



PÊCHES MARINES DU NUNAVUT : QUOTAS ET PORTS

Rapport du

Comité sénatorial permanent
des Pêches et des Océans

L'honorable William Rompkey, C.P.
président

L'honorable Ethel M. Cochrane
vice-présidente

Juin 2009

This report is also available in English

.....

Disponible sur l'intranet Parlementaire
www.parl.gc.ca

(Travaux des comités — Sénat — Rapports)
40^e Parlement — 2^e Session

MEMBRES

L'honorable William Rompkey, C.P., *président*

L'honorable Ethel M. Cochrane, *vice-présidente*

et

Les honorables sénateurs :

Willie Adams

Joan Cook

James Cowan

Elizabeth Hubley

Janis G. Johnson

Michael L. MacDonald

Fabian Manning

Nancy Greene Raine

Fernand Robichaud, C.P.

Charlie Watt

Membres d'office du comité :

Les honorables sénateurs

James Cowan (ou Claudette Tardif)

Marjory LeBreton, C.P. (ou Gerald J. Comeau)

Autres sénateurs ayant participé à cette étude :

Les honorables sénateurs Baker, Campbell, Comeau, Eyton, Gill, Gustafson et Meighen.

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

Claude Emery, analyste

Direction des comités du Sénat :

Danielle Labonté, greffière du comité

Louise Archambeault, adjointe administrative

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le jeudi 12 mars 2009 :

Avec la permission du Sénat,

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

Que le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans soit autorisé à examiner, afin d'en faire rapport, les questions relatives au cadre stratégique actuel et en évolution, du gouvernement fédéral pour la gestion des pêches et des océans du Canada;

Que les documents reçus, les témoignages entendus et les travaux accomplis par le comité à ce sujet depuis le début de la première session de la trente-neuvième législature soient renvoyés au comité;

Que le comité fasse de temps à autre rapport au Sénat, mais au plus tard le 30 juin 2010, et qu'il conserve, jusqu'au 31 décembre 2010, tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

PÊCHES MARINES DU NUNAVUT : QUOTAS ET PORTS

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

TABLE DES MATIÈRES

	Page
ACRONYMES	i
PRÉFACE	ii
LISTE DES RECOMMANDATIONS	iv
AVANT-PROPOS	vi
INTRODUCTION	1
APERÇU DES PÊCHES MARINES COMMERCIALES	4
LA NOUVELLE POLITIQUE D'ATTRIBUTION DU CGRFN	13
SUJETS ET THÈMES PRINCIPAUX	17
A. La pêche communautaire	17
B. L'infrastructure portuaire	20
C. Part des ressources contigües du Nunavut	29
D. Recherche scientifique et surveillance	35
CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS	40
LISTE DES TÉMOINS	46
ANNEXES	
ANNEXE 1 – Description du cadre de gestion des pêches et de L'ARTN	50
ANNEXE 2 – Principes guidant la politique d'attribution du CGRFN pour les pêches maritimes commerciales au Nunavut	53

ACRONYMES

ACEE – Agence canadienne d'évaluation environnementale

ACT – Association de chasseurs et de trappeurs

ARTN – Accord sur les revendications territoriales du Nunavut

BFC – Baffin Fisheries Coalition

CCP – Comité consultatif des pêches

CGRFN – Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut

GCC – Garde côtière canadienne

ITK – Inuit Tapiriit Kanatami

MPO – Ministère des Pêches et des Océans

NTI – Nunavut Tunngavik Incorporated

NTK – Nunavuummi Tasiuarjuamiuguqatigiit Katutjiqatigiingit

OCT – Organisation de chasseurs et de trappeurs

OPANO – Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest

ORRF – Organisation régionale des ressources fauniques

PCEA – Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones

PE – Protocole d'entente

QC – Qikiqtaaluk Corporation

RN – Région du Nunavut

SCTM – Services de communication et de trafic maritimes

TAC – Total autorisé des captures

ZPC – Zone de pêche à la crevette

PRÉFACE

Le 21 novembre 2007, le Sénat du Canada a autorisé le Comité sénatorial permanent des pêches et des océans (le Comité) à étudier le cadre fédéral actuel et futur de gestion des pêches et des océans, et à faire rapport à ce sujet. Une motion a également été adoptée, qui renvoie au Comité actuel les documents et les témoignages recueillis aux audiences tenues durant la session précédente.

En mai et juin 2007, le Comité avait entendu les témoins suivants à Ottawa :

- le ministère du Développement économique et des Transports du Nunavut, l'organisme territorial alors chargé des pêches et du développement économique* ;
- le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, principal outil de gestion des ressources fauniques, dont le poisson;
- la Nunavut Tunngavik Incorporated, l'organisation inuite qui représente les Inuits pour toutes les fins relatives à l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut;
- le ministère des Pêches et des Océans, l'organisme du gouvernement fédéral chargé de gérer les ressources marines.

