouraged the exploitation of underutilized northern groundfish (e.g., turbot) and provided access to existing Atlantic fishery licence-holders who owned vessels and had onshore processing facilities. The objective at the time was to lessen the looming economic disaster in the Atlantic groundfish industry.

Today, a 5,500-tonne Total Allowable Catch for 0B turbot is split between Nunavut, which receives a 1,500-tonne quota from the DFO, and fishing interests in the Atlantic provinces, who are allocated 4,000 tonnes in a competitive fishery and in the form of company quotas.⁽⁷⁶⁾ Even though the territory is next to Division 0B, none of Nunavut’s residents are licensed in the competitive turbot fishery, nor do they hold company quotas. Nunavut’s share of 0B turbot – 27.3% – remains unchanged since the late 1990s.⁽⁷⁷⁾ As a result, the vast majority of the wealth and employment generated by the fishery has consistently been exported to the southern Atlantic fishing industry.

“Adjacency” is a concept that has figured prominently in Committee discussions since 2002, when the Committee first reported on “the territory’s disproportionately small overall quota for turbot in the Davis Strait fishery when compared to the amount of fish allocated

⁽⁷⁶⁾ With the collapse of most major groundfish stocks in the 1990s, turbot became the most commercially important species of Atlantic groundfish. In 1995, the competitive fishery was introduced for those who held Atlantic groundfish licences (Nunavut had no such licences), and the “Developmental Fishery” became the “Foreign Charter Fishery” in 1996. Company Allocations replaced the Foreign Charter Allocation in 1998, and a policy of full Canadianization of Canada’s share of the Davis Strait fishery was instituted (i.e., no foreign vessels would be allowed to fish).

⁽⁷⁷⁾ Excluding a 500-tonne inshore quota for isolated turbot in Cumberland Sound, which is separate from, and additional to the other quotas.

by the DFO to southern fishing interests.”⁽⁷⁸⁾ The adjacency principle is generally understood to mean that priority of access should be given to those interests closest to the resource. Article 15.3.7 of the Nunavut Land Claims Agreement recognizes the principle in allocating commercial fishing licences, but does not explicitly mention what percentage of the catch Nunavut should be allocated in adjacent waters.⁽⁷⁹⁾

Over the years, Nunavut Tunngavik Incorporated (the Inuit organization that represents the Inuit for all purposes relating to the NLCA) has lobbied extensively, and occasionally litigated, to convince successive federal fisheries ministers and their officials to increase Nunavut’s share of marine resources.

When 0A and 0B turbot quotas are combined, Nunavut’s share in Canadian waters is 68%, a level of access said to be much lower than the 80–95% range typical in other Canadian coastal jurisdictions.⁽⁸⁰⁾ Nunavut’s access to shrimp is 31.45%. When added together, Nunavut’s overall share of shrimp and turbot in adjacent waters is only 41%, and the annual opportunity cost to Nunavut is estimated to be approximately \$56 million.⁽⁸¹⁾

Participants at our meetings in June 2008 demanded that Nunavut be afforded more equitable access to the 0B turbot fishery, where the fishing season is longer than in 0A and more economically viable. They were upset that the Minister of Fisheries and Oceans had approved, earlier in the year, the permanent transfer of a 1,900-tonne 0B turbot company quota held by Seafreez Foods Inc. (owned by the Barry Group Incorporated) to two southern-based companies, Nova Scotia-based Clearwater Seafood Limited Partnership (1,650 tonnes) and the Labrador Fishermen’s Union Shrimp Co. (250 tonnes). The latter two companies paid the Barry Group \$10 million and \$1.8 million respectively for the quota.

⁽⁷⁸⁾ See Standing Senate Committee on Fisheries, *Selected Themes on Canada’s Freshwater and Northern Fisheries*, 2002, pp. 37–41.

⁽⁷⁹⁾ The Nunavut Land Claims Agreement can be accessed at: http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/agr/nunavut/index_e.html.

⁽⁸⁰⁾ The 2005 *Nunavut Fisheries Strategy* talks about “severe inequity” and “a loss of Nunavut’s potential wealth generation” that have resulted from the federal government’s failure to live up to “the spirit and intent” of the NLCA. The authors of the independent *Organizational and Performance Review of Nunavut’s Offshore Fishing Industry* recommended in 2006 that Nunavut gain access to all resources off its shores, “as soon as possible.” Four years earlier, in 2002, an Independent Panel on Access Criteria concluded that every effort should be made to remedy the “anomalous situation” with respect to access to adjacent fisheries, in keeping with “the spirit of the Nunavut Land Claims Agreement and the fair and consistent application of the adjacency principle.”

⁽⁸¹⁾ The Hon. Olayuk Akesuk, *Committee Proceedings*, 2 June 2008.

The Honourable Olayuk Akesuk, Nunavut's Minister of the Environment (the territorial agency responsible for fisheries), informed the Committee that Nunavut had asked to be consulted after it became known in 2007 that the quota would become available. Letters were sent to the Minister of Fisheries and Oceans but went unanswered. The Committee also learned that Nunavut was never offered the opportunity to purchase the quota, even though companies were ready to do so.

Witnesses felt that a tremendous opportunity had been missed to correct the injustice of past allocations. Had territorial interests been able to secure the quota, Nunavut's 27.3% percentage share of 0B turbot would have increased to 61.8%. The 1,900-tonne quota (believed to be worth approximately \$8 million) would have lengthened the fishing season for Inuit who work for the Baffin Fisheries Coalition at sea, and created more employment at the Pangnirtung fish processing plant, according to Adamie Komoartok, Deputy Mayor of Pangnirtung. Wayne Lynch, Director of Fisheries and Sealing (Nunavut Environment Department), pointed out that Clearwater Fine Foods would be reallocating its quota to others in the Atlantic fishery on a royalty basis because the company does not own fishing vessels.⁽⁸²⁾ Hal Timar, Executive Director of the Baffin Regional Chamber of Commerce, believed that such transfers of fish quotas between companies, and the suggestion they be purchased from other holders for fishing purposes, only serve to create a commodities market in fish, not the growth of a fishery.

Nunavummiut were equally critical of the Minister of Fisheries and Oceans' decision to convert what had previously been a 600-tonne competitive mobile-gear fishery to an enterprise allocation regime at the request of the Groundfish Enterprise Allocation Council (which represents Atlantic offshore fishing companies). The end result, they said, will be the further entrenchment of southern fishing interests in Nunavut's adjacent waters. Shortly before the Committee's arrival in Nunavut, a protest organized by the BFC and Niqitaq Fisheries Ltd. was held on Iqaluit's waterfront, where a small fishing boat was symbolically torched to draw attention to the decision.

Although sympathetic to Nunavut's demands, DFO officials who appeared before the Committee in 2007 had spoken of the need to respect the rights of southern Canadian interests that had initially invested to develop the commercial fishery and had subsequently developed "historical attachment" to the resource. The Department was instead looking at ways "to grow the fishery" by disproportionately allocating increases in TACs to Nunavut.⁽⁸³⁾ DFO, which sets the overall quota, considered the 0B fishery "fully allocated."

⁽⁸²⁾ Witnesses in 2007 were critical of the 1,900-tonne quota allocated to Seafreez, for the same reason.

⁽⁸³⁾ All of the 0A turbot has been transferred to Nunavut since 2001, including a 2,500-tonne increase in March 2006. DFO allocated 51% of a quota increase in shrimp to Nunavut in 2003, and 67% of another increase in 2004.

Nunavut Environment Minister Olayuk Akesuk stressed, in his testimony, that Nunavut had never sought a solution at the expense of established fishing interests, but rather a “right of first refusal” when allocations became available, and an Allocation Transfer Program in which Nunavut could participate. DFO, he said, appeared to be “heading in the opposite direction.” Minister Akesuk drew the Committee’s attention to the fact that, although the Minister of Fisheries and Oceans accepted the advice of the Independent Panel on Access Criteria in 2002 that additional access not be granted to non-Nunavut interests until the territory had achieved access to a major share of adjacent resources,⁽⁸⁴⁾ the term “major share” was left undefined and could mean as little as 51%.

John Merritt, ITK’s senior policy advisor, asked that the proposed new *Fisheries Act* (then Bill C-32, An Act respecting the sustainable development of Canada’s seacoast and inland fisheries) “recite equal treatment of adjacent regions in Canada as a governing principle.” According to Minister Akesuk, Bill C-32 (which died on the *Order Paper* when Parliament was prorogued on 4 December 2008) provided no basis for believing that future allocation decisions will favour Nunavut. Instead, its provisions “would merely entrench existing allocation and put Nunavut’s achievement of parity with the rest of Canada even further out of reach.”

What about the draft fisheries act? Does it promise progress? As you know, in Bill C-32 adjacency and historical attachment are just two of several criteria the Minister [of Fisheries and Oceans] must consider in making allocation decisions. While there are many other criteria identified under the proposed Act, there is no weighting of those criteria. That means adjacency will not necessarily be a primary consideration when it comes to individual allocation decisions, nor does the language of C-32 guarantee non-discriminatory treatment of the provinces and territories.

The Government of Nunavut views Canada’s failure to correct the inequity in resource allocations as discriminatory, as well as the territory’s exclusion from federal allocation transfer programs available to Aboriginal people elsewhere in Canada.⁽⁸⁵⁾ This view is based on the fact that Article 2.7.3 of the Nunavut Land Claims Agreement stipulates that “nothing in the

⁽⁸⁴⁾ The policy was later confirmed with the release of *A Policy Framework for the Management of Fisheries on Canada’s Atlantic Coast* in March 2004 (the Atlantic Fisheries Policy Framework), and the Minister’s decision in 2002 has since been upheld by his successors.

⁽⁸⁵⁾ The Hon. Olayuk Akesuk, *Committee Proceedings*, 2 June 2008. DFO excludes Nunavut from the Aboriginal Fisheries Strategy on the basis that Inuit have a comprehensive land claims agreement in place. The Allocation Transfer Program provides compensation to commercial licence holders who retire their licences, which are then reissued to Aboriginal groups.

Agreement shall affect the ability of Inuit to participate in and benefit from government programs for Inuit or Aboriginal people.” Nunavut Tunngavik Incorporated, for its part, believes that federal policies that support the status quo are in violation of the equality guarantees of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.⁽⁸⁶⁾

In previous evidence, DFO indicated to the Committee that it was “not unreasonable for Nunavut to take the view that their participation in Subarea 0 should be about 80%.”⁽⁸⁷⁾ The inequity in fishery allocations persists, however, “despite a number of parliamentary, Senate and independent reports advocating that Nunavut have fair and equal access to its fisheries in the same manner as other jurisdictions.”⁽⁸⁸⁾ Nunavut is considered to be the only exception to the adjacency rule in Canada, if not worldwide.⁽⁸⁹⁾ Johnny Mike, Director of the Baffin Fisheries Coalition, pointedly asked the Committee why this was the case:

Other jurisdictions would not accept such allocations of resources within their own adjacent waters going to outside jurisdictions. Just imagine the uproar if 66% of Newfoundland’s crab and shrimp went to Nova Scotia or if 66% of PEI’s lobsters were allocated to Newfoundland. Why does it happen in Nunavut?

In his testimony, Nunavut’s Environment Minister put the quota issue in the broader context of sovereignty, as follows:

Canada’s legal case in support of sovereignty rests on Inuit use and occupancy of the Arctic. DFO’s approach to the Nunavut fishery, however, runs very much counter to Canada’s sovereignty strategy. ... By blocking development of Nunavut’s fishery, which for several of our communities is pretty much the sole economic base, apart from government, DFO is threatening the long-term viability of those communities, and thereby the underpinning of Canada’s sovereignty strategy. It is also placing the Government of Canada in a deeply hypocritical position concerning its Northern Strategy.

Participants at our meetings frequently mentioned the federal government’s obligation to consult meaningfully with Inuit and their organizations in resource-related matters. Johnny Mike, Director of the BFC, called on the Minister of Fisheries and Oceans to put in place “a policy that ensures that in future Nunavut stakeholders will have the right of first refusal to

⁽⁸⁶⁾ Paul Kaludjak, *Committee Proceedings*, 8 May 2007.

⁽⁸⁷⁾ DFO, Brief submitted to the Committee, 12 June 2007.

⁽⁸⁸⁾ *Nunavut Fisheries Strategy*, 2005, p. 9.

⁽⁸⁹⁾ *Ibid.*, p. 27.

purchase at a competitive rate any allocations that are transferred or sold in Nunavut's adjacent waters.”

In Nunavut, Michael d'Eça, the NWMB's legal advisor, informed the Committee that the Board had filed an application for judicial review of the Minister's decision (the first time the NWMB had ever had to do this). As part of its advisory function, he stated that the NWMB should have had the opportunity to advise the Minister of Fisheries and Oceans on the quotas transferred to Clearwater Seafood Limited Partnership and the Labrador Fishermen's Union Shrimp Co. (under Article 15.3.4 of the NLCA).

In a decision dated 7 January 2009,⁽⁹⁰⁾ the Federal Court found that the Minister of Fisheries and Oceans had not breached his duty to consult with the NWMB because the quota transfers did not affect the value and substance of Nunavut interests in the Nunavut Settlement Area. The transfers were allowed to stand because they complied with DFO policy for offshore groundfish.⁽⁹¹⁾ However, the Court found that the policy needed to be “reconsidered in accordance with the new concerns raised by the applicant and the Minister's statutory obligation under Article 15.3.7,” and ruled that “no further inter-company transfers of allocation should be approved in sub-area 0B until the Minister has considered the new concerns raised by the [NWMB].”

[114] [...] The obligation to give special consideration to Nunavut interests when allocating commercial fishing licenses in Zone 1 includes an obligation to consider and act upon concerns raised by the applicant regarding such allocations. Here, the concerns raised by the applicant create a duty to consult with the applicant before further transfers (i.e. sales) of company quotas are approved in sub-area 0B, and to provide the applicant with a rationale for the Minister's decision.

D. Scientific Research and Monitoring

Nunavummiut are keenly interested in exploratory work to develop fisheries for as yet undiscovered inshore turbot stocks near their communities. Other species, such as kelp,

⁽⁹⁰⁾ The decision by the Federal Court can be accessed at: <http://decisions.fct-cf.gc.ca/en/2009/2009fc16/2009fc16.html>.

⁽⁹¹⁾ The Federal Court referred to “Framework for the North Atlantic Offshore Groundfish Enterprise Allocation Program,” dated 17 June 2004 and amended on 30 May 2006. When re-allocating commercial fishing licences outside the NSA, the Court noted that Article 15.3.7 imposes a duty on Government to develop a policy giving “special consideration” to the “principles of adjacency” and “the economic dependence of the Inuit on marine resources,” and to describe what is a “fair distribution” of licences.

scallops, clams and crabs, were often mentioned at our meetings as resources that could lead to employment and a more diversified fishery. Nunavut's Minister of the Environment, the Honourable Olayuk Akesuk, indicated to the Committee that Nunavut had been funding research – unlike the situation in other Canadian jurisdictions where such research is supported by federal funding. He considered this discrepancy unfair.⁽⁹²⁾

Obviously, a solid scientific base in support of decision-making is key to the successful development of Nunavut's fishery. Johnny Mike, Director of the BFC, wished to see a federal commitment to carry out annual scientific surveys for turbot and shrimp, pointing out that the coalition had contributed \$820,000 to do exploratory work since 2001, including 0A turbot surveys, that resulted in an increase in the Total Allowable Catch from 3,500 tonnes in 2001 to the current 6,500-tonne level. Glenn Cousins, Executive Director of the Nunavut Economic Forum, noted that the significant increase had been the result of a relatively “modest investment” in stock assessment.⁽⁹³⁾

Michael d'Eca, the NWMB's legal advisor, called on the federal government to substantially increase its budget for scientific and exploratory research on marine resources. The Committee was informed that the Board had proposed to the Nunavut industry the creation of an Exploratory Fisheries Fund (EFF) to help pay for research into inshore, offshore and emerging fisheries development. The NWMB envisions a levy collected from fishery participants that would be used to leverage additional funding from federal, territorial and other sources. According to Mr. D'Eca, the Nunavut industry had shown interest in the proposal, but a major concern is the possibility that DFO might reduce its research funding if the EFF is established.

In earlier testimony, the former minister responsible for Nunavut's fisheries reported that no progress had been made in implementing and funding the 2000 Memorandum of Understanding on Emerging Fisheries Development that Nunavut signed with the federal government in August 2000.⁽⁹⁴⁾

⁽⁹²⁾ In earlier testimony heard by the Committee in 2007, resource surveys were said to have been funded by Nunavut fishing interests to upwards of 50% of costs, a situation that was categorized as “unheard of” in Atlantic Canada. Wayne Lynch, Director of Fisheries and Sealing, Nunavut Department of Economic Development and Transportation, *Committee Proceedings*, 15 May 2007.

⁽⁹³⁾ The 2005 *Nunavut Fisheries Strategy* notes that emerging fisheries had been subject “to virtually no scientific research upon which to make management decisions,” and that the “amount of scientific research carried out in Nunavut-adjacent waters has been a fraction of that in the rest of Canada.” Also, the “modest scientific investment” made for 0A turbot has “been the exception to a history of Arctic knowledge-base deficiencies.” *Nunavut Fisheries Strategy*, 2005, pp. 9, 17.

⁽⁹⁴⁾ The Hon. David Simailak, Nunavut Minister of Economic Development and Transportation, *Committee Proceedings*, 15 May 2007. For a copy of the MOU, see Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans, *Nunavut Fisheries: Quota Allocations and Benefits*, April 2004, Appendix 3. In its 2004

As for DFO's *New Emerging Fisheries Policy*,⁽⁹⁵⁾ the Committee was advised that this national policy puts "a great deal of responsibility on the person looking to exploit a new species to conduct some of the work that is necessary to ensure that the fishery would be economically and biologically sustainable."⁽⁹⁶⁾

What the Committee heard in Nunavut also underlined the need to monitor the effects that resource development, increased marine activity, and climate change could have on individual marine species and on ecosystems.⁽⁹⁷⁾ The effects of cruise ships on marine mammals, for example, need to be investigated. Although communities benefit from the sale of locally produced arts and crafts when cruise ships visit them, participants at our meetings were worried about the ships' possible negative impacts on whales, a species upon which Inuit depend for their survival and culture. In Pangnirtung, Leopa Akpalialuk, vice-chairman of the local HTO, informed the Committee that an area in Cumberland Sound (Clearwater Fjord) needed to be protected from cruise ships because it is a birthing ground for beluga whales in summer.⁽⁹⁸⁾

The Committee learned from DFO officials that much of the Department's current scientific effort in the North involves the collection of baseline data for species and tides to better monitor what changes might take place over time.⁽⁹⁹⁾ Inuit observations and Inuit traditional knowledge – Inuit Qaujimagatuqangit, or "IQ" – are indispensable in this regard, especially given the lack of baseline information and the high costs and difficulties associated with conducting stock assessments in the Arctic.⁽¹⁰⁰⁾ IQ can help develop a more complete picture of changes that may take place over long periods. The Nunavut government works hard to incorporate IQ

report, the Committee called on the federal government to operationalize the MOU by committing to a cost-shared fisheries development agreement, including a federal commitment to fund a multi-year research program (Recommendation 3).

⁽⁹⁵⁾ DFO, *New Emerging Fisheries Policy – September 2001* (as revised 2008), <http://www.dfo-mpo.gc.ca/fm-gp/policies-politiques/efp-pnp-eng-updated-eng.htm>.

⁽⁹⁶⁾ David Bevan, *Committee Proceedings*, 6 December 2007.

⁽⁹⁷⁾ The Canadian Polar Commission noted recently that there are "large gaps in our information on the ocean environments of the eastern and western Arctic," and that "economic development will potentially be the most critical driver" for science in the coming years. Canadian Polar Commission, *Beacons of the North: Research Infrastructure in Canada's Arctic and Subarctic*, 2008, pp. 15–16, 24.

⁽⁹⁸⁾ COSEWIC designated Cumberland Sound beluga as threatened in 2004.

⁽⁹⁹⁾ Michelle Wheatley, Regional Director, Science, Central and Arctic Region, DFO, *Committee Proceedings*, 1 May 2008.

⁽¹⁰⁰⁾ *Ibid.*

into its policies and operations, and we were advised that IQ needs to be taken into consideration when evaluating monitoring policies and practices at the federal level.⁽¹⁰¹⁾

John MacDougall of Nunavuummi Tasiujarjuamiuguqatigiit Katutjiqatigiingit⁽¹⁰²⁾ (NTK, also known in English as the Hudson Bay inter-agency working group) brought to the Committee's attention the need to conduct environmental monitoring in the Hudson Bay region.⁽¹⁰³⁾ The Committee learned that NTK had participated extensively in public hearings associated with the Eastmain-1-A and Rupert Diversion Project, the latest major addition to the La Grande Complex in northern Quebec, the world's largest hydroelectric generating system. Mr. MacDougall explained to the Committee that the project will control the freshwater of three large rivers that flow from Northern Quebec into Hudson Bay, and that the pulse of freshwater into Hudson Bay will eventually "be tied to the thermostats of Montreal."

In the wintertime when people turn their thermostat up to get more heat, the sluice gates will go up so more water can flow through the turbines and make more electricity and that will flow more fresh water at an odd time [during the year] for the ecosystem of Hudson Bay. That will happen all the time depending on what's going on in Montreal.

The Honourable Peter Kattuk, MLA for Hudson Bay, said his constituents, the people of Sanikiluaq (of Belcher Islands, in southeastern Hudson Bay near the western shore of Quebec) are very concerned about the project's impact on the marine environment. Freshwater normally enters Hudson Bay in springtime, the result of spring runoff. With more freshwater entering the Bay in winter, hunting patterns could be affected. This is because freshwater ice is less stable and more dangerous than saltwater ice, and melts faster. Mr. Kattuk also pointed out that Inuit are extremely dependent on marine mammals, seafood (scallops, sea urchins, sea cucumbers, mussels) and waterfowl for food – and these species are unable to survive in freshwater.

The Committee learned that one of the 83 recommendations made by a federal environmental review panel directly addressed NTK's concerns.⁽¹⁰⁴⁾ Recommendation 34 states:

⁽¹⁰¹⁾ The Hon. Peter Kattuk, MLA, *Committee Proceedings*, 2 June 2008.

⁽¹⁰²⁾ Nunavuummi Tasiujarjuamiuguqatigiit Katutjiqatigiingit means "people of the bay working together."

⁽¹⁰³⁾ Established in 2003 and composed of the Municipality of Sanikiluaq, the Government of Nunavut, Nunavut Tunngavik Incorporated, and Qikiqtani Inuit Association, the purpose of NTK is to advocate for, and to protect and advance, the ecological integrity and sustainability of Hudson Bay.

⁽¹⁰⁴⁾ Canadian Environmental Assessment Agency (CEAA), "The Federal Review Panel Submits Its Report," News release, 30 November 2006, http://www.ceaa.gc.ca/010/0001/0001/0017/nr061130_e.htm.

The issue of cumulative effects affects several jurisdictions, including the federal government, the provinces of Quebec, Ontario and Manitoba, the territory of Nunavut as well as several government departments linked to these various levels of government. Assessing cumulative effects therefore goes far beyond the responsibility of a single proponent. *Within this context, it would be imperative for the federal government to implement a large-scale research and monitoring program for the James Bay and Hudson Bay ecosystems.* Such a program could be coordinated by an independent body whose structure is akin to that of the International Joint Commission. Such a structure could foster the pooling of efforts and resources of all concerned government agencies, as well as those of the academic community, which is already working on various problems related to the cumulative effects in this sector. Whatever the chosen structure, *it would be essential for the various Aboriginal communities affected to be stakeholders in this research and monitoring program, in order to integrate into it traditional knowledge and local expertise.*⁽¹⁰⁵⁾ [italics added]

However, when the Government of Canada announced the approval of the Eastmain-1-A and Rupert Diversion Project on 18 December 2006,⁽¹⁰⁶⁾ no mention was made of any of the federal environmental panel's 83 recommendations, including Recommendation 34. The Committee learned that Hydro-Québec was forging ahead with the construction of the Eastmain-1-A and Rupert Diversion Project, and we were advised that "time is of the essence" with regard to the implementation of Recommendation 34. In his 2 June 2008 testimony to the Committee, Mr. MacDougall indicated the following:

To date, one year and six months after the Government of Canada released the Federal Review Panel's recommendations, and five months since DFO minister's December 6, 2007 letter,⁽¹⁰⁷⁾ neither NTK nor any of its member organizations, including the Government of Nunavut, has been contacted by DFO or any other Government of Canada department.

Contrary to what the DFO minister is saying, DFO is not working with the Government of Nunavut to develop a coordinated approach to assessing

⁽¹⁰⁵⁾ CEAA, "Recommendations," http://www.ceaa.gc.ca/010/0001/0001/0017/recommendations_e.htm.

⁽¹⁰⁶⁾ Office of the Prime Minister, "Prime Minister Announces Eastmain-Rupert River Hydro Project Advances," News release, 18 December 2006, <http://pm.gc.ca/eng/media.asp?category=1&id=1471>.

