



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 16, 2009
Thursday, June 18, 2009 (in camera)

Le mardi 16 juin 2009
Le jeudi 18 juin 2009 (à huis clos)

Issue No. 9

Fascicule n° 9

Tenth and eleventh meetings on:

Dixième et onzième réunions concernant :

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

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 FIFTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Crisis in the Lobster Fishery)

Y COMPRIS :
LE CINQUIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(La crise dans la pêche au homard)

WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN :
(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
Hubley	Manning
Johnson	Raine
* Cowan	Robichaud, P.C.
(or Tardif)	Watt

*Ex officio members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows:

The Honourable Senator Hubley replaced the Honourable Senator Campbell (*June 17, 2009*).

The Honourable Senator Campbell replaced the Honourable Senator Hubley (*June 16, 2009*).

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
Hubley	Manning
Johnson	Raine
* Cowan	Robichaud, C.P.
(ou Tardif)	Watt

* Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

L'honorable sénateur Hubley a remplacé l'honorable sénateur Campbell (*le 17 juin 2009*).

L'honorable sénateur Campbell a remplacé l'honorable sénateur Hubley (*le 16 juin 2009*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Tuesday, June 16, 2009
(14)

[*English*]

The Senate Committee on Fisheries and Oceans met this day at 5:16 p.m., in room 9, Victoria Building, the chair, the Honourable Bill Rompkey, P.C., presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Adams, Campbell, Cochrane, Johnson, Manning, Raine, Robichaud, P.C., and Rompkey, P.C. (8).

Other senator present: The Honourable Senator Baker, P.C. (1).

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

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:

Vermont Law School

Betsy Baker, Associate Professor.

Ms. Baker made a statement and answered questions.

At 6:49 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

OTTAWA, Thursday, June 18, 2009
(15)

[*English*]

The 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, MacDonald, Manning, Raine, Robichaud, P.C., Rompkey, P.C. and Watt (8).

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

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.*)

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le mardi 16 juin 2009
(14)

[*Traduction*]

Le Comité sénatorial des pêches et des océans se réunit aujourd'hui, à 17 h 16, dans la pièce 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Bill Rompkey, C.P. (*président*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Adams, Campbell, Cochrane, Johnson, Manning, Raine, Robichaud, C.P., et Rompkey, C.P. (8).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Baker, C.P. (1)

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

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

TÉMOINS :

Vermont Law School

Betsy Baker, professeure agrégée.

Mme Baker fait une déclaration et répond aux questions.

À 18 h 49, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le jeudi 18 juin 2009
(15)

[*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, MacDonald, Manning, Raine, Robichaud, C.P., Rompkey, C.P., et Watt (8).

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

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

In accordance with rule 92(2)(e), the committee considered its future agenda.

It was agreed that departmental staff be authorized to remain in the room to provide information, if needed.

At 12:26 p.m., the committee adjourned to the call of the chair.

ATTEST:

Conformément à l'article 92(2)e), le comité examine ses travaux futurs.

Il est convenu d'autoriser le personnel du ministère à demeurer dans la salle pour fournir des renseignements, au besoin.

À 12 h 26, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

La greffière du comité,

Danielle Labonté

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, June 9, 2009

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

FIFTH 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: *Crisis in the Lobster Fishery*.

Respectfully submitted,

Le président,

BILL ROMPKEY

Chair

(Text of the report appears following the evidence)

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 9 juin 2009

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

CINQUIÈME 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 : *La crise dans la pêche au homard*.

Respectueusement soumis,

(Le texte du rapport paraît après les témoignages)

EVIDENCE

OTTAWA, Tuesday, June 16, 2009

The Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans met this day at 5:16 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: northern challenges facing the United States and Canada).

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

[*English*]

The Chair: Honourable senators, I welcome everyone to this session of the Standing Senate Committee on Fisheries and Oceans. We have just concluded a visit to, and a report on, the Eastern Arctic, and it is our intention to travel to the Western Arctic in September. In the course of that travel, we are hoping we can go on to Alaska because we have a neighbour called the United States of America, and we should be sitting down with them and listening to them and consulting with them and seeing how we can enhance the situation in the Arctic.

To that end, we have today Betsy Baker. I will read her short CV into the record for those who are listening. We have had a copy, but people who will see this committee later will not have had a copy. I want to go through it because it is significant for us in our study.

Betsy Baker is associate professor of law at Vermont Law School, a visiting fellow at Dartmouth College with the Dickey Center Institute of Arctic Studies in Hanover, New Hampshire, and a member of the U.S. Coast Guard ship *Healy* science crew for extended continental shelf mapping of the Arctic Ocean in 2008 and 2009. Her weblog, Arctic Mapping and the Law of the Sea, is consulted internationally. She teaches "The Arctic, the Law of the Sea and the Environment," comparative law, property, international law and international organizations. Her CV goes on to list her various degrees, which are too numerous to go into, but it is interesting to note that her current writing projects include proposals for Canadian-U.S. cooperation in maritime issues and examining the law-science interface in environmental treaties and legislation. That is what we want to talk about tonight as well.

I will ask Ms. Baker if she would make a presentation to us, after which we will go to questions. Ms. Baker, welcome, and the floor is yours.

[*Translation*]

Betsy Baker, Associate Professor, Vermont Law School: Mr. Chairman, Deputy Chairwoman Cochrane, I wish to thank you for having invited me to come and discuss the Arctic with you. Before I begin, I love the French language, but I am more comfortable in English, and I will therefore be making my presentation in my mother tongue.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le mardi 16 juin 2009

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans s'est réuni aujourd'hui à 17 h 16 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 : enjeux du Canada et des États-Unis dans le Grand Nord).

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

[*Traduction*]

Le président : Honorables sénateurs, je souhaite à tous la bienvenue ici à cette séance du Comité sénatorial permanent des pêches et des océans. Nous venons tout juste de boucler une visite dans l'Arctique de l'Est et un rapport à ce sujet, et nous comptons nous rendre en septembre dans l'Arctique de l'Ouest. Nous espérons pendant ce voyage aller en Alaska, car nous avons un voisin qui s'appelle les États-Unis d'Amérique, et nous devrions nous asseoir avec lui, l'écouter, le consulter et voir comment nous pourrions améliorer la situation dans l'Arctique.

À cette fin, nous accueillons parmi nous aujourd'hui Betsy Baker. Je vais faire lecture de son court CV, pour la gouverne de ceux qui nous écoutent. Nous en avons une copie papier, mais les personnes qui regarderont plus tard la retransmission de cette séance n'auront pas ce document en main. J'aimerais donc le parcourir, car il a toute son importance dans le contexte de notre étude.

Betsy Baker est professeure agrégée au Vermont Law School, adjointe invitée au Dickey Center Institute of Arctic Studies, à Hanover, dans le New Hampshire, et membre de l'équipe scientifique à bord du navire de la garde côtière des États-Unis (USGC) *Healy*, qui a mené un exercice prolongé de cartographie du plateau continental de l'océan Arctique en 2008 et 2009. Son blogue, Arctic Mapping and the Law of the Sea, est consulté partout sur la planète. Elle enseigne l'Arctique, le droit de la mer et l'environnement, le droit comparé, le droit de la propriété, le droit international et les organisations internationales. Son CV donne ensuite la liste de ses diplômes, qui sont trop nombreux pour que je vous les énumère, mais il est intéressant de souligner que comptent parmi ses travaux de rédaction en cours des propositions de coopération entre le Canada et les États-Unis sur les questions maritimes et l'examen des liens entre le droit et la science dans les lois et les traités environnementaux. C'est également de cela que nous aimerions parler ce soir.

Je vais demander à Mme Baker si elle a une déclaration à nous faire, après quoi nous passerons aux questions. Madame Baker, bienvenue. Vous avez la parole.

[*Français*]

Betsy Baker, professeure agrégée, Vermont Law School : Monsieur le président et madame le vice-président Cochrane, je vous remercie de l'invitation à discuter de l'Arctique avec vous. D'abord, j'aime bien la langue française, mais je suis plus à l'aise en anglais, je vais donc continuer mon exposé dans ma langue maternelle.

[English]

Let me congratulate you on your excellent report *Rising to the Arctic Challenge: Report on the Canadian Coast Guard*. I hope today to complement the wide-ranging information there by focusing on steps taken and steps still urgently needed by the U.S. government to respond to the tremendous changes already underway in the North American Arctic.

I speak as a professor of international law and the Law of the Sea and, on a personal level, as someone whose heart has been captured by the astonishing power and vulnerability of the Arctic Ocean. In the last 10 months, I have had the privilege of working on a Coast Guard icebreaker to map the continental shelf, of consulting with Nunavut and Canadian government leaders in Iqaluit, and most recently of traveling for three weeks in Alaska to meet scholars and scientists at universities and agencies throughout that state.

How our countries choose now to manage and protect the Arctic Ocean and its resources will affect our citizens, our common environment and our energy economies for decades to come. Given their historic and strong friendship as neighbours, I believe that Canada and the U.S. have the potential to strengthen our respective sovereignties through cooperation, while offering models in collaboration to other circumpolar states.

Given your evident familiarity with the thinning ice and other environmental conditions in the Arctic Ocean, I will not speak to these, other than to report a very consistent message at a symposium held just last week at the U.S. Naval Academy on the impacts of an ice-diminishing Arctic on naval and maritime operations. More information and research are urgently needed, both from scientific studies and traditional Inuit knowledge, to better understand the changes and potential for adaptation in the Arctic. The U.S. Arctic Research Commission has rightly stated that the Arctic is the least studied and most poorly understood area on earth, and that the Arctic Ocean is the least understood of all the world's oceans.

I will proceed, taking about five minutes, to highlight my written testimony as follows: First, by outlining recent policy statements of the U.S. government, and then by suggesting policy priorities for continued cooperation between our two countries.

Let me highlight three relevant policy statements issued this year by various branches of the U.S. government.

First, the U.S. national policy for the oceans signed by President Obama just last week on June 12 establishes an interagency ocean policy task force. The task force is to develop two documents: a national oceans policy as well as a framework

[Traduction]

Permettez-moi tout d'abord de vous féliciter pour votre excellent rapport intitulé *Relever le défi de l'Arctique : Rapport sur la Garde côtière canadienne*. J'espère aujourd'hui pouvoir compléter les vastes renseignements que celui-ci renferme en me concentrant sur les mesures prises et devant urgemment être prises par le gouvernement américain face aux changements énormes qui s'opèrent déjà dans l'Arctique nord-américain.

Je m'adresse aujourd'hui à vous à titre de professeure de droit international et du droit de la mer, et, à titre personnel, comme personne dont le cœur a été très touché par la puissance et la vulnérabilité étonnantes de l'océan Arctique. Au cours des 10 derniers mois, j'ai eu le privilège de travailler sur un brise-glace de la Garde côtière afin de cartographier le plateau continental, de consulter les dirigeants des gouvernements du Nunavut et du Canada à Iqaluit, et, plus récemment, de voyager pendant trois semaines en Alaska afin de rencontrer des chercheurs et des scientifiques dans des universités et organismes partout dans l'État.

La façon dont nos pays choisissent aujourd'hui de gérer et de protéger l'océan Arctique et ses ressources aura une incidence sur nos citoyens, sur notre environnement commun et sur nos économies fondées sur l'énergie pour des décennies à venir. Compte tenu de leur solide amitié historique en tant que voisins, je crois que le Canada et les États-Unis ont le potentiel de renverser nos souverainetés respectives grâce à la coopération, tout en offrant des modèles de collaboration à d'autres États circumpolaires.

Puisque vous connaissez manifestement bien la question de l'amincissement de la glace et d'autres conditions environnementales de l'océan Arctique, je ne vais pas vous entretenir de ces questions, sauf pour vous faire rapport sur un message constant qui a de nouveau été repris à un symposium tenu tout juste la semaine dernière à la U.S. Naval Academy et portant sur les répercussions de la réduction de la glace dans l'océan Arctique sur les opérations navales et maritimes. Il existe un besoin urgent d'information et de recherche supplémentaires, en provenance tant d'études scientifiques que de connaissances traditionnelles inuites, afin de mieux comprendre les changements et le potentiel d'adaptation dans l'Arctique. La U.S. Arctic Research Commission a, à juste titre, affirmé que l'Arctique est la région la moins étudiée et la moins bien comprise de la planète, et que l'océan Arctique est le moins bien connu de tous les océans.

Je vais, pendant environ cinq minutes, parcourir comme suit mon mémoire écrit : je vais tout d'abord décrire les récents énoncés politiques du gouvernement des États-Unis, et je suggérerai ensuite des priorités stratégiques en vue d'une coopération continue entre nos deux pays.

Permettez-moi de faire ressortir tout d'abord trois énoncés de politique pertinents publiés cette année par diverses branches du gouvernement américain.

Premièrement, la U.S. national policy for the oceans signée par le président Obama tout juste la semaine dernière, le 12 juin, crée un groupe de travail interorganismes sur les politiques océaniques. Le groupe de travail est chargé d'élaborer deux

for policy coordination of efforts to improve stewardship of the U.S. oceans' coasts and the Great Lakes; and to develop by December a recommended framework for effective coastal and marine spatial planning. This framework specifies that it shall be consistent with international law, including customary international law as reflected in the United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS. I include mention of this non-Arctic-specific document because it mentions three things: policy coordination, marine spatial planning and integrated ecosystem-based conservation.

Policy coordination has the potential to help to address what I believe is a major impediment to effective management in the Arctic Ocean, and the U.S. Arctic generally. Overlapping and uncertain, if not conflicting, jurisdictional responsibilities between federally governed agencies for related resources, this problem is multiplied when one adds in the various state, native and local authorities' very legitimate interests in exercising jurisdiction as well.

Marine spatial planning with its ecosystem-based approach has the potential to complement the Fisheries and Oceans Canada concept of large ocean management areas, such as that established for the Canadian Beaufort Sea. I have a particular interest in exploring this and how our respective national regulatory systems might learn from each other and possibly even develop best regulatory practices for the Beaufort Sea based on Arctic Council and other international guidelines. If successful, such a bilateral study and harmonization might serve as a model to other Arctic neighbours.

Second, you mention in your May 2009 report the U.S. Arctic region policy signed by former President Bush in January. I would simply emphasize the calls for international cooperation in addressing environmental, resource and security concerns. I have highlighted in another document from my blog that the policy emphasizes science-based decision making and calls for improving scientific understanding of the Arctic Ocean, including through international cooperation.

Third, the fishery management plan for the U.S. Arctic adopted in February 2009 prohibits commercial harvests of all fish resources of the Arctic management area. Basically, if you take a line up the middle of the Bering Strait and follow our Russian treaty line and the EEZ, exclusive economic zone, of our country, you will see the area in question through the Beaufort Sea. It does not preclude the possibility of fisheries developing later in the Arctic, but it does implement the precautionary approach to fisheries management, which the policy describes as applying:

documents : une politique nationale sur les océans, de même qu'un cadre de coordination stratégique des efforts visant à améliorer l'intendance des océans, des côtes et des Grands Lacs américains; et, d'ici décembre, une recommandation de cadre de planification côtière et spatiale maritime efficace. Ce cadre doit être conforme au droit international, notamment le droit international coutumier tel que reflété dans la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer, UNCLOS. Je fais mention de ce document, qui ne porte pas précisément sur l'Arctique, parce qu'il y est question de trois choses : la coordination des politiques, la planification spatiale maritime et la conservation intégrée fondée sur les écosystèmes.

La coordination des politiques offre le potentiel de contribuer à surmonter ce que je crois être un obstacle majeur à une gestion efficace de l'océan Arctique, et de l'Arctique américain en général : le chevauchement des secteurs de compétence, incertains sinon conflictuels, entre les organismes fédéraux en ce qui a trait aux ressources connexes. Ce problème se multiplie lorsqu'on y ajoute les intérêts tout à fait légitimes des différentes autorités locales, autochtones et d'État d'exercer leur compétence dans leur partie de l'Arctique.

En ce qui concerne la planification spatiale maritime, dont l'approche est axée sur les écosystèmes, elle peut éventuellement venir compléter le concept de zones étendues de gestion des océans du ministère des Pêches et des Océans, comme celle établie pour la partie canadienne de la mer de Beaufort. Je m'intéresse particulièrement à cela et à la façon dont nos systèmes de réglementation nationale respectifs pourraient tirer profit l'un de l'autre, voire même la possibilité d'élaborer des pratiques de réglementation exemplaires pour la mer de Beaufort en fonction des lignes directrices du Conseil de l'Arctique et d'autres organismes internationaux. Si les résultats étaient concluants, une telle étude bilatérale et l'harmonisation en découlant pourraient servir de modèle pour d'autres voisins arctiques.

Deuxièmement, vous mentionnez dans votre rapport de mai 2009 la U.S. Arctic Region Policy signée en janvier par l'ancien président Bush. J'aimerais simplement souligner les demandes de collaboration internationale face aux préoccupations en matière d'environnement, de ressources et de sécurité. Dans un autre document de mon blogue je fais ressortir que la politique insiste sur la prise de décisions fondées sur la science et l'amélioration de la connaissance scientifique de l'océan Arctique, y compris par le biais de collaboration internationale.

Troisièmement, le Fishery Management Plan for the U.S. Arctic, adopté en février 2009, interdit la récolte commerciale de toute ressource halieutique dans l'aire de gestion de l'Arctique. En gros, si vous tracez une ligne passant par le milieu du détroit de Bering et suivez notre ligne de traité avec les Russes et la ZEE, ou zone économique exclusive, de notre pays, vous verrez la zone en question dans la mer de Beaufort. Cela n'exclut pas la possibilité d'un développement futur des pêches dans l'Arctique, mais il s'agit d'appliquer aux pêches l'approche préventive, que la politique décrit comme étant l'application :

. . . judicious and responsible fisheries management practices based on sound scientific research and analysis, proactively rather than reactively, to ensure the sustainability of fishery resources and associated ecosystems for the benefit of future as well as current generations.

It is important to note the rarely mentioned fact that the plan is still open for public comment until the end of July. The plan will be the subject of an international conference in Anchorage, Alaska, in October. I know that they are anticipating good Canadian participation.

Fourth, the Arctic marine shipping assessment of the Arctic Council, which you also mention in your report, lays out specific recommendations in three broad areas: enhancing Arctic marine safety, protecting Arctic people and the environment, and building the Arctic marine infrastructure.

I will be glad to elaborate this afternoon on any of these documents. I did not mention in my written testimony that last week one of the Alaskan congressmen introduced a bill called the Arctic Marine Shipping Assessment Implementation Act. This bill is in debate and calls for increased icebreaker capacity and for cooperating internationally under the legal framework established by UNCLOS and the International Maritime Organization.

An important theme common to the four instruments just mentioned is the need for greater understanding of the region in question. In the face of the lack of baseline scientific data about the Arctic, the different approaches of two different U.S. federal agencies is striking. In the Arctic fishery management plan just mentioned, a division of one U.S. federal agency, the National Oceanic and Atmospheric Administration, adopts a precautionary approach to operations in the Beaufort Sea and the Chukchi Sea. It calls for more scientific data before developing anything, if at all. At the same time, the U.S. federal agency responsible for oil and gas leasing in the same two seas, the Minerals Management Service, has engaged in lease programs for exploration and exploitation rights. The latest round brought in a record U.S.\$2.7 billion. This lease and permitting process does require environmental impact assessments to which legal challenges have been partially successful, but it proceeds on the assumption that development can occur even without broad baseline data.

I will turn briefly to the policy priorities and areas for cooperation for the United States to ratify the Convention on the Law of the Sea, as well as the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants for the U.S. to expand its

[...] de pratiques judicieuses et responsables en matière de gestion des pêches fondée sur des recherches et des analyses scientifiques approfondies et proactives plutôt que réactives, pour assurer la durabilité des ressources halieutiques et des écosystèmes qui y sont associés pour qu'en jouissent les générations futures et actuelles.

Il importe de souligner le fait rarement mentionné que le plan demeure ouvert aux commentaires du public jusqu'à la fin du mois de juillet. Le plan fera l'objet d'une conférence internationale à Anchorage, en Alaska, en octobre. Je sais que l'on y compte sur une bonne participation canadienne.