À compter du 6 décembre 2007, et conformément à son mandat, le Comité a tenu des audiences publiques à Ottawa pour mieux comprendre le sujet. Un rapport provisoire, *La Garde côtière dans l'Arctique canadien*, fondé sur les témoignages recueillis à Ottawa entre le 5 février et le 15 mai 2008, a été déposé le 23 juin 2008. Le point de vue des résidents du Nord devait être toutefois entendu et pris en considération.

Pendant la première semaine de juin 2008, le Comité s'est rendu au Nunavut où se pratique la pêche commerciale au flétan et à la crevette du Nord dans les mers nordiques du Canada. Des audiences publiques ont eu lieu à Iqaluit le 2 juin et à Pangnirtung le 5 juin. Ces deux réunions se sont conclues par des séances à micro ouvert permettant d'entendre l'opinion du public.

Lors de ce voyage, les membres du Comité ont également entendu le personnel de la Garde côtière canadienne et celui des Services de communication et de trafic maritimes à Iqaluit. Ils ont rencontré des représentants des localités de Resolute Bay, Arctic Bay, Pond Inlet

* Le ministère de l'Environnement du Nunavut est l'organisme territorial présentement chargé des pêches.

et Qikiqtarjuaq, en plus de visiter le port de Nanisivik, qui accueillera un poste de ravitaillement des Forces canadiennes en 2010.

La compétence des interprètes a permis au Comité de travailler en anglais, en français et en inuktitut pendant tout son séjour au Nunavut. Le Comité s'est intéressé tout particulièrement aux sujets suivant : le rôle de la Garde côtière canadienne, la pêche commerciale maritime au Nunavut, la souveraineté et le changement climatique.

Les travaux du Comité ont été considérablement retardés suite à la dissolution de la 39e législature en septembre 2008 et la tenue d'élections générales le 14 octobre, et suite à la dissolution de la 40e législature en décembre 2008.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 :

Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'élaborer et de mettre en œuvre, en collaboration avec le gouvernement du Nunavut, le plan de développement des infrastructures portuaires recommandé par le Comité de travail sur les ports MPO-Nunavut, dans le *Rapport sur les ports pour petits bateaux au Nunavut* publié en 2005. (Voir pages 20-29 et 42-43.)

Recommandation 2 :

Le Comité recommande au ministère des Pêches et des Océans de continuer d'accorder au Nunavut 100 p. 100 de l'allocation de flétan noir dans la division 0A de l'OPANO. (Voir pages 4-5 et 44.)

Recommandation 3 :

Le Comité recommande au ministère des Pêches et des Océans de maintenir, dans la division 0B de l'OPANO, sa politique voulant qu'aucun nouveau quota de flétan noir ne soit accordé à des gens de l'extérieur du Nunavut, tant que ce territoire n'aura pas un accès à ses ressources marines contiguës comparable aux niveaux d'accès dont jouissent les autres territoires et les provinces sur leurs côtes, le cas échéant. (Voir pages 29-35 et 44.)

Recommandation 4 :

Le Comité recommande au ministre des Pêches et des Océans d'adopter une politique accordant aux gens du Nunavut la préférence pour l'achat, à un prix concurrentiel, les quotas de pêche dans les eaux contiguës de ce territoire qui sont transférés ou vendus. (Voir pages 31-32 et 44.)

Recommandation 5 :

Le Comité recommande l'application du principe général voulant que le savoir traditionnel des Inuits, ou qaujimajatuqangit inuit, soit considéré comme un complément indispensable de la recherche scientifique et soit toujours pleinement pris en considération lorsque des décisions sont prises concernant les pêches. (Voir pages 37-38 et 44.)

Recommandation 6 :

Au sujet du projet Eastmain-1-A et dérivation Rupert, le Comité recommande au ministre des Pêches et des Océans d'indiquer quand et comment sera mis en œuvre le programme de recherche et de surveillance décrit en 2006 par la Commission fédérale d'examen, dans sa recommandation 34. (Voir pages 38-40 et 44.)

Recommandation 7 :

Le Comité recommande au ministère des Pêches et des Océans d'augmenter considérablement son financement de la recherche exploratoire dans les eaux contigües du Nunavut et s'engage à financer un programme de recherche pluriannuel sur plusieurs espèces. (Voir pages 35-37, 41 et 44.)