⁽¹⁰⁷⁾ The 6 December 2007 letter stated among other things that "officials in Fisheries and Oceans Canada [were] working with their counterparts in Environment Canada, as well as other federal departments, provincial and territorial governments and other agencies to develop a coordinated approach to this issue," and that "the specifics of any research and monitoring programs [were] still being developed, with the understanding that extensive consultations with all stakeholders [would] be required before implementation can begin." John MacDougall, NTK, *Committee Proceedings*, 2 June 2008.

cumulative impacts. DFO is not consulting with any Inuit stakeholders. If DFO is working or consulting with any other federal, provincial or territorial agencies or consulting with any other affected stakeholders we are not aware of it.

CONCLUSION AND RECOMMENDATIONS

Over the last two decades, the fishery has evolved from a subsistence activity into an important industry in Nunavut. The commercial fishery is in a relatively early phase of its development, so there is an opportunity to build on the experience of other fisheries in other jurisdictions while avoiding past mistakes.

Implementation of the *Nunavut Fisheries Strategy* is a high priority for the Nunavut government, yet the federal government has not stepped up to the plate to help move its vision forward. The fishery's growth is at a critical stage, and its further development should be supported by the federal government for the obvious social and economic benefits that the fishery generates, but also to reinforce Canada's presence and sovereignty in the Arctic.

The Committee fully supports the NWMB in its efforts to implement a new framework for sub-allocating commercial fish quotas in Nunavut that is objective, fair, transparent and accountable. A system geared toward maximizing fishery benefits is certainly on the leading edge for Canada. The Board's revised policy for commercial marine fisheries also seeks to achieve a healthy balance over time between community-based inshore fishing operations and offshore enterprises; the Committee fully supports this policy. The development of small-boat, community-based fishing operations would allow Nunavut communities to fully benefit from their adjacent resources.⁽¹⁰⁸⁾ The NWMB's new policy is in the process of being implemented; time will tell how it will work out in practice.

Ongoing fisheries research is essential in order to manage and sustain marine resources in the long term, and to identify and develop new fishing opportunities. DFO's March 2004 Atlantic Fisheries Policy Framework asserts that in the North, and particularly in Nunavut, a fisheries development strategy "is required to ensure priority is [...] given to science and management of existing and emerging fisheries in those regions."⁽¹⁰⁹⁾ The 2005 *Nunavut Fisheries Strategy*, on the other hand, points out that the current trend towards a user-pay model

⁽¹⁰⁸⁾ The Committee's 2004 report identified some of the advantages of the smaller-scale or inshore fisheries approach, which typically involves smaller amounts of capital and shorter fishing trips. These include less sensitivity to changes in operating costs, more flexibility in adapting to changes in market conditions or fish stock abundance, and more employment in coastal communities. In the case of inshore fishing, access based on adjacency promotes local stewardship and local economic development. *Nunavut Fisheries: Quota Allocations and Benefits*, April 2004, p. 41.

⁽¹⁰⁹⁾ DFO, *A Policy Framework for the Management of Fisheries on Canada's Atlantic Coast*, "Self-Reliance: 4.2 Policy Strategies," 2004, http://www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa/Doc_Doc/policy_framework/policy_framework_e.htm.

for fisheries research is “not a workable approach in Nunavut,” and that “industry cannot afford the cost burden of the research.”⁽¹¹⁰⁾

Research is a means to demonstrate Canada’s claim of sovereignty over its northern waters, and with increased resource development and marine activity brought about by climate change, there will be an increasing need to monitor individual species and marine ecosystems. Inuit Qaujimajatuqangit, a most valuable source of information in this respect, will need to be incorporated into scientific assessments to ensure that sound decisions are made. The “human dimension” of Canada’s Arctic in fact presents a key advantage for science in the Canadian North.

Aboriginal peoples have developed traditional and local knowledge over thousands of years of residence in the North that can inform and complement modern science. Living year-round in the Arctic, Northerners can extend the research season effectively and efficiently. Northerners need and value science to help them understand, manage, and adapt to the precipitous changes in the North as the future of the Arctic is their future. Northerners’ experience in engaging in the science conducted in their communities – as mandated through the land claims process represents a unique advantage for Canadian science – Arctic or otherwise.⁽¹¹¹⁾

One message that emerged loud and clear at our meetings is that public investments in harbour-related infrastructure are urgently needed to strengthen the foundation of Nunavut’s fishing industry. The February 2008 Budget committed to building only one commercial fisheries harbour in one community (Pangnirtung), whereas the 2005 *Nunavut Small Craft Harbours Report* addressed the needs of seven of Nunavut’s 26 coastal communities.

Nunavut sorely lacks harbour and docking facilities that are typical in all other coastal regions of Canada. Although having most of Canada’s ocean coastline, Nunavut did not benefit from public expenditures made under the federal Small Craft Harbours program. Nor did Nunavut benefit from the considerable federal funding that other parts of the country received for fisheries development following the extension of Canada’s fisheries jurisdiction to 200 miles in 1977.

Harbour infrastructure is essential if community-based inshore fishing is to develop beyond small-scale projects, if local fish processing onshore is to take place, and if Nunavut is eventually to catch up with the rest of Canada. Without infrastructure, much of the

⁽¹¹⁰⁾ *Nunavut Fisheries Strategy*, 2005, p. 17.

⁽¹¹¹⁾ The International Expert Panel on Science Priorities for the Canadian Arctic Research Initiative, *Vision for the Canadian Arctic Research Initiative: Assessing the Opportunities*, Council of Canadian Academies, 2008, pp. 19–20, http://www.scienceadvice.ca/arctic_research.html.

offshore catch will continue to be landed in other jurisdictions. Adequate harbours and wharves would improve safety, facilitate community resupply, lower costs, promote tourism and benefit local economies generally, thus enhancing the quality of life for Nunavummiut. Harbour infrastructure will become all the more necessary because of the expected increase in resource development activity and commercial vessel traffic. Such infrastructure would also demonstrate Canada's presence and sovereignty in the Arctic.⁽¹¹²⁾

In its April 2004 report, the Committee made 14 recommendations to help "ensure that the fishery develops in a way that is compatible with northern values, culture and lifestyles."⁽¹¹³⁾ Nunavut interests have moved forward on the recommendations over which the territory has control,⁽¹¹⁴⁾ but the same cannot be said for the Department of Fisheries and Oceans, especially on the matter of Nunavut's share of adjacent fishery resources.

In Division 0A, the fishery is a new one for Nunavummiut, especially Inuit, to develop. But south of 0A – in Division 0B – the situation is quite different.

For 0B, the recurring theme at our meetings was "adjacency," generally understood to mean that priority of access should be given to those who are closest to the resource. The general conclusion is inescapable: Nunavut's disproportionately small allocation of 0B turbot is a glaring inconsistency in the application of the principle of adjacency. Nunavummiut should have been afforded the opportunity to bid on the 1,900-tonne 0B turbot quota when it became available, which would have increased their percentage share of the fish from 27.3% to 61.8%.

Recommendation 1:

The Committee recommends that the Government of Canada move forward to develop and implement, in collaboration with the Government of Nunavut, the harbour development plan recommended by the DFO–Nunavut Harbours Working Committee in its 2005 *Nunavut Small Craft Harbours Report*.

Recommendation 2:

The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans continue to assign 100% of the NAFO Division 0A turbot allocation to Nunavut.

⁽¹¹²⁾ For example, the *Nunavut Small Craft Harbours Report* noted that "Canadian sovereignty in the North would be boosted significantly by the regular use of a network of Nunavut harbours by federal patrol and research vessels."

⁽¹¹³⁾ *Nunavut Fisheries: Quota Allocations and Benefits*, April 2004, p. iv.

⁽¹¹⁴⁾ The Hon. David Simailak, *Committee Proceedings*, 15 May 2007.

Recommendation 3:

The Committee recommends that, in NAFO Division 0B, the Department of Fisheries and Oceans continue its policy that no new access to 0B turbot be given to non-Nunavut interests until Nunavut has achieved a level of access to adjacent marine resources comparable to levels of access enjoyed by other coastal jurisdictions in their adjacent fisheries.

Recommendation 4:

The Committee recommends that the Minister of Fisheries and Oceans put in place a policy giving Nunavut stakeholders the right of first refusal to purchase, at a competitive rate, all fishery quotas in Nunavut's adjacent waters that are transferred or sold.

Recommendation 5:

The Committee recommends, as a general principle, that Inuit Qaujimajatuqangit, as an indispensable complement to scientific knowledge, always be given full consideration in fisheries decision-making.

Recommendation 6:

The Committee recommends that, with respect to the Eastmain-1-A and Rupert Diversion Project, the Minister of Fisheries and Oceans indicate when and how the research and monitoring program outlined by the 2006 Federal Review Panel in Recommendation 34 will be implemented.

Recommendation 7:

The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans substantially increase its funding for exploratory research in Nunavut's adjacent waters, and that it commit to a multi-year, multi-species research program.

Recommendation 8:

The Committee recommends that the Department of Fisheries and Oceans assess the impact of all vessel activity on whales and in concert with the Nunavut Wildlife Management Board, develop protective management measures, such as vessel exclusion zones at certain times of the year.

WITNESS LIST

Thursday, June 5, 2008	
Legislative Assembly of Nunavut	The Honourable Peter Kilabuk, Member of the Legislative Assembly for Pangnirtung, Speaker of the Legislative Assembly
Municipality of Pangnirtung	Adamie Komoartok, Deputy Mayor of Pangnirtung Ron Mongeau, Senior Administrative Officer
Pangnirtung Hunters and Trappers Organization	Leopa Akpalialuk, Vice-Chairman
Pangnirtung Fisheries	Don Cunningham, General Manager Manasa Evic, Chairman of the Board
Cumberland Sound Fisheries	Joopa Gowdluapik, Chairman of the Board
Baffin Fisheries Coalition	Johnny Mike, Director
As individuals	Levi Evic Eric Joamie Gita Laidler Davidee Arnankak Noah Metiq Jamesie Mike
Monday, June 2, 2008 (morning meeting)	
Department of Environment, Government of Nunavut	The Honourable Olayuk Akesuk, M.L.A., Minister of Environment, Government of Nunavut
Department of Economic Development and Transportation, Government of Nunavut	The Honourable Patterk Netser, M.L.A., Minister of Economic Development and Transportation, Government of Nunavut
Department of Environment, Government of Nunavut	Simon Awa, Deputy Minister Wayne Lynch, Director, Fisheries and Sealing Earle Baddaloo, Director, Environmental Protection
Department of Economic Development and Transportation, Government of Nunavut	Rosemary Keenainak, Deputy Minister John Hawkins, Acting Deputy Minister, Transportation Branch
Legislative Assembly of Nunavut	Peter Kattuk, Member of the Legislative Assembly for Hudson Bay
Nunavuummi Tasiujarjuamiuguqatigiit katutjiqatigiingit (NTK)	John MacDougall

Monday, June 2, 2008 (afternoon meeting)	
City of Iqaluit	Glenn Williams, Councilor
Nunavut Association of Municipalities	Lewis Gidzinski, Infrastructure Research Manager
Nunavut Economic Forum	Glenn Cousins, Executive Director
Baffin Regional Chamber of Commerce	Hal Timar, Executive Director
Nunavut Wildlife Association	Michael d'Eca, Legal Advisor Jim Noble, Chief Operating Officer
Monday, June 2, 2008 (evening session)	
As an individual	John Amagoalik, Director, Lands and Resources, Qikiqtani Inuit Association
Desgagnés Transarctik Inc.	Waguïh Rayes, General Manager
As an individual	Aaju Peter
Thursday, May 1, 2008	
Fisheries and Oceans Canada	Michelle Wheatley, Regional Director, Science, Central & Arctic Region K. Burt Hunt, Regional Director, Fisheries and Aquaculture Management, Central and Arctic Region
Tuesday, April 15, 2008	
Inuit Tapiriit Kanatami	John Merritt, Senior Policy Advisor
Nunavut Tunngavik Incorporated	Paul Kaludjak, President Gabe Nirlungayuk, Director of Wildlife
Tuesday, May 15, 2007	
Government of Nunavut	The Honourable David Simailak, M.L.A., Minister of Economic Development and Transportation, Nunavut Wayne Lynch, Director, Fisheries and Sealing
Thursday, May 10, 2007	
Nunavut Wildlife Management Board	Joe Tigullaraq, Chairperson and Chief Executive Officer Jim Noble, Chief Operating Officer Michael d'Eca, Legal Advisor
Tuesday, May 8, 2007	
Nunavut Tunngavik Incorporated	Paul Kaludjak, President John Merritt, Legal and Constitutional Advisor Joanasie Akumalik, Director, Government and Public Relations Glenn Williams, Senior Wildlife Advisor, Department of Wildlife

FACT-FINDING

Friday, June 6, 2008	
Legislative Assembly of Nunavut	Cindy Ann Rennie, Public Affairs Officer
Thursday, June 5, 2008	
Pangnirtung Fish Plant	Don Cunningham, General Manager
Auyuittuq National Park	Delia Borrouard, Park Manager
Wednesday, June 4, 2008	
Hunters and Trappers Organization (HTO)	Levi Nutaraluk, Member HTO Lootie Toomasie, Chairman HTO
Municipality of Qikiqtarjuaq	Tony Atsanik, Qikiqtarjuaq Hamlet Council Loasie Audlaqiaq, Mayor of Qikiqtarjuaq Meeka Newkungnck, Deputy Mayor, Qikiqtarjuaq Jeannie Kooneeluigi, Qikiqtarjuaq Councillor Hanna Audlakiak, Qikiqtarjuaq Councillor
Sirmilik National Park	Carey Elverum, Park Manager Terry Kalluk, Patrol Person Andrew Arrear, Patrol Person Brian Koonoo, Park Warden and Vice Chairman of the Nattinak Hunters and Trappers Organization
Municipality of Pond Inlet	Israel Mablick, Communications and Deputy Mayor, Pond Inlet Abraham Kublu, Mayor of Pond Inlet
Tuesday, June 3, 2008	
Hunters and Trappers Organization (HTO)	Simon Idlout, Vice Chairman, HTO Resolute Philip Manik, HTO Resolute Allie Salluviniq, HTO Resolute Tabitha Mullin, HTO Resolute Imooshie Nutarajuk, HTO Grise Fiord
Polar Continental Shelf Project	Brenda Eckalook, Office Administrator Barry Hough, Logistics Manager Tim McCagherty, Base Manager George Benoit, Stores Supervisor
Environment Canada	Dr. Grant Gilchrist, Environment Canada Dr. Mark Mallory, Environment Canada
Municipality of Arctic Bay	Councillor Olayuk Naqitaruik, Hamlet of Arctic Bay
Ikajutit Hunters and Trappers	Tommy Kilabuk, Chair of the Ikajutit Hunters and Trappers
Fisheries and Oceans Canada	Keith Pelley, Department of Fisheries and Oceans Luc Beland, Canadian Coast Guard JP Lehnert, Canadian Coast Guard

APPENDIX 1

Outline of the Fisheries Management Framework and the NLCA

For management purposes, the Northwest Atlantic Fisheries Organization (NAFO) divides the Northwest Atlantic Ocean into a set of zones using an alphanumeric code. The boundary line between Canadian waters in NAFO Subarea 0 and waters belonging to Greenland in Subarea 1 (to the east of Subarea 0) is the equidistant line between the 200-mile limits of the two jurisdictions.

Subarea 0 is managed by Canada with the assistance of NAFO's Scientific Council, which, at the request of Canada and Greenland, recommends the Total Allowable Catch for Baffin Bay and Davis Strait, and West Greenland. Subarea 0 is divided into Division 0A in the north (Baffin Bay) and Division 0B in the south (Davis Strait). The Nunavut Land Claims Agreement (NLCA) further divides northern waters into three areas: the Nunavut Settlement Area (NSA), which takes in the waters directly adjacent to Nunavut and extending to the 12-mile limit of Canada's territorial sea; Zone I (Davis Strait and Baffin Bay, in Subarea 0); and Zone II (areas adjacent to the NSA in the Hudson Strait and Hudson Bay).⁽¹⁾ Both Zones I and II are waters within Canada's 200-mile limit, but outside the 12-mile NSA.

Domestically, stocks in Subarea 0 (Divisions 0A and 0B) fall under the jurisdiction of the Department of Fisheries and Oceans (DFO). Subsection 7(1) of the *Fisheries Act* bestows on the Minister of Fisheries and Oceans absolute discretion in managing Canada's fisheries; however, with the enactment of the *Nunavut Land Claims Agreement Act* and the *Nunavut Act*, it may be said that the Minister's discretion is no longer as "absolute." Final decisions rest with the Minister, but the NLCA imposes certain requirements, depending on where decisions are to take effect.

Under the terms of the NLCA, the Nunavut Wildlife Management Board (NWMB) is the main instrument of wildlife management in the NSA and the main regulator of access to wildlife (Article 5.2.33). The nine-member Board, which is both an institution of public government and an independent co-management body, is made up of four representatives of Inuit organizations, four representatives of the governments of Nunavut and Canada, and a

⁽¹⁾ DFO's programs in Yukon and the Northwest Territories are also conducted mainly in conjunction with co-management boards established under land claims settlements. See DFO, Freshwater Institute, "Co-management of Fisheries Resources," <http://www.dfo-mpo.gc.ca/regions/central/pub/fresh-douces/05-eng.htm>.

chairperson (who may also be Inuit) nominated by the eight members and appointed by government. Board members are expected to make their decisions on behalf of the public of the NSA, and not as agents of their appointing bodies. A basic and important principle in the law is that they maintain their independence.⁽²⁾ The NWMB also funds Inuit Hunters and Trappers Organizations (HTOs) in each of Nunavut's communities. The HTOs and Regional Wildlife Organizations (RWOs) are the first-in-line beneficiaries when it comes to economic activities involving the harvest of wildlife resources (Articles 5.6.39, 40 and 45).

With respect to commercial marine fisheries *inside the NSA*, the NWMB and DFO share co-jurisdictional decision-making with respect to the establishment, modification or removal of any harvesting limitations. *Outside the NSA* in Zone I (in Davis Strait and Baffin Bay, east of Baffin Island), where commercial fishing for turbot and shrimp mostly takes place, the federal government has both primary and overall responsibility for management (e.g., licensing and registration of fishing vessels, the setting of commercial quotas, gear restrictions and fishing seasons). The NWMB exercises an advisory jurisdiction in Zone I, subject to the terms and conditions of the NLCA, which includes the authority:

- to provide requested advice with respect to any wildlife management decisions by Government which would affect the substance and value of Inuit harvesting rights and opportunities within the marine areas of the NSA (Article 15.3.4); and
- to provide relevant information to Government that would assist in wildlife management beyond the marine areas of the NSA (Article 15.3.4);
- to advise and make recommendations regarding the marine areas of the NSA, which Government must consider in making decisions that affect those marine areas (Article 15.4.1).

Under current policy, although not required to do so by the NLCA, the federal government and the NWMB have agreed that the Board is responsible for sub-allocating commercial quotas in Zone I (Baffin Bay/Davis Strait). Once the Minister of Fisheries and Oceans has determined Nunavut's regional allocations of marine resources, the NWMB recommends individual commercial sub-allocations according to criteria set by the Board.

Article 15.3.7 of the NLCA recognizes the importance of adjacency and the economic dependence of communities in the NSA on marine resources. The Article obliges the government to give "special consideration" to these factors when allocating commercial fishing

⁽²⁾ See Michael d'Eça, *Committee Proceedings*, 2 June 2008.

licences within Zone I and Zone II, and stipulates that the principles of adjacency and economic dependence “will be applied in such a way as to promote a fair distribution of licences between the residents of NSA and the other residents of Canada in a manner consistent with Canada’s interjurisdictional obligations.”

Nunavut Tunngavik Incorporated (NTI), whose mandate is to represent Inuit interests, is the lead Inuit organization with authority related to the regional Inuit organizations and their development corporations. NTI’s mission is to foster Inuit economic, social and cultural well-being through the implementation of the NLCA. The Government of Nunavut has legislative powers with respect to the expenditure of money for territorial purposes and provides financial assistance to the fishing industry. NTI and the Nunavut government cooperate on a wide range of matters under an agreement called “Iqqanaijaqatigiit,” or “Working Together.”

APPENDIX 2

Principles Guiding the NWMB's Allocation Policy for Commercial Marine Fisheries

Complementing the governing principles of NLCA Article 5 (NLCA Sections 5.1.2 and 5.1.5) and the instructions set out in the NLCA for commercial allocations within the NSA (NLCA Sections 5.6.31, 5.6.38 to 5.6.40, and 5.6.45 to 5.6.47) are the following principles which guide the NWMB in its allocation of commercial marine fisheries resources – both inside and outside the NSA:

1. Healthy marine populations and habitat are essential to sustain the economic, social and cultural harvesting needs of Nunavummiut, for both present and future generations (See NLCA Section 5.1.5(c));
2. The fishery is a valuable and vital common property resource to be managed in an open, transparent and accountable manner for the equitable benefit of all Nunavummiut;
3. There is a need for the fishery to be diversified, striking a healthy balance between inshore and offshore operations, and between community entitlements and entrepreneurial initiative;
4. In allocating commercial marine fisheries resources, preference needs to be given to Nunavummiut and to operations providing direct benefits to Nunavut's economy (See NLCA Section 5.6.45);
5. In order to achieve a prosperous Nunavut-controlled fishery, there is a need for people to work together in harmony (See the Inuit Qaujimagatuqangit principle of Piliriqatigiingniq);
6. A prosperous Nunavut-controlled fishery requires substantial involvement of viable commercial ventures sponsored or owned by RWOs and HTOs (See NLCA Sections 5.1.3(a)(iii) and 5.6.39);
7. There is a need to give special consideration to adjacency in the allocation of commercial marine fisheries resources, particularly within the NSA (See NLCA Section 15.3.7);
8. In allocating commercial marine fisheries resources, there is a need to give special consideration to the economic dependence of communities on those resources (See NLCA Section 15.3.7); and

9. In allocating commercial marine fisheries resources, there is a need to give special consideration to economically viable fishing enterprises and to fishers that have a successful history in a particular fishery.

Source: Nunavut Wildlife Management Board.

Senate



Sénat

CANADA

PÊCHES MARINES DU NUNAVUT : QUOTAS ET PORTS

Rapport du

**Comité sénatorial permanent
des Pêches et des Océans**

L'honorable William Rompkey, C.P.
président

L'honorable Ethel M. Cochrane
vice-présidente

Juin 2009

This report is also available in English

.....

Disponible sur l'intranet Parlementaire

www.parl.gc.ca

(Travaux des comités — Sénat — Rapports)
40^e Parlement — 2^e Session

MEMBRES

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

L'honorable Ethel M. Cochrane, *vice-présidente*

et

Les honorables sénateurs :

Willie Adams
Joan Cook
James Cowan
Elizabeth Hubley
Janis G. Johnson

Michael L. MacDonald
Fabian Manning
Nancy Greene Raine
Fernand Robichaud, C.P.
Charlie Watt

Membres d'office du comité :

Les honorables sénateurs

James Cowan (ou Claudette Tardif)
Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald J. Comeau)

Autres sénateurs ayant participé à cette étude :

Les honorables sénateurs Baker, Campbell, Comeau, Eyton, Gill, Gustafson et Meighen.

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

Claude Emery, analyste

Direction des comités du Sénat :

Danielle Labonté, greffière du comité
Louise Archambeault, adjointe administrative

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le jeudi 12 mars 2009 :

Avec la permission du Sénat,

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

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

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

Que le comité fasse de temps à autre rapport au Sénat, mais au plus tard le 30 juin 2010, et qu'il conserve, jusqu'au 31 décembre 2010, tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

PÊCHES MARINES DU NUNAVUT : QUOTAS ET PORTS

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

TABLE DES MATIÈRES

	Page
ACRONYMES	i
PRÉFACE.....	ii
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	iv
AVANT-PROPOS	vi
INTRODUCTION	1
APERÇU DES PÊCHES MARINES COMMERCIALES.....	4
LA NOUVELLE POLITIQUE D'ATTRIBUTION DU CGRFN.....	13
SUJETS ET THÈMES PRINCIPAUX.....	17
A. La pêche communautaire	17
B. L'infrastructure portuaire.....	20
C. Part des ressources contiguës du Nunavut.....	29
D. Recherche scientifique et surveillance.....	35
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....	40
LISTE DES TÉMOINS	46
ANNEXES	
ANNEXE 1 – Description du cadre de gestion des pêches et de L'ARTN.....	50
ANNEXE 2 – Principes guidant la politique d'attribution du CGRFN pour les pêches maritimes commerciales au Nunavut.....	53

ACRONYMES

ACEE – Agence canadienne d'évaluation environnementale

ACT – Association de chasseurs et de trappeurs

ARTN – Accord sur les revendications territoriales du Nunavut

BFC – Baffin Fisheries Coalition

CCP – Comité consultatif des pêches

CGRFN – Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut

GCC – Garde côtière canadienne

ITK – Inuit Tapiriit Kanatami

MPO – Ministère des Pêches et des Océans

NTI – Nunavut Tunngavik Incorporated

NTK – Nunavuummi Tasiujarjuamiuguqatigiit Katutjiqatigiingit

OCT – Organisation de chasseurs et de trappeurs

OPANO – Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest

ORRF – Organisation régionale des ressources fauniques

PCEA – Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones

PE – Protocole d'entente

QC – Qikiqtaaluk Corporation

RN – Région du Nunavut

SCTM – Services de communication et de trafic maritimes

TAC – Total autorisé des captures

ZPC – Zone de pêche à la crevette

PRÉFACE

Le 21 novembre 2007, le Sénat du Canada a autorisé le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans (le Comité) à étudier le cadre fédéral actuel et futur de gestion des pêches et des océans, et à faire rapport à ce sujet. Une motion a également été adoptée, qui renvoie au Comité actuel les documents et les témoignages recueillis aux audiences tenues durant la session précédente.