Quatrièmement, l'évaluation de la navigation maritime dans l'Arctique du Conseil de l'Arctique, que vous avez également mentionnée dans votre rapport, étaye des recommandations précises dans trois domaines généraux : l'amélioration de la sécurité maritime dans l'Arctique, la protection des peuples et de l'environnement de l'Arctique, et la création de l'infrastructure maritime de l'Arctique.

Je me ferai un plaisir d'examiner de manière plus détaillée l'un de ces documents cet après-midi. Je n'ai pas mentionné dans ma déclaration écrite le fait que la semaine dernière l'un des membres alaskiens du Congrès a déposé un projet de loi intitulé Arctic Marine Shipping Assessment Implementation Act. Ce projet de loi, qui est à l'étude, demande une capacité accrue de brise-glace et une collaboration internationale dans le contexte du cadre juridique établi par la Convention sur le droit de la mer et l'Organisation maritime internationale.

Un thème important qui est commun aux quatre instruments que je viens de mentionner est la nécessité d'accroître la compréhension de la région en question. Compte tenu de l'absence de données scientifiques de référence sur l'Arctique, les différentes approches adoptées par deux organismes américains fédéraux sont frappantes. Dans le cas du Arctic Fishery Management Plan que je viens tout juste de mentionner, une division d'un organisme du gouvernement fédéral des États-Unis, la National Oceanic and Atmospheric Administration, a adopté une approche de précaution pour les activités menées dans les mers de Beaufort et de Tchoukotka. Elle demande que davantage de données scientifiques soient réunies avant de lancer quelque activité de développement que ce soit. En même temps, l'organisme américain fédéral responsable de l'octroi de concessions pétrolières et gazières dans ces deux mers, le Minerals Management Service, a instauré des programmes d'octroi de droits d'exploration et d'exploitation dans cette zone. La dernière série de concessions a rapporté le chiffre record de 2,7 milliards de dollars US. Ce processus de concessions et d'autorisations exige cependant des évaluations d'impact environnemental qui ont fait l'objet de contestations judiciaires ayant en partie abouti, mais il repose sur l'hypothèse que des activités de développement peuvent être lancées même en l'absence de données de base générales.

Je vais maintenant traiter brièvement des priorités en matière de politiques et de domaines de coopération pour les États-Unis en vue de la ratification de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer ainsi que de la Convention de Stockholm sur les

ice-breaking and other Arctic vessel capacity and for the U.S. to coordinate better its federal policy on the Arctic. The U.S. Arctic Research Commission has proven especially effective in focusing attention on Arctic science as has the Interagency Arctic Research Policy Committee. However, there is still no overarching body to coordinate federal policy and strategy on all aspects of the United States Arctic. Increased funding for Arctic research is something I would be glad to elaborate on.

There is a need to train Arctic scientists and leaders for any range of Arctic challenges from social scientist, who can study the effects of and adaptation to global change on Arctic populations; to ship pilots who know ice; and to researchers able to unlock new alternative forms of energy.

On three areas suggested in my written remarks for continued cooperation, Senator Rompkey has already mentioned the continental shelf mapping that we did jointly last summer and will be doing again for at least the next two summers with the HMS *Louis S. St-Laurent*. I spoke with the commandant of the U.S. Coast Guard at the ice forum last week. He pointed immediately to the Canadian-U.S. cooperation in both the North Pacific and North Atlantic Coast Guard fora as examples of excellent cooperation with his Canadian counterparts. As you know, Canada chairs the emergency prevention, preparedness and response working group in the North Atlantic forum, which holds some potential. Oil spill preparedness is nothing new to you but I would emphasize that as one of my own top choices for a policy priority.

All of the activities I have touched on demonstrate that the reality of the North American Arctic is one of cooperation, not conflict. I echo Alan Kessel and urge you to look behind the attention-grabbing headlines of the worldwide media as they mischaracterize as conflict what is a legal and rather dry orderly process now underway whereby coastal states submit data to the UN Commission on the Limits of the Continental Shelf. Each state is doing precisely what it should be doing — collecting data, often in tandem with other countries, and basically abiding by the rules established internationally.

I was chatting with the chairman about your upcoming trip to the Western Arctic. All the entities with whom I met in my last three weeks there have extended enthusiasm for your visit and have offered to help plan in that regard. I extend those as well.

polluants organiques persistants, du renforcement par les États-Unis de sa flotte de brise-glaces et autres navires arctiques, et d'une meilleure coordination par les États-Unis de sa politique fédérale sur l'Arctique. L'Arctic Research Commission des États-Unis s'est révélée particulièrement efficace en mettant l'accent sur les activités scientifiques dans l'Arctique, tout comme cela a été le cas du Interagency Arctic Research Policy Committee. Il n'existe cependant aucun organisme central chapeautant la coordination des politiques et stratégies fédérales visant tous les aspects de l'Arctique américain. L'accroissement du financement pour la recherche sur l'Arctique est une question dont je me ferais un plaisir de vous entretenir de manière plus détaillée.

Il importe de former des universitaires et des dirigeants spécialisés dans l'Arctique pour une vaste gamme de défis propres à l'Arctique. Il serait ainsi utile de former des chercheurs en sciences sociales pouvant étudier les effets des changements mondiaux sur les populations de l'Arctique ainsi que la capacité d'adaptation de ces dernières, des pilotes de navires qui connaissent la glace, et des chercheurs capables de trouver de nouvelles sources d'énergie.

En ce qui concerne les trois domaines de collaboration continue dont je fais état dans ma déclaration écrite, le sénateur Rompkey a déjà mentionné la cartographie du plateau continental, travail que nous avons mené conjointement l'été dernier et que je vais poursuivre pendant encore au moins deux étés avec le *Louis S. Saint-Laurent* de la GCC. Je me suis entretenue avec le commandant de la Garde côtière américaine lors du forum sur la glace tenu la semaine dernière. Il a tout de suite souligné la collaboration canado-américaine dans le Forum des gardes côtières du Pacifique Nord et le Forum des gardes côtières de l'Atlantique Nord comme étant des exemples d'excellente collaboration avec ses homologues canadiens. Comme vous le savez, le Canada préside le groupe de travail de prévention, de planification et d'intervention en cas de situation d'urgence au Forum de l'Atlantique Nord, ce qui renferme un certain potentiel. La préparation aux déversements d'hydrocarbures n'est rien de nouveau pour vous, mais je soulignerais qu'il s'agit là pour moi de l'un de mes tout premiers choix en matière de priorités stratégiques.

Toutes les activités que j'ai abordées sont la preuve que la réalité de l'Arctique nord-américain en est une de collaboration et non de conflit. Je me ferai l'écho des propos d'Alan Kessel et vous exhorte à regarder derrière les manchettes accrocheuses des médias mondiaux, qui dépeignent à tort comme un conflit ce qui est en vérité un processus juridique ordonné et plutôt ardu, qui est en cours et grâce auquel les États côtiers sont en train de soumettre des données à la Commission des Nations Unies sur les limites du plateau continental. Chaque État est en train de faire très précisément ce qu'il doit faire : recueillir des données, souvent en tandem avec d'autres pays, et respecter les règles internationales établies.

J'étais en train de discuter avec le président du comité de votre visite prochaine dans l'Arctique de l'Ouest. Toutes les entités là-bas avec lesquelles je me suis entretenue au cours des trois dernières semaines sont enthousiasmées par votre visite et ont offert de vous aider à l'organiser. Voilà l'autre message que je tenais à vous transmettre.

I thank you for this opportunity to speak with you about our common future in the North American Arctic. I look forward to your questions.

The Chair: Before I go to questions, I will point out that our report made it into Ms. Baker's blog.

Ms. Baker: It is a weblog.

The Chair: I will read a couple of pages from the site:

The Canadian Senate Standing Committee on Fisheries and Oceans has published a comprehensive report on maritime issues in the Canadian Arctic: "Rising to the Arctic Challenge: Report on the Canadian Coast Guard".

While focusing on the Canadian Coast Guard, the 73-page report provides a thorough overview of issues ranging from continental shelf mapping to shipping, NORDREG registration, Resource Canada's Polar Continental Shelf Project and its support of international arctic research, search and rescue, continuous Inuit use and occupation of the Canadian Arctic, and environmental response in the Arctic.

Therefore, we did not make it to *The Globe and Mail* but we made it to Ms. Baker's blog.

Ms. Baker: Also, you made it to mention last week at the National Ice Center meeting.

The Chair: That is great. We are making progress.

I am looking for questions.

Senator Baker: Welcome, Ms. Baker, to the committee.

The Chair: You two are not related at all, are you?

Senator Baker: Don't I wish we were. For me to get that kind of a reputation would be quite something, chair, as you can attest.

Ms. Baker, Senator Manning and I have been interested in a particular subject over the past few years. It was addressed in the last line of your formal presentation. Your last words were about the UN Commission on the Limits of the Continental Shelf.

Senator Manning and several other Newfoundland politicians have been searching for ways to use article 76 of the Law of the Sea to maintain ownership of the soil and subsoil of the continental shelf out to approximately 350 nautical miles, I believe? Is that your standard?

Senator Manning and I have been interested in this because dragging is being done by foreign nations in that zone from 200 to 350 miles on Canada's continental shelf — the nose and tail of the Grand Banks, and the Flemish Cap. Some of it is not regulated. We are searching for ways to stop it.

Je vous remercie de l'occasion qui m'a été ici donnée de m'entretenir avec vous sur notre avenir commun dans l'Arctique nord-américain. J'envisage avec plaisir de répondre à vos questions.

Le président : Avant de passer aux questions, j'aimerais souligner que notre rapport figure dans le blogue de Mme Baker.

Mme Baker : Il s'agit d'un carnet Web.

Le président : Je vais vous lire quelques pages tirées du site :

Le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans du Canada a publié un rapport exhaustif sur les questions maritimes dans l'Arctique canadien intitulé : « Relever le défi de l'Arctique : Rapport sur la Garde côtière canadienne ».

Tout en se concentrant sur la Garde côtière canadienne, le rapport de 73 pages donne un bon aperçu de questions allant de la cartographie du plateau continental à la navigation, à l'enregistrement NORDREG, à l'Étude du plateau continental polaire de Ressources naturelles Canada et à son appui pour la recherche scientifique arctique internationale, la recherche et le sauvetage, en passant par l'utilisation et l'occupation continues de l'Arctique canadien par les Inuits et la situation environnementale dans l'Arctique.

Ainsi, nous n'avons pas fait la une du *Globe and Mail* mais nous avons été mis en vedette dans le blogue de Mme Baker.

Mme Baker : On a également parlé de vous la semaine dernière à la réunion du National Ice Center.

Le président : C'est formidable. Nous faisons des progrès.

Elle balaye la salle pour savoir qui aimerait poser des questions.

Le sénateur Baker : Bienvenue au comité, madame Baker.

Le président : Il n'y a pas de lien de parenté entre vous deux, n'est-ce pas?

Le sénateur Baker : J'en serais fort heureux si c'était le cas. Pour moi, ce genre de réputation serait quelque chose, monsieur le président, comme vous pourriez le confirmer.

Madame Baker, le sénateur Manning et moi nous intéressons à un sujet particulier depuis plusieurs années. Vous en traitez dans la dernière ligne de votre déclaration formelle. Vos dernières paroles concernaient la Commission des limites du plateau continental des Nations Unies.

Le sénateur Manning et plusieurs autres politiciens terre-neuviens cherchent des moyens d'utiliser l'article 76 du droit de la mer pour maintenir la propriété des fonds marins et du sous-sol du plateau continental jusqu'à environ 350 milles marins, je pense. Est-ce là votre norme?

Le sénateur Manning et moi nous intéressons à la question car des navires étrangers font du dragage dans cette zone de 200 à 350 milles sur le plateau continental canadien — le nez et la queue du Grand banc et le Bonnet flamand. Une partie de ces activités n'est pas réglementée et nous cherchons des moyens d'y mettre fin.

Therefore, we thought we would get ownership of the soil and subsoil out to 350 miles and that would do it. However, we are told by certain legal experts that we still could not stop the foreign nations from dragging the soil and subsoil even if we owned it under the UN convention. We cannot understand that.

Can you tell us in simple terms why, if we extended jurisdiction, we could not stop dragging by rogue foreign nations?

Ms. Baker: The answer is because the UN Convention on the Law of the Sea establishes two different regimes. One is for the continental shelf which, as you describe, is the seabed and subsoil and the resources of said seabed and subsoil. The other is the fisheries regime.

I would not say that the answer is definitive in that it cannot be prevented. I would say that the proposal Senator Manning and you are making is one that is worth pursuing — that one certainly may consider the sedentary species of the seabed to be living resources of the continental shelf.

Senator Baker: Would you take that to be a good legal argument, if you were to go to an international court with it?

Ms. Baker: I would take it to be a plausible, but debatable, legal argument. There is no definitive answer.

Senator Baker: It is certainly worth investigating, would you not say?

Ms. Baker: I would believe so, yes.

Senator Baker: Ms. Baker, I have one final question. Canada, the United States and Denmark are in conflict. Well, we are not in conflict. However, as Senator Adams will attest, we border each other. There seems to have been a cozy agreement between the three nations not to ratify the Law of the Sea years ago. Could you tell us whether that appears to be the case on the face of it, and why Canada only ratified it a couple of years ago?

Second, do we stand to be in a disadvantageous position from not ratifying the Law of the Sea, given the procedure that one has to go through to extend jurisdiction over the ocean floor? Does it matter, for example, that Russia applied in 2001 to extend jurisdiction, and that the U.S. has not even ratified yet and may apply in two or three years' time? Does it matter?

You are saying that all the nations are together and it does not really matter. Everyone has a common purpose. However, in that process of getting control over your own continental shelf, does it matter if you ratified the Law of the Sea in 2000 or if you ratified it in 2010?

Ms. Baker: The date of ratification is critical in that it sets the 10-year clock running from which the state has then to submit its data to the continental shelf. People have read various things into

C'est pourquoi nous avons pensé obtenir la propriété des fonds marins et du sous-sol jusqu'à 350 milles, en espérant que cela suffise. Cependant, certains experts juridiques nous disent que nous ne pourrions toujours pas empêcher des navires étrangers de draguer les fonds marins et le sous-sol même si nous en étions propriétaires en vertu de la Convention des Nations Unies. Nous ne parvenons pas à comprendre cela.

Pourriez-vous nous expliquer en des termes simples pourquoi, si nous étendions la zone nous relevant, nous ne pourrions pas stopper le dragage par des pays sans scrupules?

Mme Baker : La réponse est que la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer établit deux régimes différents. L'un vise le plateau continental qui, comme vous l'avez décrit, est constitué des fonds marins et du sous-sol ainsi que des ressources desdits fonds marins et sous-sol. L'autre vise les pêches.

Je ne dirais pas que la réponse est définitive et que ces activités ne peuvent pas être empêchées. Je dirais que votre proposition, à vous et au sénateur Manning, vaut la peine d'être poursuivie — l'on pourrait certainement considérer les espèces sédentaires du fond marin comme étant des ressources vivantes du plateau continental.

Le sénateur Baker : Si vous deviez plaider l'affaire devant une cour internationale, verriez-vous là un bon argument juridique?

Mme Baker : J'y verrais un argument juridique plausible, mais discutable. Il n'existe pas de réponse définitive.

Le sénateur Baker : Ne conviendriez-vous pas qu'il vaudrait la peine de s'essayer?

Mme Baker : Il me semble que oui.

Le sénateur Baker : Madame Baker, j'aurais une dernière question. Le Canada, les États-Unis et le Danemark sont en conflit. Eh bien, nous ne sommes pas en conflit. Cependant, comme le confirmera le sénateur Adams, nous sommes voisins. Il semble qu'il y ait eu une petite entente amicale entre les trois pays pour ne pas ratifier le droit de la mer, il y a de cela des années. Pourriez-vous nous dire si c'est bel et bien le cas et pourquoi le Canada ne l'a ratifié qu'il y a un an ou deux?

Deuxièmement, risquons-nous d'être désavantagés du fait de ne pas avoir ratifié le droit de la mer, étant donné la procédure qu'il faut suivre pour étendre son ressort territorial sur les fonds marins? Cela importe-t-il, par exemple, que la Russie ait, en 2001, demandé un élargissement de sa compétence, et que les États-Unis n'aient même pas encore ratifié le texte de loi mais envisagent de faire une demande d'ici deux ou trois ans? Cela intervient-il?

Vous êtes en train de dire que tous les pays sont ensemble et que cela ne compte pas en vérité. Tout le monde vise le même objectif. Cependant, dans ce processus d'obtention du contrôle sur son propre plateau continental, cela importe-t-il que vous ayez ratifié le droit de la mer en 2000 ou en 2010?

Mme Baker : La date de ratification est critique en ce sens qu'elle déclenche le chronomètre de 10 ans, qui est la période à l'intérieur de laquelle l'État concerné doit soumettre ses données

the United States' failure to ratify, one of them being even thinking it might give them more time to collect the data for the article 76 submission.

That is reading far too much organization and planning into any U.S. efforts there. The simple explanation as to why it has not been ratified has been politics on the Senate floor.

In terms of recognition of submission or of data, I do believe that it is a much stronger legal basis for the United States to publish what it determines to be the limits of its continental shelf based on recommendations from the commission. It cannot obtain those recommendations unless it is a party to the convention.

The convention and article 76 leave up to every state the final determination of what it includes in national legislation describing the extents of its continental shelf. However, if that national legislation is based on a recommendation of the commission, it is then considered final and binding, which is an important-sounding term, but leaves any number of questions open, as well.

Senator Baker: Mr. Chair, I have one final point for you.

The witness has said that the door is open for us to extend jurisdiction out to 350 miles, and it is not set in stone that we cannot prevent foreign or rogue nations from dragging the ocean floor, but that exercise runs counter to what has been expressed here on another occasion by someone not as experienced and educated as Ms. Baker in this particular subject. However, this is truly great testimony for us to think about.

The Chair: It is indeed. Thank you for putting it on the record.

Ms. Baker: As a lawyer, I would add a technical distinction that the 350 nautical mile cut-off is one possibility. The other relates to the 1-kilometre isobath and the 100 nautical miles beyond that. Therefore, there are two different possible cut-off points.

Also, I have a technical clarification. As fisheries are defined, I would interpolate from your comments as to previous witnesses that they are looking purely at how fisheries are defined, what is contained in or what can be trawled, if you will.

Senator Baker: We call it "dragging" but your submission is that, if we owned the soil and subsoil, then certainly we have a case to stop people from taking it away from us.

Ms. Baker: It is a case to argue.

relativement au plateau continental. Les gens ont différentes interprétations du refus des États-Unis de ratifier le droit de la mer, l'une d'entre elles étant même que cela leur donne plus de temps pour recueillir des données aux fins de leur demande au titre de l'article 76.

C'est là donner beaucoup trop d'importance aux efforts américains en matière d'organisation et de planification. L'explication simple du pourquoi cela n'a pas été ratifié est la politiquaillerie au Sénat.

Pour ce qui est de la reconnaissance des demandes ou des données, je crois qu'une base légale beaucoup plus solide pour les États-Unis serait de publier ce qu'ils auront déterminé comme étant les limites de leur plateau continental sur la base des recommandations de la Commission. Or, les États-Unis ne pourront obtenir ces recommandations que s'ils sont partie à la convention.

La convention et l'article 76 laissent libre cours à chaque État quant à la détermination finale de ce qu'il souhaite inclure dans toute loi nationale décrivant les limites de son plateau continental. Cependant, si une telle loi nationale est fondée sur une recommandation émanant de la Commission, alors elle est considérée comme étant définitive et exécutoire, terme qui fait impression, mais qui laisse en même temps ouvertes un certain nombre de questions.

Le sénateur Baker : Monsieur le président, j'aimerais soulever un dernier point.

Le témoin a dit que la porte est ouverte pour que nous étendions notre contrôle jusqu'à 350 milles, et qu'il n'est pas gravé dans la pierre que nous ne pouvons pas empêcher des pays étrangers, des pays sans scrupules, de draguer les fonds marins, mais cela va à l'encontre de ce qui a été exprimé ici à une autre occasion par une personne qui n'a en la matière ni l'expérience ni la formation de Mme Baker. Cependant, il s'agit véritablement de propos formidables auxquels nous devons réfléchir.