Recommandation 8 :

Le Comité recommande au ministère des Pêches et des Océans d'évaluer les répercussions de tout le trafic maritime sur les baleines et d'élaborer, de concert avec le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, des mesures de protection, telles que l'établissement de zones d'interdiction des navires pendant certaines périodes de l'année. (Voir pages 37 et 45.)

AVANT-PROPOS

Au Nunavut, la pêche communautaire aux petits bateaux offre un grand potentiel. Les Nunavummiut s'intéressent beaucoup à la recherche des stocks encore inconnus près de leurs villages, en vue de leur pêche commerciale. L'expansion des pêches durables dans le Nord devrait être poursuivie avec plus de vigueur, non seulement pour profiter des nouvelles occasions et générer des retombées économiques et sociales bien nécessaires, mais également pour exercer notre souveraineté et notre juridiction. Une recherche halieutique constante s'impose donc, pour permettre d'identifier et de mettre en valeur de nouvelles possibilités de pêche, ainsi que pour gérer et pour soutenir les ressources maritimes à long terme.

Fait important à noter, le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut a révisé son cadre d'allocation des quotas de pêche commerciale pour le rendre plus objectif, juste, transparent et responsable, et pour réaliser un équilibre entre les pêches côtière (aux petits bateaux) et hauturière. Le Nunavut semble avoir progressé dans les dossiers qu'il contrôle, mais on ne peut pas en dire autant du ministère des Pêches et des Océans (MPO).

Les Nunavummiut sont des gens de la mer, qui dépendent de ses ressources. Pourtant, malgré ce lien à la mer, le Nunavut est le seul territoire ou province dépourvu de ports pour petits bateaux, alors que ces ports sont si présents dans les autres régions pour servir la pêche commerciale et les autres activités maritimes. L'investissement public dans les infrastructures portuaires est urgent afin de permettre au territoire de rattraper le reste du Canada et de renforcer sa pêche, en particulier le secteur aux petits bateaux.

Ailleurs au Canada, le MPO entretient environ 1 000 ports de pêche. Il n'y en a aucun au Nunavut, si on excepte le port pour petits bateaux promis au village de Pangnirtung après trois ans dans le Budget fédéral de février 2008; pourtant, un comité de travail conjoint Pêches et des Océans–Nunavut avait établi dès novembre 2005 que sept collectivités avaient besoin d'un port pour faciliter les pêches commerciales et appuyer d'autres intérêts régionaux.

Au Nunavut, le Comité a entendu beaucoup d'insatisfaction et de frustration au sujet de la part territoriale des ressources halieutiques qui se trouvent dans les mers contigües. Le « principe de contigüité » veut qu'un accès prioritaire soit généralement donné aux intervenants situés le plus près de la ressource. La part du Nunavut pour le flétan de 0B (27,3 p. 100) n'a pas changé depuis la fin des années 1990 et l'accès territoire à la crevette est fixé à 31,45 p. 100. Les gens du Nunavut considèrent leur allocation comme excessivement modeste et injuste comparée à celle des autres régions du Canada. Le Comité est d'accord : la part accordée au Nunavut dans

les stocks de pêche contigus devrait être comparable à celle dont profitent les provinces dans les pêcheries de l'Atlantique, soit entre 80 à 95 p. 100 du poisson vivant dans les eaux contiguës.

Nous avons apprécié l'hospitalité extraordinaire des gens du Nunavut. Nous sommes allés dans ce territoire pour les écouter. Le Comité a été impressionné par l'enthousiasme manifesté par les participants à nos études, et nous considérons que leurs voix doivent absolument être entendues. Nous espérons que notre rapport contribuera à cela.

William Rompkey, C.P., président du Comité

PÊCHES MARINES DU NUNAVUT : QUOTAS ET PORTS

INTRODUCTION

Les gens qui habitent le Nord représentent la dimension humaine de la souveraineté du Canada dans l’Arctique. Le Nunavut doit relever des défis considérables pour promouvoir son développement économique et social, une des quatre priorités de la Stratégie pour le Nord. Les pêches commerciales offrent une des meilleures possibilités de croissance et d’indépendance économiques.

Les Nunavummiut voient dans le développement économique un aspect essentiel de la souveraineté canadienne dans l’Arctique. L’honorable Olayuk Akesuk, ministre de l’Environnement du Nunavut, affirme par exemple qu’il faut créer plus d’emplois dans le secteur des pêches pour les habitants du Nord, afin d’assurer une présence durable du Canada dans la région⁽¹⁾. John Amagoalik, souvent appelé « le père du Nunavut », compare la situation de nombreuses collectivités du Nunavut à celle du Tiers-Monde⁽²⁾.