En mai et juin 2007, le Comité avait entendu les témoins suivants à Ottawa :

- le ministère du Développement économique et des Transports du Nunavut, l'organisme territorial alors chargé des pêches et du développement économique^{*} ;
- le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, principal outil de gestion des ressources fauniques, dont le poisson;
- la Nunavut Tunngavik Incorporated, l'organisation inuite qui représente les Inuits pour toutes les fins relatives à l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut;
- le ministère des Pêches et des Océans, l'organisme du gouvernement fédéral chargé de gérer les ressources marines.

À compter du 6 décembre 2007, et conformément à son mandat, le Comité a tenu des audiences publiques à Ottawa pour mieux comprendre le sujet. Un rapport provisoire, *La Garde côtière dans l'Arctique canadien*, fondé sur les témoignages recueillis à Ottawa entre le 5 février et le 15 mai 2008, a été déposé le 23 juin 2008. Le point de vue des résidents du Nord devait être toutefois entendu et pris en considération.

Pendant la première semaine de juin 2008, le Comité s'est rendu au Nunavut où se pratique la pêche commerciale au flétan et à la crevette du Nord dans les mers nordiques du Canada. Des audiences publiques ont eu lieu à Iqaluit le 2 juin et à Pangnirtung le 5 juin. Ces deux réunions se sont conclues par des séances à micro ouvert permettant d'entendre l'opinion du public.

Lors de ce voyage, les membres du Comité ont également entendu le personnel de la Garde côtière canadienne et celui des Services de communication et de trafic maritimes à Iqaluit. Ils ont rencontré des représentants des localités de Resolute Bay, Arctic Bay, Pond Inlet

* Le ministère de l'Environnement du Nunavut est l'organisme territorial présentement chargé des pêches.

et Qikiqtarjuaq, en plus de visiter le port de Nanisivik, qui accueillera un poste de ravitaillement des Forces canadiennes en 2010.

La compétence des interprètes a permis au Comité de travailler en anglais, en français et en inuktitut pendant tout son séjour au Nunavut. Le Comité s'est intéressé tout particulièrement aux sujets suivant : le rôle de la Garde côtière canadienne, la pêche commerciale maritime au Nunavut, la souveraineté et le changement climatique.

Les travaux du Comité ont été considérablement retardés suite à la dissolution de la 39e législature en septembre 2008 et la tenue d'élections générales le 14 octobre, et suite à la dissolution de la 40e législature en décembre 2008.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 :

Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'élaborer et de mettre en œuvre, en collaboration avec le gouvernement du Nunavut, le plan de développement des infrastructures portuaires recommandé par le Comité de travail sur les ports MPO–Nunavut, dans le *Rapport sur les ports pour petits bateaux au Nunavut* publié en 2005. (Voir pages 20-29 et 42-43.)

Recommandation 2 :

Le Comité recommande au ministère des Pêches et des Océans de continuer d'accorder au Nunavut 100 p. 100 de l'allocation de flétan noir dans la division 0A de l'OPANO. (Voir pages 4-5 et 44.)

Recommandation 3 :

Le Comité recommande au ministère des Pêches et des Océans de maintenir, dans la division 0B de l'OPANO, sa politique voulant qu'aucun nouveau quota de flétan noir ne soit accordé à des gens de l'extérieur du Nunavut, tant que ce territoire n'aura pas un accès à ses ressources marines contiguës comparable aux niveaux d'accès dont jouissent les autres territoires et les provinces sur leurs côtes, le cas échéant. (Voir pages 29-35 et 44.)

Recommandation 4 :

Le Comité recommande au ministre des Pêches et des Océans d'adopter une politique accordant aux gens du Nunavut la préférence pour l'achat, à un prix concurrentiel, les quotas de pêche dans les eaux contiguës de ce territoire qui sont transférés ou vendus. (Voir pages 31-32 et 44.)

Recommandation 5 :

Le Comité recommande l'application du principe général voulant que le savoir traditionnel des Inuits, ou qaujimaqatuqangit inuit, soit considéré comme un complément indispensable de la recherche scientifique et soit toujours pleinement pris en considération lorsque des décisions sont prises concernant les pêches. (Voir pages 37-38 et 44.)

Recommandation 6 :

Au sujet du projet Eastmain-1-A et dérivation Rupert, le Comité recommande au ministre des Pêches et des Océans d'indiquer quand et comment sera mis en œuvre le programme de recherche et de surveillance décrit en 2006 par la Commission fédérale d'examen, dans sa recommandation 34. (Voir pages 38-40 et 44.)

Recommandation 7 :

Le Comité recommande au ministère des Pêches et des Océans d'augmenter considérablement son financement de la recherche exploratoire dans les eaux contiguës du Nunavut et s'engage à financer un programme de recherche pluriannuel sur plusieurs espèces. (Voir pages 35-37, 41 et 44.)

Recommandation 8 :

Le Comité recommande au ministère des Pêches et des Océans d'évaluer les répercussions de tout le trafic maritime sur les baleines et d'élaborer, de concert avec le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, des mesures de protection, telles que l'établissement de zones d'interdiction des navires pendant certaines périodes de l'année. (Voir pages 37 et 45.)

AVANT-PROPOS

Au Nunavut, la pêche communautaire aux petits bateaux offre un grand potentiel. Les Nunavummiut s'intéressent beaucoup à la recherche des stocks encore inconnus près de leurs villages, en vue de leur pêche commerciale. L'expansion des pêches durables dans le Nord devrait être poursuivie avec plus de vigueur, non seulement pour profiter des nouvelles occasions et générer des retombées économiques et sociales bien nécessaires, mais également pour exercer notre souveraineté et notre juridiction. Une recherche halieutique constante s'impose donc, pour permettre d'identifier et de mettre en valeur de nouvelles possibilités de pêche, ainsi que pour gérer et pour soutenir les ressources maritimes à long terme.

Fait important à noter, le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut a révisé son cadre d'allocation des quotas de pêche commerciale pour le rendre plus objectif, juste, transparent et responsable, et pour réaliser un équilibre entre les pêches côtière (aux petits bateaux) et hauturière. Le Nunavut semble avoir progressé dans les dossiers qu'il contrôle, mais on ne peut pas en dire autant du ministère des Pêches et des Océans (MPO).

Les Nunavummiut sont des gens de la mer, qui dépendent de ses ressources. Pourtant, malgré ce lien à la mer, le Nunavut est le seul territoire ou province dépourvu de ports pour petits bateaux, alors que ces ports sont si présents dans les autres régions pour servir la pêche commerciale et les autres activités maritimes. L'investissement public dans les infrastructures portuaires est urgent afin de permettre au territoire de rattraper le reste du Canada et de renforcer sa pêche, en particulier le secteur aux petits bateaux.

Ailleurs au Canada, le MPO entretient environ 1 000 ports de pêche. Il n'y en a aucun au Nunavut, si on excepte le port pour petits bateaux promis au village de Pangnirtung après trois ans dans le Budget fédéral de février 2008; pourtant, un comité de travail conjoint Pêches et des Océans–Nunavut avait établi dès novembre 2005 que sept collectivités avaient besoin d'un port pour faciliter les pêches commerciales et appuyer d'autres intérêts régionaux.

Au Nunavut, le Comité a entendu beaucoup d'insatisfaction et de frustration au sujet de la part territoriale des ressources halieutiques qui se trouvent dans les mers contiguës. Le « principe de contigüité » veut qu'un accès prioritaire soit généralement donné aux intervenants situés le plus près de la ressource. La part du Nunavut pour le flétan de 0B (27,3 p. 100) n'a pas changé depuis la fin des années 1990 et l'accès territoire à la crevette est fixé à 31,45 p. 100. Les gens du Nunavut considèrent leur allocation comme excessivement modeste et injuste comparée à celle des autres régions du Canada. Le Comité est d'accord : la part accordée au Nunavut dans

les stocks de pêche contigus devrait être comparable à celle dont profitent les provinces dans les pêcheries de l'Atlantique, soit entre 80 à 95 p. 100 du poisson vivant dans les eaux contiguës.

Nous avons apprécié l'hospitalité extraordinaire des gens du Nunavut. Nous sommes allés dans ce territoire pour les écouter. Le Comité a été impressionné par l'enthousiasme manifesté par les participants à nos études, et nous considérons que leurs voix doivent absolument être entendues. Nous espérons que notre rapport contribuera à cela.

William Rompkey, C.P., président du Comité

PÊCHES MARINES DU NUNAVUT : QUOTAS ET PORTS

INTRODUCTION

Les gens qui habitent le Nord représentent la dimension humaine de la souveraineté du Canada dans l'Arctique. Le Nunavut doit relever des défis considérables pour promouvoir son développement économique et social, une des quatre priorités de la Stratégie pour le Nord. Les pêches commerciales offrent une des meilleures possibilités de croissance et d'indépendance économiques.

Les Nunavummiut voient dans le développement économique un aspect essentiel de la souveraineté canadienne dans l'Arctique. L'honorable Olayuk Akesuk, ministre de l'Environnement du Nunavut, affirme par exemple qu'il faut créer plus d'emplois dans le secteur des pêches pour les habitants du Nord, afin d'assurer une présence durable du Canada dans la région⁽¹⁾. John Amagoalik, souvent appelé « le père du Nunavut », compare la situation de nombreuses collectivités du Nunavut à celle du Tiers-Monde⁽²⁾.

John Merritt, conseiller principal en politiques de l'Inuit Tapiriit Kanatami (ITK)⁽³⁾, a souligné dans sa présentation que la souveraineté canadienne dans l'Arctique n'est pas fonction uniquement des démarches et des activités militaires et diplomatiques canadiennes, mais également de l'efficacité de nos politiques sociales. Un point de vue similaire est exprimé dans *Une vision nordique : Un Nord puissant dans un Canada meilleur*, un document paru en 2007, et portant la signature des premiers ministres des trois territoires, qui affirme que l'expression la plus puissante de la souveraineté est l'établissement de communautés prospères et viables dans le Nord⁽⁴⁾.

Cependant, les résultats du dernier recensement indiquent encore un écart socio-économique considérable entre les Inuits et le reste du Canada.

⁽¹⁾ L'hon. Olayuk Akesuk, ministre de l'Environnement du Nunavut, *Témoignages*, 2 juin 2008.

⁽²⁾ John Amagoalik, *Témoignages*, 2 juin 2008.

⁽³⁾ L'ITK est la voix nationale des Inuits du Canada et représente ceux qui vivent au Nunatsiavut (Labrador), au Nunavik (Nouveau-Québec), au Nunavut et dans la région d'Inuvialuit dans les Territoires du Nord-Ouest.

⁽⁴⁾ « Les trois premiers ministres territoriaux présentent leur vision commune du Nord canadien », communiqué de presse, 26 mai 2007, <http://www.anorthernvision.ca/french/index.html>.

Les indices de bien-être des Inuits sont bien en deçà de la norme canadienne. Ainsi, 31 p. 100 des Inuits du Canada vivaient dans des logements surpeuplés en 2006⁽⁵⁾, contre 3 p. 100 seulement au sein de la population non autochtone canadienne. L'espérance de vie des Inuit est évaluée à 63 ans pour les hommes et à 72 ans pour les femmes, contre 77 ans et 82 ans respectivement dans la population canadienne totale⁽⁶⁾. Un aspect particulièrement frappant de la population inuite (qui connaît la croissance la plus rapide au pays), c'est la jeunesse de cette population : en 2006, l'âge médian était 22 ans, contre 40 ans dans la population non autochtone. Le coût de la vie dans le Nord est le plus élevé de toute l'Amérique du Nord⁽⁷⁾. Les taux de chômage et de sous-emploi accentuent une foule de problèmes sociaux.

Au Nunavut, le plus gros employeur est l'État, mais le gouvernement territorial n'a aucun contrôle sur les redevances provenant des ressources⁽⁸⁾ et l'économie est largement tributaire des dépenses publiques financées à l'aide des transferts du fédéral⁽⁹⁾. L'isolement de la région, ses localités peu peuplées et les conditions rigoureuses du climat et du milieu naturel limitent les possibilités économiques du Nunavut. Le transport maritime n'est disponible qu'une partie de l'année et son coût élevé ajoute à la cherté du carburant et des matériaux. Le territoire couvre 1,9 million de km², soit un cinquième de la superficie terrestre du Canada. Il n'y a pas de routes entre les collectivités, dispersées le long de la côte de l'océan Arctique, de la baie d'Hudson et de l'Atlantique-Nord. La nourriture et la plupart des biens de consommation arrivent par avion, ce qui ajoute beaucoup au coût de la vie.

En 2003, la *Stratégie pour le développement économique du Nunavut* concluait que, sur le plan économique, le Nunavut accusait du retard par rapport aux autres provinces et territoires. Au moment d'établir une orientation et des priorités stratégiques générales pour les dix années suivantes, les 5 principes suivants ont été acceptés par plus de 25 groupes du territoire :

(5) Le taux est de 39 p. 100 au Nunavut et de 49 p. 100 au Nunavik.

(6) Statistique Canada, *Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006*, n° de catalogue 97-558-XIF.

(7) *Northern Connections: A Multi-Modal Transportation Blueprint for the North*, février 2008, p. 12.

(8) Le 5 septembre 2008, le gouvernement du Nunavut, NTI, et le gouvernement du Canada ont signé un protocole de négociation du transfert des responsabilités au gouvernement du Nunavut. Le protocole définit la marche à suivre pour négocier le transfert, du gouvernement fédéral au gouvernement territorial, des responsabilités pour les terres et les ressources. AINC, « Notes pour le discours : L'honorable Chuck Strahl, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits à l'occasion de la signature du protocole de négociation du transfert des responsabilités au gouvernement du Nunavut », 5 septembre 2008, <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/spch/2008/sept05-fra.asp>.

(9) Les salariés de l'État représentent environ 30 p. 100 de la main-d'œuvre, alors que la moyenne est de 6 p. 100 au Canada. Le gouvernement du Nunavut, ministère des Finances, *Budget 2008 : documents supplémentaires*, 20 février 2008, p. 8.

- intégrité culturelle : protéger les relations et les valeurs fondamentales qui découlent du qaujimaqatqangit inuit [savoir traditionnel inuit];
- détermination et réalisme : reconnaître les limites du Nunavut et miser sur ses forces;
- contrôle communautaire : placer le contrôle du développement économique entre les mains des membres de la collectivité;
- coopération et coordination : intégrer les activités de développement économique aux efforts communautaires dans les domaines du bien-être, de l'apprentissage et de la gouvernance communautaires;
- viabilité : bâtir des économies durables pour les générations futures⁽¹⁰⁾.

La stratégie de développement, souvent mentionnée dans nos réunions, fait de la pêche commerciale un des principaux secteurs à développer et un vecteur de l'économie du Nunavut de demain. Plusieurs défis et obstacles limitent cependant la capacité du territoire de réaliser son plein potentiel. À ce sujet, plusieurs études et consultations ont été réalisées depuis que la Stratégie a été rendue publique en 2003 et depuis que le Comité a examiné les pêches au Nunavut en 2003-2004⁽¹¹⁾, qui se sont soldées notamment par ce qui suit :

- la Stratégie sur les pêches du Nunavut de mars 2005 (*Nunavut Fisheries Strategy*), un guide territorial pour le développement du secteur halieutique publié en mai 2005 par le gouvernement du Nunavut et Nunavut Tunngavik Incorporated (NTI)⁽¹²⁾, à la suite de consultations entreprises à l'hiver 2004⁽¹³⁾;
- le *Rapport sur les ports pour petits bateaux au Nunavut* de novembre 2005, établi par un comité de travail MPO-Nunavut, qui appuyait la demande faite par le gouvernement du Nunavut pour l'aménagement d'infrastructures de port de pêche dans sept collectivités;

⁽¹⁰⁾ *Stratégie de développement économique du Nunavut*, juin 2003, p. vi-vii.

⁽¹¹⁾ Comité sénatorial permanent des pêches et des océans, *Les pêches au Nunavut : Allocations de quotas et retombées économiques*, avril 2004, www.parl.gc.ca/37/3/parlbus/commbus/senate/com-f/fish-f/rep-f/01apr04-f.pdf.

⁽¹²⁾ La mission du NTI est de favoriser le bien-être économique, social et culturel des Inuits par la mise en œuvre de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut.

⁽¹³⁾ La stratégie énonce six grands objectifs : sciences et conservation; capacité organisationnelle et gouvernance; accès et allocations; développement et formation de la main-d'œuvre et du marché; infrastructures; financement et création de revenu.

- l'examen de l'organisation et du rendement de la pêche hauturière au Nunavut de 2006 (*Organizational and Performance Review of Nunavut's Offshore Fishing Industry*), un examen indépendant commandé par le gouvernement du Nunavut pour faciliter l'élaboration de politiques et programmes, la planification stratégique et les décisions d'investissement⁽¹⁴⁾;
- la nouvelle politique d'attribution pour la pêche marine commerciale du Nunavut (*Allocation Policy for Nunavut's Commercial Marine Fisheries*) établie par le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut (CGRFN), en collaboration avec le gouvernement du Nunavut et des intervenants de l'industrie, qui est mise en œuvre actuellement.

APERÇU DES PÊCHES MARINES COMMERCIALES

Les ressources de la mer ont toujours joué un grand rôle dans le régime alimentaire traditionnel des Inuits, mais la pêche commerciale est une activité relativement récente. Les Nunavummiut ont cependant acquis beaucoup d'expérience et veulent vraiment participer à la pêche, qui s'est beaucoup développée ces dernières années.

Deux espèces sont exploitées : le flétan noir (ou flétan du Groenland) et la crevette nordique (ou crevette rose). La valeur des crevettes débarquées au Nunavut était d'environ 2,9 millions de dollars en 2005; pour le flétan, les captures ont atteint une valeur de 35,2 millions de dollars en 2006, en hausse de près de 50 p. 100 sur l'année précédente, grâce à l'augmentation des quotas et à la vigueur des marchés⁽¹⁵⁾.

Dans la division 0A – la moitié nord de la sous-zone 0 de l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO) (voir la carte 1) – les quotas de pêche au flétan ont crû rapidement ces dernières années. De 1996 à 2000, la pêche exploratoire permettait des captures pouvant atteindre jusqu'à 300 tonnes. Durant cette période, le plan de pêche du MPO prévoyait que 50 p. 100 de la hausse du total autorisé des captures (TAC) de flétan dans la sous-zone 0 irait aux pêcheurs du Nunavut. En août 2000, le ministre des Pêches et des Océans a annoncé que la pêche serait gérée séparément en 2001, et que le Nunavut recevrait tout le quota de la division 0A. Le quota de la pêche exploratoire a été fixé à 3 500 tonnes en 2001; il a grimpé à 4 000 tonnes en 2002 et à 4 400 tonnes de 2003 à 2005.

⁽¹⁴⁾ Cet examen reprend les grands éléments proposés dans le rapport de 2004 du Comité sénatorial portant sur *Les pêches au Nunavut*. Michael d'Éca, conseiller juridique, CGRFN, *Témoignages*, 10 mai 2007.

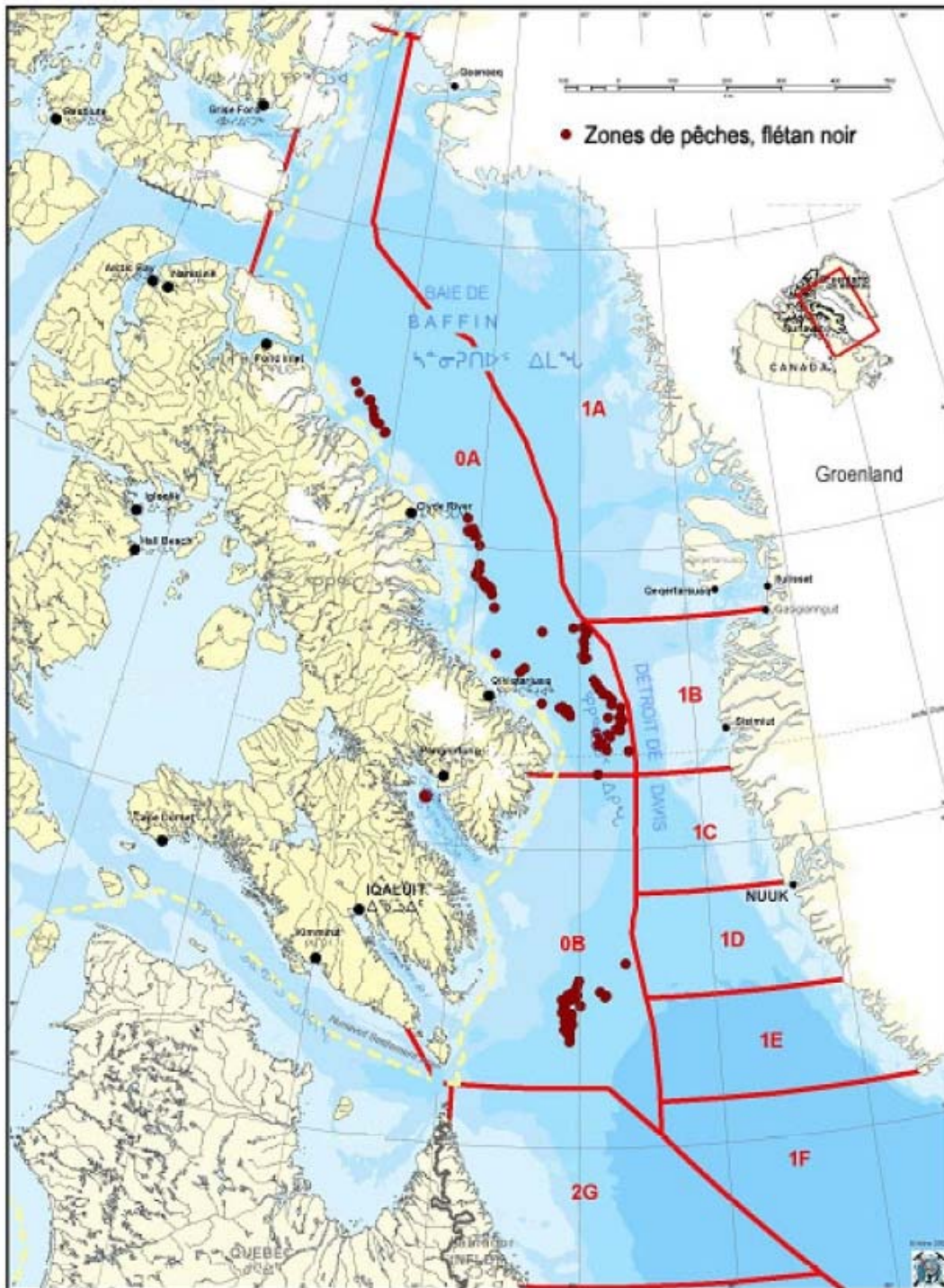
⁽¹⁵⁾ Ministère des Finances du Nunavut, *Budget 2007, Fiscal and Economic Outlook*, mars 2007, p. A10. Les données sur les pêches au Nunavut ne sont pas faciles à obtenir.

Pour 2006, le Conseil scientifique de l'OPANO recommandait une hausse de 5 000 tonnes des prises admissibles régionales (dans les divisions 0A, 1A hauturière et 1B de l'OPANO). En vertu d'un accord de partage à 50 p. 100 avec le Groenland, le Canada reçoit la moitié du quota global recommandé de 13 000 tonnes, soit 6 500 tonnes.

Dans la division 0B – au sud de la division 0A, dans le détroit de Davis – la pêche au flétan se pratique depuis plus longtemps, elle est plus rentable et la saison est plus longue que dans la division 0A. Avant la fin des années 1990, à l'exception d'une petite pêche côtière à la palangre sur la glace dans la baie de Cumberland et de la pêche exploratoire, presque toutes les prises s'effectuaient dans la division 0B. Aujourd'hui, le quota canadien de 5 500 tonnes est partagé entre les pêcheurs du Nunavut et ceux des provinces de l'Atlantique⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁶⁾ Un quota côtier distinct de 500 tonnes a été établi dans la baie de Cumberland en décembre 2004 (pêche communautaire de Pangnirtung).

Carte 1 – Sous-zone 0, divisions 0A et 0B de l'OPANO



Nota : Les points indiquent les positions des bateaux de pêche au flétan noir en 2002.

Source : Bureau géoscientifique Canada–Nunavut, Iqaluit, octobre 2002.

En 2008, les quotas individuels de flétan et de crevette étaient alloués à plusieurs entreprises du Nunavut, comme l'indique le tableau 2.