Le président : En effet. Merci d'en avoir fait état, aux fins du compte rendu.

Mme Baker : En ma qualité d'avocate, j'ajouterais une distinction technique : la limite de 350 milles marins est une possibilité. L'autre concerne l'isobathe d'un kilomètre et les 100 milles marins au-delà. Il y a donc deux limites possibles.

J'aimerais par ailleurs fournir un éclaircissement technique. En ce qui concerne les pêches, je déduis des commentaires que vous avez faits au sujet de témoins antérieurs qu'ils s'intéressaient uniquement à la façon dont les pêches sont définies, c'est-à-dire ce qui peut y être englobé ou ce qui peut être pêché au chalut, si vous voulez.

Le sénateur Baker : Nous parlons de « dragage », mais votre position est que, si nous étions propriétaires des fonds marins et du sous-sol, alors nous aurions une cause à plaider pour empêcher les gens de nous enlever ce qui nous appartient.

Mme Baker : Ce serait une cause à plaider.

The Chair: That is good information and we have made note of it.

Senator Cochrane: Thank you, Ms. Baker. I know we will get a lot of information from you and this is wonderful. I seem to have the feeling that we have cooperation here between the U.S. and Canada in regards to this region. Am I right that we have a great cooperation happening?

Ms. Baker: That is my belief, yes.

Senator Cochrane: That is good. I will go back to the Law of the Sea. Do you really think we will see ratification by the U.S. to adopt the Law of the Sea?

Ms. Baker: It is the best opportunity we have had in terms of the makeup of the Senate.

It really is a question of parliamentary procedure and the chair of the U.S. Senate Committee on Foreign Relations, Senator Kerry, trying to find sufficient time on the Senate floor for the convention to be adequately debated. Of course, first, it must come out of the committee and there is a change there in that, in 2005, it came out of the Senate foreign relations committee unanimously, and in 2007 there were, I believe, four dissenting votes. Depending on how you stack up the votes this time, there may be as many dissenting votes, but that does not prevent the convention from coming to the Senate floor. What does prevent it is parliamentary manoeuvrings, basically.

Senator Cochrane: What impact would the U.S. ratification have on future claims in the Arctic?

Ms. Baker: It would strengthen the assertion of the United States of the extent of its continental shelf. As I have indicated, any country may assert the extended continental shelf beyond the 200 nautical miles regardless of what the limits on the continental shelf says, but I believe that those assertions are greatly strengthened in terms of recognition by the rest of the international community if the imprimatur of the commission is also provided.

Senator Cochrane: You have heard recent claims about the EU, European Union, and their interest in the Arctic, of course.

Ms. Baker: Of course.

Senator Cochrane: The flag being placed there and so on. Knowing your expertise, do you think the EU has a legitimate interest in the Arctic? You may have an opinion on that.

Ms. Baker: Certainly the European Union has an interest by virtue of certain states, but even if no states in the EU were part of the Arctic I believe that there is an interest in the preservation of one of the world's last wild places. There is an interest in being able to research up there. A problem that I see, coming from my perspective as someone interested in the science and law interface, is that the current regime under the Law of the Sea Convention

Le président : Vous nous avez fourni là des renseignements intéressants et nous en avons pris bonne note.

Le sénateur Cochrane : Merci, madame Baker. Je sais que nous allons obtenir beaucoup de renseignements de vous, et c'est merveilleux. J'ai le sentiment qu'il y a ici une collaboration entre les États-Unis et le Canada relativement à cette région. Ai-je raison de dire qu'il y a en la matière une merveilleuse collaboration?

Mme Baker : Oui, c'est ce que je crois.

Le sénateur Cochrane : C'est bien. J'aimerais revenir sur la question du droit de la mer. Pensez-vous vraiment que nous verrons de la part des États-Unis la ratification, l'adoption du droit de la mer?

Mme Baker : Vu la composition du Sénat, c'est la meilleure possibilité que nous ayons eue jusqu'ici.

Il s'agit vraiment d'une question de procédure parlementaire et le président du Comité sénatorial américain sur les relations étrangères, le sénateur Kerry, doit trouver suffisamment de temps dans le cadre des travaux du Sénat pour que celui-ci puisse débattre comme il se doit la convention. Bien sûr, la question doit tout d'abord sortir du comité et il doit y avoir un changement, en ce sens qu'en 2005, il y a eu une décision unanime du Comité sénatorial des relations étrangères, mais en 2007, il y a eu, je pense, quatre voix dissidentes. Selon la distribution des votes cette fois-ci, il pourrait y avoir tout autant de voix dissidentes, mais cela n'empêcherait pas la convention d'être déposée au Sénat. Ce qui en empêcherait le dépôt ce seraient des manœuvres parlementaires.

Le sénateur Cochrane : Quelle incidence la ratification du texte par les États-Unis aurait-elle sur des revendications futures relatives à l'Arctique?

Mme Baker : Cela renforcerait l'affirmation par les États-Unis de l'étendue de son plateau continental. Comme je l'ai indiqué, n'importe quel pays peut affirmer le plateau continental étendu au-delà des 200 milles marins, quelles que soient les limites quant au plateau continental lui-même, mais je pense que ces affirmations sont de beaucoup renforcées, pour ce qui est de leur reconnaissance par le reste de la communauté internationale, si l'imprimatur de la Commission est également fourni.

Le sénateur Cochrane : Vous avez récemment entendu des déclarations au sujet de l'UE, l'Union européenne, et son intérêt pour l'Arctique, bien sûr.

Mme Baker : Bien sûr.

Le sénateur Cochrane : Le fait que le drapeau y ait été planté, et cetera. Étant donné votre expertise, estimez-vous que l'UE ait un intérêt légitime dans l'Arctique? Vous avez peut-être une opinion là-dessus.

Mme Baker : L'Union européenne a certainement un intérêt du fait de certains États, mais même si aucun État membre de l'UE ne faisait partie de l'Arctique, je pense qu'il demeurerait un intérêt quant à la préservation de l'un des derniers endroits sauvages de la planète. Il y a un intérêt quant à la possibilité d'y mener des recherches. Un problème que je vois, de mon point de vue, qui est celui d'une personne intéressée par l'interface entre la

does not provide adequate access to research in the Arctic for non-Arctic nations. Indeed, let us say the United States is interested in performing research in the waters of the Russian Federation, without approval that cannot happen, which is fine. However, approval has been a bit problematic. We need to consider a research regime not parallel to the Antarctic Treaty, but something that addresses the specific conditions of the Arctic that would allow scientific work to proceed there with a little bit less impediment than is currently the case.

Senator Cochrane: Is that in the U.S. purview as well? Did you say they were not doing much scientific work?

Ms. Baker: They are indeed, and I would point to the joint mapping cruises of the *Louis S. St-Laurent* and the *Healy* as an excellent example of joint scientific work but basically now, under the Law of the Sea Convention, any state with a coast and an exclusive economic zone may require other states to seek permission before granting it for research in their waters. The extended continental shelf will basically extend that particular permission requirement.

Senator Cochrane: To seek permission from whom?

Ms. Baker: From the coastal states.

Senator Cochrane: Okay.

Ms. Baker: If the United States wants to pursue scientific research in the exclusive economic zone or continental shelf of the Russian Federation, it must first seek permission, and that has been granted sporadically.

Of course, one answer is joint research projects, of which I would be a great proponent.

The Chair: It is worthwhile pointing out, first, that the EU is not a state; second, it has no border on the Arctic. None of its member countries, I think it is fair to say, has a border on the Arctic. The third point, without belabouring it, is that we have some experience with the EU off the Atlantic Coast and our experience has not exactly been salutary.

Ms. Baker: I would note what perhaps is a bit of tea leaf reading, but to me the fact that the European Commission in effect corrected the statement by the European Parliament about the Arctic is worth noting. The Parliament's statement that preceded the commission's report or statement was much more aggressive in terms of the European Union's rights in the Arctic and the commission corrected that and pointed to the Ilulissat Declaration and to the Law of the Sea Convention. I would see some hope there.

The Chair: We have also had some recent experience with the European Parliament.

science et le droit, est que l'actuel régime en vertu de la Convention sur le droit de la mer ne prévoit pas un accès adéquat à la recherche dans l'Arctique pour les nations non arctiques. En effet, supposons que les États-Unis soient intéressés à effectuer des recherches dans les eaux de la Fédération de Russie; sans autorisation, cela ne pourrait pas se faire, ce qui est très bien. Cependant, l'approbation a quelque peu posé problème. Il nous faut envisager un régime de recherche qui ne soit pas parallèle au Traité sur l'Antarctique, mais qui tienne compte des conditions particulières à l'Arctique et qui y permettrait des travaux scientifiques avec un peu moins d'entraves que ce n'est le cas à l'heure actuelle.

Le sénateur Cochrane : Cela relève-t-il également du ressort des États-Unis? Avez-vous dit qu'ils ne faisaient pas beaucoup de travail scientifique?

Mme Baker : Si, ils en font, et je citerais le travail de cartographie conjoint du *Louis S. Saint-Laurent* et du *Healy* comme excellent exemple de travail scientifique conjoint, mais à l'heure actuelle, en vertu de la Convention sur le droit de la mer, tout État ayant une côte et une zone économique exclusive peut exiger d'autres États désireux d'effectuer des travaux de recherche dans ses eaux de lui en demander l'autorisation. Le plateau continental étendu élargira cette exigence particulière de permission.

Le sénateur Cochrane : Pour demander la permission de qui?

Mme Baker : Des États côtiers.

Le sénateur Cochrane : Très bien.

Mme Baker : Si les États-Unis désiraient poursuivre des travaux scientifiques dans la zone économique exclusive ou sur le plateau continental de la Fédération de Russie, il leur faudrait au préalable en demander l'autorisation, et de telles autorisations ont été accordées de manière sporadique.

Bien sûr, une solution est l'exécution de travaux de recherche conjoints, ce que je prônerais.

Le président : Il importe de souligner, premièrement, que l'UE n'est pas un État; deuxièmement, elle n'a aucune frontière qui donne sur l'Arctique. Je pense qu'il serait juste de dire qu'aucun de ses pays membres n'a de côte sur l'Arctique. Troisièmement, sans vouloir trop insister là-dessus, nous avons une certaine expérience avec l'Union européenne au large de la côte Atlantique, et cette expérience n'a pas tout à fait été salutaire.

Mme Baker : Ceci relève peut-être davantage de la profession de liseuse de feuilles de thé, mais pour moi, le fait que la Commission européenne ait, en définitive, corrigé la déclaration du Parlement européen au sujet de l'Arctique vaut la peine d'être relevé. La déclaration du Parlement qui a précédé le rapport ou la déclaration de la Commission était beaucoup plus agressive quant aux droits de l'Union européenne dans l'Arctique, et la Commission a rectifié en insistant sur la Déclaration d'Ilulissat et la Convention sur le droit de la mer. J'y vois quelque espoir.

Le président : Nous avons également eu des expériences récentes avec le Parlement européen.

Before I go to Senator Adams, because Thursday will probably be the last meeting that we have and Senator Adams, we hope, will be at that meeting, but not to take any chances, I just wanted to underline that we are saying farewell to the dean of the Senate. This committee has been one of those that he has been most faithful to and contributed to in a very special way because this house has a number of Aboriginal senators. Senator Adams has been here for a long while. He knows his territory very well. He can speak on behalf of his people and speak from personal experience, and we as a committee have benefited from his knowledge and his experience. I just want to say to him thank you for being here. We wish you well. We know you will not go away, you will come back and we will still have the benefit of your knowledge and experience. Thank you very much and good luck.

Senator Adams: Thank you, Mr. Chairman, and to the committee, to all my friends.

Thank you for coming, Ms. Baker. You have been up in the North with the people there and you have knowledge of what is going on there. We have been pushing for help and have been concerned about climate change, and you have done some work with the Government of Nunavut. I believe you also have an idea of how much the land claims agreement between Canada and Nunavut means. It covers 2 million square kilometres between the land and water. That is a big piece of land, especially all the way down to the tip of Hudson Bay and right up to James Bay. It is a big part of our country.

I believe you were up there a couple of months ago and have worked quite a bit with the scientists. Right now, they have picked out three communities to study what is the best in terms of equipment and what future work the scientists will do in the Arctic. They have picked out Resolute Bay, Cambridge and Pond Inlet to see what is the best location for future study.

I talked to some of your colleagues who have been up there. I think they have more equipment than the Canadians and have done a bit of study on the effect of climate change and the ice movement and such things. In terms of the best equipment to install in the future, they talked about a cost of a little over \$60 million.

In Resolute, they have been working with scientists for a long time. It seems their working budgets are cut every year. I believe there was somewhere between \$9 million and \$10 million to do the research and studying.

I wonder how it will affect Canada for the future if we put that new technology in one of those three communities. I believe it should be at Resolute. What do you think?

Ms. Baker: In terms of the actual location, I regret that I would be speaking out of school to make any choice between the locations you have mentioned.

I am not in a position to offer anything other than that. I apologize.

Avant de céder la parole au sénateur Adams, car notre dernière réunion aura vraisemblablement lieu jeudi et j'espère que le sénateur Adams y sera, mais pour ne prendre aucun risque, je tiens à souligner que nous allons dire au revoir au doyen du Sénat. Le comité est l'un de ceux auxquels il a été le plus fidèle et il y a contribué d'une manière très spéciale, car le Sénat compte plusieurs membres autochtones. Le sénateur Adams y siège depuis longtemps. Il connaît très bien son territoire. Il peut parler pour le compte des siens et s'appuyant sur son expérience personnelle, et en tant que comité nous avons beaucoup bénéficié de son savoir et de son expérience. Je tiens simplement à lui dire merci d'être ici. Nous vous souhaitons bonne chance. Nous savons que vous n'allez pas partir, que vous allez revenir et que nous pourrions continuer de bénéficier de votre savoir et de votre expérience. Merci beaucoup et bonne chance.

Le sénateur Adams : Merci, monsieur le président, et merci au comité, à tous mes amis.

Merci d'être venue, madame Baker. Vous avez été dans le Nord avec les gens qui y vivent et vous savez ce qui s'y passe. Nous poussons pour avoir de l'aide et sommes préoccupés par le changement climatique, et vous avez fait du travail avec le gouvernement du Nunavut. Je pense que vous avez également une idée de l'importance qu'a le règlement de la revendication territoriale entre le Canada et le Nunavut. Cela vise 2 millions de kilomètres carrés, entre l'eau et la terre. Il s'agit d'un vaste territoire, étant donné surtout qu'il s'étend jusqu'à la pointe de la baie d'Hudson et jusqu'à la Baie James. C'est une grosse partie de notre pays.

Je pense que vous êtes allée là-bas il y a deux mois et que vous y avez fait du travail avec les chercheurs. Ils ont pour l'instant choisi trois collectivités pour étudier ce qu'il y a de mieux sur le plan matériel et les travaux futurs qu'entreprendront les chercheurs dans l'Arctique. Ils ont choisi Resolute Bay, Cambridge et Pond Inlet pour voir quel serait le meilleur site pour une étude future.

Je me suis entretenu avec certains de vos collègues qui sont allés là-haut. Je pense qu'ils ont plus de matériel que les Canadiens et qu'ils ont fait un peu de travail sur les effets du changement climatique, le mouvement des glaces, et d'autres choses encore. Pour ce qui est du matériel à installer à l'avenir, ils ont parlé d'un coût d'un peu plus de 60 millions de dollars.

À Resolute, ils travaillent avec des scientifiques depuis longtemps. Il semble que leurs budgets de travail sont chaque année réduits. Je pense qu'il était prévu entre 9 et 10 millions de dollars pour faire la recherche et les études.

Je m'interroge quant à l'incidence que cela aura à l'avenir sur le Canada si cette nouvelle technologie est installée dans l'une de ces trois collectivités. Je pense que cela devrait être fait à Resolute. Qu'en pensez-vous?

Mme Baker : Pour ce qui est de l'emplacement, je regrette, mais je pense que je serais mal placée pour exprimer quelque préférence que ce soit entre les localités que vous avez mentionnées.

Je ne suis pas en mesure de vous offrir autre chose que cela, et je m'en excuse.

Senator Adams: It is closer to the permanent ice, too. Senator Comeau and I traveled from Resolute to Copper Mine five or six years ago. It is a very important area, especially for the mammals.

My concern is about the future of Nunavut and the water when there is more development of mining and oil and gas exploration. Before it is too late, there should be more studies done on mammals, whales and seals. We need to learn where polar bears will migrate in the summer and the winter. Some people are saying that, in the future, they will come down Hudson Strait and go all the way up to Igloolik for the entire year.

A person living up there who wants to hunt walrus can do so and come home for lunch, because the open water is so close. There was a lot of current between Igloolik and Hall Beach.

The government should look at the environment and transport with regard to travel up there in the summer and the winter, and it should also study the mammals.

Ms. Baker: The symposium that I mentioned which took place last week was sponsored by the National Ice Center and the U.S. Arctic Research Commission, and it took place at the U.S. Naval Academy. I would wager that about three-quarters of the audience were scientists, most of them involved in ice research, and some in marine mammal research. The Canadian research station was mentioned more than once with some envy. There is discussion of funding for that type of facility.

In terms of the issues that you raise, now that I have had a chance to read the *Arctic Marine Shipping Assessment* almost in its entirety, I am struck by how much it focuses on all the areas you have mentioned and that these issues are inseparable from what I think is currently the greatest threat to the Arctic — that is, increased shipping. It is here; it is now; and I think that direct policy responses from both of our governments to the shipping assessment would be a very helpful way to address some of the concerns that you raise.

Senator Adams: Just over a week ago, the Senate passed Bill C-3 to amend the Arctic Waters Pollution Prevention Act. The transport minister appeared before us on that.

There is a boundary between the Arctic islands to the Alaska border 200 miles out. The eastern part passes between Greenland and Baffin Strait 100 miles out.

The minister was not clear on how these boundary issues have been resolved between other countries such as the United States and Denmark. He talked mostly about Arctic pollution in the event of an oil spill.

Those of us who live up there would like to have a boundary like any other province that goes up to 12 miles.

Le sénateur Adams : Cette localité est également plus proche des glaces pérennes. Le sénateur Comeau et moi avons fait le voyage de Resolute à Copper Mine, il y a de cela cinq ou six ans. Il s'agit d'une région très importante, surtout pour les mammifères.

Je m'inquiète pour l'avenir du Nunavut et des eaux advenant un développement plus poussé du secteur minier et de l'exploration pétrolière et gazière. Avant qu'il ne soit trop tard, il importerait de multiplier les études sur les mammifères, les baleines et les phoques. Il nous faut savoir où migreront les ours polaires pendant l'été et l'hiver. D'aucuns disent qu'à l'avenir ils emprunteront le détroit d'Hudson et remonteront jusqu'à Igloolik pour l'année tout entière.

Une personne vivant là-haut qui souhaite chasser le morse peut le faire et rentrer chez lui pour déjeuner, car l'eau libre est toute proche. Il y a beaucoup de courant entre Igloolik et Hall Beach.

Le gouvernement devrait examiner l'environnement et le transport pour ce qui est des déplacements là-haut pendant l'été et l'hiver, et il devrait également étudier les mammifères.

Mme Baker : Le symposium que j'ai mentionné, et qui a eu lieu la semaine dernière, a été parrainé par le National Ice Center et la U.S. Arctic Research Commission, et a été tenu à la U.S. Naval Academy. Je suis prête à parier qu'environ les trois quarts des personnes dans l'assistance étaient des chercheurs, dont la plupart effectuent des travaux de recherche sur la glace et certains sur les mammifères marins. La station de recherche canadienne a été mentionnée plus d'une fois, avec une certaine envie. L'on discute du financement de ce genre d'installation.