John Merritt, conseiller principal en politiques de l’Inuit Tapiriit Kanatami (ITK)⁽³⁾, a souligné dans sa présentation que la souveraineté canadienne dans l’Arctique n’est pas fonction uniquement des démarches et des activités militaires et diplomatiques canadiennes, mais également de l’efficacité de nos politiques sociales. Un point de vue similaire est exprimé dans *Une vision nordique : Un Nord puissant dans un Canada meilleur*, un document paru en 2007, et portant la signature des premiers ministres des trois territoires, qui affirme que l’expression la plus puissante de la souveraineté est l’établissement de communautés prospères et viables dans le Nord⁽⁴⁾.

Cependant, les résultats du dernier recensement indiquent encore un écart socio-économique considérable entre les Inuits et le reste du Canada.

⁽¹⁾ L’hon. Olayuk Akesuk, ministre de l’Environnement du Nunavut, *Témoignages*, 2 juin 2008.

⁽²⁾ John Amagoalik, *Témoignages*, 2 juin 2008.

⁽³⁾ L’ITK est la voix nationale des Inuits du Canada et représente ceux qui vivent au Nunatsiavut (Labrador), au Nunavik (Nouveau-Québec), au Nunavut et dans la région d’Inuvialuit dans les Territoires du Nord-Ouest.

⁽⁴⁾ « Les trois premiers ministres territoriaux présentent leur vision commune du Nord canadien », communiqué de presse, 26 mai 2007, <http://www.anorthernvision.ca/french/index.html>.

Les indices de bien-être des Inuits sont bien en deçà de la norme canadienne.

Ainsi, 31 p. 100 des Inuits du Canada vivaient dans des logements surpeuplés en 2006⁽⁵⁾, contre 3 p. 100 seulement au sein de la population non autochtone canadienne. L'espérance de vie des Inuit est évaluée à 63 ans pour les hommes et à 72 ans pour les femmes, contre 77 ans et 82 ans respectivement dans la population canadienne totale⁽⁶⁾. Un aspect particulièrement frappant de la population inuite (qui connaît la croissance la plus rapide au pays), c'est la jeunesse de cette population : en 2006, l'âge médian était 22 ans, contre 40 ans dans la population non autochtone. Le coût de la vie dans le Nord est le plus élevé de toute l'Amérique du Nord⁽⁷⁾. Les taux de chômage et de sous-emploi accentuent une foule de problèmes sociaux.

Au Nunavut, le plus gros employeur est l'État, mais le gouvernement territorial n'a aucun contrôle sur les redevances provenant des ressources⁽⁸⁾ et l'économie est largement tributaire des dépenses publiques financées à l'aide des transferts du fédéral⁽⁹⁾. L'isolement de la région, ses localités peu peuplées et les conditions rigoureuses du climat et du milieu naturel limitent les possibilités économiques du Nunavut. Le transport maritime n'est disponible qu'une partie de l'année et son coût élevé ajoute à la cherté du carburant et des matériaux. Le territoire couvre 1,9 million de km², soit un cinquième de la superficie terrestre du Canada. Il n'y a pas de routes entre les collectivités, dispersées le long de la côte de l'océan Arctique, de la baie d'Hudson et de l'Atlantique-Nord. La nourriture et la plupart des biens de consommation arrivent par avion, ce qui ajoute beaucoup au coût de la vie.

En 2003, la *Stratégie pour le développement économique du Nunavut* concluait que, sur le plan économique, le Nunavut accusait du retard par rapport aux autres provinces et territoires. Au moment d'établir une orientation et des priorités stratégiques générales pour les dix années suivantes, les 5 principes suivants ont été acceptés par plus de 25 groupes du territoire :

⁽⁵⁾ Le taux est de 39 p. 100 au Nunavut et de 49 p. 100 au Nunavik.

⁽⁶⁾ Statistique Canada, *Peuples autochtones du Canada en 2006 : Inuits, Métis et Premières nations, Recensement de 2006*, n^o de catalogue 97-558-XIF.

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

⁽⁸⁾ Le 5 septembre 2008, le gouvernement du Nunavut, NTI, et le gouvernement du Canada ont signé un protocole de négociation du transfert des responsabilités au gouvernement du Nunavut. Le protocole définit la marche à suivre pour négocier le transfert, du gouvernement fédéral au gouvernement territorial, des responsabilités pour les terres et les ressources. AINC, « Notes pour le discours : L'honorable Chuck Strahl, C.P., député, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien et interlocuteur fédéral auprès des Métis et des Indiens non inscrits à l'occasion de la signature du protocole de négociation du transfert des responsabilités au gouvernement du Nunavut », 5 septembre 2008, <http://www.ainc-inac.gc.ca/ai/mr/spch/2008/sept05-fra.asp>.