Tableau 2 – Quotas de pêche au flétan et à la crevette au Nunavut en 2008

Demandeur	0A flétan noir Commercial	0B flétan noir Commercial	Zone de la baie Cumberland – flétan noir de la RN Exploratoire	ZPC 1 Crevette Commercial	ZPC 2 Crevette Commercial	ZPC 1 Crevette Exploratoire	ZPC 3 Crevette Exploratoire	ZPC 2, 3 ou 4 Crevette Exploratoire
	(RN) À l'intérieur de la mer territoriale de 12 milles							
	Tonnes métriques	Tonnes métriques		Tonnes métriques	Tonnes métriques	Tonnes métriques	Tonnes métriques	
Baffin Fisheries Coalition	4 700			2 421		2 000	500	
Cumberland Sound Fisheries	500	750		1 000	600			
OCT de Nattivak	700	330			100			
OCT de Mittimatalik		45			150			
OCT de Clyde River		45			150			
Qikiqtaaluk Corporation	500	285						
Quliruaq Corp. (OCT d'Amarok)					350			360
OCT de Mayukalik		45			150			150
OCT de Pangnirtung			500					
Kabva Marine Ltd					125			
Aqviq Marine Ltd.					125			
6237631 Nunavut Ltd.				150				
Jencor Fisheries				150				
Développement côtier	100							
Total	6 500	1 500	500	3 721	1 750	2 000	500	500

Nota : ZPC = Zone de pêche à la crevette; RN = Région du Nunavut.

Source : Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, 2008.

Historiquement, parce que le Nunavut était dépourvu d'infrastructures de base, notamment d'une flottille de pêche et de ports, les ententes d'affrètement conclues avec des navires canadiens et étrangers étaient la seule méthode de pêche et le seul moyen permettant aux détenteurs de quotas d'obtenir des retombées économiques⁽¹⁷⁾. Les quotas étaient vendus à d'autres en échange de redevances et de postes de membre d'équipage. Afin de développer une capacité de pêche au flétan, le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut (principal outil de gestion des ressources fauniques, dont le poisson) a décidé en 2001 d'allouer tout le quota de la division 0A à la Baffin Fisheries Coalition (BFC), une organisation sans but lucratif constituée sous le régime fédéral, créée elle aussi en 2001. Les premiers membres de la BFC comprenaient des organisations de chasseurs et de trappeurs (OCT) et d'autres organisations inuites qui avaient participé à la pêche à la crevette et au flétan noir au Nunavut.

En 2003, la BFC a créé la Niqitaq Fisheries Limited, une filiale à part entière et à but lucratif dotée d'un statut inuit, afin d'acquérir et d'exploiter des bateaux de pêche. Les redevances ont permis à la BFC d'acheter deux gros navires-usines frigorifiques, l'*Inuksuk I* et l'*OujukoaK*. Avec près de deux millions de dollars d'actifs, la BFC détient des intérêts majoritaires dans ces bateaux⁽¹⁸⁾. Niqitaq et des coentrepreneurs étrangers sont propriétaires de ces deux bateaux, qui ont été enregistrés au Canada (voir la figure 1)⁽¹⁹⁾.

Les objectifs déclarés de la BFC sont le développement de la pêche hauturière au flétan et la maximisation des retombées pour les Nunavummiut. Chaque année, 600 000 \$ de dividendes seraient versés aux organisations membres de la BFC, pour un total de 2,4 millions de dollars depuis 2001⁽²⁰⁾.

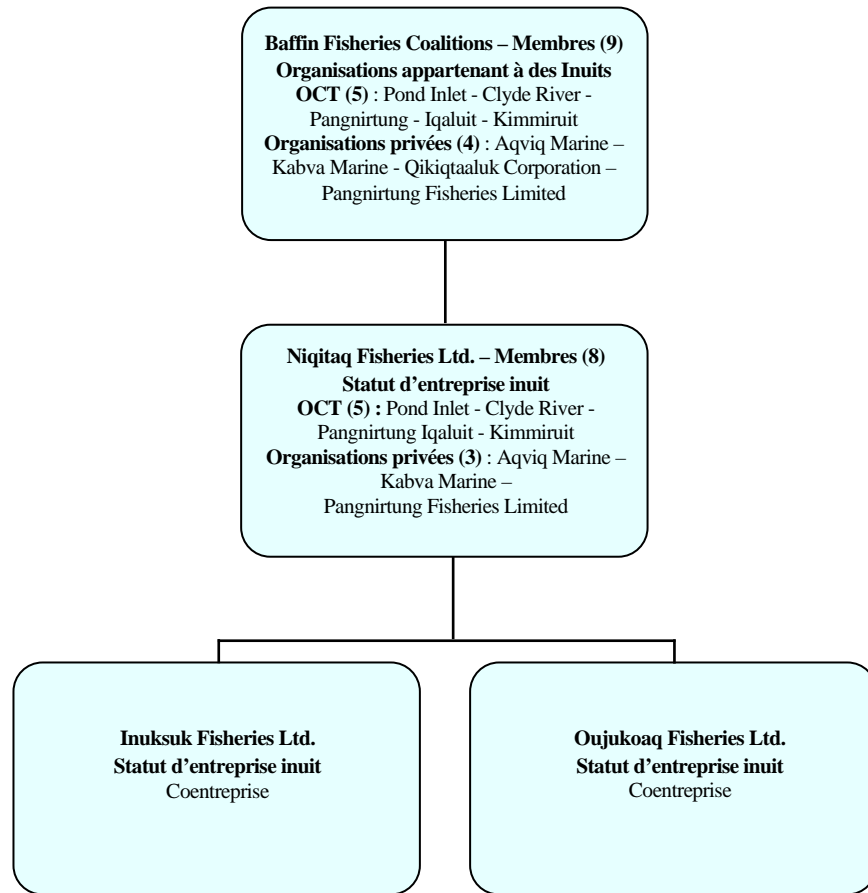
⁽¹⁷⁾ Aucun bateau étranger ne pêche dans les eaux du Nunavut depuis 2004. Tous les bateaux de pêche à cet endroit arborent le drapeau canadien et, soit qu'ils sont la propriété de particuliers ou d'entreprises du Nunavut, ou qu'ils ont été affrétés par eux.

⁽¹⁸⁾ BFC, mémoire présenté au Comité, 5 juin 2008.

⁽¹⁹⁾ Voir aussi le site Web de la BFC : http://www.bfcoalition.ca/english/org_charts.asp.

⁽²⁰⁾ Johnny Mike, directeur, Baffin Fisheries Coalition, *Témoignages*, 5 juin 2008.

Figure 1 – BFC et Niqitaq Fisheries Ltd., organigramme général



Source : BFC, mémoire présenté au Comité, juin 2008.

Au sujet de cette pêche hauturière au Nunavut⁽²¹⁾, le gouvernement fédéral a confirmé en mars 2005 un financement triennal de 3,2 millions de dollars dans le cadre du Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones (PCEA), afin d'accroître les compétences, les possibilités d'emploi et la participation des Inuits à la pêche hauturière⁽²²⁾.

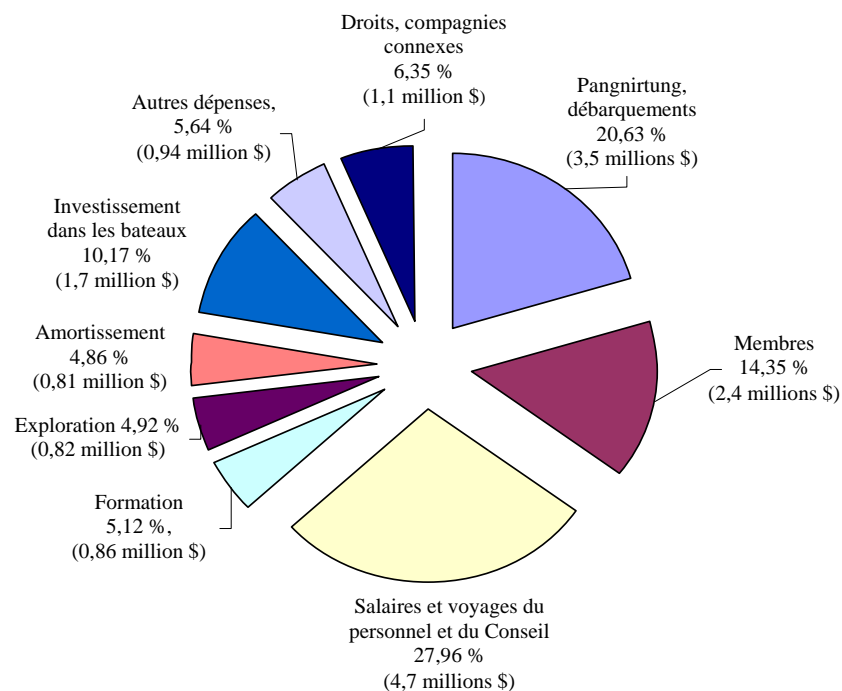
⁽²¹⁾ Dans la région de l'Atlantique, est défini comme un bateau « hauturier » tout bateau de pêche faisant plus de 100 pieds (30,5 m) de longueur.

⁽²²⁾ Le PCEA est un programme national visant à permettre aux Autochtones d'acquérir les compétences nécessaires pour participer à des projets au Canada dans des secteurs comme l'exploitation minière dans le Nord, le pétrole et le gaz, la foresterie et l'hydroélectricité.

Grâce aux fonds obtenus de l'État et de l'industrie, le Consortium de formation dans le domaine de la grande pêche au Nunavut a disposé d'un budget total d'environ 5,4 millions de dollars sur quatre ans⁽²³⁾.

Johnny Mike, directeur de la BFC, a indiqué que la coalition avait consacré 860 000 \$ à la formation depuis 2001 (voir la figure 2). L'étape suivante de la formation, selon M. Mike, aurait pour but de faire progresser les Inuits de la cale des bateaux-usines à des postes de techniciens et de gestionnaires.

Figure 2 – Distribution des revenus de la BFC, 2001-2007



Source : BFC, mémoire présenté au Comité, juin 2008.

⁽²³⁾ Le Consortium de formation dans le domaine de la grande pêche au Nunavut est un partenariat formé de la BFC, de NTI, de la Kakivak Association, de l'Association des chasseurs et des trappeurs, des ministères de l'Environnement et de l'Éducation du Nunavut et du Nunavut Arctic College, Ressources humaines et Développement des compétences Canada et AINC étant partenaires d'office. Ressources humaines et Développement des compétences Canada, « Le gouvernement du Canada annonce le versement de fonds pour le développement des compétences et de l'emploi dans le domaine de la grande pêche au Nunavut », communiqué de presse, 22 mars 2005. Le Consortium reçoit des fonds du gouvernement du Nunavut, de la BFC, de la Kakivak Association et d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Les OCT du Nunavut lui apportent un appui non financier. Consortium de formation dans le domaine de la grande pêche au Nunavut, *Rapport annuel 2007-2008*, p. 4.

En mai 2004, la Nattivak Hunters and Trappers Association de Qikiqtarjuaq a secoué le monde de la pêche au Nunavut en se retirant de la BFC. En 2005, l'OCT⁽²⁴⁾ a formé la Masiliit Corporation, une entreprise inuite à but lucratif, pour organiser une pêche communautaire sur de petits bateaux. La Masiliit a exercé des pressions pour obtenir une part du flétan dans la division 0A et, en juin 2006, elle s'est vue octroyer 700 des 2 500 tonnes supplémentaires accordées dans la division 0A. La compagnie utilise des petits bateaux côtiers à engins fixes (de moins de 100 pieds) pendant l'été.

En 2005, la Qikiqtaaluk Corporation (QC, l'organe de développement économique de l'organisation régionale inuite de l'île de Baffin) a acquis un intérêt majoritaire de 51 p. 100 dans la Qikiqtaaluk Fisheries Corporation (QFC) et le chalutier usine frigorifique *Saputi*, avec l'option d'acheter le reste de l'entreprise plus tard⁽²⁵⁾.

Comme le territoire manque d'installations portuaires, la plupart des prises de flétan sont déchargées au Groenland. Une petite partie des prises hauturières est transformée à l'usine de Pangnirtung, que le Comité a visitée en juin 2008. Construite en 1994 et propriété de la Société de développement du Nunavut (une société d'État du Nunavut qui détient 51 p. 100 des actions avec droit de vote) et de la Cumberland Sound Fisheries (une entreprise inuite détenant le reste des actions avec droit de vote), Pangnirtung Fisheries Ltd. est la seule usine terrestre de transformation du poisson de mer au Nunavut. Elle achète et transforme de l'omble arctique (10 tonnes, prises localement) et du flétan (300 à 400 tonnes par an) pêché surtout par la BFC et congelé en mer⁽²⁶⁾. Le flétan local capturé sous la glace est également transformé en hiver (environ 40 tonnes, selon les conditions de glace)⁽²⁷⁾.

L'usine de Pangnirtung a connu des difficultés financières ces dernières années, mais elle se rapprocherait chaque année du seuil de rentabilité⁽²⁸⁾. Des gains de productivité ont été réalisés grâce à l'achat d'une fileteuse automatique. Le Comité a appris que jusqu'à 30 personnes du coin travaillent huit mois par an environ à la transformation du flétan hauturier. La production, vendue surtout en Europe et en Asie, est exportée par avion-cargo. Joopa Gowdluapik, président du conseil de la Cumberland Sound Fisheries, a dit au Comité qu'on cherche à garder l'usine en opération pour créer de l'emploi dans la communauté.

⁽²⁴⁾ Les OCT sont aussi connues comme des « associations », ou ACT.

⁽²⁵⁾ Qikiqtaaluk Corporation, communiqué de presse, 3 novembre 2005, <http://www.qcorp.ca/Press%20Release%20Saputi%20Nov%203%202005.pdf>.

⁽²⁶⁾ Selon la BFC, celle-ci aurait fourni près de 2 000 tonnes de flétan à l'usine depuis 2001, au coût direct pour elle de 3,5 millions de dollars.

⁽²⁷⁾ Don Cunningham, gérant général, Pangnirtung Fisheries Ltd., *Témoignages*, 5 juin 2008.

⁽²⁸⁾ *Ibid.*

L'usine de Pangnirtung doit cependant transformer plus de flétan, selon Don Cunningham, directeur de l'usine. On espère qu'une pêche d'été se développera dans la baie de Cumberland, où le quota annuel est établi à 500 tonnes. Le problème, c'est qu'il faut trouver le poisson et des bateaux de pêche en été. Comme l'a expliqué M. Cunningham :

Les petits bateaux que notre communauté possède ne peuvent pas pêcher en mer, aux profondeurs où nous pensons que le flétan se trouve, où nous croyons qu'il se réfugie l'été. Il nous faut de plus gros bateaux, mais ce doit être des bateaux que les membres de la communauté ou les pêcheurs locaux peuvent acheter pour qu'ils puissent leur appartenir un jour et qu'ils puissent pêcher eux-mêmes. C'est l'objectif de l'usine de transformation du poisson. Nous ne voulons pas nous occuper de la pêche; nous voulons acheter du poisson aux pêcheurs.

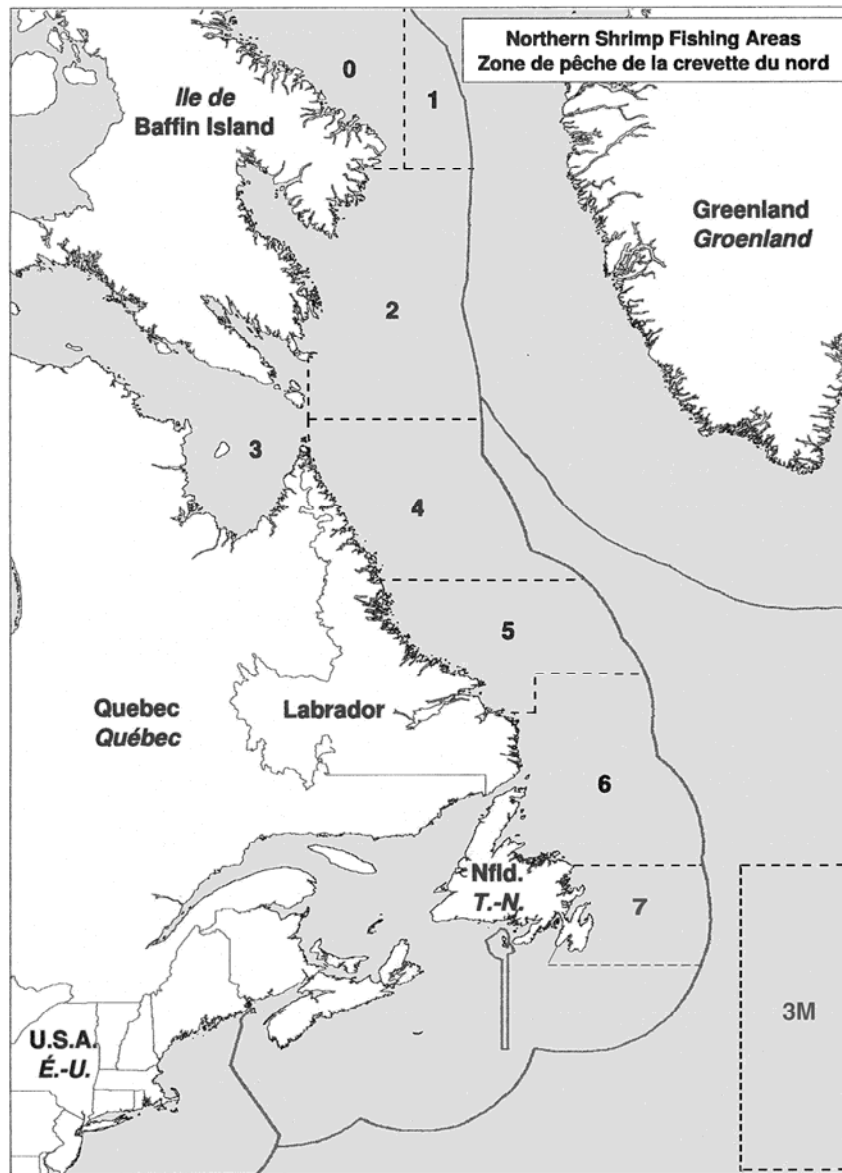
En ce qui concerne la crevette, l'autre grande espèce commerciale de la région, les Nunavummiut participent activement à la pêche hauturière depuis les années 1980. Le Nunavut s'est vu accorder 31 p. 100 de la crevette admissible au nord du Québec et du Labrador dans les zones de pêche à la crevette nordique (ZPC) 0, 1, 2 et 3 (voir la carte 2)⁽²⁹⁾. Les quotas sont détenus par plusieurs OCT ainsi que par la BFC⁽³⁰⁾, et les prises sont congelées à bord des bateaux. Le Comité a appris qu'une bonne partie du total autorisé des captures reste au fond de la mer parce que les coûts de la pêche sont élevés et que le marché est déprimé. Les débarquements ont diminué de 4 017 tonnes en 2006 à 2 666 tonnes en 2007⁽³¹⁾. M. Mike a dit que l'allocation de crevette de la BFC dans les ZPC 1 et 2 ne valait rien et ne pouvait être mise à profit à cause du temps de voyage et du coût élevé de la pêche dans ces zones nordiques.

⁽²⁹⁾ K. Burt Hunt, directeur régional, Gestion des pêches et d'aquaculture, Région du Centre et de l'Arctique, MPO, *Témoignages*, 1^{er} mai 2008.

⁽³⁰⁾ La Qikiqtaaluk Corporation détient 1,5 permis à quotas individuels sur les 17 permis de ce genre délivrés par le MPO dans une région qui va de la baie de Baffin au nord (ZPC 0) jusqu'à l'est de Terre-Neuve au sud (ZPC 7).

⁽³¹⁾ Gouvernement du Nunavut, ministère des Finances, *Budget 2008 : documents supplémentaires*, 20 février 2008, p. 9.

Carte 2 – Zones de pêche à la crevette nordique



Source : Ministère des Pêches et des Océans.

LA NOUVELLE POLITIQUE D'ATTRIBUTION DU CGRFN

La demande de quotas de pêche dans les eaux contiguës au Nunavut est supérieure à la quantité de ressources disponibles. Les décisions visant à déterminer qui a accès aux ressources halieutiques de propriété commune du Canada, et dans quelle mesure, ont des conséquences directes et spectaculaires sur la vie et le revenu des particuliers, des entreprises, des collectivités et de régions entières. La politique d'attribution du Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut sur les allocations commerciales de poisson de mer a subi des modifications importantes depuis le dernier rapport du Comité des pêches, en 2004.

La pêche commerciale au large de la côte est de l'île de Baffin se pratique surtout dans les zones où le gouvernement fédéral assume la principale responsabilité de la gestion. En vertu de la politique actuelle, même si l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (ARTN) ne comporte aucune exigence en ce sens, le gouvernement fédéral et le CGRFN ont convenu que c'est ce dernier qui assume la responsabilité d'allouer la part de quotas commerciaux (voir aussi l'annexe 1 – Description du cadre de gestion des pêches et de l'ARTN)⁽³²⁾. Cet arrangement, avons-nous appris, est conforme à la politique du MPO selon laquelle les décisions relatives à la gestion de pêches particulières devraient être prises normalement par les personnes qui gravitent le plus près possible autour de ces pêches. En gros, le CGRFN recommande au ministre des Pêches et des Océans à qui allouer les quotas commerciaux, selon les critères qu'il a lui-même fixés.

Dans le rapport qu'il a publié en 2004⁽³³⁾, le Comité était largement en faveur de la politique du MPO d'accorder au Nunavut 100 p. 100 de l'allocation canadienne de flétan dans la division 0A (que le territoire reçoit encore), mais il se réjouissait moins de la décision du CGRFN de le confier en entier à la BFC. La décision du CGRFN interdisait aux pêcheurs individuels, aux coentreprises et aux communautés inuits de participer directement à la pêche⁽³⁴⁾.

La Stratégie sur les pêches du Nunavut de 2005 proposait des examens de l'accès et de l'allocation afin d'assurer la cohérence entre les politiques du MPO et celles du CGRFN, ainsi qu'avec la vision générale de la Stratégie. Le guide du développement réussi de la pêche au Nunavut prévoyait un processus ouvert et transparent de prise de décisions à l'interne sur l'accès et les allocations, afin que les quotas soient utilisés d'une manière responsable qui profite à l'ensemble du territoire⁽³⁵⁾. L'année suivante, en 2006 donc, le document intitulé *Organizational and Performance Review of Nunavut's Offshore Fishing Industry* renfermait un certain nombre de propositions visant à accroître la transparence⁽³⁶⁾.

⁽³²⁾ Le MPO délivre un permis de pêche au poisson de fond au Nunavut et c'est le CGRFN qui en est le détenteur en fiducie.

⁽³³⁾ Comité sénatorial permanent des pêches, *Les pêches au Nunavut : Allocations de quotas et retombées économiques*, avril 2004.

⁽³⁴⁾ Des réserves ont été exprimées en 2003-2004 au Comité au sujet de la direction et du contrôle de la coalition, qui rivalisait avec certaines de ses propres organisations membres inuites pour les quotas. Certaines collectivités souhaitaient développer leurs activités de pêche et de transformation du poisson indépendamment de la BFC, laquelle parlait en leur nom.

⁽³⁵⁾ Gouvernement du Nunavut et Nunavut Tunngavik Incorporated, *Nunavut Fisheries Strategy*, 2005, p. 31.

⁽³⁶⁾ Il y était notamment recommandé que les groupes souhaitant obtenir des quotas soient tenus de présenter des plans d'affaires détaillés à un comité consultatif sur les pêches du Nunavut chargé d'examiner et d'approuver les demandes, y compris les plans de gouvernance montrant comment les entreprises proposent de rendre des comptes à leurs actionnaires ou à leurs membres. On y proposait également que les rapports annuels et la communication de renseignements au CGRFN soient obligatoires, y compris les renseignements sur la propriété, les noms des personnes-ressources et les états financiers. *Organizational and Performance Review of Nunavut's Offshore Fishing Industry*, 2006, p. 49-50.

De vastes consultations ont été entreprises dans le but d'élaborer la politique révisée du CGRFN, qui, dit-on, recevait l'aval de l'industrie, de Nunavut Tunngavik Incorporated, du gouvernement du Nunavut, du ministère des Pêches et des Océans et des diverses organisations de chasseurs et de trappeurs⁽³⁷⁾. Le nouveau cadre stratégique vise à atteindre l'objectif général suivant : « favoriser l'application d'une démarche concertée, professionnelle et diversifiée pour une mise en valeur écosystémique des ressources halieutiques, tout en continuant de respecter les principes de conservation, de compter sur un réinvestissement dans la pêche par les pêcheurs du Nunavut et d'assurer une répartition élargie des retombées tangibles aux Nunavummiut ». La politique du CGRFN vise donc à encourager :

- la conservation des ressources marines commerciales et non commerciales, et la protection des habitants marins au moyen du développement durable et de l'adhésion au principe de précaution;
- l'atteinte d'un équilibre entre les entreprises communautaires de pêche côtière et les coopératives de pêche hauturière, qui sont toutes la propriété des Nunavummiut et qui sont gérées professionnellement par eux;
- le réinvestissement d'une somme substantielle provenant de l'une des plus précieuses ressources de propriété commune;
- la création de richesses, d'emplois et de possibilités de formation et d'instruction pour les Nunavummiut⁽³⁸⁾.