Pour ce qui est des questions que vous soulevez, maintenant que j'ai eu l'occasion de lire presque dans son entier *L'évaluation de la navigation maritime dans l'Arctique*, je suis frappée par le fait qu'elle traite de tous les secteurs que vous avez mentionnés et que ces questions sont indissociables de ce qui est à l'heure actuelle, je pense, la pire menace pour l'Arctique — l'augmentation de l'activité maritime. La navigation a augmenté; elle est là; et je pense que des interventions directes, sous forme de politiques, de la part de nos deux gouvernements face à l'évaluation de la navigation maritime seraient un moyen très utile de réagir à certaines des préoccupations que vous soulevez.

Le sénateur Adams : Il y a tout juste un peu plus d'une semaine, le Sénat a adopté le projet de loi C-3, modifiant la Loi sur la prévention de la pollution des eaux arctiques. Le ministre des Transports a comparu devant nous dans le cadre de l'étude du projet de loi.

Il y a une ligne frontière entre les îles de l'Arctique et la ligne frontière de l'Alaska, 200 milles plus loin. La partie orientale passe entre le Groenland et le détroit de Baffin, à 100 milles.

Le ministre n'a pas été clair quant à la façon dont ces questions frontalières ont été résolues entre d'autres pays comme les États-Unis et le Danemark. Il a surtout parlé de la pollution de l'Arctique en cas de déversement de pétrole.

Ceux d'entre nous qui vivons là-haut aimerions qu'il y ait une limite, comme dans n'importe quelle autre province, s'étendant jusqu'à 12 milles.

There was a meeting last summer about that boundary. It was never really clear to me. We did not have a boundary before, but if we have a boundary we should have an agreement with the other country.

Ms. Baker: Building on your comments, I would encourage the committee to think a bit about new boundaries that will be created by the article 76 process in the middle of the Arctic Ocean, and how we might think about creatively managing situations that arise from those.

Senator Raine: I agree that the expansion of shipping could be problematic. Could you expand a bit on how Canada and the U.S. view the Northwest Passage? I think that Canadians would like to see a lot more control with compulsory registration of shipping through the North and the Northwest Passage. However, the national security presidential directive identified freedom of the seas as a top national priority.

Perhaps you could give us a bit of information on that.

Ms. Baker: I commend your May 2009 report for setting out the respective position of the United States understanding the passage to be an international strait as opposed to the internal waters view. I assure you that this matter was debated extensively at the Law of the Sea conference I just attended in Seward, Alaska, at which, I should point out, there were almost more Canadian academics and experts knowledgeable about the Law of the Sea than Americans. Canada was well represented.

I think the positions will not be changing any time soon, but I do look with encouragement at the recommendations from the mock negotiation that your committee hosted. If the message can be conveyed to this administration — and I, of course, speak only in my personal capacity as an academic — the practical, realistic solution of whatever dispute there is, is to be commended. I mentioned earlier possibly harmonizing our legislation in certain areas.

If the United States were to contemplate similar registration requirements, that might remove, as your report points out, some of the conflict around NORDREG becoming a mandatory program.

Efforts that can be made to convey to the United States that our security concerns are perhaps better addressed by Canada having a strong presence in the Northwest Passage, in terms of the requirements for environmental and other protections, might be to our advantage.

Also, at all the meetings I have attended, there has been Canadian diplomatic representation. That is to emphasize how well managed I think both sides at the diplomatic level consider these disputes to be, whether the disagreement is over the Beaufort boundary or over the Northwest Passage.

Il y a eu une réunion l'été dernier au sujet de cette ligne frontière. La situation n'a jamais vraiment été claire pour moi. Nous n'avons pas eu de ligne frontière auparavant, mais si nous devons en avoir une, il faudrait qu'il y ait une entente avec l'autre pays.

Mme Baker : Sur la base de vos commentaires, j'encouragerais le comité à réfléchir un petit peu aux nouvelles limites territoriales qui seraient créées par le processus de l'article 76 au beau milieu de l'océan Arctique, et à des manières originales de gérer les situations pouvant en découler.

Le sénateur Raine : Je conviens que l'expansion de la navigation maritime pourrait poser problème. Pourriez-vous nous expliquer un peu comment le Canada et les États-Unis perçoivent le passage du Nord-Ouest? Je pense que les Canadiens aimeraient voir un contrôle beaucoup plus serré, avec enregistrement obligatoire du trafic dans le Nord et dans le passage du Nord-Ouest. Or, la directive présidentielle en matière de sécurité nationale a identifié la liberté des mers comme étant l'une des premières priorités nationales.

Vous pourriez peut-être nous éclairer quelque peu en la matière.

Mme Baker : Je vous félicite pour votre rapport de mai 2009 dans lequel vous étayez la position des États-Unis, voulant que le passage soit un détroit international par opposition à un passage dans des eaux intérieures. Je peux vous assurer que cette question a été longuement débattue à la conférence sur le droit de la mer à laquelle je viens tout juste d'assister à Seward, en Alaska, conférence au cours de laquelle, je m'empresse de le souligner, il y a presque plus d'universitaires et d'experts canadiens calés en droit de la mer que d'Américains. Le Canada y a été fort bien représenté.

Je crois que les positions ne vont pas changer dans un proche avenir, mais je suis encouragée par les recommandations issues des négociations fictives qu'a tenues votre comité. Si le message peut être transmis à l'actuelle administration — et je ne peux, bien sûr, qu'intervenir personnellement comme universitaire —, le règlement réaliste et pratique de quelque différend qui puisse exister doit être applaudi. J'ai mentionné plus tôt une harmonisation possible de nos lois dans différents domaines.

Si les États-Unis devaient envisager des exigences semblables en matière d'enregistrement, cela pourrait, comme la chose est soulignée dans votre rapport, éliminer certains des conflits quant à l'imposition du NORDREG comme système obligatoire.

Des efforts pouvant être faits pour convaincre les États-Unis que nos préoccupations en matière de sécurité seraient peut-être mieux apaisées du fait que le Canada ait une plus forte présence dans le passage du Nord-Ouest, pour ce qui est d'exigences environnementales et d'autres mesures de protection, pourrait être à notre avantage.

D'autre part, lors de toutes les réunions auxquelles j'ai assisté, il y a eu représentation diplomatique canadienne. Cela témoigne du degré auquel les deux camps diplomatiques considèrent que les différends sont bien gérés, qu'il s'agisse de la ligne frontière dans la mer de Beaufort ou du passage du Nord-Ouest.

Senator Raine: With regard to the Northwest Passage, although I am a neophyte, it seems to me that the eastern entry could be controlled best by Canadians and the western entry could be controlled best by Americans. You are right — having one system where everyone works together would make a lot of sense.

Ms. Baker: Again, I think the potential for the U.S. and Canada to show cooperation in the Arctic would be a valuable model to other circumpolar nations.

The Chair: This is an interesting line of questioning and I welcome it, but if I could clarify, the mock discussion you refer to was not within the committee structure but hosted by Professor Michael Byers from British Columbia.

Ms. Baker: Thank you for the correction.

The Chair: He led the Canadian team and former U.S. Ambassador Cellucci led the American team. They did debate and discuss and came out with a position, but the position was the same one Senator Raine is leading to and that you have commented on, that we are probably better off working towards some sort of joint cooperation, not just for the benefit of our two countries but for the wider community in the Arctic.

Ms. Baker: Thank you for the clarification. I am sorry to conflate the presence of the enthusiastic support of those recommendations with the sponsorship.

Another point mentioned in those recommendations is one I had individual conversations about with various groups in the last few weeks, and that is the possibility of shipping lanes and thinking of where the routing of certain types of vessels might take place. The International Maritime Organization, IMO, is a robust platform.

I did not include in my written testimony, but would like certainly to add to the record, the existence of the joint application of both our countries to the marine environment protection committee of the International Maritime Organization for a protective zone for sulphur dioxide and other pollutants from ships. This would be under the MARPOL Convention, International Convention for the Prevention of Pollution from Ships. It is expected that, in July of this year, there will be approval for a joint protective zone basically around our respective EEZs, excluding the Arctic for now because they are looking for more data up there, but requiring very stringent cleaning mechanisms on the smokestacks of ships that are, as you know, producing much of the black soot and other problems. This is not a routing mechanism, not to confuse the two, but the

Le sénateur Raine : En ce qui concerne le passage du Nord-Ouest, bien que je sois néophyte, il me semble que l'entrée orientale serait le mieux contrôlée par les Canadiens tandis que l'entrée occidentale serait le mieux contrôlée par les Américains. Vous avez raison — il serait tout à fait logique d'avoir un système à l'intérieur duquel tout le monde travaillerait ensemble.

Mme Baker : Encore une fois, je pense que le potentiel que les Américains et que le Canada montrent qu'ils peuvent travailler en collaboration dans l'Arctique serait un précieux modèle pour d'autres nations circumpolaires.

Le président : Cette série de questions est intéressante, et j'en suis fort heureux, mais si vous permettez que j'apporte un éclaircissement, la discussion fictive dont vous avez fait état ne s'est pas inscrite dans le cadre de la structure des comités mais a été organisée par le professeur Michael Byers, de la Colombie-Britannique.

Mme Baker : Merci de cette correction.

Le président : C'est lui qui a dirigé l'équipe canadienne et c'est l'ancien ambassadeur américain, M. Cellucci, qui a dirigé l'équipe américaine. Ils ont bel et bien eu un débat et une discussion et ce sont entendus sur une position, mais la position a été la même que celle qu'a en tête le sénateur Raine et sur laquelle vous vous êtes prononcée, soit qu'il serait sans doute préférable que nous visions un genre de collaboration, de travail conjoint, ce qui servirait non seulement nos deux pays, mais toute la communauté de l'Arctique.

Mme Baker : Merci de cet éclaircissement. Je regrette d'avoir confondu l'existence de cet appui enthousiaste en faveur de ces recommandations avec leur endossement.

Un autre point mentionné dans ces recommandations et au sujet duquel j'ai eu différentes conversations au cours des dernières semaines avec divers groupes est la possibilité de la création de voies de circulation, l'idée étant que l'on pourrait prévoir des couloirs de navigation pour certains types de navires. L'Organisation maritime internationale, ou OMI, est une robuste plate-forme.

Je n'ai pas inclus cela dans ma déclaration écrite, mais j'aimerais ajouter à mon témoignage, aux fins du compte rendu, que nos deux pays ont fait une demande conjointe au comité sur la protection de l'environnement marin de l'Organisation maritime internationale en vue de la création d'une zone protégée contre le dioxyde de soufre et d'autres polluants émanant des navires. Cela s'inscrirait dans le cadre de la Convention MARPOL, la Convention internationale pour la prévention de la pollution par les navires. L'on s'attend à ce que soit approuvée en juillet de cette année la création d'une zone de protection conjointe autour de nos zones économiques exclusives, excluant pour le moment l'Arctique, car nous voulons recueillir davantage de données là-haut, mais il s'agirait d'exiger l'installation d'épurateurs très efficaces dans les cheminées des

fact that the countries have been able to work so well in the IMO on that kind of very specific problem and come up with a joint proposal is encouraging to me.

The Chair: Could you explain more about the IMO? I do not know about others, but I am not totally familiar with it.

Ms. Baker: Certainly. I believe the membership of the International Maritime Organization is now 168 states. It is the repository for a number of treaties that deal with pollution to the marine environment — whether through oil pollution, sewage, land-based pollution, pollution from ship propulsion such as smokestack pollution — and under the MARPOL agreement, there is an annex six that I understand Canada to be very near ratifying which deals precisely with the problem I just addressed of pollution from the ships' propulsion means.

The Chair: Is the IMO under Law of the Sea?

Ms. Baker: It is a separate treaty and has been amended twice.

The Chair: Canada has signed on to it?

Ms. Baker: You have signed on to the MARPOL Convention, and I understand it is expected that Canada will ratify the sixth annex. I have not researched that up to the minute, but some reports are talking about this upcoming July 2009 meeting and that Canada is contemplating ratification in connection with that, because this special zone for sulphur dioxide protection around both our countries' borders out to 200 nautical miles is premised on Canada also having ratified that particular annex to the convention.

Senator Raine: I have one other question. We have the International Joint Commission that serves as a model in the Great Lakes. Do you see a similar commission to deal with the Arctic waters as being valuable?

Ms. Baker: That has great potential.

Senator Raine: The commission has a long track record of actually dealing with issues in a timely way.

Ms. Baker: I would agree. Also, in conversations with various individuals in the Coast Guard, that is a suggestion I have heard informally, that they find it works tremendously well. They have also pointed to the Great Lakes and to the St. Lawrence Seaway as possible models, not that any of those could be a precise basis, but you could take elements of some of each and come up with a new hybrid. There is much research project potential here looking at this as an academic and thinking of things on which to set students out.

navires qui, comme vous le savez, sont responsables de la production d'un pourcentage élevé des suies et d'autres problèmes. Il n'est pas question ici de couloirs de navigation, car il ne faut pas confondre les deux choses, mais le fait que les pays aient pu si bien travailler ensemble sur ce genre de problème très précis à l'OMI et s'entendre sur une proposition conjointe est à mes yeux très encourageant.

Le président : Pourriez-vous nous expliquer un petit peu ce qu'est l'OMI? Je ne sais pas ce qu'il en est pour les autres, mais je ne sais pour ma part pas grand-chose de cette organisation.

Mme Baker : Certainement. Je crois que 168 États sont aujourd'hui membres de l'Organisation maritime internationale. Celle-ci est le dépositaire de plusieurs traités concernant la pollution de l'environnement marin — qu'il s'agisse de pollution par le pétrole, les eaux usées et d'égouts, de pollution d'origine terrestre, de pollution attribuable à la propulsion des navires, comme par exemple celle rejetée par les cheminées — et dans le cadre de la Convention MARPOL, il y a une annexe six que le Canada est, je pense, sur le point de ratifier et qui traite précisément du problème dont je viens de parler, soit la pollution attribuable aux organes de propulsion des navires.

Le président : L'OMI relève-t-elle du droit de la mer?

Mme Baker : Il s'agit d'un traité distinct et qui a été par deux fois modifié.

Le président : Le Canada y a-t-il adhéré?

Mme Baker : Le Canada a adhéré à la Convention MARPOL, et, d'après ce que je comprends, l'on s'attend à ce que le Canada ratifie la sixième annexe. Mes recherches en la matière ne sont peut-être pas à jour à la minute près, mais certains rapports parlent de la réunion prochaine de juillet 2009 et du fait que le Canada envisage de signer, car cette zone spéciale de protection contre le dioxyde de soufre autour des frontières de nos deux pays et s'étendant jusqu'à la limite des 200 milles marins est conditionnelle à la ratification par le Canada de cette annexe à la convention.

Le sénateur Raine : J'ai encore une autre question. Nous avons la Commission mixte internationale qui sert de modèle dans les Grands Lacs. Pensez-vous qu'il y aurait lieu de créer une commission semblable pour traiter des eaux de l'Arctique?

Mme Baker : Cela offrirait un énorme potentiel.

Le sénateur Raine : La commission a une longue tradition de s'occuper des dossiers en temps opportun.

Mme Baker : Je suis d'accord. D'autre part, lors de conversations avec différents membres de la Garde côtière, j'ai entendu cette suggestion proposée de manière informelle, les gens estimant que cet organisme travaille merveilleusement bien. Ils ont également cité les Grands Lacs et la Voie maritime du Saint-Laurent comme modèles possibles, non pas qu'ils puissent être appliqués de manière précise, mais l'on pourrait puiser certains éléments dans chacun et créer un nouvel hybride. En ma qualité d'universitaire, j'y vois énormément de potentiel en matière de projets de recherche pouvant occuper des étudiants.

On the research proposals, I would also point again to the Arctic Marine Shipping Assessment, AMSA, as one that suggests various ways we might respond to that. They do not refer specifically, to my knowledge, to that type of joint commission but certainly make evident that we will not be able to solve or address challenges in the Arctic without international cooperation, formal and informal.

Senator Raine: What is the Arctic body that is there now called?

Ms. Baker: The Arctic Council.

Senator Raine: That does not have a lot of teeth in it; it is more just a forum for discussion; it is not as formal.

Ms. Baker: It does not produce legally binding documents; that is correct. The documents it has produced have had a great impact. Looking at the Arctic Climate Impact Assessment from 2004, I believe, and the policy response that generated, and now as I anticipate, the Arctic Marine Shipping Assessment is really just a very thorough document that, without going into unnecessary detail, clearly lays out the challenges for areas such as infrastructure, as Senator Adams mentioned, and environmental protections. The beauty of the Arctic Council is that it is not a binding forum and states feel as though they can participate in such a way that will not tie them to things.

I would point out that every single word of the AMSA, of the shipping agreement, was negotiated — so it is not as though these are just being written and we will see what happens, but it is understood that they are setting these documents out there as baselines, if you will, for future national, binational or multilateral action.

Senator Raine: Was the Arctic Marine Shipping Assessment produced by the council?

Ms. Baker: That is correct, and a Canadian contingent made a major contribution to the section on the legal structure for shipping, and they are to be commended for their excellent work. Professor David VanderZwagg of Dalhousie University headed up that effort. There were 185 individuals who participated from all the Arctic nations, so it is truly an international document.

Senator Manning: Thank you for your presentation. I want to touch on something almost at the end of your opening remarks in regard to oil spill preparedness. Certainly, we have had discussions in Canada for quite some time now with regard to oil spills, and coming from Newfoundland and Labrador, it is always a concern for us with our new industry that is evolving each and every day. As a matter of fact, I live in a part of Newfoundland and Labrador, Placentia Bay, where back in 1990 a report was commissioned named the Brander-Smith report.

En ce qui concerne les projets de recherche, je soulignerai de nouveau l'Évaluation de la navigation maritime dans l'Arctique, ou ENMA, qui suggère diverses pistes de solution. Il n'y est à ma connaissance pas fait mention de ce type de commission mixte, mais il y est certainement clairement dit que nous ne pourrions pas relever les défis dans l'Arctique sans une collaboration internationale formelle et informelle.

Le sénateur Raine : Quel est le nom de l'organisme arctique qui est en place à l'heure actuelle?

Mme Baker : Il s'agit du Conseil de l'Arctique.

Le sénateur Raine : Il n'est pas très musclé; il s'agit davantage d'un forum de discussion; cela est moins formel.

Mme Baker : Il est vrai que ce conseil ne produit pas de documents exécutoires. Les documents qu'il a produits ont cependant eu une incidence énorme. Si l'on prend l'Évaluation de l'impact du changement climatique dans l'Arctique de 2004, je pense, et les réactions sur le plan politique que cela a enclenché, et je pense que l'on pourra prévoir la même chose dans le cas de l'Évaluation de la navigation maritime dans l'Arctique, il s'agit de documents très approfondis qui, sans aller à un niveau de détail inutile, étaient très clairement les défis en matière d'infrastructure, comme l'a mentionné le sénateur Adams, ainsi qu'en matière de protections environnementales. La beauté du Conseil de l'Arctique est qu'il ne s'agit pas d'un forum dont les décisions sont exécutoires, et les différents États ont de ce fait l'impression de pouvoir participer sans pour autant être liés à certaines choses.

Je tiens à souligner que chaque mot de l'Évaluation de la navigation maritime dans l'Arctique a été négocié — ce n'est donc pas comme si l'on rédigeait tout simplement ces textes pour voir ce qui arrivera, car il est bien compris que ces documents servent de lignes de référence, si vous voulez, en vue d'action nationale, binationale ou multilatérale future.

Le sénateur Raine : L'Évaluation de la navigation maritime dans l'Arctique a-t-elle été produite par le conseil?

Mme Baker : C'est exact, et un contingent canadien a fait une importante contribution à la partie traitant de la structure légale pour la navigation, et il mérite d'être félicité pour son excellent travail. C'est le professeur David VanderZwagg, de l'Université Dalhousie, qui a dirigé cet effort. Y ont participé quelque 185 personnes de tous les pays arctiques, et il s'agit donc véritablement d'un document international.