⁽⁹⁾ Les salariés de l'État représentent environ 30 p. 100 de la main-d'œuvre, alors que la moyenne est de 6 p. 100 au Canada. Le gouvernement du Nunavut, ministère des Finances, *Budget 2008 : documents supplémentaires*, 20 février 2008, p. 8.

- intégrité culturelle : protéger les relations et les valeurs fondamentales qui découlent du qaujimajatuqangit inuit [savoir traditionnel inuit];
- détermination et réalisme : reconnaître les limites du Nunavut et miser sur ses forces;
- contrôle communautaire : placer le contrôle du développement économique entre les mains des membres de la collectivité;
- coopération et coordination : intégrer les activités de développement économique aux efforts communautaires dans les domaines du bien-être, de l'apprentissage et de la gouvernance communautaires;
- viabilité : bâtir des économies durables pour les générations futures⁽¹⁰⁾.

La stratégie de développement, souvent mentionnée dans nos réunions, fait de la pêche commerciale un des principaux secteurs à développer et un vecteur de l'économie du Nunavut de demain. Plusieurs défis et obstacles limitent cependant la capacité du territoire de réaliser son plein potentiel. À ce sujet, plusieurs études et consultations ont été réalisées depuis que la Stratégie a été rendue publique en 2003 et depuis que le Comité a examiné les pêches au Nunavut en 2003-2004⁽¹¹⁾, qui se sont soldées notamment par ce qui suit :

- la Stratégie sur les pêches du Nunavut de mars 2005 (*Nunavut Fisheries Strategy*), un guide territorial pour le développement du secteur halieutique publié en mai 2005 par le gouvernement du Nunavut et Nunavut Tunngavik Incorporated (NTI)⁽¹²⁾, à la suite de consultations entreprises à l'hiver 2004⁽¹³⁾;
- le *Rapport sur les ports pour petits bateaux au Nunavut* de novembre 2005, établi par un comité de travail MPO-Nunavut, qui appuyait la demande faite par le gouvernement du Nunavut pour l'aménagement d'infrastructures de port de pêche dans sept collectivités;

⁽¹⁰⁾ *Stratégie de développement économique du Nunavut*, juin 2003, p. vi-vii.

⁽¹¹⁾ Comité sénatorial permanent des pêches et des océans, *Les pêches au Nunavut : Allocations de quotas et retombées économiques*, avril 2004, www.parl.gc.ca/37/3/parlbus/commbus/senate/com-f/fish-f/rep-f/01apr04-f.pdf.

⁽¹²⁾ La mission du NTI est de favoriser le bien-être économique, social et culturel des Inuits par la mise en œuvre de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut.

⁽¹³⁾ La stratégie énonce six grands objectifs : sciences et conservation; capacité organisationnelle et gouvernance; accès et allocations; développement et formation de la main-d'œuvre et du marché; infrastructures; financement et création de revenu.

- l'examen de l'organisation et du rendement de la pêche hauturière au Nunavut de 2006 (*Organizational and Performance Review of Nunavut's Offshore Fishing Industry*), un examen indépendant commandé par le gouvernement du Nunavut pour faciliter l'élaboration de politiques et programmes, la planification stratégique et les décisions d'investissement⁽¹⁴⁾;
- la nouvelle politique d'attribution pour la pêche marine commerciale du Nunavut (*Allocation Policy for Nunavut's Commercial Marine Fisheries*) établie par le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut (CGRFN), en collaboration avec le gouvernement du Nunavut et des intervenants de l'industrie, qui est mise en œuvre actuellement.

APERÇU DES PÊCHES MARINES COMMERCIALES

Les ressources de la mer ont toujours joué un grand rôle dans le régime alimentaire traditionnel des Inuits, mais la pêche commerciale est une activité relativement récente. Les Nunavummiut ont cependant acquis beaucoup d'expérience et veulent vraiment participer à la pêche, qui s'est beaucoup développée ces dernières années.

Deux espèces sont exploitées : le flétan noir (ou flétan du Groenland) et la crevette nordique (ou crevette rose). La valeur des crevettes débarquées au Nunavut était d'environ 2,9 millions de dollars en 2005; pour le flétan, les captures ont atteint une valeur de 35,2 millions de dollars en 2006, en hausse de près de 50 p. 100 sur l'année précédente, grâce à l'augmentation des quotas et à la vigueur des marchés⁽¹⁵⁾.