Michael d'Eça, conseiller juridique du CGRFN, a fourni au Comité une description détaillée du nouveau cadre stratégique du Conseil, dont voici quelques éléments clés :

- la création d'un Comité consultatif des pêches (CCP) chargé de conseiller le CGRFN dans la formulation de recommandations et de décisions objectives, équitables et transparentes au sujet de la répartition des ressources halieutiques;
- l'attribution d'une portion du quota total de flétan à une pêche côtière expérimentale, afin d'encourager l'essor des pêches côtières;

⁽³⁷⁾ Michael d'Eça, *Témoignages*, 2 juin 2008. Une première consultation publique a eu lieu les 29 et 30 novembre 2006 à Iqaluit. On a alors étudié diverses ébauches de politique, avant d'inviter les intervenants à présenter des observations supplémentaires par écrit. Une autre réunion publique de deux jours a été tenue les 12 et 13 juin 2007 et la version définitive proposée de la politique a été présentée aux membres du CGRFN à leur réunion régulière de décembre 2007, qui l'ont approuvée.

⁽³⁸⁾ *Allocation Policy of the Nunavut Wildlife Management Board for Commercial Marine Fisheries*, Objectif de la politique d'allocation du CGRFN, 11 décembre 2007.

- le recours à un système de points insistant sur la capacité d'opération et la gouvernance, les avantages pour les Nunavummiut et la participation inuite, pour décider des allocations;
- la présentation, par chaque demandeur d'allocation, d'un plan d'affaires détaillé, d'un plan de gouvernance et d'un plan des retombées économiques;
- au terme de chaque saison de pêche, la présentation par chaque entreprise d'un rapport de fin d'année détaillant les activités menées durant l'année, notamment la mesure dans laquelle l'entreprise a respecté ou non son plan d'affaires, son plan de gouvernance et son plan de retombées économiques;
- la réduction ou le retrait des allocations attribuées aux entreprises qui n'ont pas respecté leurs plans ou produit les rapports demandés;
- les attributions, conseils, recommandations et décisions reposant sur les plans d'affaires, les plans de gouvernance, les plans de retombées économiques et les rapports de fin d'année, ainsi que sur des critères de contiguïté, de besoin économique et de dépendance économique historique.

Formé de cinq membres, soit deux représentants du gouvernement du Nunavut, deux représentants de NTI et un autre membre nommé par le CGRFN⁽³⁹⁾, le Comité consultatif des pêches devra dorénavant examiner et évaluer les plans d'affaires, de gouvernance, de retombées économiques et d'intendance que les demandeurs de quota sont tenus de fournir, de même que les rapports annuels exigés des détenteurs de quota. Il devra aussi donner des conseils sur les allocations et sur d'autres sujets, tels que les besoins de confidentialité (par exemple, l'information qui devrait ou non être jugée confidentielle). Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres du CCP devront agir de manière indépendante et impartiale et servir l'intérêt public, et non celui des organisations qui les ont nommés au Comité⁽⁴⁰⁾.

L'annexe 2 énumère les 9 principes qui doivent guider le CGRFN dans ses allocations de ressources halieutiques marines à l'intérieur et à l'extérieur de la région Région du Nunavut (RN).

⁽³⁹⁾ NTI et le gouvernement du Nunavut nomment chacun un spécialiste de l'industrie de même qu'un Qaujimanilik (une personne ayant la réputation, parmi les Inuits, d'avoir une connaissance approfondie des questions essentielles au succès de la pêche).

⁽⁴⁰⁾ *Allocation Policy of the Nunavut Wildlife Management Board for Commercial Marine Fisheries*, annexe A, mandat du Comité consultatif sur les pêches du Nunavut. La politique ne s'applique pas à la pêche non commerciale de poissons d'eau douce ou anadromes comme l'omble chevalier.

Selon la nouvelle politique d'attribution, le critère de propriété inuite recueille plus de points que le parrainage, la propriété exclusive d'une organisation régionale des ressources fauniques ou d'OCT multiples obtenant les plus hauts pointages. Selon M. d'Eça, l'objectif est d'étendre au plus grand nombre les avantages concrets découlant de la pêche, en accord avec l'objectif général de la politique. Compte tenu du fait que les pêches sont une ressource de propriété commune, et afin d'en garantir une gestion transparente et responsable et d'en tirer le maximum d'avantages, le CGRFN rendra publics les renseignements suivants :

- l'avis du CCP au CGRFN sur les allocations et leur justification;
- l'avis du CGRFN sur les allocations, ses recommandations, ses décisions et les raisons fournies au ministre des Pêches et des Océans;
- les plans de gouvernance, d'affaires, de retombées et d'intendance des demandeurs ayant obtenu des allocations de pêche commerciale en mer;
- les rapports annuels présentés par les entreprises de pêche sur leurs activités de pêche commerciale en mer⁽⁴¹⁾.

En juin 2008, le CGRFN a diffusé un appel de demandes de contingents de pêche pour l'année contingente 2009. Le 11 février 2009, POC a communiqué ses recommandations finales sur les allocations au CGRFN, et celui-ci a fait connaître ses décisions et recommandations au ministre des Pêches et des Océans le 23 février 2009. Au moment de la rédaction de notre rapport, tout le monde attendait les décisions du ministre.

SUJETS ET THÈMES PRINCIPAUX

A. La pêche communautaire

La pêche est une source d'emplois indispensable dans les collectivités du Nunavut, où le taux de chômage et le coût de la vie sont plus élevés que dans le reste du pays et où la population, la plus jeune au Canada, ne cesse de croître. Les membres du Comité ont été

⁽⁴¹⁾ *Allocation Policy of the Nunavut Wildlife Management Board for Commercial Marine Fisheries*, Transparence et divulgation, 11 décembre 2007. Le CGRFN a aussi dressé une liste des renseignements commerciaux devant être considérés comme étant strictement confidentiels. Le critère de non-divulgation est le suivant : « s'il s'agit de renseignements de nature commerciale portant sur des questions financières, scientifiques, techniques ou de relations publiques, ou encore d'un secret commercial », et « si leur divulgation pourrait raisonnablement être cause d'un préjudice important » [traduction].

encouragés d'apprendre que la politique révisée du CGRFN examine et favorise le développement de la pêche côtière, c'est-à-dire la pêche à l'intérieur de la limite de 12 milles au large de la Région du Nunavut et à bord de bateaux de moins de 100 pieds, au moyen des attributions de quotas⁽⁴²⁾.

La Stratégie sur les pêches du Nunavut de 2005 décrit une structure organisationnelle pour l'industrie de la pêche du Nunavut qui établit un équilibre entre le développement communautaire de la pêche côtière et les partenariats stratégiques pour la pêche hauturière. Comme d'autres participants à nos réunions, l'honorable Patterk Netser, ministre du Développement économique et des Transports du Nunavut, est d'avis que la pêche côtière favorisera la croissance économique des petites localités du territoire et permettra aux Nunavummiut de conserver des liens familiaux et culturels solides. Le Conference Board du Canada a bien expliqué, en 2001, les valeurs qui sous-tendent le développement économique du Nunavut, à savoir :

- une approche collective du développement socioéconomique, y compris l'intime conviction que les avantages économiques doivent être partagés entre toutes les collectivités;
- la recherche d'une plus grande indépendance, y compris des pouvoirs de décision politique et économique accrus pour les Inuits en ce qui concerne le Nunavut et son environnement;
- le qaujimajatuqangit inuit, c'est-à-dire la reconnaissance de la valeur du savoir inuit et son intégration à d'autres bases de connaissances, dans un régime où le consensus et la consultation sont les moyens de prédilection pour la prise de décisions;
- le développement économique axé principalement sur la communauté, en raison du fort attachement de celle-ci à ses racines locales;
- le fait que l'économie de subsistance est un aspect important du mode de vie, rien ne permettant de supposer que les gens accordent une valeur moindre aux activités de subsistance qu'à l'économie salariée; et
- le développement durable, c'est-à-dire que les gens accordent une importance égale au développement du capital humain et au développement du capital naturel⁽⁴³⁾.

⁽⁴²⁾ En 2004, le Comité s'est prononcé résolument en faveur des pêches côtières pratiquées au moyen de petits bateaux qui permettraient aux collectivités du Nunavut de profiter plus pleinement de leurs ressources contiguës. Dans le contexte du Nunavut, les membres du Comité voyaient une possibilité réelle de développer une pêche en harmonie avec les valeurs, la culture et le mode de vie du Nord.

⁽⁴³⁾ Conference Board du Canada, *Perspective économique du Nunavut : examen de l'économie du Nunavut*, mai 2001, p. 57, mentionné dans le rapport d'avril 2004 du Comité sénatorial des pêches et des océans intitulé *Les pêches au Nunavut : Allocations de quotas et retombées économiques*.

La Nattivak Hunters and Trappers Association de Qikiqtarjuaq, on l'a vu précédemment, s'est retirée de la BFC en mai 2004 en raison d'un désaccord à propos de l'orientation et des pratiques de la coalition⁽⁴⁴⁾. Elle a créé la Masiliit Corporation pour développer la pêche communautaire et mis en œuvre un plan en vue de se donner les moyens de récolter le quota de pêche qui lui était alloué dans la division 0B à l'aide de bateaux à engins fixes de moins de 100 pieds durant les mois d'été, et aussi d'avoir accès au poisson dans la division 0A⁽⁴⁵⁾. La Masiliit Corporation est en voie d'acquérir du financement pour l'achat de ces actifs⁽⁴⁶⁾.

À *Resolute Bay*, situé en bordure de la route la plus directe et la plus profonde du Passage du Nord-Ouest (par le détroit de M'Clure, le golfe du vicomte de Melville, le détroit de Barrow et le détroit de Lancaster), le Comité a appris que les associations des chasseurs et de trappeurs de Grise Fiord, Resolute Bay et Arctic Bay, des petites collectivités où l'on ne pratiquait pas jusqu'alors la pêche hauturière au flétan à des fins commerciales, ont conclu un accord avec l'ACT de Nattivak dans le but de former une nouvelle coalition inuite appelée l'Alliance des pêches arctique. Selon le protocole d'entente (PE) de cinq ans signé le 11 mars 2008, l'objectif premier de l'Alliance consiste à obtenir l'accès à des quotas de pêche côtière et hauturière, comme moyen de développement communautaire à long terme⁽⁴⁷⁾. On voudrait acquérir des quotas de pêche hauturière au flétan noir dans les divisions 0A et 0B pour la saison de pêche 2009 et les saisons suivantes.

D'après ce que le Comité a appris, l'Alliance répond aux divers critères et conditions établis dans la nouvelle politique d'attribution des quotas de la CGRFN (qui favorise les demandeurs représentant plusieurs OCT) et elle a rassemblé une flottille pour récolter le

⁽⁴⁴⁾ En avril 2004, le Comité a fait état d'un net consensus au Nunavut à propos du fait que l'emploi était le principal objectif du développement de la pêche au flétan noir dans la division 0A, mais que l'accord était moins évident concernant l'échéancier pour la réalisation de cet objectif, ou la vision de la BFC au sujet du développement de la pêche au Nunavut, qui reposait à l'époque sur l'achat d'un chalutier-usine réfrigéré.

⁽⁴⁵⁾ L'entreprise a notamment conclu un accord avec des pêcheurs du sud du Canada pour pouvoir récolter son quota de flétan de 160 tonnes dans la division 0B, en plus d'obtenir une option d'achat sur les bateaux et les permis de ces pêcheurs. *Organizational Performance Review of Nunavut's Offshore Fishing Industry*, 2006, p. 40.

⁽⁴⁶⁾ Protocole d'entente entre les associations des chasseurs et trappeurs d'Arctic Bay, de Grise Fiord, de Qikiqtarjuaq et de Resolute Bay, au Nunavut, en vue de la formation de l'Alliance des pêches arctique, 11 mars 2008.

⁽⁴⁷⁾ *Ibid.*

quota de flétan noir qu'elle espère obtenir, sauf qu'elle aurait besoin de fonds du gouvernement du Nunavut à cette étape de son développement. L'Alliance prévoyait créer des fiducies communautaires pour chacun de ses membres, afin de financer des projets de développement social et économique.

Le flétan noir se pêche en haute mer, mais aussi plus près des côtes, dans les eaux profondes des fjords. La conduite de projets de pêche exploratoire et expérimentale du flétan noir et d'autres espèces émergentes a suscité beaucoup d'intérêt parmi les participants à nos réunions⁽⁴⁸⁾. On a appris que le ministère du Développement économique du Nunavut⁽⁴⁹⁾ a financé des pêches expérimentales et que des pêches côtières exploratoires ont été effectuées à l'aide des recettes en redevances de la BFC.

La nouvelle politique du CGRFN accorde aussi initialement, à l'intérieur du rayon de 12 milles de la Région du Nunavut, une récolte totale autorisée de flétan noir de 100 tonnes annuellement pour encourager le développement. Il s'agit là d'une mesure qui, nous a-t-on expliqué, pourrait mener à la création de zones de pêche économiques exclusives. Pour favoriser la croissance de la pêche communautaire pratiquée à bord de petits bateaux, le CGRFN a aussi décidé d'accorder une allocation annuelle initiale de 400 tonnes de flétan noir dans la division 0A aux bateaux de moins de 100 pieds de long⁽⁵⁰⁾.

Même si la pêche côtière locale offre d'excellentes perspectives, presque tous les témoins entendus par le Comité ont indiqué que le manque d'infrastructures portuaires constituait un obstacle de taille à son développement.

B. L'infrastructure portuaire

Les Nunavummiut sont un peuple maritime pour qui la mer et ses ressources sont indispensables. Les 26 localités du Nunavut ont accès à la mer, le long du littoral considérable du territoire⁽⁵¹⁾. Or, même s'il est étroitement lié à la mer, le Nunavut est la seule région au Canada dépourvue de ports pour petits bateaux et de quais comme ceux que l'on trouve dans les autres régions.

⁽⁴⁸⁾ La Stratégie sur les pêches du Nunavut de 2005 fait état de l'enthousiasme débordant que suscite le développement des pêches côtières dans les collectivités du Nunavut.

⁽⁴⁹⁾ Jim Noble, directeur des opérations, Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, *Témoignages*, 2 juin 2008.

⁽⁵⁰⁾ Michael d'Eça, *Témoignages*, 2 juin 2008.

⁽⁵¹⁾ Nunavut compte pour 56 p. 100 des 202 080 km du littoral maritime du Canada. Ressources naturelles Canada, *L'Atlas du Canada*, « Les côtes et le rivage », http://atlas.nrcan.gc.ca/site/francais/learningresources/facts/coastline.html/document_view.

Les différentes localités du Nunavut ont besoin de l'océan pour assurer leur subsistance; elles y récoltent les mammifères marins et s'en servent pour se rendre à leurs lieux de chasse privilégiés sur le littoral. Il n'y a pas de routes reliant les différentes localités, et c'est en bateau que les gens se déplacent habituellement. En maints endroits, on compte plus de bateaux que de véhicules privés⁽⁵²⁾, mais la majorité des localités du territoire n'ont pas de digue de terre ou de pierres pour mettre leurs petits bateaux à l'abri des vagues⁽⁵³⁾. Faute de quais, les Nunavummiut doivent accoster sur la rive. Le plus gros investissement en capital d'un chasseur inuit est son bateau, et les pêcheurs doivent déboursier chaque année des centaines de milliers de dollars pour compenser la perte ou les dommages causés par le vent et les vagues à leurs embarcations⁽⁵⁴⁾.

À Qikiqtarjuaq, le Comité a appris qu'on ne peut accueillir que des petites embarcations et que l'aménagement d'un port à cet endroit permettrait aux bateaux de pêche commerciale locaux d'y décharger leurs prises à des fins de transformation. À Resolute Bay, une collectivité créée par le gouvernement fédéral dans le Haut-Arctique pour mieux affirmer la souveraineté canadienne, des représentants de l'endroit ont indiqué que l'économie locale ne peut profiter des ressources marines contiguës en raison du manque d'infrastructures. À Pond Inlet, la plus septentrionale de toutes les localités établies sur l'île de Baffin, le Comité a appris que les gens de la place réclament depuis des années de meilleures installations maritimes, en particulier la construction d'une digue pour protéger la flottille de petites embarcations.

Pangnirtung est le seul endroit au Nunavut où l'on transforme le flétan noir à terre et, de toutes les collectivités établies sur l'île de Baffin, celle où les marées sont les plus hautes et les plus rapides⁽⁵⁵⁾. On y trouve actuellement une digue et un petit quai accessible à marée moyenne ou haute. Les bateaux de pêche ancrés dans le fjord un peu à l'écart du village doivent décharger une à la fois leurs palettes de poisson dans des embarcations plus petites, ce qui constitue une opération à la fois difficile et périlleuse puisque le secteur est balayé par de forts vents qui soulèvent des hautes vagues. Une fois débarquées au quai, les palettes sont livrées par camion à l'usine de transformation. Toute l'opération peut prendre jusqu'à une semaine au lieu d'une seule journée, ce qui constitue une perte de temps et d'argent.

⁽⁵²⁾ L'hon. Patterk Netser, ministre du Développement économique et des Transports du Nunavut, *Témoignages*, 2 juin 2008. Des lieux d'échouage rudimentaires sont utilisés pour approvisionner les collectivités.

⁽⁵³⁾ *Northern Connections : A Multi-Modal Transportation Blueprint for the North*, février 2008, p. 14.

⁽⁵⁴⁾ L'hon. Patterk Netser, *Témoignages*, 2 juin 2008.

⁽⁵⁵⁾ L'hon. Peter Kilabuk, membre de l'Assemblée législative pour le district de Pangnirtung, *Témoignages*, 5 juin 2008.

Les fonds consacrés à la stratégie par le budget du 26 février 2008 comprenaient 8 millions de dollars sur deux ans pour la construction, l'exploitation et la gestion d'un port de pêche commerciale à Pangnirtung. Les fonds consacrés par le budget du 27 janvier 2009 comprennent un financement pouvant atteindre 17 millions de dollars pour accélérer la construction du port.

L'an dernier, les habitants de Pangnirtung étaient ravis d'apprendre, en février 2008, que le gouvernement fédéral investirait 8 millions de dollars pour la construction d'un nouveau port de pêche dans leur village, et ils avaient bien raison. Des témoins ont exprimé l'avis que non seulement le nouveau port transformerait l'industrie de la pêche, mais il permettrait également à la collectivité d'acheminer ses produits vers les marchés de consommation à un coût moindre. En effet, les bateaux de pêche pourraient décharger leurs cargaisons de poisson au Canada plutôt qu'au Groenland.

Cela étant dit, le village de Pangnirtung espère pousser un peu plus loin le projet du gouvernement fédéral et transformer le nouveau port envisagé en une installation polyvalente capable d'accueillir des plus gros cargos et des navires de croisière. Si on prolongeait la jetée constituée d'enrochements de manière à ce qu'elle s'avance en eau plus profonde, des plus gros navires pourraient y accoster. Et il serait moins nécessaire de draguer le port à nouveau un peu plus tard, une opération fort coûteuse dans l'Arctique. Des témoins trouvaient plus logique de construire des installations répondant d'un seul coup à tous les besoins de la collectivité, au lieu d'y aller par étapes. Il faudrait aussi compter sur la participation et le financement d'autres ministères fédéraux, puisque le Programme des ports pour petits bateaux de Pêches et Océans Canada s'adresse uniquement à l'industrie de la pêche commerciale (et aux plaisanciers)⁽⁵⁶⁾.

Les ministres de l'Environnement et du Développement économique et des Transports du Nunavut qui ont comparu devant le Comité à Iqaluit étaient tous deux ravis de la décision d'améliorer les installations existantes à Pangnirtung, mais le gouvernement fédéral doit faire beaucoup plus, selon eux, pour doter le Nunavut d'infrastructures maritimes, comme on le réclame depuis longtemps. Le Nunavut juge même discriminatoire l'énorme disparité au chapitre des fonds consacrés par le gouvernement fédéral aux infrastructures maritimes au Nunavut, par rapport à celles du sud du Canada⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁶⁾ Le Programme des ports pour petits bateaux relève de la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance* et de la *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux*.

⁽⁵⁷⁾ Le Programme des ports pour petits bateaux est responsable de 987 ports de pêche et de 182 ports de plaisance dans tout le Canada. L'ensemble de ces ports comprend presque 6 000 structures évaluées à plus de 3 milliards de dollars. MPO, Aperçu du programme, http://www.dfo-mpo.gc.ca/sch/program-overview_f.asp.

En 2007, à Ottawa, des témoins avaient déploré le fait que le Nunavut était exclu du Programme des ports pour petits bateaux du gouvernement fédéral. On avait dit à ce moment-là que la politique fédérale ne coïncidait pas avec les besoins du Nunavut. Ainsi, pendant que les investissements du fédéral dans le développement et l'infrastructure des pêches jouaient un rôle important dans l'épanouissement des pêches dans toutes les autres régions du pays, où des infrastructures avaient été construites au cours de 100 dernières années, aucun investissement n'avait été fait au Nunavut. Après l'examen des programmes en 1995, le recouvrement des coûts et la réduction de la capacité de pêche et de transformation sont devenus les grands thèmes de la politique du MPO. Le gouvernement fédéral a commencé à se départir des ports non essentiels au Canada, ne finançant que les infrastructures des ports de pêche appartenant au MPO et concentrant ses efforts sur la réparation plutôt que l'expansion⁽⁵⁸⁾.

Or, en novembre 2005, un Comité de travail MPO-Nunavut (établi conjointement par le sous-ministre du Développement communautaire et des Transports du Nunavut et le sous-ministre des Pêches et des Océans du Canada) présentait un *Rapport sur les ports pour petits bateaux au Nunavut* préconisant l'aménagement d'infrastructures dans sept collectivités : Pangnirtung, Clyde River, Qikiqtarjuaq, Pond Inlet, Chesterfield Inlet, Repulse Bay et Kugaaruk⁽⁵⁹⁾. Le projet, au coût total de 40,7 millions de dollars sur cinq ans, devait faire augmenter le PIB de 14,4 millions de dollars et créer 173 emplois pendant la construction, et surtout entraîner une hausse permanente du PIB de 7,9 millions de dollars et générer 198 emplois permanents, en plus de réduire le chômage de 26 p. 100 dans les sept collectivités touchées. Selon le comité de travail, une infrastructure portuaire améliorée permettrait :

- d'accroître l'efficacité et, par conséquent, le rendement financier que les parties prenantes (les collectivités du Nunavut) tirent de la flotte de bateaux hauturiers, et de créer des emplois locaux. Les bateaux pourraient décharger leurs prises dans les congélateurs des collectivités en vue de leur transformation ou de leur expédition par navire frigorifique jusqu'aux marchés;

⁽⁵⁸⁾ Au cours d'audiences tenues à Ottawa, le Comité a entendu des représentants de NTI le 8 mai 2007, du CGRFN le 10 mai 2007, du ministère du Développement économique et des Transports du Nunavut (l'organisme territorial alors responsable des pêches et du développement économique) le 15 mai 2007, et du MPO le 12 juin 2007.

⁽⁵⁹⁾ Près de 500 bateaux (dont 97 p. 100 mesurent moins de 26 pieds) étaient utilisés pour des activités de subsistance dans les sept villages. MPO et ministère du Développement communautaire et des Transports du Nunavut, *Rapport sur les ports pour petits bateaux au Nunavut*, 2005, p. 7.

- de fournir une structure grâce à laquelle les flottilles de bateaux de pêche utilisés tant pour la pêche côtière que pour la pêche exploratoire peuvent exercer leurs activités en toute sécurité et décharger leurs prises dans les usines de transformation locales;
- de fournir un deuxième moyen de transport (en plus de l'avion) pendant les périodes d'eaux libres; et
- d'accroître la sécurité des utilisateurs tout en améliorant le potentiel touristique et les autres activités économiques et sociales⁽⁶⁰⁾.

En réduisant les dommages et les pertes causés par les vagues et le vent, l'infrastructure proposée entraînerait également des économies de coûts. Sur le plan humain, le Comité de travail a fait remarquer que l'aménagement de cette infrastructure atténuerait les problèmes sociaux découlant d'un chômage élevé, concluant que les sept installations proposées deviendraient un important levier économique et communautaire au Nunavut.

Au cours de nos réunions, l'aménagement de quais et d'installations portuaires a été jugé essentiel à l'épanouissement des pêches côtières communautaires. La pêche commerciale au flétan noir au large de la côte nord-est de l'île de Baffin a connu une nette progression en une période relativement courte⁽⁶¹⁾, mais l'absence d'infrastructures a engendré une « dépendance à l'égard des navires de gros tonnage et de la pêche hauturière, au détriment des collectivités côtières »⁽⁶²⁾, qui nuit « en particulier, au volet de la pêche intérieure indispensable pour établir une pêche commerciale équilibrée au Nunavut »⁽⁶³⁾. Un certain nombre de rapports (outre celui de 2005 sur les ports pour petits bateaux au Nunavut) ont insisté sur le rôle crucial joué par l'infrastructure portuaire dans l'épanouissement de la pêche côtière et la croissance économique des collectivités, notamment :

- la Stratégie de développement économique du Nunavut, qui, en 2003, soulignait que les grandes infrastructures devaient faire décoller les secteurs de croissance économique du territoire;

⁽⁶⁰⁾ *Ibid.*, p. i.