Le sénateur Manning : Merci de votre exposé. J'aimerais revenir sur une chose que vous avez dite presque à la toute fin de votre déclaration liminaire, concernant l'état de préparation en cas de déversement d'hydrocarbures. Cela fait quelque temps maintenant que nous discutons au Canada de déversements de pétrole, et, originaire que je suis de Terre-Neuve-et-Labrador, c'est un souci constant pour nous avec notre nouvelle industrie qui évolue de jour en jour. D'ailleurs, j'habite une partie de Terre-Neuve-et-Labrador, la baie Placentia, où un rapport, le rapport Brander-Smith, a été

That report cited my home area as being the greatest opportunity for an oil spill in Canada. Of 365 days a year, we have 200 foggy days with a lot of marine traffic back and forth.

In your comments regarding the Canada-United States Joint Marine Pollution Contingency Plan — we will refer to it as JCP from now on — including the Atlantic Coast, the Pacific Coast, the Beaufort Sea and the Dixon Entrance area, you talked about 2003 as the last time it was updated.

What concerns have been raised since then and what needs to be addressed? If we are talking about opening up the Arctic to development, much of that development is centred around oil and gas, and discussions have been ongoing in the past couple of years with all countries when it comes to jurisdiction over certain parts of the Arctic. I guess that is where we will draw the lines in water, not necessarily in the sands. I would not say there is a whole lot of sand in the Arctic. What concerns need to be addressed from a committee and a government standpoint in relation to oil spill preparedness in the Arctic?

Ms. Baker: The biggest change is the dramatic decrease of sea ice, not that this will have an immediate effect on new exploration and certainly exploitation in the Arctic. I would say it is a safe bet that all the folks I have spoken to in the last month or so in my travels say, realistically, we are talking 30 years off when we talk about actual drilling, but exploration will be taking place, and perhaps increased transit.

The primary thing to be addressed would be looking at expanding the coverage of that agreement beyond the contiguous waters, because currently that is the territorial coverage. In terms of the technology, certainly the research and cooperation on practising responses can happen independent of that contingency plan, but it would be more to think about the coverage because of the melting ice allowing travel further out.

Senator Manning: On the expansion of the scope beyond the contiguous waters, can you enlighten us on some of your thoughts around that? Exactly how much expansion do we need, for those of us who may not know exactly what is covered now, versus what you think should be covered?

Ms. Baker: The contiguous waters are up to 24 miles, and certainly we see the effects of the oil spills closest in. We are less aware of them the further out they occur. If anything was made very clear to me in my time on the *Healy* in looking at the continental shelf as a whole, this tremendous feature of the Arctic Ocean, it is that something that happens on land will have impact not only closer in on the contiguous water but, eventually, also following down the continental shelf into the ocean floor. I know we are talking long term and diffuse, but we need to think a little more broadly about the potential detrimental effects of a spill.

commandé en 1990. Selon ce rapport, mon coin de pays est celui qui risque le plus de subir un déversement de pétrole au Canada. Nous y connaissons 200 jours de brouillard sur 365 chaque année, et un fort trafic maritime dans les deux sens.

Dans vos commentaires au sujet du Plan d'urgence bilatéral des États-Unis et du Canada en cas de pollution des eaux — nous l'appellerons dorénavant le PUB —, englobant la côte Atlantique, la côte Pacifique, la mer de Beaufort et la région de l'entrée Dixon, vous avez dit que celui-ci a pour la dernière fois été mis à jour en 2003.

Quelles préoccupations ont été soulevées depuis et sur quoi faudrait-il s'attarder? S'il est question d'ouvrir l'Arctique au développement, une part importante de ce développement sera axée sur le pétrole et le gaz naturel, et l'on discute depuis quelques années avec l'ensemble des pays pour ce qui est de leur souveraineté à l'égard de certaines parties de l'Arctique. Je suppose que c'est là que nous tirerons les traits dans l'eau, et pas forcément dans le sable. Je ne dirais pas qu'il y a beaucoup de sable dans l'Arctique. Quelles sont les préoccupations sur lesquelles devraient se pencher le comité et le gouvernement en ce qui concerne notre état de préparation en cas de déversement de pétrole dans l'Arctique?

Mme Baker : Le plus gros changement est la diminution considérable des glaces marines, non pas que cela ait un effet immédiat sur les nouvelles activités de prospection et, certainement, d'exploitation dans l'Arctique. Je dirais que toutes les personnes avec lesquelles je me suis entretenue au cours de mes déplacements du dernier mois diraient, et je pense que l'on pourrait parier là-dessus, que, pour être réaliste, il faudra attendre encore 30 ans avant de voir du véritable travail de forage, mais la prospection se poursuivra, et il y aura peut-être un trafic accru.

La principale chose à faire serait d'envisager l'élargissement de ce qui est couvert par cette entente, au-delà des eaux limitrophes, car c'est là sa couverture territoriale actuelle. En ce qui concerne la technologie, la recherche et la collaboration en matière d'exercices d'intervention pourraient certainement être menées indépendamment de ce plan d'urgence, mais il s'agirait davantage de réfléchir à la couverture, car la fonte des glaces permet de s'aventurer de plus en plus loin.

Le sénateur Manning : En ce qui concerne l'élargissement de la portée du plan au-delà des eaux limitrophes, pourriez-vous nous livrer certaines de vos idées en la matière? Quelle expansion faudrait-il envisager, précisément, car il y en a parmi nous qui ne savent pas exactement ce qui est couvert en ce moment, comparativement à ce qui devrait selon vous l'être?

Mme Baker : Les eaux limitrophes s'étendent jusqu'à 24 milles, et c'est certainement dans les eaux les plus proches des côtes que l'on relève les effets des déversements de pétrole. Plus ces déversements surviennent loin des côtes, moins nous en sommes au courant. S'il est une chose à laquelle je suis devenue très sensible pendant mon séjour à bord du *Healy*, examinant le plateau continental dans son entier, ce merveilleux élément de l'océan Arctique, c'est que lorsque quelque chose survient sur la terre, cela aura une incidence non seulement à proximité, dans les eaux limitrophes, mais également, petit à petit, sur le plateau

Extending the reach of the contingency plan beyond the contiguous waters could have a beneficial effect to waters beyond the 24 miles, not only the waters but the shelf underneath.

Senator Manning: Senator Adams touched on port infrastructure and the lack thereof. We all understand the remoteness of the Arctic. In Newfoundland and Labrador, I have had the opportunity to be on the beaches when the oily birds wash ashore. Waste disposal is a major issue with ships that travel back and forth to our province. How do we address that, given the remoteness and lack of port infrastructure in the North? Can you give us any suggestions on how we should deal with waste disposal from the ships that are plying the seas there?

Ms. Baker: I will point to the International Maritime Organization and treaties specifically about sewage from ships and other sorts of pollution from ships. One of the recommendations of a World Wildlife Fund report on gaps in legal governance in the Arctic was to look specifically at how the various circumpolar states are enforcing their obligations under the International Maritime Organization. That is at more of a regulatory level. The other aspect has much more practical effect, and that is that the infrastructure is simply not there, and I do not have an answer for how you build that.

I would observe, not as a lawyer but as sort of a casual observer at some of the science meetings I have been at, how only now are we raising the alarm bells that this is a problem when populations other than the Inuit are being affected. I guess that is really more of a passing comment than anything else.

It is a problem that there is not the infrastructure. Let us say you have a ship distressed at sea that happens to be nuclear powered. There is the traditional and customary duty to give harbour to a vessel in distress. If we have no port that is able to do that, let alone willing, what happens to its cargo? It is a big problem.

The Chair: I want to clarify the contiguous zone expansion. Senator Adams reminded us that we have just expanded the Arctic Waters Pollution Prevention Act to 200 miles. I do not think we have an Atlantic waters pollution act or a Pacific waters pollution act. Is 24 miles as much as we can have jurisdiction over off the Atlantic Coast?

Ms. Baker: The contingency plan itself now only goes so far as to cover the contiguous waters as long as it is within the exclusive economic zones of the two countries, and this is somewhat similar to this protected area under the International Maritime Organization. If it does not affect waters beyond those, it would be possible to extend that protection beyond the 24 miles. At a practical level, perhaps my recommendation will not make a lot of

continental et jusqu'au plancher océanique. Je sais que nous parlons du long terme et d'effets diffus, mais il nous faut envisager de manière beaucoup plus large les effets néfastes possibles de tout déversement. L'élargissement de la portée du plan d'urgence au-delà des eaux limitrophes pourrait être bénéfique pour les eaux au-delà de la limite des 24 milles, et je parle ici non seulement des eaux elles-mêmes mais également du plateau, sous les eaux.

Le sénateur Manning : Le sénateur Adams a parlé de l'infrastructure portuaire et de son absence. Nous comprenons tous que l'Arctique est une région éloignée. À Terre-Neuve-et-Labrador, j'ai eu l'occasion de me trouver sur des plages lorsque des oiseaux mazoutés sont venus s'y échouer. L'élimination des déchets est un gros problème avec les navires qui vont et viennent dans notre province. Comment s'attaquer à ce problème, vu l'éloignement et l'absence d'infrastructure portuaire dans le Nord? Auriez-vous quelques suggestions quant à ce que nous pourrions faire face au rejet de déchets par les navires sillonnant ces eaux?

Mme Baker : Je vous renverrai à l'Organisation maritime internationale et aux traités visant les eaux usées de navires et d'autres types de pollution émanant des bâtiments. L'une des recommandations d'un rapport du Fonds mondial pour la nature sur les écarts en matière de gouvernance juridique dans l'Arctique concernait la façon dont les différents États circumpolaires exécutent leurs obligations dans le cadre de l'Organisation maritime internationale. Cela se situe davantage au niveau de la réglementation. L'autre aspect qui a un effet beaucoup plus pratique est que l'infrastructure n'est tout simplement pas en place, et je n'ai pas de réponse quant à la façon de l'établir.

Je soulignerai, non pas en ma qualité d'avocate mais en tant que simple observatrice à l'occasion de certaines des réunions scientifiques auxquelles j'ai assisté, que ce n'est que maintenant que nous commençons à sonner l'alarme, des populations autres que les Inuits étant touchées. Je suppose qu'il s'agit davantage là d'un commentaire en passant qu'autre chose.

Le fait qu'il n'y ait pas d'infrastructure est un problème. Supposons qu'il y ait un navire en détresse en mer et que ce navire est à propulsion nucléaire. Il existe un devoir traditionnel et coutumier d'abriter tout navire en détresse. Si nous n'avons aucun port en mesure de le faire, sans même parler de vouloir le faire, qu'advient-il de la cargaison du navire? C'est un gros problème.

Le président : J'aimerais tirer au clair la question de l'élargissement de la zone contiguë. Le sénateur Adams nous a rappelé que nous venons tout juste d'étendre l'application de la Loi sur la prévention de la pollution arctique jusqu'à la limite des 200 milles. Je ne pense pas que nous ayons de loi sur la prévention de la pollution des eaux atlantiques ni de loi sur la prévention de la pollution des eaux pacifiques. N'avons-nous compétence que sur 24 milles au large de la côte Atlantique?

Mme Baker : Le plan d'urgence lui-même ne couvre que les eaux limitrophes situées à l'intérieur des zones économiques exclusives des deux pays, et cela ressemble jusqu'à un certain point à cette zone protégée par l'Organisation maritime internationale. Si cela n'a pas d'incidence sur les eaux au-delà de ces limites, alors il serait possible d'élargir cette protection au-delà des 24 milles. Sur le plan pratique, peut-être que ma

difference immediately, because the effects of oil spills are recognized and felt most harshly by the coastal communities within the 24 miles. Thinking of our ability to respond to a spill in the Arctic, we do not have vessels that can get to a spill far out quickly.

The Chair: Either country?

Ms. Baker: Either country.

Senator Johnson: I am curious to know what is happening with the Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants, POPs, that the United States and Russia have not signed. Can you fill me in on that, and the agreement itself?

Ms. Baker: The United States has signed but not ratified the Stockholm agreement on persistent organic pollutants. I would point to that particular treaty as a shining example of what the Inuit Circumpolar Conference was able to accomplish in a relatively short period of time. Forgive me for a little bit too much technical history, but the problem of persistent organic pollutants was initially only covered by an annex to a much older treaty, the Convention on Long-range Transboundary Air Pollution. Through the efforts of Sheila Watt-Cloutier and others, they moved it from being an annex on an older, independent treaty, which is fairly well enforced, into a treaty of its own right that basically requires states to regulate the emission of persistent organic pollutants.

Senator Johnson: Was that successful? Did that treaty achieve something?

Ms. Baker: Yes, the long-range transboundary air pollution treaty is pointed to as a model of a mid-1970's, early environmental treaty getting wide international participation. I cannot speak to the Russian status of ratification of the POPs treaty, but it is on the list of President Obama and Secretary of State Clinton in terms of priorities for ratification in this Congress.

Senator Johnson: Do you think this administration, under President Obama and Secretary of State Clinton, will show a difference in terms of the American approach on the Arctic issues and problems? Do you have any insight on that to share?

Ms. Baker: Generally, the approach for environmental concerns is notably different. For example, the precautionary approach mentioned in the fishery management plan that I touched upon was certainly in discussion prior to President Obama being elected. However, the ease with which those restrictions will become regulations is different now.

In terms of specific Arctic preparation, we have not seen much direct action. For example, the U.S. Arctic Research Commission is a political appointment. There has been no indication whether

recommandation ne changerait pas grand-chose dans l'immédiat, car les effets des déversements de pétrole sont reconnus et ressentis le plus sévèrement par les collectivités côtières à l'intérieur des 24 milles. En ce qui concerne notre capacité d'intervention en cas de déversement dans l'Arctique, nous ne possédons pas de navire qui puisse se rendre rapidement sur le lieu d'un déversement éloigné.

Le président : Ni l'un ni l'autre des deux pays?

Mme Baker : Ni l'un ni l'autre.

Le sénateur Johnson : Je suis curieuse de savoir ce qui se passe avec la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants, les POP, que ni les États-Unis ni la Russie n'ont signée. Pourriez-vous me renseigner là-dessus, et sur l'entente elle-même?

Mme Baker : Les États-Unis ont signé mais n'ont pas ratifié la Convention de Stockholm sur les polluants organiques persistants. Je dirais de ce traité qu'il est un brillant exemple de ce que la Conférence circumpolaire inuite a pu accomplir en une assez courte période de temps. Pardonnez-moi de plonger un peu trop dans l'histoire technique, mais le problème des polluants organiques persistants n'avait au départ été visé que par une annexe d'un bien plus ancien traité, la Convention sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance. Grâce aux efforts de Sheila Watt-Cloutier et d'autres, au lieu que ce ne soit qu'une annexe à un traité indépendant plus ancien, qui est néanmoins assez bien respecté, cela est devenu un traité de plein droit qui exige en gros des États qu'ils réglementent les polluants organiques persistants.

Le sénateur Johnson : Cela a-t-il réussi? Ce traité a-t-il livré des résultats?

Mme Baker : Oui, le traité sur la pollution atmosphérique transfrontalière à longue distance est cité comme étant un modèle des premiers traités environnementaux, du milieu des années 1970, jouissant d'une vaste participation internationale. Je ne peux pas me prononcer sur le stade auquel en est la Russie en ce qui concerne la ratification du traité sur les POP, mais celui-ci figure sur la liste des priorités de ratification par le Congrès du président Obama et de la secrétaire d'État Clinton.

Le sénateur Johnson : Pensez-vous que l'actuelle administration, sous le président Obama et la secrétaire d'État Clinton, apportera un changement quant à l'approche américaine face aux questions et aux problèmes relatifs à l'Arctique? Auriez-vous quelque renseignement à nous livrer en la matière?

Mme Baker : De manière générale, l'approche aux questions environnementales est notablement différente. Par exemple, l'approche de précaution mentionnée dans le plan de gestion des pêches que j'ai évoqué était certainement à l'étude avant l'élection du président Obama. Cependant, la facilité avec laquelle ces restrictions seront imposées dans le cadre de règlements est tout à fait nouvelle.

Pour ce qui est d'initiatives visant tout particulièrement l'Arctique, nous n'avons pas encore vu grand-chose de concret. Par exemple, la U.S. Arctic Research Commission fait l'objet de

the President intends to act soon on that. My sense is that he has other priorities. We would like to see more focus on the Arctic, but we have not had specific statements.

Senator Johnson: Is there any sense in the United States about being an Arctic nation? Do people think of their country as an Arctic nation?

Ms. Baker: Certainly they think that in Alaska.

Senator Johnson: Our country is physically much closer to the Arctic, and many consider our country an Arctic nation.

Ms. Baker: We do not think of ourselves as an Arctic nation. If anything is drawing our attention to it, it is the mapping process and some of the “gee whiz” science that is drawing attention.

Senator Johnson: What about the melting of the ice cap?

Ms. Baker: The polar bear is having some sort of poster effect. My message to every American audience is to get the message of the Arctic to whomever you are speaking that Alaska is living the effects of climate change now and that Florida will be living them in the not-too-distant future.

Senator Johnson: That is very interesting.

Ms. Baker: It is the global change connection, but I do not think we are at the point of considering ourselves an Arctic nation.

Senator Johnson: In terms of shipping, Scott Borgerson talked about the joint Canada-U.S. leadership at the IMO for a mandatory polar code with respect to shipping. Should there be such a code?

Ms. Baker: Yes, there should be a code.

Senator Johnson: Is there nothing on that now?

Ms. Baker: There is a nonbinding guideline and progress is being made in that regard. Initially, the polar code was designed to apply to both poles but then, for various reasons, was split between the two. Now, we are back on track moving toward a mandatory code for vessel construction, regardless of where the vessel is constructed if it operates in the Arctic or the Antarctic. I will not put a timeline on it but we are hopeful that there will be mandatory standards, driven in part by what the insurance industry is willing to sponsor.

Senator Johnson: It is all connected. I come from the centre of the country, where we have the Port of Churchill, where a Russian ship entered last year. They wanted to prove to us that they could get to Churchill so that we could ship goods across the province. Of course, we have CentrePort now, which will be a big national transportation hub in Canada because we are the centre of the continent.

nominations politiques. Il n'y a eu aucune indication que le président entende intervenir rapidement sur ce plan. Mon impression est qu'il a d'autres priorités. Nous aimerions qu'une plus grande place soit accordée à l'Arctique, mais nous n'avons encore entendu aucune déclaration précise en la matière.

Le sénateur Johnson : Existe-t-il aux États-Unis un sentiment que le pays est un pays arctique? Les gens perçoivent-ils leur pays comme étant une nation arctique?

Mme Baker : Ils le pensent certainement en Alaska.

Le sénateur Johnson : Notre pays est physiquement beaucoup plus proche de l'Arctique, et les Canadiens sont nombreux à considérer le pays comme une nation arctique.

Mme Baker : Nous ne nous percevons pas comme étant une nation arctique. Si la population s'y intéresse, c'est grâce au travail de cartographie et à la science « choc » qui capte l'attention des gens.

Le sénateur Johnson : Et qu'en est-il de la fonte de la calotte glaciaire?

Mme Baker : L'ours polaire est un peu l'enfant-vedette d'affiche. Mon message à tous les auditoires américains est qu'ils disent à tous leurs interlocuteurs que l'Alaska vit aujourd'hui les effets du changement climatique et que la Floride les vivra dans un avenir pas très lointain.

Le sénateur Johnson : Cela est très intéressant.

Mme Baker : C'est la connexion du changement planétaire, mais je ne pense pas que nous soyons sur le point de nous considérer comme une nation arctique.

Le sénateur Johnson : Pour ce qui est du transport maritime, Scott Borgerson a parlé du leadership conjoint canado-américain à l'OMI en vue de l'établissement d'un code polaire obligatoire pour la navigation. Un tel code devrait-il exister?

Mme Baker : Oui, il devrait exister un tel code.

Le sénateur Johnson : N'existe-t-il rien en la matière à l'heure actuelle?

Mme Baker : Il existe une ligne directrice non contraignante et des progrès ont été faits sur ce plan. Au départ, le code polaire était censé s'appliquer aux deux pôles mais, pour diverses raisons, il y a eu scission entre les deux. Nous sommes aujourd'hui de nouveau sur les rails en vue d'un code obligatoire pour la construction navale, peu importe où le bâtiment est construit s'il sillonne l'Arctique ou l'Antarctique. Je ne voudrais pas donner de délai temporel, mais nous espérons qu'il y aura des normes obligatoires, amenées en partie par ce que l'industrie des assurances est prête à tolérer.