Dans la division 0A – la moitié nord de la sous-zone 0 de l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO) (voir la carte 1) – les quotas de pêche au flétan ont crû rapidement ces dernières années. De 1996 à 2000, la pêche exploratoire permettait des captures pouvant atteindre jusqu'à 300 tonnes. Durant cette période, le plan de pêche du MPO prévoyait que 50 p. 100 de la hausse du total autorisé des captures (TAC) de flétan dans la sous-zone 0 irait aux pêcheurs du Nunavut. En août 2000, le ministre des Pêches et des Océans a annoncé que la pêche serait gérée séparément en 2001, et que le Nunavut recevrait tout le quota de la division 0A. Le quota de la pêche exploratoire a été fixé à 3 500 tonnes en 2001; il a grimpé à 4 000 tonnes en 2002 et à 4 400 tonnes de 2003 à 2005.

⁽¹⁴⁾ Cet examen reprend les grands éléments proposés dans le rapport de 2004 du Comité sénatorial portant sur *Les pêches au Nunavut*. Michael d'Eça, conseiller juridique, CGRFN, *Témoignages*, 10 mai 2007.

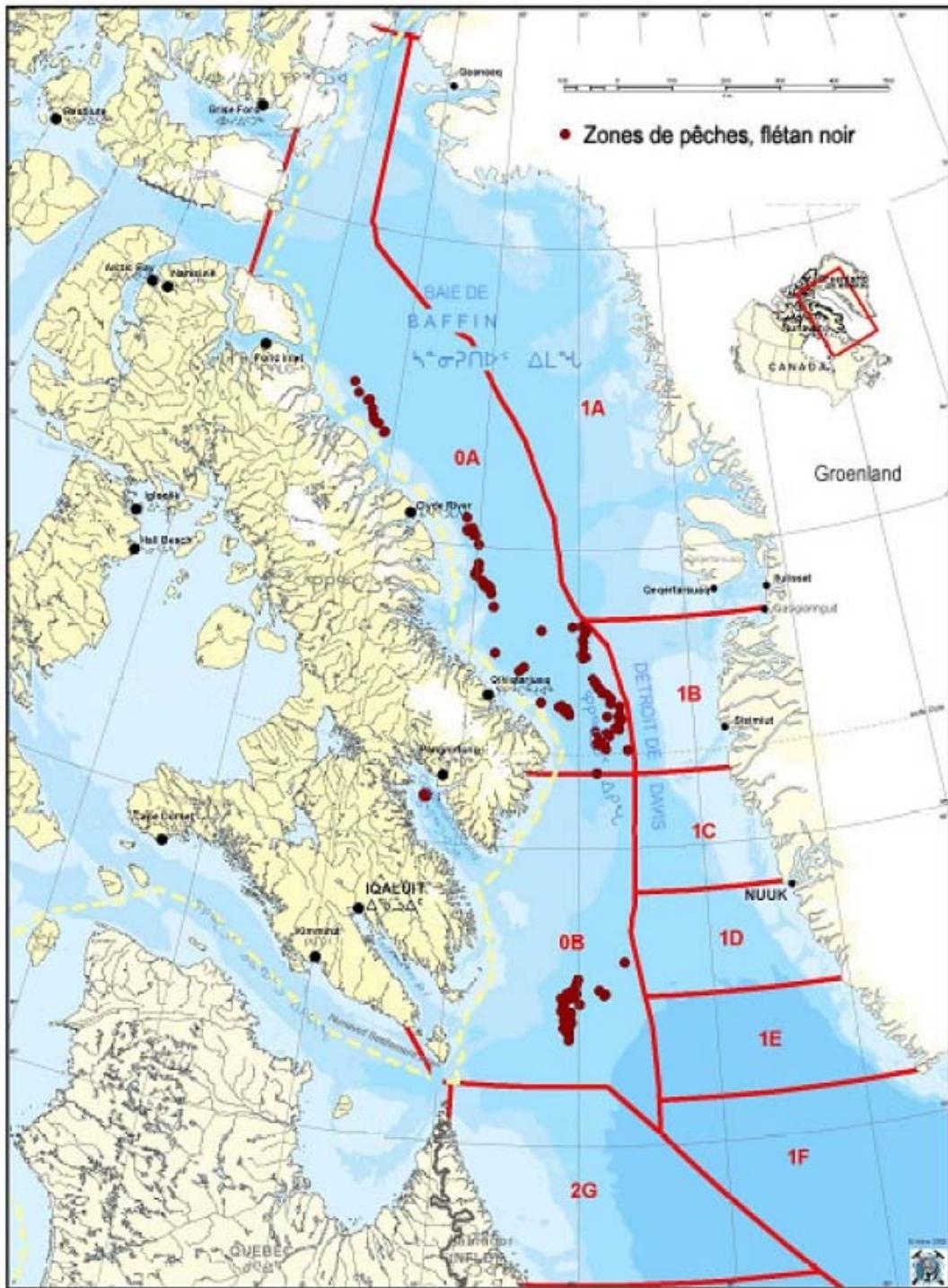
⁽¹⁵⁾ Ministère des Finances du Nunavut, *Budget 2007, Fiscal and Economic Outlook*, mars 2007, p. A10. Les données sur les pêches au Nunavut ne sont pas faciles à obtenir.