⁽⁶¹⁾ La part accordée au Nunavut dans la partie canadienne (sous-zone 0) de la division 0A est de 68 p. 100, elle qui s'établissait à 27 p. 100 en 1999 et à 11 p. 100 en 1993, l'année où l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut est entré en vigueur. La participation du Nunavut à la pêche à la crevette est passée de 8,8 p. 100 en 1988 à 31,45 p. 100 en 2004.

⁽⁶²⁾ David Bevan, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches et de l'aquaculture, MPO, *Témoignages*, 12 juin 2007.

⁽⁶³⁾ Paul Kaludjak, président, NTI, *Témoignages*, 8 mai 2007.

- l'étude du Conference Board du Canada intitulée *Infrastructure Planning for Nunavut's Communities*, qui concluait en 2004 que, pour que le Nunavut profite des avantages généraux de la pêche commerciale, il avait besoin d'infrastructures maritimes comme des ports, qui permettraient à des navires d'accoster, de débarquer leurs prises et de recevoir un entretien périodique⁽⁶⁴⁾;
- la Stratégie sur les pêches du Nunavut de 2005, qui réclamait un réengagement massif des organismes fédéraux responsables, tant sur le plan politique que sur celui du financement⁽⁶⁵⁾; et
- le rapport de 2004 du Comité, qui demandait au gouvernement fédéral de s'engager à investir dans l'aménagement d'au moins deux ports au Nunavut⁽⁶⁶⁾.

Les ports canadiens les plus proches, on l'a vu précédemment, sont à plusieurs jours de distance, si bien que la plupart des prises (y compris le poisson pêché par de nombreux navires du sud) sont débarquées au Groenland voisin, de l'autre côté du détroit de Davis, d'où elles sont expédiées vers les marchés européens. Si on améliorait l'infrastructure portuaire, les bateaux pourraient décharger leurs prises dans les usines de transformation locales où elles seraient transformées, entreposées ou chargées à bord de navires réfrigérés en vue de leur transport vers les marchés du sud, lesquels navires pourraient rapporter au retour des provisions pour le Nord.

Puisque toutes les collectivités au Nunavut sont largement tributaires d'un accès à la mer pour leur approvisionnement régulier par bateau, l'aménagement d'une infrastructure portuaire rendrait l'opération plus facile et plus efficiente, réduisant ainsi le coût de la vie. Elle réduirait également le nombre d'accidents. Le Comité a appris, en effet, que des personnes s'étaient tuées ou avaient failli se noyer en essayant de monter à bord de bateaux mouillant dans des endroits exposés aux éléments. Une plus grande facilité d'accès aux collectivités en période d'eaux libres favoriserait le tourisme et profiterait aux artisans locaux. Des participants à nos réunions ont expliqué à quel point il est délicat de conduire à terre les passagers des navires de croisière qui souhaitent visiter les petites collectivités du Nunavut, l'opération nécessitant l'utilisation de petites embarcations gonflables, et seulement lorsque la marée est favorable, parfois dans des eaux très agitées.

⁽⁶⁴⁾ Conference Board du Canada, *Infrastructure Planning for Nunavut's Communities*, rapport intérimaire, préparé pour l'Association des municipalités du Nunavut, janvier 2004, p. 6.

⁽⁶⁵⁾ *Nunavut Fisheries Strategy*, 2005, p. 42.

⁽⁶⁶⁾ Comité sénatorial des pêches et des océans, *Les pêches au Nunavut : Allocations de quotas et retombées économiques*, avril 2004, recommandation 3, p. 54.

Même la capitale, Iqaluit, la plus grande agglomération et le plus gros consommateur de produits de tout le territoire, n'a pas de port en eau profonde.⁽⁶⁷⁾ Située en bordure de la baie de Frobisher, la municipalité est pourvue d'un pont-jetée en pierres construit par l'armée américaine dans les années 1940 et 1950, mais elle n'a pas de quai comme tel.

La quantité de biens de consommation et de produits du pétrole expédiés à Iqaluit a augmenté considérablement au cours des dernières années, mais puisque l'aire de mouillage du port n'est pas suffisamment profonde, les navires de charge doivent s'ancrer en eau profonde et décharger leur cargaison sur des barges, qui sont ensuite dirigées vers une plage servant d'aire d'attente administrée par le Garde côtière canadienne, la seule plage du genre au Canada. La marée à cet endroit étant la troisième plus forte au monde⁽⁶⁸⁾, après celles de la baie de Fundy et de la baie d'Ungava, le chargement et le déchargement d'un navire ne peuvent s'effectuer que pendant une courte période, toutes les 12 heures (à marée haute), et ces opérations prennent parfois plusieurs jours⁽⁶⁹⁾. Il arrive aussi que la glace empêche le débarquement des marchandises; les navires doivent alors rester à l'ancre jusqu'à ce que la plage soit dégagée.

Selon ce que nous avons appris, le temps passé par un navire dans le port constitue la plus grosse dépense de transport. Or, un port en eau profonde pourrait réduire de 70 à 80 p. 100 le temps de déchargement des navires de transport⁽⁷⁰⁾. Le débarquement de la cargaison sur la rive au moyen de barges demande beaucoup de travail et augmente les risques de dommages en raison des conditions souvent difficiles de la mer. Tous ces facteurs feraient grimper les coûts de transport, qu'un peu tout le monde doit assumer, du gouvernement aux entreprises à la population locale.

On nous a fait prendre conscience des risques pour l'environnement que pose le déchargement des pétroliers. Le carburant, qu'il s'agisse du carburant d'aviation, de mazout domestique ou d'essence pour les véhicules et la production d'électricité, est livré à Iqaluit à l'aide d'une conduite d'alimentation flottante. On déplore d'importantes fuites ou pertes de produits pétroliers⁽⁷¹⁾. Au lieu de faire le plein de carburant à Iqaluit, les navires vont s'approvisionner autant que possible à même les pétroliers ou dans d'autres ports.

⁽⁶⁷⁾ Iqaluit recevrait environ 20 navires de transport maritime par an, compterait pour près du quart du carburant diesel et du carburant aviation consommés au Nunavut et aurait accueilli 10 à 12 bateaux de croisière l'an dernier (plus que toute autre localité). John Bird, « Iqaluit Miffed Over Pang's Promised "Deep-Sea Port," », *Nunatsiaq News*, 6 février 2009, http://www.nunatsiaq.com/archives/2009/902/90206/news/igaluit/90206_1877.html.

⁽⁶⁸⁾ Elle peut atteindre jusqu'à 10,8 mètres. Glenn Williams, conseiller municipal d'Iqaluit, *Témoignages*, 2 juin 2008.

⁽⁶⁹⁾ L'hon. Patterk Netser, *Témoignages*, 2 juin 2008.

⁽⁷⁰⁾ *Ibid.*

⁽⁷¹⁾ Glenn Williams, *Témoignages*, 2 juin 2008.

Des témoins ont indiqué à Iqaluit que la municipalité était en train de préparer un projet d'aménagement d'un port en eau profonde⁽⁷²⁾ (qui n'est pas visé par le programme des ports pour petits bateaux de pêche commerciale et de plaisance du MPO). Dans le document intitulé *Northern Connections : A Multi-Modal Transportation Blueprint for the North*, publié conjointement par les gouvernements du Nunavut, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest le 8 avril 2008, Iqaluit est considérée comme un « port stratégique ».

Pourvue d'installations portuaires en eau profonde, la capitale du Nunavut pourrait devenir un centre de fret pour le reste de la région de Qikiqtaaluk (Baffin), affirme Hal Timar, président de la Chambre de commerce régionale de Baffin. Ces installations permettraient la création d'un réseau de distribution régional plus efficient et plus rentable, au moyen duquel on pourrait expédier les marchandises conteneurisées entreposées à Iqaluit à bord de plus petites embarcations desservant les différentes localités. Selon Waguih Rayes, directeur général du transporteur maritime Desgagnés Transarctik Inc., « pour que l'investissement en vaille la peine », le nouveau port envisagé à cet endroit devrait comporter au moins trois postes de mouillage, à des fins militaires, commerciales, touristiques ou autres.

La pêche commerciale pourrait aussi bénéficier d'un port en eau profonde à Iqaluit. Il coûterait moins cher aux entreprises de pêche à l'œuvre dans les eaux voisines de s'arrêter à Iqaluit pour s'approvisionner, décharger leurs produits, effectuer des changements d'équipage ou procéder à des réparations ou des travaux d'entretien, que de redescendre pour cela dans les ports plus au sud. Les paquebots de croisière, semble-t-il, vont se réapprovisionner à Nuuk (au Groenland) ou à St. John's (Terre-Neuve) plutôt qu'au Nunavut, privant ce dernier de retombées économiques importantes⁽⁷³⁾. À Iqaluit, les changements d'équipage de la Garde côtière se font par hélicoptère.

D'après ce qu'on a lu dans *Northern Connections*, deux autres localités au Nunavut auraient besoin d'une imposante infrastructure de transport maritime commercial : Rankin Inlet, dans la partie centrale de la région de Kivalliq, et Bathurst Inlet, dans la région de Kitikmeot. Au dire du ministre du Développement économique et des Transports du Nunavut, l'aménagement d'un port en eau profonde à ces deux endroits ne ferait pas que profiter aux Nunavummiut, elle permettrait également de « mettre en œuvre la stratégie sur la souveraineté dont parle le gouvernement ces dernières années ».

⁽⁷²⁾ Voir Ville d'Iqaluit, <http://www.city.iqaluit.nu.ca/apps/fusebox/index.php?fa=c.displayHome> (Aarluk Consulting Inc., Gartner Lee Limited et Chris Anderson, *Strategic Plan for the Iqaluit Deepwater Port Project*, rapport préparé pour la ville d'Iqaluit, août 2005).

⁽⁷³⁾ Glenn Williams, *Témoignages*, 2 juin 2008.

Comme il n’y a pas de routes, le commerce au Nunavut se fait en grande partie par transport maritime, l’été⁽⁷⁴⁾. De nouvelles installations portuaires pourraient stimuler l’exploration et l’exploitation minières. Il y a plusieurs gisements miniers qui pourraient être exploités près de Bathurst Inlet (dans la région de Kitikmeot) s’il y avait un port en eau profonde à cet endroit. L’honorable Patterk Netser, le ministre du Développement économique et des Transports du Nunavut, a souligné dans sa présentation l’importance de ports adéquats pour la croissance économique du territoire. La prospection et la mise en valeur des ressources minérales pourraient faire du Nunavut la capitale minière du Canada, selon lui, et s’il y avait en place une infrastructure appropriée, on réduirait les risques d’accidents.

À l’exception de Nanisivik⁽⁷⁵⁾, à 30 minutes de route de la localité la plus près (Arctic Bay) et à plus de 1 000 milles nautiques d’Iqaluit, il n’existe aucun port fédéral au Nunavut. Avant même qu’on annonce, en août 2007, que Nanisivik abriterait des installations militaires de mouillage et de ravitaillement, celle-ci se voulait une des principales prétendantes à un nouveau port. Des témoins rencontrés à Iqaluit ont souligné que la valeur pratique de cette localité, en matière de développement économique, était plutôt faible. John Amagoalik a émis l’hypothèse que le gouvernement fédéral ne savait peut-être pas qu’un port à Iqaluit aurait pu accueillir non seulement des bâtiments militaires, mais aussi des cargos, des pétroliers, et d’autres types de navires. Le gouvernement canadien, a-t-il indiqué, n’a jamais consulté le Nunavut sur la façon dont la décision serait prise dans ce dossier.

Les Nunavummiut ont trouvé profondément frustrant ce qu’ils considèrent comme un manque d’intérêt du fédéral pour la région. Ces propos de M. Timar sont assez représentatifs de ce que le Comité a entendu au Nunavut :

⁽⁷⁴⁾ Dans la partie est de l’Arctique, on fait généralement appel pour le transport maritime à des navires de haute mer, alors que dans les eaux moins profondes de l’ouest de l’Arctique, on a plutôt recours à des barges et des remorqueurs.

⁽⁷⁵⁾ Maintenant abandonnée, Nanisivik était une ville de compagnie érigée en 1975 pour les travailleurs d’une mine de plomb-zinc qui a cessé ses activités en 2002. En compagnie d’Olayuk Naqitaruik, conseiller municipal d’Arctic Bay, et de Tommy Kilabuk, président de l’Organisation de chasseurs et de trappeurs d’Ikajutit, des membres du Comité ont visité l’endroit en juin 2008. Les infrastructures encore debout comprennent une zone d’accostage en eau profonde (trois pontons auxquels les navires peuvent s’amarrer), une digue, un parc à réservoirs servant à stocker le carburant, et, à peu de distance, une piste d’atterrissage où peuvent se poser des avions à réaction. L’endroit sert encore d’escale d’avitaillement. Le fret destiné à Kugaaruk, la seule localité au Nunavut privée de transport commercial, est expédié à la Garde côtière à Nanisivik, qui s’occupe de la livraison. Pendant plusieurs années, la Garde côtière allait y cueillir du fret pour différentes localités.

Chaque fois que se présente l'occasion d'exercer une véritable influence, elle reste sur sa faim. Prenons l'exemple du port de Nanisivik. C'était l'occasion rêvée de vraiment s'affirmer, de dire qu'effectivement, nous croyons dans le Nord. C'est important. La souveraineté pose réellement problème. Nous respectons le fait que, grâce à la présence des Inuits, nous pouvons revendiquer la souveraineté sur cette région, de sorte qu'on va installer un port dans l'endroit le plus inaccessible. Il faut comprendre la réaction de la population. Chaque fois qu'on prononce le mot « souveraineté ». Les gens lèvent les yeux vers au ciel.

C. Part des ressources contiguës du Nunavut

Dans la division 0B – la moitié méridionale de la sous-zone 0 de l'OPANO (au sud de la division 0A) – le Nunavut continue d'accuser du retard par rapport aux provinces de l'Atlantique en ce qui concerne l'accès aux ressources de pêche contiguës, à cause de l'absence d'infrastructures au Nunavut et de la participation limitée du Nunavut aux premières étapes du développement.

En 1990, dans le cadre du Programme d'adaptation des pêches de l'Atlantique, d'une valeur de 584 millions de dollars, le MPO avait créé un Programme de mise en valeur du poisson de fond afin d'aider l'industrie de la pêche de la région de l'Atlantique à s'adapter au déclin des stocks de poisson de fond dans la région. Jusque-là, la pêche se limitait à celle des navires étrangers affrétés ou à la très petite pêche côtière sur la glace dans la baie de Cumberland. Le Programme de mise en valeur encourageait l'exploitation d'espèces de poissons de fond du Nord sous-utilisées (le flétan, par exemple) et donnait un accès aux titulaires de permis existants qui possédaient des navires et des usines de transformation à terre. L'objectif du MPO à l'époque était de limiter la catastrophe économique qui s'annonçait dans l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique.

Aujourd'hui, le total de prises admissibles de 5 500 tonnes de flétan noir dans la division 0B est réparti entre le Nunavut, qui reçoit un quota de 1 500 tonnes du MPO, et des entreprises de pêche des provinces de l'Atlantique qui se voient accorder 4 000 tonnes dans un régime concurrentiel, sous forme d'allocations d'entreprise⁽⁷⁶⁾. Même si le territoire est contigu à la division 0B, aucun résident du Nunavut n'est détenteur d'un permis pour la pêche

⁽⁷⁶⁾ Avec l'effondrement de la plupart des grands stocks de poisson de fond dans les années 1990, le flétan noir est devenu la plus importante espèce commerciale de poisson de fond de l'Atlantique. En 1995, la pêche concurrentielle a été instaurée pour ceux qui avaient des permis de poisson de fond de l'Atlantique (le Nunavut n'en avait pas), et la « pêche de développement » est devenue la « pêche à l'aide de bateaux étrangers affrétés » en 1996. Les allocations d'entreprise ont remplacé les allocations à des navires affrétés étrangers en 1998, et une politique de canadianisation de la part de la pêche dans le détroit de Davis a été adoptée (autrement dit, aucun navire étranger ne serait autorisé à pêcher).

concurrentielle au flétan noir, ni d'une allocation d'entreprise. La part de flétan noir du Nunavut dans la division 0B demeure fixée à 27,3 p. 100 depuis la fin des années 1990⁽⁷⁷⁾. C'est donc dire que les pêcheurs du sud continuent d'hériter de la majorité des richesses et des emplois générés par la pêche dans la partie nord de l'Atlantique.

La « contiguïté » a tenu une grande place dans les discussions du Comité depuis que, en 2002, ce dernier a fait état pour la première fois de la « portion beaucoup trop limitée du quota global pour le flétan [...] attribuée à ce territoire dans la pêche pratiquée dans le détroit de Davis, en comparaison avec la quantité de poisson allouée par le MPO aux pêcheurs du sud »⁽⁷⁸⁾. Le principe de la contiguïté signifie généralement qu'une priorité d'accès devrait être accordée aux intérêts qui sont le plus près de la ressource. L'article 15.3.7 de l'ARTN reconnaît ce principe pour l'attribution des permis de pêche commerciale, mais ne mentionne pas explicitement le pourcentage des prises qui devrait être alloué au Nunavut dans les eaux contiguës⁽⁷⁹⁾.

Au cours des ans, Nunavut Tunngavik Incorporated (l'organisme inuit représentant le peuple inuit pour tout ce qui touche l'ARTN) a exercé beaucoup de pression et même intenté des actions en justice pour amener les ministres fédéraux des pêches successifs et leurs fonctionnaires à augmenter la part des ressources marines accordée au Nunavut.

Lorsque les quotas de flétan noir dans les divisions 0A et 0B sont combinés, la part du Nunavut dans les eaux canadiennes est de 68 p. 100, ce qui est bien en deçà de la part typique de 80 à 95 p. 100 dont jouissent les autres régions côtières du Canada⁽⁸⁰⁾. La part de la pêche à la crevette du Nunavut s'établit à 31,45 p. 100. Crevette et flétan confondus, la part du Nunavut dans les eaux contiguës n'est que de 41 p. 100. On a estimé à environ 56 millions de dollars le manque à gagner du Nunavut⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁷⁾ Exception faite d'un quota de 500 tonnes pour la pêche côtière au flétan dans la baie de Cumberland, calculé à part des autres quotas.

⁽⁷⁸⁾ Voir Comité sénatorial des pêches, *Thèmes choisis sur les pêches en eau douce et les pêches du Nord*, 2002, p. 41-45.

⁽⁷⁹⁾ On peut lire l'Accord à <http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/fagr/nuna/nla/nunav-fra.asp>.

⁽⁸⁰⁾ D'après la Stratégie sur les pêches du Nunavut, l'incapacité du gouvernement fédéral de respecter l'esprit et la lettre de l'ARTN cause une grave injustice et une perte de capacité de produire de la richesse pour le Nunavut. Les auteurs de l'étude indépendante intitulée *Organizational and Performance Review of Nunavut's Offshore Fishing Industry* ont recommandé en 2006 que le Nunavut ait accès à toutes ses ressources côtières, dès que possible. Quatre ans plus tôt, en 2002, le Groupe indépendant sur les critères d'accès concluait qu'il faut absolument remédier à cette situation anormale, conformément à l'esprit de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut et dans le respect du principe de contiguïté.

⁽⁸¹⁾ L'hon. Olayuk Akesuk, *Témoignages*, 2 juin 2008.

Les participants à nos réunions de juin 2008 réclamaient pour le Nunavut une part plus équitable du quota total de flétan dans la division 0B, où la saison de pêche est plus longue et plus rentable que dans la division 0A. Ils étaient fâchés de la décision prise plus tôt dans l'année par le ministre des Pêches et des Océans d'accorder le quota de 1 900 tonnes de flétan que possédait la compagnie Seafreez Foods Inc. (propriété de Barry Group Incorporated) dans la division 0B à deux entreprises du sud, Clearwater Seafood Limited Partnership de la Nouvelle-Écosse (1 650 tonnes) et Fishermen's Union Shrimp Co. du Labrador (250 tonnes). Ces deux dernières sociétés ont acheté le quota à Barry Group pour 10 millions et 1,8 million de dollars respectivement.

L'honorable Olayuk Akesuk, ministre de l'Environnement du Nunavut (l'organisme territorial responsable des pêches) a indiqué au Comité que le Nunavut avait demandé à être consulté après avoir appris en 2007 que le quota en question deviendrait disponible. Des lettres envoyées au ministre des Pêches et des Océans sont restées sans réponse. On n'aurait même jamais offert au Nunavut d'acheter le quota, même s'il y avait des entreprises intéressées.

De l'avis de certains témoins, le gouvernement a alors raté une excellente occasion de corriger une injustice commise dans le passé. En attribuant le quota à des intérêts territoriaux, il aurait haussé de 27,3 à 61,8 p. 100 la part de flétan noir du Nunavut dans la division 0B. Le quota de 1 900 tonnes (d'une valeur approximative de 8 millions de dollars) aurait prolongé la saison de pêche des Inuits travaillant pour la Baffin Fisheries Coalition, en plus de créer des emplois supplémentaires à l'usine de transformation de Pangnirtung, selon Adamie Komoartok, maire adjoint de Pangnirtung. Wayne Lynch, directeur de la Division des pêches et de la chasse au phoque (ministère de l'Environnement du Nunavut), a souligné que la société Clearwater Fine Foods allait céder son quota contre redevances à d'autres pêcheurs commerciaux oeuvrant dans l'Atlantique, parce qu'elle ne possède pas elle-même de bateaux de pêche⁽⁸²⁾. Hal Timar, président de la Chambre de commerce régionale de Baffin, pense que les transferts de quotas de poisson entre organisations et la suggestion d'acheter des quotas à d'autres détenteurs de permis de pêche ne font que créer un marché des produits et ne favorisent pas la croissance de l'industrie de la pêche.

⁽⁸²⁾ C'est pour cette raison bien précise que des témoins entendus en 2007 avaient dénoncé l'attribution originale du quota de 1 900 tonnes à Seafreez.

Les Nunavummiut ont critiqué tout autant la décision du ministre des Pêches et des Océans de transformer une pêche concurrentielle de 600 tonnes à l'aide d'engins mobiles en un régime d'allocations d'entreprise, à la demande du Conseil des allocations aux entreprises d'exploitation du poisson de fond (représentant les entreprises de pêche côtière de l'Atlantique), décision qui, selon eux, consolidera les acquis des pêcheurs du sud dans les eaux contiguës du Nunavut. Peu avant l'arrivée du Comité au Nunavut, une manifestation organisée par la BFC et Niqitaq Fisheries Ltd s'était déroulée sur la grève d'Iqaluit. Un petit bateau de pêche avait été brûlé symboliquement pour attirer l'attention sur cette décision.

Même s'ils étaient bien disposés à l'égard des demandes du Nunavut, les fonctionnaires du MPO qui ont témoigné devant le Comité en 2007 ont évoqué la nécessité de respecter les droits des pêcheurs du sud du Canada qui ont investi les premiers pour développer la pêche commerciale et qui ont ensuite développé un « attachement historique » à la ressource. Le ministère a cherché à « accroître les activités de pêche » en accordant au Nunavut des hausses disproportionnées des totaux autorisés des captures (TAC)⁽⁸³⁾. Mais le MPO, qui fixe le quota total, a jugé que la division 0B avait été « entièrement attribuée ».

Le ministre Olayuk Akesuk a insisté dans son témoignage sur le fait que le Nunavut n'avait jamais tenté de nuire aux intérêts des pêcheurs établis, qu'il avait seulement réclamé le « droit de préférence » lorsque des allocations sont disponibles, ainsi que la participation du territoire à un Programme de transfert des allocations. Le MPO, a-t-il ajouté, semble toutefois aller « dans la direction opposée ». Le ministre Akesuk a attiré notre attention sur le fait que, même si le ministre des Pêches et des Océans avait accepté en 2002 le conseil du Groupe indépendant sur les critères d'accès de ne pas accorder à des intérêts étrangers au Nunavut un accès supplémentaire tant que le territoire n'aurait pas obtenu l'accès à une grande part des ressources contiguës⁽⁸⁴⁾, on n'a jamais expliqué ce qu'on entendait par « une grande part », et que ce pourrait être aussi peu que 51 p. 100.

John Merritt, conseiller principal en politiques de l'ITK, a demandé à ce que la nouvelle *Loi sur les pêches* proposée (alors le projet de loi C-32, Loi concernant le développement durable des pêches dans les eaux côtières et les eaux intérieures du Canada) « cite le traitement égalitaire des régions contiguës au Canada comme un principe directeur ». Selon le ministre Akesuk, rien dans le projet de loi C-32 (mort au *Feuilleton* à la prorogation du

⁽⁸³⁾ Toute l'allocation de flétan noir de la division 0A a été transférée au Nunavut en 2001. Une allocation supplémentaire de 2 500 lui a aussi été accordée en 2006. Le MPO a attribué au Nunavut 51 p. 100 de la hausse des quotas de crevette en 2003 et 67 p. 100 d'une autre augmentation en 2004.