Le sénateur Johnson : Tout est interrelié. Je viens du centre du pays, où nous avons le port de Churchill, dans lequel a pénétré un navire russe l'an dernier. Les Russes souhaitaient nous prouver qu'ils pourraient se rendre jusqu'à Churchill aux fins de l'expédition de marchandises à l'échelle de la province. Bien sûr, nous avons aujourd'hui CentrePort, qui sera une grosse plaque tournante nationale au Canada du fait d'être située au centre du continent.

How do you see that? Are we dreaming in Technicolor to think that could happen? Certainly, it would solve many transport problems with the constant north-south and east-west travel. Have you thought anything about the other ports?

Ms. Baker: I will draw on the expertise of the scientists from the National Ice Center symposium last week. If anything is clear about the patterns for ice in the near future, it is that Canada will be the iciest portion of the Arctic Ocean. That would present challenges anywhere along Canada's northern coast. The Beaufort Sea circulation patterns are such that they push the ice toward the Canadian archipelago. Even in summer, it would be the thickest ice.

I would also point out, although I probably do not need to, that when we speak of an ice-free Arctic, we are not talking about an ocean that is open year-round for shipping. Instead, we are talking about a sea that is more perilous because of the uncertain conditions of the ice.

Senator Johnson: Thank you, Ms. Baker.

The Chair: For clarification, in your discussion with Senator Johnson you talked about ship standards. What about shipping regulations? Our NORDREG is not mandatory but is voluntary. Is it the same in the United States?

Ms. Baker: At this point, we require people to report, for research purposes, vessels coming into our inclusive economic zone. That is a different type of requirement than the NORDREG requirement.

The Chair: What about the others? Do they have to report? You say they have to report for research purposes.

Ms. Baker: That is right.

The Chair: Do ships carrying cargo have to report?

Ms. Baker: Certainly, before coming into ports, we need to know.

The Chair: Is it mandatory?

Ms. Baker: I do not know the answer to that question.

The Chair: That is something we could explore together.

[Translation]

Senator Robichaud: Welcome, Ms. Baker. In your written and oral presentations, you talk of the Arctic Maritime Management Plan. At present, you are prohibiting any harvesting of fishery resources. Is there any research being done at the present time to evaluate these resources, to determine how the communities might participate and benefit from this resource, if there is such a resource?

Comment envisagez-vous cela? Rêvons-nous en technicolor en pensant que cela puisse se faire? Cela réglerait certainement de nombreux problèmes de transport avec les déplacements constants nord-sud et est-ouest. Avez-vous songé à autre chose en ce qui concerne les autres ports?

Mme Baker : Je vais m'appuyer sur l'expertise des scientifiques du symposium du National Ice Center la semaine dernière. S'il est une chose qui est claire en ce qui concerne l'évolution de la couverture de glace dans un proche avenir, c'est que le Canada sera la partie de l'océan Arctique qui comptera la plus forte concentration de glace. Cela présenterait des défis n'importe où le long de la côte Nord du Canada. Les schémas de circulation dans la mer de Beaufort sont tels qu'ils poussent la glace vers l'archipel canadien. Même l'été, ce serait là que les glaces seraient les plus épaisses.

Je soulignerai également, bien que ce ne soit sans doute pas nécessaire, que lorsque nous parlons d'un Arctique libre de glace, nous ne parlons pas d'un océan ouvert à la navigation toute l'année. Nous parlons plutôt d'une mer plus périlleuse du fait des conditions de glace incertaines.

Le sénateur Johnson : Merci, madame Baker.

Le président : Aux fins d'éclaircissement, dans votre échange avec le sénateur Johnson, vous avez parlé de normes pour les navires. Qu'en est-il de réglementation en matière de navigation? Notre NORDREG, le Système de trafic de l'Arctique canadien, n'est pas obligatoire, mais seulement facultatif. Est-ce la même chose aux États-Unis?

Mme Baker : À ce stade-ci, nous exigeons des gens qu'ils déclarent, aux fins de recherche, les navires pénétrant dans notre zone économique inclusive. Cette exigence est différente de celle du système NORDREG.

Le président : Qu'en est-il des autres? Leur faut-il faire rapport? Vous dites qu'il leur faut déclarer leur présence aux fins de recherche.

Mme Baker : C'est exact.

Le président : Les navires transportant des marchandises doivent-ils se déclarer?

Mme Baker : Certainement, avant qu'ils ne pénètrent dans un port, il nous faut être au courant.

Le président : Cela est-il obligatoire?

Mme Baker : Je ne connais pas la réponse à cette question.

Le président : C'est quelque chose que nous pourrions explorer ensemble.

[Français]

Le sénateur Robichaud : Bienvenue, madame Baker. Dans votre présentation écrite et orale, vous avez parlé du Plan de gestion maritime pour l'Arctique. En ce moment, vous interdisez toute pêche de la ressource halieutique. Y a-t-il a des recherches qui se font actuellement pour évaluer les ressources, à savoir de quelle façon les communautés pourraient participer et bénéficier de cette ressource, si ressource il y a?

Ms. Baker: I will answer in English.

[English]

Very interesting research was done. When the U.S. National Oceanic and Atmospheric Administration deals with fisheries, it needs a fishery in order to close down a fishery. Given that there has been no commercial fishing to speak of in those waters, it became a matter of taking minimal baseline data and modeling and extrapolating as to kinds of stocks in those waters, and speculating as to what the fishery might look like in order to say: For now, we will not fish.

This does not affect subsistence fishing. As I understand the process, there were consultations around the region with various communities. For communities not interested in pursuing commercial fishing, the ban is not a concern.

There has been some concern expressed by some native communities who wonder what will happen if they want to engage in commercial fishing. I anticipate such concerns being presented in the public comment period that is open until the end of July for various groups to express their concerns. I hope that I have understood your question.

[Translation]

Senator Robichaud: In Canada, when new zones are opened up to the fishery for certain species, the Fisheries minister grants licences for exploration. You have perhaps read our report in which it is mentioned that experimental permits were granted to interests that were not native to the region and that these later became permanent licences. This has created some problems and Senator Adams never misses an opportunity to remind the Fisheries Department of the situation. Could the same problem arise for you, on the Alaskan coast?

Ms. Baker: I do not know.

[English]

I do know the ban extends in that particular region. To my knowledge, there is nothing about exploratory or research permits. I would again be speaking “out of school” to address fisheries policy in other regions.

If I may, however, your comment does allow me to express one possible downside of something that I am generally in support of, which is open access to the Arctic waters for research — more open than is currently the case.

That would be precisely this problem on an international scale. Let us say any fishing nation is interested in doing scientific research on fish stocks. How do we draw that line? This is a problem in any waters, ice-covered or otherwise.

Mme Baker : Je vais vous répondre en anglais.

[Traduction]

De la recherche très intéressante a été faite. Lorsque la U.S. National Oceanic and Atmospheric Administration traite des pêches, il lui faut une pêcherie pour pouvoir fermer une pêcherie. Étant donné qu'il n'y a eu à toutes fins pratiques aucune pêche commerciale dans ces eaux, il s'est agi de prendre des données de référence minimales et de faire de la modélisation et des extrapolations quant aux stocks pouvant être présents dans ces eaux, et d'essayer de deviner à quoi pourrait ressembler la pêcherie pour pouvoir dire : « Pour l'instant, nous n'allons pas pêcher ».

Cela n'a aucune incidence sur la pêche de subsistance. D'après ce que je sais du processus, il y a eu des consultations dans les différentes collectivités de la région. Dans le cas des collectivités non désireuses de s'adonner à une pêche commerciale, l'interdiction n'est pas un sujet de préoccupation.

Certaines communautés autochtones ont exprimé certaines inquiétudes, se demandant ce qui se passerait si elles souhaitaient s'adonner à une pêche commerciale. Je compte que ces genres de préoccupations seront déposées pendant la période de commentaire publique qui est ouverte jusqu'à la fin juillet et qui a justement pour objet de permettre aux différents groupes de s'exprimer. J'espère que j'ai bien compris votre question.

[Français]

Le sénateur Robichaud : Au Canada, lorsque de nouvelles zones sont ouvertes à la pêche pour certaines espèces, le ministre des Pêches octroie des permis pour l'exploration. Peut-être avez-vous lu notre rapport qui mentionne que des permis exploratoires ont été accordés à des intérêts qui n'étaient pas originaires de la région, qui sont devenus par la suite des permis permanents. Cela a causé des problèmes et le sénateur Adams ne manque jamais de le rappeler au ministère des Pêches. Le même problème pourrait-il se présenter chez vous, sur la côte de l'Alaska?

Mme Baker : Je ne sais pas.

[Traduction]

Je sais que l'interdiction s'étend jusque dans cette région. À ma connaissance, il n'y a rien de prévu en matière de permis expérimentaux ou de recherche. Mais, encore une fois, je serais mal placée pour me prononcer sur les politiques en matière de pêche dans d'autres régions.

Si vous permettez, cependant, votre commentaire me permet de faire état d'un effet néfaste possible d'une chose que j'appuie de manière générale, soit l'ouverture de l'accès aux eaux arctiques à des fins de recherche — une plus grande ouverture que celle que l'on connaît à l'heure actuelle.

Ce serait précisément là le problème à l'échelle internationale. Disons que tout pays de pêche est intéressé à faire de la recherche scientifique sur les stocks de poisson. Comment tirer ce trait? C'est un problème partout, que les eaux soient recouvertes de glace ou non.

I would encourage you on your trip to Juno where you will be, as I understand, meeting with representatives of the North Pacific Fishery Management Council to raise this issue with them. They can certainly provide much more detailed information.

[*Translation*]

Senator Robichaud: I also see that an international conference dealing with this matter will be held in Anchorage.

Mr. Chairman, it would probably be a good idea for us or at least for some of us to go there as observers, to see what happens at that conference.

I would like to come back to the issue of the Northwest Passage. It has been suggested that there be established a commission similar to the one we have for the Great Lakes. If Canada were to agree to the creation of such a commission, it would be completely different, would it not, because the Great Lakes are shared by both countries whereas the Northwest Passage, to my mind, is an internal waterway? If it were envisaged to set up such a structure with one nation, how would the other countries of the circumpolar region react? Would they not demand the same participation? Would they not have the same right to sit on this commission?

[*English*]

Ms. Baker: I think that problem could be avoided if one were to model the commission in a certain way. Again, it would not be an identical copy of any of the commissions that we now have. However, if it would somehow be a body — I am almost thinking out loud here, which is dangerous.

Senator Robichaud: Go for it.

Ms. Baker: I mentioned earlier the need to study best regulatory practices. If there were a way to allow Canada to assert its best regulatory practices over what Canada views to be the internal waters, and for the United States to assert its best regulatory practices over what are clearly its waters beyond the passage, that might be the job of the commission to work in that direction. As someone mentioned, an entryway to the Northwest Passage through the Beaufort necessarily requires passage through U.S. waters as well.

If we might bring those regulations together so that they are harmonized, if not identical, it might be the job of the commission to work in that direction, as I mentioned. It is an interesting project that I need to think more about. However, your concern is well taken.

I would venture to say the concern is shared by the United States. While, from the U.S. view, it should remain an international strait, it should not become an international commission. It should remain a binational control.

Je vous encouragerais, lors de votre voyage à Juno, où vous allez, si je comprends bien, rencontrer des représentants du North Pacific Fishery Management Council, à soulever la question avec eux. Ils pourront certainement vous fournir des renseignements beaucoup plus détaillés.

[*Français*]

Le sénateur Robichaud : Je vois aussi qu'il se tiendra une conférence internationale à Anchorage, qui traitera de ce sujet.

Ce serait probablement, monsieur le président, une bonne idée pour nous ou certains d'entre nous d'aller observer ce qui se passera à cette conférence.

J'aimerais revenir au passage du Nord-Ouest. Il est question d'une commission telle que nous avons dans les Grands Lacs. Si les Canadiens devaient consentir à une telle commission, elle serait totalement différente, n'est-ce pas, car les Grands Lacs sont des espaces d'eau qui sont communs aux deux pays tandis que le passage du Nord-Ouest, à mon avis, c'est de l'eau intérieure. Si on considérait faire cela avec une nation, quelle serait la réaction des autres pays qui font partie de la région circumpolaire? Ne demanderaient-ils pas la même participation? N'auraient-ils pas le même droit de participation à cette commission?

[*Traduction*]

Mme Baker : Je pense que ce problème pourrait être évité, selon le modèle choisi pour la commission. Encore une fois, ce ne serait pas une copie conforme de l'une quelconque des commissions qui existent à l'heure actuelle. Cependant, si ce pouvait être un organe — je suis presque en train de réfléchir ici à voix haute, ce qui est dangereux.

Le sénateur Robichaud : Allez-y.

Mme Baker : J'ai mentionné plus tôt la nécessité d'étudier les pratiques exemplaires en matière de réglementation. S'il y avait moyen de permettre au Canada d'affirmer ses meilleures pratiques de réglementation à l'égard de ce que le Canada considère comme étant ses eaux intérieures, et aux États-Unis d'affirmer les siennes à l'égard des eaux qui sont clairement les siennes au-delà du passage, ce pourrait fort bien être le travail de la commission d'aller en ce sens. Comme quelqu'un l'a mentionné, une voie d'accès au passage du Nord-Ouest par la mer de Beaufort exige forcément de passer également dans des eaux américaines.

Si l'on parvenait à rassembler ces règlements non pas afin qu'ils soient identiques mais simplement pour les harmoniser, ce pourrait être une tâche pour la commission d'œuvrer dans ce sens, comme je l'ai mentionné. Il s'agit d'un projet intéressant auquel il me faut réfléchir davantage. Cependant, je prends bonne note de votre préoccupation.

Je me hasarderais à dire que cette préoccupation est partagée par les États-Unis. Même si, du point de vue américain, ce devrait demeurer un détroit international, ce ne devrait pas devenir une commission internationale. Le contrôle devrait demeurer binational.

[Translation]

Senator Robichaud: I am certain that there are other nations that would like to see this passage remain a waterway where harmless navigation is allowed. They are not saying anything for the time being, and they are in fact counting on the United States, using the argument that they have a right of passage, is that not the case?

Feel free to comment. You are an academic and you are able to respond to hypothetical questions. You are not like ministers or politicians who are embarrassed when hypothetical questions are put to them.

Were we to call upon your expertise to help us prepare ourselves for defending Canada's position that these waters are internal, might you provide us with some arguments that would be defensible internationally?

[English]

Ms. Baker: It is arguable. Whether it is defensible is a different question. However, certainly the arguments could be made plausibly in an international tribunal. There are differing views on historic uses, for example, but those are not to be completely disregarded.

I think there is a reason this matter has not been settled more easily in that, were one view clearly right, then there would be perhaps more willingness to come to a resolution. I hope I have answered in good academic and vague fashion.

[Translation]

Senator Robichaud: The fact that the Inuit have for a long time inhabited this region, way before us, and that they have used the ice covering these regions as a platform for their lifestyle, for hunting and fishing: what weight might that argument have to justify that these are internal waters that should remain under Canadian control?

[English]

Ms. Baker: At this point, I will cite a book I would highly recommend to the committee members, if they are not already aware of Professor McDorman's new book *Salt Water Neighbors*. It is a wonderful book about the maritime relations between Canada and the United States.

While he does not answer that question directly, he does point to the fact that every dispute is unique, so that how historic use has been used in the past will be an indication, but not a definitive answer. Again, these arguments are certainly worth raising.

I would refer you to Professor Byers' arguments as well, and I am sorry not to know the details of certain treaty commitments that were made by Canada to the Inuit — those treaty

[Français]

Le sénateur Robichaud : Je suis certain qu'il y a d'autres nations qui souhaitent que ce passage demeure des eaux où le passage inoffensif peut avoir lieu. Ils ne disent rien actuellement et, en fait, ils se fient sur les États-Unis, utilisant l'argument qu'ils ont le droit de passage, n'est-ce pas?

Vous pouvez commenter. Vous êtes une universitaire et vous pouvez répondre à des questions hypothétiques. Ce n'est pas comme les ministres ou les politiciens qui sont gênés lorsqu'on leur pose des questions hypothétiques.

Si nous devons utiliser votre expertise pour nous préparer à défendre l'argument du Canada disant que ces eaux sont intérieures, pourriez-vous nous donner des pistes qui seraient défendables à l'échelle internationale?

[Traduction]

Mme Baker : La chose est discutable. Quant à savoir si elle est défendable, il s'agit là d'une question tout autre. Cependant, les arguments pourraient être défendus de manière tout à fait plausible devant un tribunal international. Il y a des opinions divergentes quant à certains usages historiques, par exemple, mais il ne faut pas les ignorer complètement.

Je pense qu'il y a une raison pour laquelle cette question n'a pas été plus facilement réglée en ce sens que, si un point de vue était clairement le bon, alors il y aurait peut-être une plus grande volonté d'en arriver à une résolution. J'espère avoir répondu à votre question en bonne universitaire, en maintenant suffisamment de flou.

[Français]

Le sénateur Robichaud : Le fait que les Inuits aient habité cette région depuis longtemps, bien avant nous, et qu'ils aient utilisé la glace qui recouvrait ces régions comme plate-forme dans leur mode de vie, de chasse et de pêche, quelle force cet argument peut-il avoir pour justifier que ce sont des eaux intérieures qui devraient demeurer sous le contrôle canadien?

[Traduction]

Mme Baker : À ce stade-ci, j'aimerais faire mention d'un livre que je recommanderais vivement aux membres du comité, s'ils ne le connaissent pas encore. Il s'agit du nouveau livre du professeur McDorman intitulé *Salt Water Neighbors*. C'est un merveilleux livre au sujet des relations maritimes entre le Canada et les États-Unis.

Bien que l'auteur ne réponde pas directement à cette question, il souligne le fait que chaque différend est unique, de telle sorte que l'usage historique sera une indication mais non une réponse définitive. Encore une fois, il vaut certainement la peine de soulever ces arguments.

Je vous renverrai également aux arguments du professeur Byers, et je regrette de ne pas connaître le détail de certains engagements au titre de traités intervenus entre le Canada et les

commitments, perhaps, being a stronger basis than the more amorphous historic use argument. Perhaps a combination of those two arguments would be stronger.

The Chair: We just had a notice that the bells are ringing for a vote at 7:02 p.m. It will not take us that long to get across the street, but we should be cognizant of that vote and be there for it.

Senator Adams had a brief supplementary, but Senator Campbell wanted to ask a question, too, and he has not been on.

Senator Adams: It is just a short question. I do not know what the agreement between the boundary and the water was for the Nunavut agreement. Some people at DFO, Department of Fisheries and Oceans, told us once that, as long as the ice is frozen, we can hunt, even over 12 miles. I do not know if that really is in the agreement, or whether we only have a 12-mile limit for commercial hunting.

Even if the ice up there melted, we should be able to use it for the commercial kind of fishing. Right now in Nunavut, as long as the ice is there, we can go out. As soon as the ice is gone, we can only go out to 12 miles. That is a good question for Senator Robichaud.

Senator Robichaud: I hope you did not destroy my argument.

Ms. Baker: No, I hope not.

Senator Campbell: I think of straits such as the Georgia Strait, Strait of Juan de Fuca, Strait of Belle Isle. Are these international straits in the same manner as the Strait of Gibraltar? If a ship comes into those straits, they do not have to notify Canada that they are going through there, or do they?

Ms. Baker: I would again be speaking beyond my expertise. I am not as familiar with those particular straits as I would like to be.

Senator Campbell: Gibraltar, the English Channel, Strait of Hormuz, these are international waters and yet they are very narrow but just do not have the same country on both sides. I guess that is the problem I am trying to come at. I agree with Senator Robichaud. Canadians always think of the Northwest Passage as ours.

Ms. Baker: Yes.

Senator Campbell: I am trying to come to grips with that when we have Vancouver Island and the Mainland, when we have Newfoundland and Labrador. Those are the same straits — are they international waters, and if they are not, what makes them specifically Canadian and what would then rule out the Northwest Territories?