Pour 2006, le Conseil scientifique de l'OPANO recommandait une hausse de 5 000 tonnes des prises admissibles régionales (dans les divisions 0A, 1A hauturière et 1B de l'OPANO). En vertu d'un accord de partage à 50 p. 100 avec le Groenland, le Canada reçoit la moitié du quota global recommandé de 13 000 tonnes, soit 6 500 tonnes.

Dans la division 0B – au sud de la division 0A, dans le détroit de Davis – la pêche au flétan se pratique depuis plus longtemps, elle est plus rentable et la saison est plus longue que dans la division 0A. Avant la fin des années 1990, à l'exception d'une petite pêche côtière à la palangre sur la glace dans la baie de Cumberland et de la pêche exploratoire, presque toutes les prises s'effectuaient dans la division 0B. Aujourd'hui, le quota canadien de 5 500 tonnes est partagé entre les pêcheurs du Nunavut et ceux des provinces de l'Atlantique⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁶⁾ Un quota côtier distinct de 500 tonnes a été établi dans la baie de Cumberland en décembre 2004 (pêche communautaire de Pangnirtung).

Carte 1 – Sous-zone 0, divisions 0A et 0B de l'OPANO



Nota : Les points indiquent les positions des bateaux de pêche au flétan noir en 2002.

Source : Bureau géoscientifique Canada–Nunavut, Iqaluit, octobre 2002.

En 2008, les quotas individuels de flétan et de crevette étaient alloués à plusieurs entreprises du Nunavut, comme l'indique le tableau 2.

Tableau 2 – Quotas de pêche au flétan et à la crevette au Nunavut en 2008

Demandeur	0A flétan noir Commercial	0B flétan noir Commercial	Zone de la baie Cumberland – flétan noir de la RN Exploratoire	ZPC 1 Crevette Commercial	ZPC 2 Crevette Commercial	ZPC 1 Crevette Exploratoire	ZPC 3 Crevette Exploratoire	ZPC 2, 3 ou 4 Crevette Exploratoire
	(RN) À l'intérieur de la mer territoriale de 12 milles							
	Tonnes métriques	Tonnes métriques	Tonnes métriques	Tonnes métriques	Tonnes métriques	Tonnes métriques		
Baffin Fisheries Coalition	4 700			2 421		2 000	500	
Cumberland Sound Fisheries	500	750		1 000	600			
OCT de Nattivak	700	330			100			
OCT de Mittimatalik		45			150			
OCT de Clyde River		45			150			
Qikiqtaaluk Corporation	500	285						
Quliruaq Corp. (OCT d'Amarok)					350			360
OCT de Mayukalik		45			150			150
OCT de Pangnirtung			500					
Kabva Marine Ltd					125			
Aqviq Marine Ltd.					125			
6237631 Nunavut Ltd.				150				
Jencor Fisheries				150				
Développement côtier	100							
Total	6 500	1 500	500	3 721	1 750	2 000	500	500

Nota : ZPC = Zone de pêche à la crevette; RN = Région du Nunavut.

Source : Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, 2008.

Historiquement, parce que le Nunavut était dépourvu d'infrastructures de base, notamment d'une flottille de pêche et de ports, les ententes d'affrètement conclues avec des navires canadiens et étrangers étaient la seule méthode de pêche et le seul moyen permettant aux détenteurs de quotas d'obtenir des retombées économiques⁽¹⁷⁾. Les quotas étaient vendus à d'autres en échange de redevances et de postes de membre d'équipage. Afin de développer une capacité de pêche au flétan, le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut (principal outil de gestion des ressources fauniques, dont le poisson) a décidé en 2001 d'allouer tout le quota de la division 0A à la Baffin Fisheries Coalition (BFC), une organisation sans but lucratif constituée sous le régime fédéral, créée elle aussi en 2001. Les premiers membres de la BFC comprenaient des organisations de chasseurs et de trappeurs (OCT) et d'autres organisations inuites qui avaient participé à la pêche à la crevette et au flétan noir au Nunavut.