⁽⁸⁴⁾ Cette politique a ensuite été confirmée avec la publication du *Cadre stratégique de gestion des pêches de la côte Atlantique du Canada* (CSPS), en mars 2004. La décision prise par le ministre en 2002 a été maintenue par la suite par tous ceux qui lui ont succédé à la tête du ministère.

Parlement le 4 décembre 2008) ne laissait croire que les futures décisions concernant les attributions favoriseront le Nunavut. Au contraire, les dispositions de ce projet de loi « appuieraient simplement les allocations existantes et rendraient encore plus difficile pour le Nunavut d'atteindre la parité avec le reste du Canada ».

Qu'en est-il de l'avant-projet de loi sur les pêches? Est-ce qu'il laisse entrevoir des progrès? Comme vous le savez, dans le projet de loi C-32, la contiguïté et l'attachement historique ne sont que deux des nombreux critères dont le ministre doit tenir compte pour prendre des décisions sur les allocations. La loi proposée contient de nombreux autres critères, mais aucune pondération n'est prévue pour ces critères. Cela signifie que la contiguïté ne sera pas nécessairement le premier élément pris en considération lorsque viendra le temps de décider des allocations individuelles. Par ailleurs, le libellé du projet de loi C-32 ne garantit pas non plus le traitement non discriminatoire des provinces et des territoires.

Le gouvernement du Nunavut juge discriminatoire que le Canada n'ait pas réparé les injustices au chapitre des allocations de ressources, de même que l'exclusion du territoire des programmes fédéraux de transfert des allocations auxquels ont accès les peuples autochtones ailleurs au Canada⁽⁸⁵⁾. C'est parce que l'article 2.7.3 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut précise que cet accord « n'a pas pour effet de porter atteinte à la capacité des Inuits de participer aux programmes gouvernementaux destinés aux Inuits ou aux peuples autochtones en général ». Nunavut Tunngavik Incorporated estime pour sa part que les politiques fédérales favorisant le statu quo font entorse aux garanties d'égalité contenues dans la Charte canadienne des droits et libertés⁽⁸⁶⁾.

Dans son mémoire remis précédemment, le MPO écrivait qu'il « n'est pas déraisonnable de croire que leur participation dans la sous-zone 0 devrait être d'environ 80 p. 100 »⁽⁸⁷⁾. Les injustices au chapitre de l'allocation des quotas de pêche persistent malgré plusieurs rapports parlementaires, sénatoriaux et indépendants préconisant que le Nunavut ait un accès équitable et égal à ses pêches, comme c'est le cas ailleurs⁽⁸⁸⁾. Le Nunavut est perçu

⁽⁸⁵⁾ L'hon. Olayuk Akesuk, *Témoignages*, 2 juin 2008. Le MPO exclut le Nunavut de la Stratégie relative aux pêches autochtones au motif que les Inuits ont un accord visant le règlement de la revendication territoriale globale. Le Programme de transfert des allocations aux Autochtones prévoit l'indemnisation des titulaires de permis de pêche commerciale qui rendent leur permis, lesquels sont ensuite délivrés à des groupes autochtones.

⁽⁸⁶⁾ Paul Kaludjak, *Témoignages*, 8 mai 2007.

⁽⁸⁷⁾ MPO, mémoire soumis au Comité, 12 juin 2007.

⁽⁸⁸⁾ *Nunavut Fisheries Strategy*, 2005, p. 9.

comme la seule exception à la règle de la contiguïté au Canada, voire dans le monde entier⁽⁸⁹⁾. Johnny Mike, directeur de la Baffin Fisheries Coalition, a cherché avec insistance des explications à cette situation auprès du Comité :

D'autres territoires ou provinces n'accepteraient pas qu'une part aussi importante des ressources de leurs eaux adjacentes aille à d'autres. Imaginez le tollé si 66 p. 100 du crabe et des crevettes de Terre-Neuve étaient accordés à la Nouvelle-Écosse ou si 66 p. 100 du homard de l'Île-du-Prince-Édouard étaient attribués à Terre-Neuve. Pourquoi cette situation se poursuit-elle au Nunavut?

Le ministre de l'Environnement du Nunavut a situé la question des quotas dans le contexte plus vaste de la souveraineté :

[Les arguments juridiques du Canada pour faire valoir sa souveraineté reposent] sur l'utilisation et l'occupation de cette région par les Inuits. Cependant, l'approche suivie par le MPO en ce qui concerne la pêche au Nunavut va tout à fait à l'encontre de la stratégie du Canada en matière de souveraineté. [...] En empêchant le développement de la pêche du Nunavut, qui, pour plusieurs de nos collectivités, constitue en gros l'unique base économique à part l'État, le MPO menace la viabilité à long terme de ces collectivités et, de ce fait, le fondement de la stratégie canadienne en matière de souveraineté. Il place aussi le gouvernement du Canada dans une situation profondément hypocrite par rapport à sa stratégie pour le Nord.

Les participants à nos réunions ont souvent évoqué l'obligation qu'a le gouvernement fédéral de consulter sérieusement les Inuits et les organismes qui les représentent à propos des questions relatives aux ressources. Johnny Mike, directeur de la BFC, a prié le ministre des Pêches et des Océans de mettre en place une « politique qui fera en sorte qu'à l'avenir, les entreprises du Nunavut auront le droit de premier refus pour acheter à des taux concurrentiels toute allocation transférée ou vendue dans les eaux adjacentes du Nunavut ».

À Nunavut, Michael d'Eça, conseiller juridique du CGRFN, a informé le Comité que le Conseil avait déposé une demande de révision judiciaire de la décision du ministre (une première pour l'organisme). Il a déclaré que, en sa qualité d'organisme consultatif, le CGRFN aurait dû pouvoir offrir au ministre des Pêches et des Océans avis et conseils sur les transferts de quotas à Clearwater Seafood Limited Partnership et à la Labrador Fishermen's Union Shrimp Co. (aux termes de l'article 15.3.4 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut).

⁽⁸⁹⁾ *Ibid.*, p. 27.

Dans sa décision du 7 janvier 2009⁽⁹⁰⁾, la Cour fédérale statue que le ministre des Pêches et des Océans n'a pas manqué à son devoir de consulter le CGRFN parce que les transferts de quota n'ont pas eu d'incidences sur la substance et la valeur des intérêts du Nunavut dans la région du Nunavut. Les transferts sont maintenus parce qu'ils sont conformes à la politique du MPO sur le poisson de fond du large⁽⁹¹⁾. En revanche, la Cour constate que cette politique a besoin d'être « reconsidérée en fonction des préoccupations soulevées par le demandeur et de l'obligation statutaire du ministre aux termes de l'article 15.3.7 » et statue qu'« aucun autre transfert de quota ne devrait être approuvé dans la sous-zone 0B tant que le ministre n'aura pas examiné les nouvelles préoccupations soulevées par le CGRFN ».

[114] [...] L'obligation de d'accorder une attention spéciale aux intérêts du Nunavut au moment d'attribuer des permis de pêche commerciale dans la zone 1 implique celle de tenir compte des préoccupations soulevées par le demandeur et d'y donner suite. En l'espèce, les préoccupations soulevées par le demandeur créent un devoir de consulter le demandeur avant d'approuver d'autres transferts (ventes) de quotas d'entreprise dans la sous-zone 0B et de lui fournir justification de la décision du ministre.

D. Recherche scientifique et surveillance

Les Nunavummiut s'intéressent vivement aux travaux exploratoires visant à exploiter des pêches dans les zones contiguës où ils habitent et où pourraient se trouver des stocks encore inconnus de flétan noir. Lors de nos audiences, il a souvent été question aussi d'autres espèces vivantes, comme le kombu, le pétoncle, la coque et le crabe, dont l'exploitation pourrait créer des emplois et diversifier le secteur de la pêche. Le ministre de l'Environnement du Nunavut, l'honorable Olayuk Akesuk, a indiqué au Comité que le Nunavut finançait les travaux de recherche, contrairement aux autres territoires et aux provinces, ce qui lui apparaît injuste⁽⁹²⁾.

⁽⁹⁰⁾ La décision de la Cour fédérale se consulte (en anglais seulement pour le moment) sur <http://decisions.fct-cf.gc.ca/en/2009/2009fc16/2009fc16.html>.

⁽⁹¹⁾ La Cour fédérale fait référence au « Cadre du Programme d'allocations aux entreprises de contingents de pêche hauturière du poisson de fond du large dans l'Atlantique-Nord » du 17 juin 2004, modifié le 30 mai 2006. Elle note que, au moment de réattribuer les permis de pêche commerciale en dehors de la région du Nunavut, le gouvernement est tenu par l'article 15.3.7 d'accorder « une attention spéciale » aux principes de « contiguïté » et de « dépendance économique des Inuits à l'égard des ressources marines » et d'expliquer en quoi consiste « une répartition équitable » des permis.

⁽⁹²⁾ Lors d'audiences antérieures du Comité, en 2007, un témoin a affirmé que les études sur les ressources dans les eaux du Nunavut avaient été financées à plus de 50 p. 100 par des intérêts de l'industrie de la pêche du Nunavut, ce qu'il a qualifié de « jamais vu » dans la région de l'Atlantique. Wayne Lynch, directeur, Division des pêches et de la chasse au phoque, ministère du Développement économique et des Transports du Nunavut, *Témoignages*, 15 mai 2007.

Évidemment, on ne peut prendre des décisions éclairées pour développer la pêche au Nunavut qu'en s'appuyant sur de solides travaux de recherche scientifique. Johnny Mike, directeur de la Baffin Fisheries Coalition, espère que le gouvernement fédéral va financer des études scientifiques annuelles des populations de flétan noir et de crevette. Il souligne que son organisme a dépensé 820 000 \$ pour des travaux exploratoires depuis 2001, notamment pour des études sur le flétan noir de la division 0A, études qui ont permis une augmentation du total autorisé des captures, qui est passé de 3 500 tonnes en 2001 à 6 500 tonnes à l'heure actuelle. Glenn Cousins, directeur exécutif du Forum économique du Nunavut, souligne pour sa part qu'il a suffi d'un « investissement relativement modeste » dans l'évaluation des stocks pour obtenir cette augmentation importante⁽⁹³⁾.

Michael d'Eça, conseiller juridique du Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, demande au gouvernement fédéral d'accroître substantiellement le budget de recherche scientifique et de travaux exploratoires sur les ressources marines. Le Comité a appris que le Conseil avait proposé à l'industrie du Nunavut la création d'un fonds pour les pêches d'exploration dans les zones côtières et au large des côtes, dans l'optique du développement de nouvelles activités de pêche. Le Conseil voudrait prélever de l'argent à cette fin dans le secteur de la pêche et s'en servir comme levier pour obtenir des sommes additionnelles de la part des autorités fédérales et territoriales ainsi que d'autres bailleurs de fonds. Selon M. D'Eça, l'industrie du Nunavut s'intéresse à l'idée, mais elle craint beaucoup que le ministère des Pêches et des Océans ne réduise le financement qu'il accorde à la recherche advenant la création du fonds pour les pêches d'exploration.

Dans un témoignage antérieur, l'ancien ministre chargé des pêches au Nunavut a indiqué qu'aucun progrès n'avait été réalisé dans la mise en application du Protocole d'entente entre le Canada et le Nunavut sur le développement des pêches émergentes et dans l'attribution du financement qui devait y être rattaché. Ce protocole d'entente a été signé en août 2000⁽⁹⁴⁾.

⁽⁹³⁾ Dans la Stratégie sur les pêches du Nunavut de 2005, on constate que les nouvelles activités de pêche ne font l'objet de presque aucune recherche scientifique sur laquelle pourraient se fonder les décisions de gestion. La recherche scientifique effectuée dans les eaux contiguës du Nunavut ne représente qu'une fraction de celle qui a été effectuée dans le reste du Canada. La somme modeste qui a été consacrée à la recherche scientifique sur le flétan noir de la division 0A est une exception, car on manque de connaissances depuis toujours sur l'Arctique. *Nunavut Fisheries Strategy*, 2005, p. 9 et 17.

⁽⁹⁴⁾ L'hon. David Simailak, ministre du Développement économique et des Transports du Nunavut, *Témoignages*, 15 mai 2007. On peut consulter le protocole d'entente à l'annexe 3 d'un rapport d'avril 2004 du Comité sénatorial permanent des pêches et des océans intitulé *Les pêches au Nunavut : Allocations de quotas et retombées économiques*. Dans ce rapport, le Comité demande au gouvernement fédéral de mettre en œuvre le protocole d'entente en affectant des fonds suffisants à un accord fédéral-territorial à frais partagés en matière de développement de la pêche, y compris un engagement du gouvernement fédéral à financer un programme de recherche pluriannuel (recommandation 3).

En ce qui concerne la politique sur les nouvelles pêches du MPO⁽⁹⁵⁾, le Comité s'est fait dire qu'elle impose « de nombreuses responsabilités [...] généralement aux personnes cherchant à exploiter une nouvelle espèce afin qu'elles exécutent certains des travaux requis pour assurer la création d'une pêche durable sur les plans économique et biologique »⁽⁹⁶⁾.

Il ressort aussi des audiences du Comité au Nunavut qu'il est nécessaire de surveiller les effets que pourraient avoir, sur les espèces et les écosystèmes marins, l'exploitation des ressources, l'accroissement de l'activité maritime et les changements climatiques⁽⁹⁷⁾. Les effets des bateaux de croisière sur les mammifères marins doivent par exemple être étudiés. Bien que la population profite de la vente d'œuvres d'art et d'artisanat local lors du passage des bateaux de croisière, des gens se sont dits inquiets, à nos audiences, des conséquences potentiellement néfastes de ce tourisme sur les baleines, dont les Inuits dépendent pour leur survie et pour la préservation de leur culture. À Pangnirtung, Leopa Akpalialuk, vice-présidente de l'association locale des chasseurs et des trappeurs, a indiqué au Comité qu'une zone du détroit de Cumberland (le fjord Clearwater) devait être interdite aux bateaux de croisière parce que c'est une aire de reproduction des bélugas en été⁽⁹⁸⁾.

Le Comité a appris des fonctionnaires du MPO que les travaux scientifiques actuels du Ministère dans le Nord consistent en bonne partie à recueillir des données de base sur les espèces et les marées pour pouvoir observer les changements qui se produiront éventuellement au fil du temps⁽⁹⁹⁾. Les observations des Inuits et leur savoir traditionnel – le qaujimaqatuqangit inuit – sont indispensables à cet égard, compte tenu du manque de données ainsi que du coût élevé des évaluations des populations d'espèces vivantes dans l'Arctique⁽¹⁰⁰⁾. Le savoir traditionnel peut être utile pour établir un portrait aussi complet qui soit des

⁽⁹⁵⁾ Ministère des Pêches et des Océans, *Politique : Les nouvelles pêches – septembre 2001 (révisée 2008)*, <http://www.dfo-mpo.gc.ca/fm-gp/policies-politiques/efp-pnp-fra-updated.htm>.

⁽⁹⁶⁾ David Bevan, *Témoignages*, 6 décembre 2007.

⁽⁹⁷⁾ La Commission canadienne des affaires polaires a souligné récemment que « les lacunes en ce qui a trait à l'information que nous possédons sur les milieux océaniques de l'Arctique de l'Est et de l'Ouest sont énormes » et que « le développement économique pourrait être le catalyseur le plus crucial » de la recherche scientifique dans les années à venir. Commission canadienne des affaires polaires, *Phares du Nord : L'infrastructure de recherche au Canada arctique et subarctique*, 2008, p. 15 et 24.

⁽⁹⁸⁾ Le béluga de la baie Cumberland a été désigné en tant que population menacée par le COSEPAC en 2004.

⁽⁹⁹⁾ Michelle Wheatley, directrice régionale des Sciences, Région du Centre et de l'Arctique, MPO, *Témoignages*, 1^{er} mai 2008.

⁽¹⁰⁰⁾ *Ibid.*

changements qui se produisent sur une longue période. Le gouvernement du Nunavut déploie des efforts considérables pour intégrer le savoir traditionnel à ses politiques et ses interventions. Selon les témoins que nous avons entendus, l'évaluation et le suivi des politiques et des pratiques doivent se faire, à l'échelon fédéral, en prenant en considération le savoir traditionnel⁽¹⁰¹⁾.

John MacDougall, de l'organisme Nunavuummi Tasiujarjuamiuguqatigiit Katutjiqatigiingit⁽¹⁰²⁾ (ou NTK, également connu en anglais sous le nom de Hudson Bay inter-agency working group), a indiqué au Comité qu'il était nécessaire d'effectuer une surveillance environnementale dans la région de la baie d'Hudson⁽¹⁰³⁾. Le Comité a appris que NTK avait abondamment participé aux audiences publiques associées au projet Eastmain-1-A et dérivation Rupert, qui est le dernier-né des ajouts au complexe La Grande, dans le Nord du Québec, le plus grand système de production d'énergie hydro-électrique au monde. M. MacDougall a expliqué au Comité que ce projet prévoit le harnachement de trois grands fleuves du Nord du Québec qui se jettent dans la baie d'Hudson. Le débit de l'eau douce s'écoulant dans la baie d'Hudson sera ainsi « lié aux thermostats de Montréal ».

En hiver, quand les gens montent leurs thermostats pour monter le chauffage, les vannes s'ouvriront pour augmenter le débit d'eau dans les turbines et produire plus d'électricité, et cela mettra plus d'eau douce dans l'écosystème de la baie d'Hudson à un moment inhabituel. Cela se produira tout le temps selon ce qui se passe à Montréal.

Peter Kattuk, membre de l'Assemblée législative pour la Baie d'Hudson, a affirmé que ses électeurs de Sanikiluaq (sur l'archipel de Belcher, au sud-est de la baie d'Hudson, près du littoral ouest du Québec) s'inquiètent beaucoup des répercussions environnementales des projets hydro-électriques sur le milieu marin. Il y a normalement un afflux d'eau douce dans la baie d'Hudson au printemps, en raison de la crue des eaux. Si le débit d'eau douce est plus élevé en hiver, il pourrait en résulter une perturbation des activités de chasse. En effet, la glace formée d'eau douce est moins stable et plus dangereuse que la glace formée d'eau salée, et elle fond plus vite. M. Kattuk précise que les Inuits dépendent

⁽¹⁰¹⁾ Peter Kattuk, membre de l'Assemblée législative, *Témoignages*, 2 juin 2008.

⁽¹⁰²⁾ Nunavuummi Tasiujarjuamiuguqatigiit Katutjiqatigiingit signifie en Inuktitut « les gens de la baie qui travaillent ensemble ».

⁽¹⁰³⁾ Établi en 2003 et composé de la municipalité de Sanikiluaq, du gouvernement du Nunavut, de Nunavut Tunngavik Incorporated et de la Qikiqtani Inuit Association, NTK est voué à la promotion et à la protection de l'intégrité écologique de la baie d'Hudson, dans une optique de développement durable.

énormément des mammifères marins, des fruits de mer (pétoncles, oursins, holothuries, moules) et de la sauvagine pour leur approvisionnement en nourriture. Or, ces espèces sont incapables de survivre en eau douce.

Le Comité a pu constater que l'une des 83 recommandations d'une commission fédérale d'évaluation environnementale portait directement sur les inquiétudes exprimées par NTK⁽¹⁰⁴⁾. Voici ce que dit la recommandation 34 de cette commission :

La question des effets cumulatifs touche plusieurs juridictions, dont le gouvernement fédéral, les provinces de Québec, de l'Ontario et du Manitoba, le territoire du Nunavut ainsi que plusieurs ministères rattachés à ces différents paliers de gouvernement. L'évaluation des effets cumulatifs va donc bien au-delà de la responsabilité d'un seul promoteur. Dans ce contexte, il sera impératif que le gouvernement fédéral mette en place un programme de recherche et de suivi à grande échelle sur les écosystèmes des baies James et d'Hudson. Un tel programme pourrait être coordonné par un organisme indépendant dont la structure s'apparente à celle de la Commission mixte internationale. Une telle structure serait de nature à favoriser la mise en commun des efforts et des ressources de tous les organismes gouvernementaux concernés, mais aussi du milieu universitaire qui travaille déjà sur différentes problématiques touchant les effets cumulatifs dans ce secteur. Quelle que soit la structure qui sera retenue, il sera primordial que les différentes communautés autochtones concernées soient partie prenante de ce programme de recherche et de suivi, de façon à y intégrer le savoir traditionnel et l'expertise du milieu.⁽¹⁰⁵⁾ [Italiques ajoutés]

Or, lorsque le gouvernement du Canada a annoncé qu'il approuvait le projet Eastmain-1-A et dérivation Rupert, le 18 décembre 2006⁽¹⁰⁶⁾, il a passé sous silence les 83 recommandations de la commission environnementale fédérale, y compris la recommandation 34. Hydro-Québec est déterminée à réaliser le projet Eastmain-1-A et dérivation Rupert. Selon les témoignages entendus, le temps presse pour appliquer la recommandation 34. Voici ce qu'a déclaré M. MacDougall devant le Comité le 2 juin 2008 :

⁽¹⁰⁴⁾ Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE), « La Commission fédérale d'examen dépose son rapport », communiqué de presse, 30 novembre 2006, http://www.ceaa.gc.ca/010/0001/0001/0017/nr061130_f.htm.

⁽¹⁰⁵⁾ ACEE, « Recommandations », http://www.ceaa.gc.ca/010/0001/0001/0017/recommandations_f.htm.

⁽¹⁰⁶⁾ Bureau du premier ministre, « Le premier ministre annonce que le projet hydroélectrique Eastmain-Rupert peut aller de l'avant », communiqué de presse, 18 décembre 2006, <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?category=1&id=1471>.

Un an et six mois après que le gouvernement du Canada a publié les recommandations de la commission d'examen, et cinq mois après la lettre du ministre des Pêches et des Océans du 6 décembre 2007⁽¹⁰⁷⁾, ni le NTK ni aucun de ses organismes membres, y compris le gouvernement du Nunavut, n'a reçu aucune communication du ministère des Pêches et des Océans ou de tout autre ministère du gouvernement du Canada.

Contrairement aux dires du ministre des Pêches et des Océans, le ministère ne travaille pas avec le gouvernement du Nunavut pour préparer une approche coordonnée pour l'évaluation des effets cumulatifs. Le ministère ne consulte aucun intervenant autochtone. Si le ministère des Pêches et des Océans consulte d'autres ministères fédéraux, provinciaux ou territoriaux, ou tout autre intervenant, nous n'en sommes pas au courant.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au cours des deux dernières décennies, la pêche, qui était une activité de subsistance, est devenue une importante industrie au Nunavut. Néanmoins, la pêche commerciale est encore à un stade peu avancé de développement. Par conséquent, l'occasion est bonne de tirer profit de l'expérience acquise dans le secteur de la pêche à d'autres endroits au pays et d'éviter les erreurs du passé.

La mise en œuvre de la Stratégie sur les pêches du Nunavut est une priorité du gouvernement du Nunavut, mais le gouvernement fédéral n'est pas encore venu l'épauler pour réaliser sa vision. La croissance du secteur de la pêche est arrivée à un stade crucial, et son développement futur devrait être favorisé par le gouvernement fédéral, compte tenu des bienfaits sociaux et économiques évidents de ce secteur, mais aussi pour renforcer la présence du Canada dans l'Arctique et y affirmer sa souveraineté.

Le Comité souscrit pleinement aux efforts du Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut pour mettre en œuvre un nouveau cadre objectif, équitable, transparent et responsable de redistribution des quotas de pêche au Nunavut. Il serait certainement prometteur pour le Canada de se doter d'un système conçu pour maximiser les retombées de la pêche. Le Comité approuve aussi la politique révisée du Conseil concernant la pêche commerciale des

⁽¹⁰⁷⁾ On pouvait lire entre autres ceci dans la lettre du 6 décembre 2007 : « les fonctionnaires du ministère travaillent avec leurs vis-à-vis d'Environnement Canada et avec d'autres ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux et d'autres organismes pour mettre au point une approche coordonnée à cette question [...] Les détails des programmes de recherche et de suivi sont encore en développement, et des consultations exhaustives de tous les intervenants seront nécessaires avant la mise en œuvre ». John MacDougall, NTK, *Témoignages*, 2 juin 2008.

espèces marines, qui prévoit un sain équilibre à long terme entre la pêche locale dans les zones côtières et les activités de pêche hauturière. Grâce au développement de la pêche locale au moyen de petits bateaux, les populations du Nunavut pourraient bénéficier pleinement des ressources contiguës à leur milieu de vie⁽¹⁰⁸⁾. Le Conseil est en train de mettre en œuvre sa nouvelle politique. Seul le temps nous dira ce que seront les résultats concrets de cette politique.