Inuits — ces engagements conventionnels constituant peut-être une base plus solide que l'argument amorphe de l'usage historique. Peut-être qu'une combinaison de ces deux arguments serait encore plus porteuse.

Le président : On vient tout juste de nous aviser que la sonnerie nous convoque pour un vote à 19 h 2. Il ne nous faudra pas beaucoup de temps pour traverser la rue, mais il nous faut garder ce vote à l'esprit et nous rendre sur place à temps.

Le sénateur Adams avait une courte question supplémentaire, mais le sénateur Campbell souhaitait lui aussi poser une question et il n'a pas encore eu son tour.

Le sénateur Adams : C'est une très courte question. J'ignore quelle a été l'entente pour ce qui est de la frontière et de l'eau pour le Nunavut. Certains fonctionnaires du MPO, le ministère des Pêches et des Océans, nous ont un jour dit que tant et aussi longtemps que la glace est prise, nous pouvons chasser, même au-delà des 12 milles. Je ne sais pas si cela figure réellement dans l'entente ou bien si nous n'avons qu'une limite de 12 milles pour la chasse commerciale.

Même si les glaces là-haut devaient fondre, nous devrions pouvoir utiliser ce territoire pour ce genre de pêche commerciale. À l'heure actuelle, au Nunavut, tant et aussi longtemps que la glace est présente, nous pouvons sortir. Dès que la glace n'est plus, nous ne pouvons aller que jusqu'à la limite des 12 milles. C'est là une bonne question pour le sénateur Robichaud.

Le sénateur Robichaud : J'espère que vous n'avez pas démolé mon argument.

Mme Baker : J'espère que non.

Le sénateur Campbell : Je songe à des détroits comme le détroit de Georgie, le détroit de Juan de Fuca, le détroit de Belle-Isle. S'agit-il de détroits internationaux au même titre que le détroit de Gibraltar? Si un navire pénètre dans ces détroits, est-il ou non tenu d'en aviser le Canada?

Mme Baker : Encore une fois, cette question s'inscrit à l'extérieur de mon champ de compétence. Je ne connais pas aussi bien ces détroits que je le souhaiterais.

Le sénateur Campbell : Le détroit de Gibraltar, la Manche, le détroit d'Hormuz, ce sont tous là des eaux internationales et ces passages sont très étroits, mais ce n'est pas le même pays qui se trouve de part et d'autre. Je suppose que c'est là le problème auquel je veux en venir. Je suis d'accord avec le sénateur Robichaud. Les Canadiens considèrent toujours le passage du Nord-Ouest comme nous appartenant.

Mme Baker : Oui.

Le sénateur Campbell : J'essaie de faire le tri, dans le contexte où nous avons l'île de Vancouver et le Mainland britannico-colombien ou encore Terre-Neuve et le Labrador. Ce sont les mêmes détroits — s'agit-il d'eaux internationales et, dans la négative, qu'est-ce qui fait que ces eaux sont canadiennes et pourquoi alors exclurait-on de la même logique les Territoires du Nord-Ouest?

Ms. Baker: In part you would need to look on either side. Is there another country involved on the opposite side?

Senator Raine: There is Georgia Strait.

Senator Campbell: Well, A piece of it. The Strait of Juan de Fuca is Canada and the U.S. However, the Georgia Strait is Canada; it is Vancouver Island and the Mainland. Belle Isle is Newfoundland and Labrador, so it is Canada on both sides as well. What makes that different from going through the Northwest Passage where we clearly have sovereignty on the land? There is no question about that. What would make that different? I do not understand what the argument would be.

Ms. Baker: As I understand, without having the strait physically in my view, the waters on either side are Canadian waters, and that is not the case with the Northwest Passage. Eventually you are leading into internationally navigable waters.

Senator Campbell: You are doing the same thing in that. You are coming through John de Fuca, U.S.-Canada, up through the Georgia Strait. The argument is no matter where you come from, you will be coming from international waters. My only question is that I do not think there is any question about our sovereignty with regards to the islands that surround the Northwest Passage. They are Canadian. I just do not understand why the waters, therefore, would not be Canadian and why they would have to be an international strait.

Ms. Baker: To state the classic view, the usages coming from either end of the passage are open to more than one country's vessels.

Senator Robichaud: If I may ask a supplementary to that, with the disappearance of the ice, this passage is not going to be as practical because the ice will be packed against the Canadian part of the Arctic, so there will be another route. They will not have to come through the Northwest Passage.

Ms. Baker: The northern sea route is certainly viewed as a more feasible option, or one that will be available sooner.

Senator Robichaud: There, you just made our argument, or my argument.

Ms. Baker: Of course, the optimist stream for eventually just the northern route, directly across.

Senator Baker: All of the political parties in Canada proclaim that their policy to get rid of foreign fishing outside of 200 miles, and on Canada's continental shelf, can be accomplished through what they call custodial management. Have you ever heard that term, and to your knowledge does that term represent anything in law?

Ms. Baker: Nothing binding. It is a management concept and can be viewed as such.

Mme Baker : Il vous faudrait notamment regarder de part et d'autre. Y a-t-il un autre pays qui intervient de l'autre côté?

Le sénateur Raine : Il y a le détroit de Georgie.

Le sénateur Campbell : Eh bien, une partie du détroit. Le détroit de Juan de Fuca concerne le Canada et les États-Unis. Cependant, le détroit de Georgie est au Canada; il sépare l'île de Vancouver du continent. Belle-Isle est à Terre-Neuve-et-Labrador et c'est donc le Canada des deux côtés, là également. En quoi cela diffère-t-il du passage du Nord-Ouest pour lequel nous exerçons la souveraineté en ce qui concerne la terre? Il n'y a aucun doute en la matière. En quoi cela est-il différent? Je ne comprends pas quel pourrait être l'argument.

Mme Baker : D'après ce que je comprends, sans avoir en tête une image physique du détroit, les eaux de part et d'autre sont canadiennes, alors que ce n'est pas le cas avec le passage du Nord-Ouest. Vous finissez par déboucher dans des eaux navigables internationales.

Le sénateur Campbell : Vous faites la même chose dans ce cas-ci. Vous arrivez par le détroit de Juan de Fuca, qui est canado-américain, et vous remontez le détroit de Georgie. L'argument est que, peu importe d'où vous venez, vous arrivez en empruntant des eaux internationales. Ma seule question est que je ne pense pas qu'il y ait de doute quant à notre souveraineté à l'égard des îles entourant le passage du Nord-Ouest. Ces eaux sont canadiennes. Je ne comprends tout simplement pas pourquoi les eaux, en conséquence, ne seraient pas canadiennes, et pourquoi il faut absolument qu'il s'agisse d'un détroit international.

Mme Baker : Pour vous livrer la vision classique, les entrées aux deux extrémités du passage sont ouvertes aux navires de plus d'un pays.

Le sénateur Robichaud : Si vous permettez que je pose une question supplémentaire, avec la disparition des glaces, ce passage ne va plus être aussi pratique, car les glaces s'entasseront dans la partie canadienne de l'Arctique, alors il y aura une autre route. Il ne sera pas nécessaire d'emprunter le passage du Nord-Ouest.

Mme Baker : La route maritime du Nord est certainement considérée comme étant une option plus praticable, ou en tout cas elle le sera plus tôt.

Le sénateur Robichaud : Voilà : vous venez à l'instant d'exposer notre argument, ou mon argument.

Mme Baker : Bien sûr, le choix optimiste pour peut-être la seule route du Nord, directement en face.

Le sénateur Baker : Tous les partis politiques au Canada proclament que leur politique visant l'élimination de la pêche par des étrangers à l'extérieur de la zone des 200 milles, et sur le plateau continental canadien, pourra être réalisée grâce à ce qu'ils appellent une gestion de la garde des biens. Avez-vous jamais entendu ce terme, et, à votre connaissance, cela représente-t-il quelque chose en droit?

Mme Baker : Rien d'exécutoire. Il s'agit d'un concept de gestion qui peut être considéré en tant que tel.

Senator Baker: When we get to the point of applying to extend our jurisdiction over the ocean floor out to include the nose and tail of the Grand Banks and the Flemish Cap that goes before a commission, a committee made up of I think 20 people —

Ms. Baker: Twenty-one.

Senator Baker: There are 21 people on the committee. Half the people on the committee are from the very nations that we want to get rid of who are dragging the ocean floor out there. Will we not, in your estimation, have some difficulty passing something before that commission?

Ms. Baker: No.

Senator Baker: Why not?

Ms. Baker: Because it is a commission of hydrographers and geophysicists. I will not deny that there is perhaps some political interest, but it was structured specifically to have scientists and not lawyers and diplomats serving on this to avoid that problem as much as possible.

Senator Robichaud: We have a chance.

The Chair: I want to thank you, Ms. Baker, for being here. You have been very patient and full in your answers. You have helped us immeasurably understand what we are about to be looking at. We hope we encounter you again in the course of our deliberations.

Ms. Baker: Thank you for having me.

(The committee adjourned.)

Le sénateur Baker : Lorsque nous en serons arrivés au point de demander d'étendre notre compétence jusqu'au plancher océanique pour inclure le nez et la queue du Grand banc et le Cap flamand devant une commission, un comité composé, je pense, de 20 personnes...

Mme Baker : Vingt-et-une.

Le sénateur Baker : Il y a 21 personnes au comité. La moitié des membres du comité viennent des pays mêmes qui draguent le fond marin et dont nous voulons nous débarrasser. N'aurons-nous pas, selon vous, quelque difficulté à faire adopter quelque chose par cette commission?

Mme Baker : Non.

Le sénateur Baker : Pourquoi pas?

Mme Baker : Parce qu'il s'agit d'une commission d'hydrographes et de géophysiciens. Je ne nierais pas l'existence de quelque intérêt politique, mais cette commission a été structurée dans le but précis d'y faire siéger des chercheurs et non pas des avocats ou des diplomates, afin d'éviter, dans toute la mesure du possible, ce problème.

Le sénateur Robichaud : Nous avons une chance.

Le président : Je tiens à vous remercier, madame Baker, d'avoir été des nôtres. Vous avez été très patiente et exhaustive dans vos réponses. Vous nous avez été d'une aide incommensurable pour comprendre ce sur quoi nous allons nous pencher. Nous espérons avoir de nouveau l'occasion de vous rencontrer dans le cadre de nos délibérations.

Mme Baker : Merci de m'avoir reçue.

(La séance est levée.)

Senate



Sénat

CANADA

CRISIS IN THE LOBSTER FISHERY

Report of the

**Standing Senate Committee on
Fisheries and Oceans**

The Honourable Bill Rompkey, P.C.
Chair

The Honourable Ethel M. Cochrane
Deputy Chair

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 Bill 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 Senator who has participated on this study:

The Honourable Senator Eggleton, P.C.

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

CRISIS IN THE LOBSTER FISHERY

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

CONTENTS

	Page
BACKGROUND	1
LONG-TERM VIABILITY	2
THE IMMEDIATE CHALLENGE	5
RECOMMENDATIONS	6
WITNESS LIST	8

CRISIS IN THE LOBSTER FISHERY

BACKGROUND

The Atlantic lobster fishery is in severe difficulty. Markets have collapsed as a result of the global economic and financial downturn, including in the United States, where 80% of Canada's lobster exports are destined. Prices paid to fishermen at the wharf have dropped to levels not seen in two decades.

On 26 May 2009, in keeping with its order of reference, the Committee convened a panel discussion on lobster – Canada's most valuable seafood export – and heard testimony from the following participants:

- Léonard Poirier, president of the Alliance des pêcheurs professionnels du Québec (APPQ);
- Ed Frenette, executive director of the Prince Edward Island Fishermen's Association (PEIFA);
- Earle McCurdy, president of the Fish Food and Allied Workers (FFAW);
- Christian Brun, executive secretary of the Maritime Fishermen's Union (MFU); and
- Katherine Wallace, executive director of the Gulf Nova Scotia Bonafide Fishermen's Association (GNSBFA).

Approximately 10,000 licensed owner-operators and 15,000 deck hands who fish on boats less than 45 feet in length were said to be directly affected by the downturn in lobster markets.⁽¹⁾ Twenty-five thousand others are employed on shore and in processing plants throughout the four Atlantic provinces and Quebec.

Fishermen are facing a very serious cost/price squeeze. Describing the situation in his province, Ed Frenette of the PEIFA informed the Committee that shore prices had declined by 20% in 2008, dropping to as little as \$4 per pound for small-size canner lobsters ("canners") and \$5 for live lobsters ("markets"). At the same time, production costs in 2008 (e.g., bait, fuel, gear) increased by 37% over the previous five-year average. This year, the situation worsened as

⁽¹⁾ There are approximately 3,000 licensed lobster fishermen in Nova Scotia, 2,500 in Newfoundland and Labrador, 1,800 in New Brunswick, 1,500 in Prince Edward Island, and 1,000 in Quebec.

prices dropped to \$2.75 per pound for canners and to \$3.50 for markets. Processing plants have closed, he said, and independent buyers are now being eliminated.

According to Mr. Frenette, “the overall economic loss to fishermen in PEI is as much or greater than the cumulative revenue earned by the [the province’s] hog and beef industries at their peak.” Earle McCurdy of the FFAW estimated that the amount of money paid to fishermen for their catches in Newfoundland and Labrador in 2009 will be down by at least \$100 million from the previous year. The situation is no different elsewhere.

After the collapse of the Atlantic groundfish stocks in the early 1990s, lobster became a mainstay for a large number of Atlantic fish harvesters. Today, the lobster fishery is an economic cornerstone in many small rural coastal communities. For instance, and as Christian Brun of the MFU pointed out, most of the 60 or so communities along the eastern shore of New Brunswick have virtually no other economic alternatives.

LONG-TERM VIABILITY

Lobster normally represents as much as \$1 billion in export sales annually. Like other sectors of Canada’s economy, the lobster fishery needs help to get through the global recession. The January 2009 Budget did not include, however, specific measures that directly assist the lobster fishery.

The Committee’s witnesses proposed a number of possible solutions to ensure viability in the long term. Because a high proportion of its production goes to restaurants and higher-end products, the fishery is often the first to feel the effects of an economic downturn. The evidence heard by the Committee suggests that much more needs to be done, therefore, from a marketing standpoint. According to Katherine Wallace of the GNSBFA, lobster harvesters recognize the need for change in response to new market challenges such as eco-certification/labelling, but government also needs to provide assistance to effect such change.⁽²⁾

FFAW president Earle McCurdy pointed out that the low prices being paid to lobster fishermen are not being reflected in consumer prices in the United States. Middlemen

⁽²⁾ As a result of growing concerns about sustainability, “eco-labels” have become an emerging phenomenon world-wide. In the capture fisheries, the Marine Stewardship Council (MSC) is the best-known certification and eco-labelling organization.

and retailers, he said, have been taking advantage of favourable circumstances. In his view, the Atlantic industry needs to adopt a more strategic and collaborative approach to marketing.

Part of the problem is that we have no strategy whatsoever as a country. Anyone at all with a buyer's or protester's licence is completely free to go out and ruin export markets in whatever manner they see fit – to dump cheap product on the market, engage in distress selling, et cetera. ... We are not organized in how we approach the market. We go in almost begging the market to take advantage of us; that is the way we conduct ourselves. That is certainly true in our province and I do not think it is that much different in the others

The testimony of the panellists also made it very clear that there needs to be a better balance between harvesting capacity and the available resource. The Committee was informed that lobster fishermen in a number of regions are in favour of fleet rationalization, or the permanent removal of fishing licences, as a means of reducing fishing effort, rebuild stocks and improving the financial returns of the remaining fishermen, provided they are afforded a certain level of participation and protection. Over time, rationalization would allow older fishermen of the baby-boom generation to finance their retirements by selling their enterprises to others, including younger fishermen, who would have access to a more stable resource. Rationalization was described to the Committee as not only desirable, but also inevitable. Even if there were no recession, a number of fishing enterprises would still be facing difficult challenges in sustaining their operations.

At our meeting, the Committee learned that, in Prince Edward Island, federal/provincial discussions were underway to develop a plan and process that would see the permanent retirement of licences from the fishery. We were also made aware that a coalition called the Atlantic Alliance for Fisheries Renewal (AAFR) had proposed a strategy in

February 2009 to rationalize the inshore fishing fleets they represent.⁽³⁾ The core elements of the proposal include:

- the voluntary removal, over a five-year period, of up to one third of current enterprises from inshore fleets in the three regions represented by the AAFR;
- harvester organizations taking the lead in the design and implementation of restructuring, given that local circumstances vary from one Lobster Fishing Area to another;
- industry applicants being responsible for marshalling one third or more of the investment costs for rationalization plans for particular fleets; and
- a \$233 million federal government investment in a new Atlantic Inshore Fishery Renewal Fund, administered by existing federal agencies, to provide capital, credit and loan guarantees to support fleet rationalization (see Table 1).

Table 1 – Estimated Fleet Rationalization Investment Costs, AAFR

Fleet Sectors	Removal Target	Total Cost
Quebec lobster fleet	192	\$29 million
Gulf lobster fleet	1,015	\$152 million
Newfoundland and Labrador	1,352	\$169 million
Total	2,559	\$350 million

Source: AAFR, *Renewal of Atlantic Fisheries: An Action Plan for Fleet Rationalization*, 10 February 2009, Table 7, p. 19.

According to FFAW president Earle McCurdy, although fish harvesters in Newfoundland and Labrador are willing to pay for some of the costs of a rationalization program and the provincial government is prepared to contribute 30%, the federal government has yet to come to the table to enable a three-way plan. Mr. McCurdy also made a point of mentioning that while virtually every one of our competitors in the world seafood market has put significant amounts of public funds into fleet rationalization, in Canada the Minister of Fisheries and

⁽³⁾ The AAFR was initially formed by the three largest fish harvester organizations in the Atlantic region – the FFAW/CAW, the MFU and the APPQ. The GNSBFA, the Gulf Nova Scotia Fishermen’s Coalition, and the Northumberland Fishermen’s Coalition later joined the Alliance.

Oceans and the bureaucracy support the notion of voluntary “self-rationalization” to reduce the number of participants in the lobster fishery.⁽⁴⁾

The president of the APPQ, for his part, advised that if an Atlantic-wide federal provincial/assistance program for the lobster industry were to be implemented, it should offer some flexibility and not be limited to fleet rationalization. In Quebec, he said, lobster fishermen of the Magdalen Islands lean towards stabilization of the industry because tremendous efforts have already been made to reduce fishing effort.

[W]e must visualize the fact that the problem is not necessarily the same everywhere. We are not all at the same level, not of development, but of fleet restructuring. In the present context, I am in agreement with the provision of assistance for the most disadvantaged fleets, the less structured fleets, but this whole rescue plan for the industry much provide encouragement to those who are making an effort. The principle at play must be that of fairness.

The testimony of Mr. Poirier also underlined the need to establish an insurance program for the fishery similar to crop insurance for farmers.

THE IMMEDIATE CHALLENGE

Judging from what the Committee heard, the immediate challenge is to weather the current storm caused by the severe drop in lobster prices. As the president of the FFAW put it, “you have to survive the short term to participate in the long term.”

Initiatives such as federal investments in marketing, promotion and eco-labelling, while welcome and needed, are overshadowed by the more pressing problem of fishermen getting significantly less for their catches. Witnesses believed they are operating below break-even levels and asked that government intervene. The APPQ president put it this way:

⁽⁴⁾ In response to a request made by the Minister of Fisheries and Oceans in February 2006 to review the 1995 Lobster Conservation Framework, the Fisheries Resource Conservation Council released a report entitled *Sustainability Framework for Atlantic Lobster 2007* in July 2007, which supported options that involved “self-rationalization” to reduce the number of participants in the lobster fishery.

In the short term, we will certainly be needing money because none of our businesses are covering their production costs. We need money if we want to avoid bankruptcy and seeing our family or cottage-type businesses taken over by conglomerates or other such structures, which would be very harmful to the resource.

In the month of March 2009, approximately \$460,000 was spent in joint federal/provincial marketing assistance.⁽⁵⁾ On 22 May 2009, the Minister of Fisheries and Oceans announced that governments and industry would collaborate in a new Atlantic Lobster Development Council to increase domestic and international market access and support the industry in reaching the eco-certification standards necessary to increase their global markets. Although few details of the \$10 million initiative from the Community Adjustment Fund have been released,⁽⁶⁾ participants in our discussion all agreed that the initiative offers no immediate help to fishermen in these tough economic times.

At our meeting, measures to ease the lobster industry's problems were suggested, such as reducing licence and monitoring fees and taxes on fuel. Temporary relief could also be provided through the Employment Insurance (EI) program.

EI fishing benefits are paid to self-employed fishermen, and eligibility for benefits is based on earnings rather than on hours worked. A major concern in this regard is that, unless markets and lobster prices improve, thousands of vessel operators and crew members in the Atlantic region may not qualify for EI benefits. Fishermen could increase their fishing effort in order to earn as much as possible to qualify, which would put additional stress on stocks and possibly jeopardize future catches, add more product to already oversupplied markets, and build up even more inventory. The Committee was advised that otherwise viable owner-operators could be forced into bankruptcy, possibly forfeiting their homes and property, against which they may have borrowed to make ends meet.

⁽⁵⁾ The Atlantic Council of Fisheries and Aquaculture Ministers announced that nearly half a million dollars would be spent in joint funding on marketing Atlantic Canadian lobster, with Agriculture and Agri-Food Canada contributing \$328,750 and the Maritime provinces together contributing \$126,250.

⁽⁶⁾ DFO, "Canada's Economic Action Plan – Harper Government Delivers Support for the Lobster Industry," News release, 22 May 2009, <http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/npress-communique/2009/hq-ac21-eng.htm>.

To ease the current situation in coastal communities where non-fishing job opportunities typically do not exist in the best of times, let alone during a recession, witnesses urged that the federal government allow fish harvesters to qualify for EI benefits based on 2008 earnings. This would help fishermen make it to the next fishing season. Another suggestion was to extend EI fishing benefits by five weeks, which would put fishermen on the same footing as regular EI claimants in Budget 2009 in recognition of the fact that the economic recession will increase the duration of unemployment.

RECOMMENDATIONS

Recommendation 1

The Committee recommends that the Government of Canada act immediately to implement changes to the Employment Insurance program to address the problems created by low lobster prices specifically by: (a) allowing fish harvesters to qualify for EI benefits based on 2008 earnings; and (b) extending EI fishing benefits by five weeks.

Recommendation 2

The Committee recommends that the Minister of Fisheries and Oceans immediately enter into formal discussions with Atlantic fish harvester organizations and the provincial governments to develop a short-term assistance plan for the fishery.

Recommendation 3

The Committee further recommends a comprehensive plan for the lobster fishery, including voluntary fleet rationalization to reduce fishing capacity where needed. The federal government should contribute to the costs of removing lobster licences from the fishery.

WITNESS LIST

Tuesday, May 26, 2009

Alliance des pêcheurs professionnels du Québec
Prince Edward Island Fisherman's Association
Fish Food & Allied Workers
Maritime Fishermen's Union
Gulf Nova Scotia Bonafide Fishermen's
Association

Léonard Poirier, President
Ed Frenette, Executive Director
Earle McCurdy, President
Christian Brun, Executive Secretary
Katherine Wallace, Executive
Director

Senate



Sénat

CANADA

LA CRISE DANS LA PÊCHE AU HOMARD

Rapport du

**Comité sénatorial permanent
des pêches et des océans**

L'honorable Bill 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 Bill 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)

Autre sénateur ayant participé à cette étude :

L'honorable sénateur Eggleton, C.P.

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

Claude Emery, analyste

Direction des comités du Sénat :

Danielle Labonté, greffière du comité
Louise Archambeault, adjointe administrative

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le jeudi 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

LA CRISE DANS LA PÊCHE AU HOMARD

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

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
VIABILITÉ À LONG TERME	2
LE DÉFI IMMÉDIAT	5
RECOMMANDATIONS	7
LISTE DES TÉMOINS	8

LA CRISE DANS LA PÊCHE AU HOMARD

CONTEXTE

La pêche au homard de l'Atlantique connaît de graves difficultés. Les marchés se sont effondrés à cause de la crise économique et financière, notamment aux États-Unis, pays qui accapare 80 p. 100 de nos exportations de homards. Le prix payé au débarquement est tombé à un niveau que les pêcheurs n'avaient pas vu depuis 20 ans.

Le 26 mai 2009, conformément à son mandat, le Comité a convoqué un groupe de discussion sur le homard – notre produit de la mer d'exportation le plus précieux – et entendu le témoignage des participants suivants :

- Léonard Poirier, président de l'Alliance des pêcheurs professionnels du Québec (APPQ);
- Ed Frenette, directeur exécutif de la Prince Edward Island Fishermen's Association (PEIFA);
- Earle McCurdy, président de la Fish Food and Allied Workers (FFAW);
- Christian Brun, secrétaire exécutif de l'Union des pêcheurs des Maritimes (UPM);
- Katherine Wallace, directrice exécutive de la Gulf Nova Scotia Bonafide Fishermen's Association (GNSBFA).

Environ 10 000 pêcheurs exploitants titulaires de permis et 15 000 membres d'équipage pêchent à partir de homardières de moins de 14 m (45 pi de long) seraient directement touchés par le ralentissement du marché⁽¹⁾. Au total, 25 000 personnes de plus sont employées à quai et dans les usines de transformation dans les quatre provinces de l'Atlantique et au Québec.

Les pêcheurs sont étranglés entre leurs frais d'exploitation et le prix qu'ils reçoivent. Parlant de la situation à l'Île-du-Prince-Édouard, Ed Frenette de la PEIFA a dit au Comité que les prix au débarquement avaient diminué de 20 p. 100 en 2008, à aussi peu que 4 \$/lb pour les petits homards de conserve et 5 \$/lb pour les homards vivants. Au même

(¹) Il y a environ 3 000 pêcheurs de homards détenteurs permis en Nouvelle-Écosse, 2 500 à Terre-Neuve-et-Labrador, 1 800 au Nouveau-Brunswick, 1 500 à l'Île-du-Prince-Édouard et 1 000 au Québec.

moment, les coûts de production (boette, carburant, engins) avaient augmenté de 37 p. 100 par rapport à la moyenne quinquennale précédente. Cette année, la situation a empiré, le prix chutant à 2,75 \$/lb pour les homards de conserverie et à 3,50 \$/lb pour les homards vivants. Des usines de transformation ont fermé, dit-il, et les acheteurs indépendants sont décimés.

Selon M. Frenette, « au cours des deux dernières années, les pertes financières d'ensemble pour les pêcheurs de l'Île-du-Prince-Édouard atteignent [au niveau provincial], voire dépassent, les revenus cumulatifs gagnés par les industries du porc et du bœuf à leur apogée ». Earle McCurdy de la FFAW estime que la somme payée aux pêcheurs pour leurs prises à Terre-Neuve-et-Labrador sera inférieure d'au moins 100 millions de dollars par rapport à 2008. La situation n'est pas plus rose ailleurs.

Depuis l'effondrement des stocks de poisson de fond de l'Atlantique après 1990, le homard est devenu la principale source de revenu pour un beaucoup de pêcheurs de l'Atlantique. Aujourd'hui, cette pêche est la pierre angulaire de l'économie de nombreuses petites collectivités côtières. Par exemple, et comme le souligne Christian Brun de l'UPM, la plupart des quelque 60 villes et villages qui parsèment la côte est du Nouveau-Brunswick n'ont guère d'autre option économique.

VIABILITÉ À LONG TERME

Le homard vaut normalement jusqu'à 1 milliard de dollars en exportation par année. Comme d'autres secteurs de notre économie, la pêche au homard a besoin d'aide pour traverser la récession mondiale. Le Budget de janvier 2009 n'offre cependant aucune mesure précise d'aide pour la pêche au homard.

Les témoins qui ont comparu devant le comité ont proposé plusieurs solutions pour assurer la viabilité à long terme de cette pêche. La pêche est souvent le premier secteur à vivre l'impact d'un ralentissement économique parce qu'une grande partie de la production est destinée aux restaurants et aux produits haut de gamme; les témoignages entendus donnent à penser qu'il faut faire beaucoup plus en matière de marketing et de commercialisation. Selon Katherine Wallace de la GNSBFA, les pêcheurs de homards reconnaissent la nécessité du

changement pour répondre aux nouveaux défis du marché comme l'écocertification et l'étiquetage vert, mais le gouvernement doit fournir de l'aide pour permettre ces changements⁽²⁾.

⁽²⁾ Né d'une préoccupation croissante pour l'environnement, l'*écoétiquetage* ou *étiquetage vert* constitue un nouveau phénomène mondial. Pour la pêche classique, le Marine Stewardship Council (MSC) est l'organisme de certification et d'étiquetage vert le plus connu.

Earle McCurdy, président de la FFAW, souligne que le faible prix payé aux pêcheurs de homards ne répercute pas sur le prix de détail aux États-Unis. Selon lui, les intermédiaires et les détaillants profitent de circonstances favorables. À son avis, l'industrie de l'Atlantique doit adopter une approche plus stratégique et plus collaborative au marketing.

Le problème tient en partie à ce que nous n'avons aucune stratégie nationale [...] N'importe qui disposant d'un permis d'acheteur ou d'exportateur est parfaitement libre de saccager nos marchés d'exportation comme bon lui semble – en déversant des produits à bas prix sur le marché, en bradant au rabais, et cetera [...] Notre approche du marché n'est pas organisée. Nous supplions presque le marché de nous exploiter; voilà comment nous nous conduisons. C'est certainement vrai dans notre province et je ne crois pas que ce soit très différent dans les autres [...]

Les témoignages autour de la table ont montré très clairement qu'il faut aussi un meilleur équilibre entre la capacité de capture et la ressource disponible. On nous a dit que les pêcheurs de homards de plusieurs régions sont favorables à une rationalisation de la flotte, ou au retrait permanent de permis de pêche, afin de réduire l'effort de pêche, de rebâtir les stocks et d'améliorer les rendements financiers des pêcheurs qui demeurent, à condition qu'on leur accorde un certain niveau de participation et de protection. Avec le temps, la rationalisation permettrait aux pêcheurs âgés de la génération du baby-boom de financer leur retraite en vendant leur entreprise à d'autres, notamment aux jeunes, qui auraient alors accès à une ressource plus stable. La rationalisation nous a été présentée comme non seulement désirable, mais inévitable. Même sans récession, bon nombre d'entreprises de pêche auraient encore du mal à maintenir leurs opérations.

À la réunion, nous avons appris qu'à l'Île-du-Prince-Édouard, des discussions fédérales-provinciales sont en cours pour établir un plan et une procédure de retrait permanent de permis de pêche. On nous a également dit qu'une coalition appelée l'Alliance Atlantique pour le renouvellement des pêches (AARP) avait proposé une stratégie en février 2009 pour rationaliser les flottilles côtières qu'elles représentent⁽³⁾. Voici l'essentiel du projet :

⁽³⁾ L'AARP a été formée à l'origine par les trois plus grands syndicats de pêcheurs de la région de l'Atlantique : la FFAW/CAW, l'UPM et l'APPQ. La GNSBFA, la Gulf Nova Scotia Fishermen's Coalition, et la Northumberland Fishermen's Coalition ont joint l'Alliance par la suite.

- retirer volontairement, sur cinq ans, jusqu'à un tiers des entreprises actuelles des flottilles côtières dans les trois régions représentées par l'AARP;
- initiative des syndicats de concevoir et d'appliquer la restructuration, en tenant compte du contexte local des zones de pêche du homard;
- les demandeurs de l'industrie responsables du triage d'au moins un tiers des coûts d'investissement pour les plans de restructuration pour des flottes particulières;
- contribution fédérale de 233 millions de dollars dans un nouveau Fonds de renouvellement de la pêche côtière de l'Atlantique, administrée par les organismes fédéraux actuels, afin de fournir du capital, du crédit et des garanties de prêt pour la rationalisation de la flottille (voir le tableau 1).

Tableau 1 – Investissement dans la rationalisation de la flottille (estimation), AARP

Secteurs	Retraits visés	Coût total (\$)
homardiens du Québec	192	29 millions
homardier du Golfe	1 015	152 millions
Terre-Neuve-et-Labrador	1 352	169 millions
Total	2 559	350 millions

Source : AARP, *Renouvellement des pêches de l'Atlantique : Plan d'action pour la rationalisation de la flottille*, 10 février 2009, tableau 7, p. 21.

Selon Earle McCurdy, président du FFAW, les pêcheurs de Terre-Neuve-et-Labrador sont prêts à assumer une partie des coûts de la rationalisation, et le gouvernement provincial est disposé à contribuer 30 p. 100, mais le gouvernement fédéral n'a pas encore déposé un plan tripartite. M. McCurdy souligne qu'à peu près tous les pays avec lesquels le Canada et en concurrence sur le marché mondial des produits de la mer ont mis des fonds publics considérables dans la rationalisation des flottilles, alors qu'au Canada, le ministre des Pêches et des Océans et son ministère compte sur une autorationalisation volontaire pour réduire le nombre de participants à la pêche au homard⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ En réponse à une demande du ministre des Pêches et des Océans en février 2006 de revoir le Cadre de conservation du homard de 1995, le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques a fait paraître un rapport intitulé *Cadre de durabilité pour le homard de l'Atlantique 2007* en juillet 2007, qui appuie les options favorables à l'autorationalisation afin de réduire le nombre de participants dans la pêche au homard.

Le président de l'APPQ, pour sa part, demande qu'un programme fédéral d'aide pour le homard dans tout l'Atlantique offre une certaine flexibilité et ne se limite pas à la rationalisation de la flottille. Au Québec, dit-il, les pêcheurs de homards des Îles-de-la-Madeleine favorisent plutôt la stabilisation parce qu'on a déjà fait d'énormes efforts du côté de la ressource pour réduire l'effort de pêche.

[I]l faut visualiser que la problématique n'est pas nécessairement la même partout. On n'est pas rendus au même niveau, je ne dirais pas de développement, mais au même niveau de restructuration de nos flottilles. À ce moment, je suis en accord d'aider les flottilles les plus démunies, les flottilles les moins structurées, mais il faut dans tout ce plan de sauvetage de l'industrie encourager ceux qui ont fait des efforts. C'est un principe d'équité.

Le témoignage de M. Poirier souligne également la nécessité d'un programme d'assurance pour la pêche, semblable à l'assurance-récolte pour les agriculteurs.

LE DÉFI IMMÉDIAT

Le Comité estime, d'après ce qu'il a entendu, que le défi immédiat consiste à trouver comment affronter la crise actuelle causée par la chute radicale du prix du homard. Comme le dit le président du FFAW, « il faut survivre au court terme pour participer au long terme ».

Des mesures comme un investissement fédéral en marketing et commercialisation et dans l'écoétiquetage sont nécessaires et bienvenues, mais elles ne font rien pour le problème plus pressant des pêcheurs qui obtiennent beaucoup moins pour leurs prises. Les témoins estiment qu'ils fonctionnent à perte, et demandent au gouvernement d'intervenir. Voici ce que dit le président de l'APPQ :

À court terme, c'est sûr qu'on a besoin d'argent puisque l'ensemble de nos entreprises ne couvrent pas leurs coûts d'opération. On a besoin d'argent si on veut éviter la faillite et que nos entreprises qui sont de nature familiale ou artisanale ne se retrouvent pas dans les mains de conglomérat ou quelque chose du genre, ce qui serait très dommageable pour la ressource.

En mars 2009, on a dépensé environ 460 000 \$ en aide fédérale-provinciale au marketing⁽⁵⁾. Le 22 mai 2009, le ministre des Pêches et des Océans a annoncé que les gouvernements et l'industrie collaboreraient avec le nouveau Conseil de développement du homard de l'Atlantique à accroître l'accès aux marchés intérieur et étranger et appuieraient l'industrie pour répondre aux normes d'écocertification afin d'accroître leur part du marché mondial. On n'a guère de détails sur la mesure de 10 millions de dollars annoncée par le Fonds d'adaptation des collectivités⁽⁶⁾, mais les participants au débat conviennent tous que cette mesure n'offre aucune aide immédiate aux pêcheurs aux prises avec la situation économique difficile.

À notre réunion, on a suggéré des mesures pour soulager les problèmes du secteur du homard, comme diminuer les droits à acquitter pour les permis et la surveillance et les taxes sur le carburant. Une aide temporaire pourrait également provenir du programme d'assurance-emploi (A-E).

Les prestations d'assurance-emploi aux pêcheurs sont versées aux pêcheurs autonomes, et l'admissibilité est basée sur les gains plutôt que sur les heures travaillées. À cet égard, on craint fort qu'à moins d'une amélioration du marché et du prix du homard, des milliers d'exploitants de navire et de membres d'équipage de l'Atlantique ne puissent recevoir de l'A-E. Les pêcheurs pourraient accroître leur effort de pêche pour gagner le plus d'argent possible et devenir admissibles, ce qui nuirait aux stocks et risquerait de compromettre les prises futures, mettrait davantage de homards sur un marché déjà saturé et ferait encore augmenter les stocks d'invendus. On nous a dit que des propriétaires exploitants, par ailleurs rentables, pourraient être acculés à la faillite, perdant leur maison et leurs biens offerts en garantie quand ils ont emprunté pour joindre les deux bouts.

Pour alléger la situation actuelle dans les collectivités côtières où les emplois hors de la pêche n'existent normalement pas dans la meilleure des conjonctures, et encore moins durant une récession, les témoins ont exhorté le gouvernement fédéral à permettre aux pêcheurs de se qualifier pour l'A-E à partir de leurs recettes de 2008. Cela les aiderait à survivre jusqu'à

(⁵) Le conseil des ministres des Pêches et de l'Aquaculture de l'Atlantique a annoncé que près d'un demi-million de dollars serait dépensé en financement conjoint pour la commercialisation du homard canadien de l'Atlantique; Agriculture et Agroalimentaire Canada contribuera 328 750 \$ et les provinces maritimes, 126 250 \$ au total.

(⁶) MPO, « Le Plan d'action économique du Canada – Le gouvernement Harper vient en aide à l'industrie du homard », communiqué, 22 mai 2009 (<http://www.dfo-mpo.gc.ca/media/npress-communique/2009/hq-ac21-fra.htm>).

la prochaine saison de pêche. On a également suggéré de prolonger de 5 semaines les prestations de pêcheur de l'A-E, ce qui consentirait aux pêcheurs le traitement accordé aux prestataires ordinaires dans le Budget 2009, en reconnaissance du fait que la récession allongera la durée du chômage.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada apporte immédiatement des changements au programme d'assurance-emploi pour alléger les problèmes créés par le prix déprimé du homard, et que, à ce titre, il : a) autorise le calcul de l'admissibilité des pêcheurs à des prestations d'assurance-emploi en fonction de leurs revenus de 2008; et b) prolonge de cinq semaines la durée des prestations de pêcheur versées au titre de l'assurance-emploi.

Recommandation 2

Le Comité recommande que le ministre des Pêches et des Océans entame immédiatement des discussions officielles avec les groupes de pêcheurs de l'Atlantique et les provinces pour établir un plan d'aide à court terme pour l'industrie.

Recommandation 3

Le Comité recommande en outre un plan complet pour la pêche au homard, avec rationalisation volontaire de la flottille pour réduire la capacité de pêche là où elle est requise. Le gouvernement fédéral devrait injecter des fonds dans le retrait des permis de pêche au homard.

LISTE DES TÉMOINS

Le mardi 26 mai 2009	
Alliance des pêcheurs professionnels du Québec	Léonard Poirier, président Ed Frenette, directeur exécutif
Prince Edward Island Fisherman's Association	Earle McCurdy, président
Fish Food & Allied Workers	Christian Brun, secrétaire exécutif
Union des pêcheurs des Maritimes	Katherine Wallace, directrice exécutive
Gulf Nova Scotia Bonafide Fishermen's Association	



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

WITNESS

Tuesday, June 16, 2009

Vermont Law School:

Betsy Baker, Associate Professor.

TÉMOIN

Le mardi 16 juin 2009

Vermont Law School :

Betsy Baker, professeure agrégée.