Il est essentiel de poursuivre les travaux de recherche sur la pêche pour pouvoir bien gérer les ressources marines et en assurer la pérennité. Ces travaux permettront de mettre en évidence de nouvelles possibilités dans le secteur de la pêche. Selon le Cadre stratégique de gestion des pêches sur la côte Atlantique du Canada de 2004, une stratégie de développement des pêches s'impose dans le Nord, et plus particulièrement au Nunavut, « afin de veiller à ce que l'on accorde [...] la priorité aux sciences et à la gestion des pêches existantes et nouvelles dans ces régions »⁽¹⁰⁹⁾. En revanche, la Stratégie sur les pêches du Nunavut de 2005 indique que le modèle actuel d'utilisateur-payeur pour financer la recherche sur les pêches n'est pas une approche viable au Nunavut, où l'industrie n'a pas les reins assez solides pour supporter un tel fardeau financier⁽¹¹⁰⁾.

La recherche est un moyen, pour le Canada, d'affirmer sa souveraineté dans ses eaux territoriales du Nord. Compte tenu de l'exploitation accrue des ressources et des activités maritimes qui résulteront des changements climatiques, les espèces et les écosystèmes marins nécessiteront une surveillance plus étroite. Le savoir traditionnel inuit, ou qaujimaqatungit inuit, constituera une source d'information d'une valeur inestimable dans cette perspective. Il faudra l'incorporer dans les évaluations scientifiques pour que des décisions judicieuses puissent être prises. La « dimension humaine » de l'Arctique canadien offre un singulier avantage à la science dans le Grand Nord.

Au fil de millénaires vécus dans le Nord, les peuples autochtones ont développé des connaissances traditionnelles et locales pouvant enrichir et compléter les données scientifiques modernes. Comme ces peuples vivent dans l'Arctique à

⁽¹⁰⁸⁾ Le rapport produit en 2004 par le Comité fait valoir quelques-uns des avantages de la pêche côtière à petite échelle, qui nécessite de moindres capitaux et des déplacements moins longs. Ce genre de pêche est moins sensible aux variations des frais d'exploitation et permet davantage de souplesse pour s'adapter aux conditions changeantes du marché ou à la variation des stocks de poisson. En outre, elle crée davantage d'emplois au sein des populations côtières. Dans le cas de la pêche côtière, l'accès fondé sur la contiguïté favorise non seulement l'intendance locale mais aussi le développement économique local. *Les pêches au Nunavut : Allocations de quotas et retombées économiques*, 2004, p. 47.

⁽¹⁰⁹⁾ MPO, *Cadre stratégique de gestion des pêches sur la côte Atlantique du Canada*, « Autosuffisance : 4.2 Stratégies de politique », 2004, http://www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa/Doc_Doc/policy_framework/policy_framework_f.htm.

⁽¹¹⁰⁾ *Nunavut Fisheries Strategy*, 2005, p. 17.

l'année longue, ils peuvent augmenter de façon efficace et productive la durée de la saison de recherche. Par ailleurs, les habitants du Nord connaissent l'importance de la science et en ont besoin pour comprendre et gérer les changements précipités qui ont lieu dans le Nord et s'y adapter; après tout, l'avenir de l'Arctique est le leur. L'expérience que les habitants du Nord ont acquise en participant aux opérations scientifiques effectuées au sein de leurs collectivités – ce qui est obligatoire en vertu du processus de règlement des revendications territoriales – représente un avantage unique pour la science au Canada, et ce, dans l'Arctique comme ailleurs⁽¹¹¹⁾.

S'il y a un message qui ressort nettement de nos audiences, c'est bien celui qui veut que les infrastructures portuaires nécessitent des investissements urgents pour consolider le fondement de l'industrie de la pêche au Nunavut. Le Budget de février 2008 prévoit de l'argent pour un seul port de pêche commerciale, à Pangnirtung, même si le *Rapport sur les ports pour petits bateaux au Nunavut*, publié en 2005, indiquait que des ports devaient être aménagés dans 7 des 26 localités côtières du Nunavut.

Le Nunavut a un besoin criant de ports et d'installations de radoubage, comme on en trouve partout dans les autres régions côtières du Canada. Malgré qu'il recèle plus de la moitié du littoral canadien, le Nunavut n'a pas eu sa juste part des dépenses faites dans le cadre du Programme des ports pour petits bateaux. Il n'a pas non plus profité de l'aide financière considérable fournie par l'État fédéral dans d'autres régions du pays pour le développement de la pêche, à la suite de l'extension à 200 milles, en 1977, de la zone où le Canada exerce sa compétence en matière de pêche.

Les infrastructures portuaires sont essentielles pour que la pêche côtière locale puisse se développer au-delà des projets à petite échelle, pour que la transformation du poisson puisse se faire sur place et pour que le Nunavut puisse rattraper son retard sur le reste du Canada. Sans infrastructures, les prises hauturières vont continuer d'être débarquées ailleurs qu'au Nunavut. En dotant le Nunavut de ports et de quais adéquats, on y améliorerait la sécurité, on faciliterait l'approvisionnement des localités, on diminuerait les coûts, on favoriserait le tourisme et on stimulerait les économies locales de manière générale, ce qui aurait une incidence favorable sur la qualité de vie des Nunavummiut. Les infrastructures portuaires sont d'autant plus nécessaires que les activités d'exploitation des ressources et la navigation commerciale devraient

⁽¹¹¹⁾ Comité d'experts internationaux sur les priorités scientifiques de l'Initiative canadienne de recherche dans l'Arctique, *Vision pour l'initiative Canadienne de recherche dans l'Arctique, Évaluation des possibilités*, Conseil des académies canadiennes, 2008, p. 19-20.

connaître une hausse. De telles infrastructures permettraient en outre au Canada d'affirmer sa présence et sa souveraineté dans l'Arctique⁽¹¹²⁾.

Dans son rapport d'avril 2004, le Comité a formulé 14 recommandations pour permettre à la pêche de « se développer en harmonie avec les valeurs, la culture et le mode de vie du Nord »⁽¹¹³⁾. Les acteurs du secteur, au Nunavut, ont déjà commencé à donner suite aux recommandations relevant de la compétence territoriale⁽¹¹⁴⁾, mais on ne peut en dire autant du ministère des Pêches et des Océans, en particulier dans le dossier de la part du Nunavut des ressources halieutiques contiguës.

Dans la division 0A, les Nunavummiut peuvent développer de nouvelles activités de pêche. C'est le cas particulièrement des Inuits. Mais au sud de la division 0A – dans la division 0B –, la situation est très différente.

Pour la division 0B, il a constamment été question, lors de nos audiences, de la « contiguïté », un terme qui signifie, dans la plupart des esprits, que ce sont les gens qui sont les plus près de la ressource qui devraient y avoir accès. On ne peut qu'arriver à la conclusion générale suivante : les quotas minimes de flétan noir qui sont accordés au Nunavut dans la division 0B, toutes proportions gardées, sont une violation flagrante du principe de la contiguïté. Les Nunavummiut auraient dû pouvoir présenter une proposition pour l'obtention du quota de 1 900 tonnes de flétan noir de la division 0B lorsque ce quota a été mis en vente. Avec ce quota, ils auraient pu augmenter leur part dans l'exploitation de cette espèce, qui serait passée de 27,3 à 61,8 p. 100.

Recommandation 1 :

Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'élaborer et de mettre en œuvre, en collaboration avec le gouvernement du Nunavut, le plan de développement des infrastructures portuaires recommandé par le Comité de travail sur les ports MPO–Nunavut, dans le *Rapport sur les ports pour petits bateaux au Nunavut* publié en 2005.

⁽¹¹²⁾ Par exemple, dans le *Rapport sur les ports pour petits bateaux au Nunavut*, on signale que « la souveraineté du Canada dans le Nord serait accrue considérablement par l'utilisation courante d'un réseau de ports du Nunavut par les navires de patrouille et de recherche fédéraux ».

⁽¹¹³⁾ *Les pêches au Nunavut : Allocations de quotas et retombées économiques*, 2004, p. iv.

⁽¹¹⁴⁾ L'hon. David Simailak, *Témoignages*, 15 mai 2007.

Recommandation 2 :

Le Comité recommande au ministère des Pêches et des Océans de continuer d'accorder au Nunavut 100 p. 100 de l'allocation de flétan noir dans la division 0A de l'OPANO.

Recommandation 3 :

Le Comité recommande au ministère des Pêches et des Océans de maintenir, dans la division 0B de l'OPANO, sa politique voulant qu'aucun nouveau quota de flétan noir ne soit accordé à des gens de l'extérieur du Nunavut, tant que ce territoire n'aura pas un accès à ses ressources marines contiguës comparable aux niveaux d'accès dont jouissent les autres territoires et les provinces sur leurs côtes, le cas échéant.

Recommandation 4 :

Le Comité recommande au ministre des Pêches et des Océans d'adopter une politique accordant aux gens du Nunavut la préférence pour l'achat, à un prix concurrentiel, les quotas de pêche dans les eaux contiguës de ce territoire qui sont transférés ou vendus.

Recommandation 5 :

Le Comité recommande l'application du principe général voulant que le savoir traditionnel des Inuits, ou qaujimaqatugangit inuit, soit considéré comme un complément indispensable de la recherche scientifique et soit toujours pleinement pris en considération lorsque des décisions sont prises concernant les pêches.

Recommandation 6 :

Au sujet du projet Eastmain-1-A et dérivation Rupert, le Comité recommande au ministre des Pêches et des Océans d'indiquer quand et comment sera mis en œuvre le programme de recherche et de surveillance décrit en 2006 par la Commission fédérale d'examen, dans sa recommandation 34.

Recommandation 7 :

Le Comité recommande au ministère des Pêches et des Océans d'augmenter considérablement son financement de la recherche exploratoire dans les eaux contiguës du Nunavut et s'engage à financer un programme de recherche pluriannuel sur plusieurs espèces.

Recommandation 8 :

Le Comité recommande au ministère des Pêches et des Océans d'évaluer les répercussions de tout le trafic maritime sur les baleines et d'élaborer, de concert avec le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, des mesures de protection, telles que l'établissement de zones d'interdiction des navires pendant certaines périodes de l'année.

LISTE DES TÉMOINS

Le jeudi 5 juin 2008	
Assemblée législative du Nunavut	L'honorable Peter Kilabuk, député, membre de l'assemblée législative pour Pangnirtung, Président de l'assemblée législative
Municipalité de Pangnirtung	Adamie Komoartok, maire adjoint Ron Mongeau, administrateur principal
Pangnirtung Hunters and Trappers Organization	Leopa Akpalialuk, vice-président
Pangnirtung Fisheries	Don Cunningham, directeur général Manasa Evic, président du conseil d'administration
Cumberland Sound Fisheries	Joopa Gowdluapik, président du conseil d'administration
Baffin Fisheries Coalition	Johnny Mike, directeur
À titre personnel	Levi Evic Eric Joamie Gita Laidler Davidee Arnankak Noah Metiq Jamesie Mike
Le lundi 2 juin 2008 (réunion du matin)	
Ministère de l'Environnement, gouvernement du Nunavut	L'honorable Olayuk Akesuk, député, ministre de l'Environnement, gouvernement du Nunavut
Ministère du Développement économique et des Transports, Gouvernement du Nunavut	L'honorable Patterk Netser, député, ministre du Développement économique et des Transports, gouvernement du Nunavut
Ministère de l'Environnement, gouvernement du Nunavut	Simon Awa, sous-ministre Wayne Lynch, directeur, Pêches et chasse au phoque Earle Baddaloo, directeur, Protection de l'environnement
Ministère du Développement économique et des Transports, Gouvernement du Nunavut	Rosemary Keenainak, sous-ministre John Hawkins, sous-ministre par intérim, Division des transports
Assemblée législative du Nunavut	Peter Kattuk, membre de l'assemblée législative pour la Baie d'Hudson
Nunavuummi Tasiujarjuamiuguqatigiit katutjiquatugiingit (NTK)	John MacDougall

Le lundi 2 juin 2008 (réunion d'après-midi)	
Ville d'Iqaluit	Glenn Williams, conseiller
Association des municipalités du Nunavut	Lewis Gidzinski, gestionnaire de recherche sur les infrastructures
Forum économique du Nunavut	Glenn Cousins, directeur général
Chambre de commerce de la région de Baffin	Hal Timar, directeur général
Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut	Michael d'Eca, conseiller juridique Jim Noble, directeur des opérations
Le lundi 2 juin 2008 (réunion de soirée)	
À titre personnel	John Amagoalik, directeur, Gestion des terres et des ressources, Qikiqtani Inuit Association
Desgagnés Transarctik Inc.	Waguilh Rayes, directeur général
À titre personnel	Aaju Peter
Le jeudi 1 mai 2008	
Pêches et Océans Canada	Michelle Wheatley, directrice régionale, Sciences, Région du Centre et de l'Arctique K. Burt Hunt, directeur régional, Gestion des pêches et d'aquaculture, Région du Centre et de l'Arctique
Le mardi 15 avril 2008	
Inuit Tapiriit Kanatami	John Merritt, conseiller principal de direction
Nunavut Tunngavik Incorporated	Paul Kaludjak, président Gabe Nirlungayuk, directeur, Service de la faune
Le mardi 15 mai 2007	
Gouvernement du Nunavut	L'honorable David Simailak, député provincial, ministre du Développement économique et des Transports, gouvernement du Nunavut Wayne Lynch, directeur, Pêches et chasse au phoque
Le jeudi 10 mai 2007	
Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut	Joe Tigullaraq, président et chef de la direction Jim Noble, chef de l'exploitation Michael d'Eca, conseiller juridique

Le mardi 8 mai 2007	
Nunavut Tunngavik Incorporated	Paul Kaludjak, président John Merritt, conseiller juridique et constitutionnel Joanasie Akumalik, directeur, Relations gouvernementales et publiques Glenn Williams, conseiller supérieur de la faune, Service de la faune

MISSION D'ÉTUDE

Le vendredi 6 juin 2008	
Assemblée législative du Nunavut	Cindy Ann Rennie, responsable des relations publiques
Le jeudi 5 juin 2008	
Usine de transformation du poisson Pangnirtung	Don Cunningham, gérant général
Parc national Auyuittuq	Delia Borrouard, gestionnaire du parc
Le mercredi 4 juin 2008	
Organisation de chasseurs et de trappeurs (OCT)	Levi Nutaraluk, Organisation de chasseurs et de trappeurs Lootie Toomasie, président de l'OCT
Municipalité de Qikiqtarjuaq	Tony Atsanik, Conseil de hameau de Qikiqtarjuaq Loasie Audlaqiaq, maire de Qikiqtarjuaq Meeka Newkungnck, maire adjoint, Qikiqtarjuaq Jeannie Kooneeluigi, conseiller municipal de Qikiqtarjuaq Hanna Audlakiak, conseiller municipal de Qikiqtarjuaq
Parc national Sirmilik	Carey Elverum, gestionnaire du parc Terry Kalluk, patrouilleur Andrew Arrear, patrouilleur Brian Koonoo, garde de parc et vice président de l'Organisation de chasseurs et de trappeurs de Nattinak
Municipalité de Pond Inlet	Israel Mablick, communications et maire adjoint, Pond Inlet Abraham Kublu, maire de Pond Inlet
Le mardi 3 juin 2008	
Organisation de chasseurs et de trappeurs (OCT)	Simon Idlout, vice président, OCT Resolute Philip Manik, OCT Resolute Allie Salluviniq, OCT Resolute Tabitha Mullin, OCT Resolute Imooshie Nutarajuk, OCT Grise Fiord

Étude du plateau continental polaire	Brenda Eckalook, administrateur de bureau Barry Hough, directeur de la logistique Tim McCagherty, directeur de la gestion de la base George Benoit, magasinier superviseur
Environnement Canada	Dr Grant Gilchrist, Environnement Canada Dr Mark Mallory, Environnement Canada
Municipalité de Arctic Bay	Olayuk Naqitaruik, conseiller de hameau de Arctic Bay
Chasseurs et trappeurs de Ikajutit	Tommy Kilabuk, président des chasseurs et trappeurs de Ikajutit
Pêches et Océans Canada	Keith Pelley, Pêches et Océans Canada Luc Beland, garde côtière canadienne JP Lehnert, garde côtière canadienne

ANNEXE 1

Description du cadre de gestion des pêches et de l'ARTN

À des fins administratives, l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO) divise le nord-ouest de l'océan Atlantique en zones désignées par un code alphanumérique. La frontière entre les eaux canadiennes de la sous-zone 0 de l'OPANO et les eaux du Groenland dans la sous-zone 1 (à l'est de la sous-zone 0) est la ligne équidistante entre les limites de 200 milles des deux entités politiques.

La sous-zone 0 est gérée par le Canada, avec l'aide du Conseil scientifique de l'OPANO, qui, à la demande du Canada et du Groenland, recommande le total des prises admissibles pour la mer de Baffin, le détroit de Davis et le Groenland occidental. Dans la sous-zone 0, la pêche se répartit entre la division 0A au nord (mer de Baffin) et la division 0B, au sud (détroit de Davis). L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (ARTN) divise en outre les eaux septentrionales en trois zones : la Région du Nunavut (RN), qui comprend les eaux adjacentes au Nunavut et couvre 12 milles de mer territoriale du Canada; la zone I (détroit de Davis et la mer de Baffin, dans la sous-zone 0); et la zone II (contiguë à la RN dans le détroit et la baie d'Hudson)⁽¹⁾. Les zones I et II sont toutes les deux dans la limite de 200 milles du Canada, mais à l'extérieur de la RN de 12 milles.

Au Canada, les stocks de la sous-zone 0 (divisions 0A et 0B) relèvent du ministère des Pêches et des Océans (MPO). Même si le paragraphe 7(1) de la *Loi sur les pêches* permet au ministre des Pêches et des Océans de gérer les pêches à sa discrétion, l'adoption de la *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* et de la *Loi sur le Nunavut*, a amoindri le pouvoir auparavant absolu du ministre. Les décisions finales sont encore prises par le ministre, mais l'ARTN impose certaines exigences, selon l'endroit où les décisions s'appliqueront.

L'ARTN fait du Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut (CGRFN) le principal organe chargé de gérer la faune et l'accès à la faune dans la RN (alinéa 5.2.23). Ce Conseil de neuf membres, qui est à la fois une institution de l'État et un

⁽¹⁾ Pour la plupart, les activités du MPO au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest sont effectuées de concert avec les conseils de cogestion établis en vertu des accords territoriaux. Voir MPO, Institut des eaux douces, « Cogestion des ressources halieutiques », <http://www.dfo-mpo.gc.ca/regions/central/pub/fresh-douces/05-fra.htm>.

organe de cogestion indépendant, est formé de représentants d'organisations inuites, de quatre représentants des gouvernements du Nunavut et du Canada, et d'un président (qui peut aussi être Inuit) proposé par les huit membres et nommé par le gouvernement. Les membres du Conseil sont tenus de prendre leurs décisions au nom de la population de la RN, et non à titre d'agents des organes qui les ont nommés. Leur indépendance constitue un principe fondamental de la *Loi*⁽²⁾. Le CGRFN finance aussi les organisations de chasseurs et de trappeurs (OCT) inuites dans chaque collectivité du Nunavut. Les OCT et les organisations régionales des ressources fauniques (ORRF) profitent directement des activités reliées à la récolte des ressources fauniques (articles 5.6.39, 40 et 45).

Pour ce qui est des pêches maritimes commerciales *dans la RN*, le CGRFN et le MPO partagent selon la *Loi* les décisions d'établir, modifier ou retirer toute limite de prises. *Hors de la RN* dans la zone I (détroit de Davis et mer de Baffin, à l'est de l'île de Baffin), où la pêche commerciale au flétan noir et à la crevette s'effectue surtout, le gouvernement fédéral assume la responsabilité principale et globale de la gestion (p. ex. la délivrance de permis et l'enregistrement des navires de pêche, l'établissement des quotas commerciaux, les restrictions des engins et les saisons de pêche). Selon les conditions prévues à l'ARTN, le CGRFN exerce une fonction consultative dans la zone 1, qui inclut :

- fournir les conseils demandés sur toute décision de gestion de la faune du gouvernement influant sur les droits et possibilités de capture des Inuits dans les zones marines de la RN, et sur leur valeur (alinéa 15.3.4);
- fournir au gouvernement l'information utile à la gestion de la faune au-delà des zones marines de la RN (alinéa 15.3.4);
- donner des conseils et des recommandations sur les zones marines de la RN, dont le gouvernement doit tenir compte dans ses décisions touchant ces zones (alinéa 15.4.1)

En vertu de la politique actuelle, même si l'Accord ne les oblige pas à le faire, le gouvernement fédéral et le CGRFN ont convenu que le Conseil est responsable de la sous-allocation des quotas commerciaux dans la zone I (mer de Baffin et détroit de Davis). Une fois que le ministre des Pêches et des Océans a fixé l'allocation régionale des ressources marines au Nunavut, le CGRFN recommande les sous-allocations commerciales individuelles, selon les critères qu'il a établi.

⁽²⁾ Voir Michael d'Eça, *Témoignages*, 2 juin 2008.

L'article 15.3.7 de l'Accord reconnaît l'importance de la contiguïté et la dépendance économique des collectivités de la RN envers les ressources marines. Il oblige le gouvernement à accorder « une attention spéciale » à ces facteurs lorsqu'il attribue les permis de pêche commerciale dans les zones I et II, et dispose que les principes de la contiguïté et de la dépendance économique sont « appliqués d'une manière propre à favoriser une répartition équitable des permis entre les résidants de la région du Nunavut et les autres résidants du Canada, ainsi que d'une manière compatible avec les obligations intergouvernementales du gouvernement du Canada ».

Nunavut Tunngavik Incorporated (NTI), dont le mandat consiste à représenter les intérêts inuits, est la principale organisation inuite disposant de pouvoirs relatifs aux organisations régionales inuites et à leurs sociétés de développement. La mission de NTI consiste à favoriser le bien-être économique, social et culturel inuit grâce à la mise en œuvre de l'ARTN. Le gouvernement du Nunavut a des pouvoirs législatifs de dépenser à des fins territoriales et accorde de l'aide financière à l'industrie de la pêche. NTI et le gouvernement du Nunavut collaborent dans une foule de domaines en vertu d'une entente appelée « Iqqanaijaqatigiit » (« Travailler ensemble »).

ANNEXE 2

Principes guidant la politique d'attribution du CGRFN pour les pêches maritimes commerciales au Nunavut

Outre les principes directeurs de l'article 5 de l'ARTN (alinéas 5.1.2 et 5.1.5 de l'ARTN) et les instructions de l'ARTN concernant les attributions à des fins commerciales dans la RN (alinéas 5.6.31, 5.6.38 à 5.6.40, et 5.6.45 à 5.6.47 de l'ARTN), les principes suivants guident le CGRFN dans l'attribution des ressources halieutiques marines à des fins commerciales, et ce, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la RN :

1. La santé des populations marines et de leur habitat est essentielle pour combler les besoins économiques, sociaux et culturels des pêches des Nunavummiut, tant pour les générations actuelles que pour les générations futures (voir le sous-alinéa 5.1.5(c) de l'ARTN).
2. La pêche constitue une ressource commune fort précieuse et d'importance capitale qu'il faut gérer d'une manière ouverte, transparente et responsable pour le bénéfice de tous les Nunavummiut.
3. Il faut que la pêche soit diversifiée, qu'elle atteigne un équilibre entre les activités de pêche côtière et hauturière, et entre les droits de la collectivité et l'esprit d'entreprise.
4. Lorsque les ressources halieutiques marines sont attribuées à des fins commerciales, la préférence doit être accordée aux Nunavummiut et aux exploitations qui produiront des bénéfices directs pour l'économie du Nunavut. (voir l'alinéa 5.6.45 de l'ARTN).
5. Pour que la pêche contrôlée par le Nunavut soit prospère, il faut que les gens travaillent en harmonie (voir le principe Piliriqatigiingniq du qaujimajatuqangit inuit).
6. Une pêche prospère, contrôlée par le Nunavut, exige une participation considérable d'entreprises commerciales viables, parrainées ou détenues par des ORRF et des OCT (voir la division 5.1.3(a)(iii) et l'alinéa 5.6.39 de l'ARTN).
7. Il faut accorder une attention particulière au principe de contiguïté dans l'attribution des ressources halieutiques marines à des fins commerciales, particulièrement dans la RN (voir l'alinéa 15.3.7 de l'ARTN).
8. Lors de l'attribution des ressources halieutiques marines à des fins commerciales, il faut accorder une attention particulière à la dépendance économique des collectivités à l'égard de ces ressources (voir l'alinéa 15.3.7 de l'ARTN).

9. Lors de l'attribution des ressources halieutiques marines à des fins commerciales, il faut accorder une attention particulière aux entreprises de pêche économiquement viables et aux pêcheurs qui se sont démarqués dans un secteur particulier.

Source : Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut [traduction].



If undelivered, return COVER ONLY to:

Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*

Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Tuesday, June 2, 2009

Fisheries and Oceans Canada:

Mimi Breton, Assistant Deputy Minister, Oceans and Habitat
Sector;

Sylvain Paradis, Director General, Ecosystem Science Sector;

Michelle Wheatley, Regional Director, Science, Central and Arctic
Region.

TÉMOINS

Le mardi 2 juin 2009

Pêches et Océans Canada :

Mimi Breton, sous-ministre adjointe, Secteur des océans et de
l'habitat;

Sylvain Paradis, directeur général, Secteur des sciences des
écosystèmes;

Michelle Wheatley, directrice régionale, Sciences, Région du Centre
et de l'Arctique.