En 2003, la BFC a créé la Niqitaq Fisheries Limited, une filiale à part entière et à but lucratif dotée d'un statut inuit, afin d'acquérir et d'exploiter des bateaux de pêche. Les redevances ont permis à la BFC d'acheter deux gros navires-usines frigorifiques, l'*Inuksuk I* et l'*OujukoaK*. Avec près de deux millions de dollars d'actifs, la BFC détient des intérêts majoritaires dans ces bateaux⁽¹⁸⁾. Niqitaq et des coentrepreneurs étrangers sont propriétaires de ces deux bateaux, qui ont été enregistrés au Canada (voir la figure 1)⁽¹⁹⁾.

Les objectifs déclarés de la BFC sont le développement de la pêche hauturière au flétan et la maximisation des retombées pour les Nunavummiut. Chaque année, 600 000 \$ de dividendes seraient versés aux organisations membres de la BFC, pour un total de 2,4 millions de dollars depuis 2001⁽²⁰⁾.

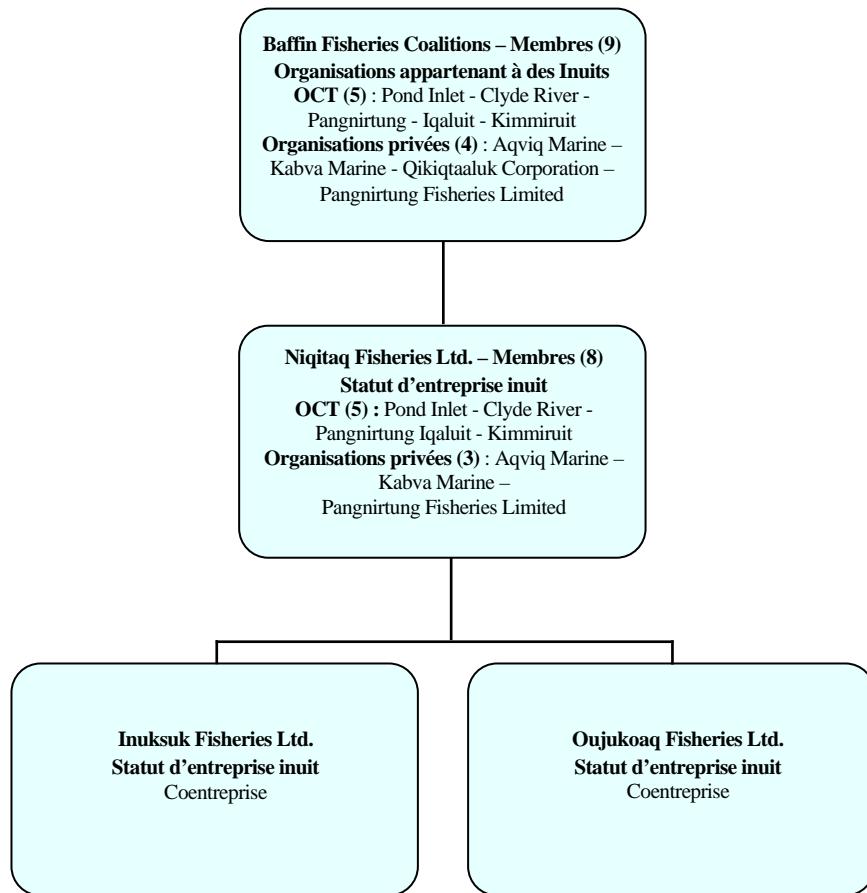
⁽¹⁷⁾ Aucun bateau étranger ne pêche dans les eaux du Nunavut depuis 2004. Tous les bateaux de pêche à cet endroit arborent le drapeau canadien et, soit qu'ils sont la propriété de particuliers ou d'entreprises du Nunavut, ou qu'ils ont été affrétés par eux.

⁽¹⁸⁾ BFC, mémoire présenté au Comité, 5 juin 2008.

⁽¹⁹⁾ Voir aussi le site Web de la BFC : http://www.bfcoalition.ca/english/org_charts.asp.

⁽²⁰⁾ Johnny Mike, directeur, Baffin Fisheries Coalition, *Témoignages*, 5 juin 2008.

Figure 1 – BFC et Niqitaq Fisheries Ltd., organigramme général



Source : BFC, mémoire présenté au Comité, juin 2008.

Au sujet de cette pêche hauturière au Nunavut⁽²¹⁾, le gouvernement fédéral a confirmé en mars 2005 un financement triennal de 3,2 millions de dollars dans le cadre du Partenariat pour les compétences et l'emploi des Autochtones (PCEA), afin d'accroître les compétences, les possibilités d'emploi et la participation des Inuits à la pêche hauturière⁽²²⁾.

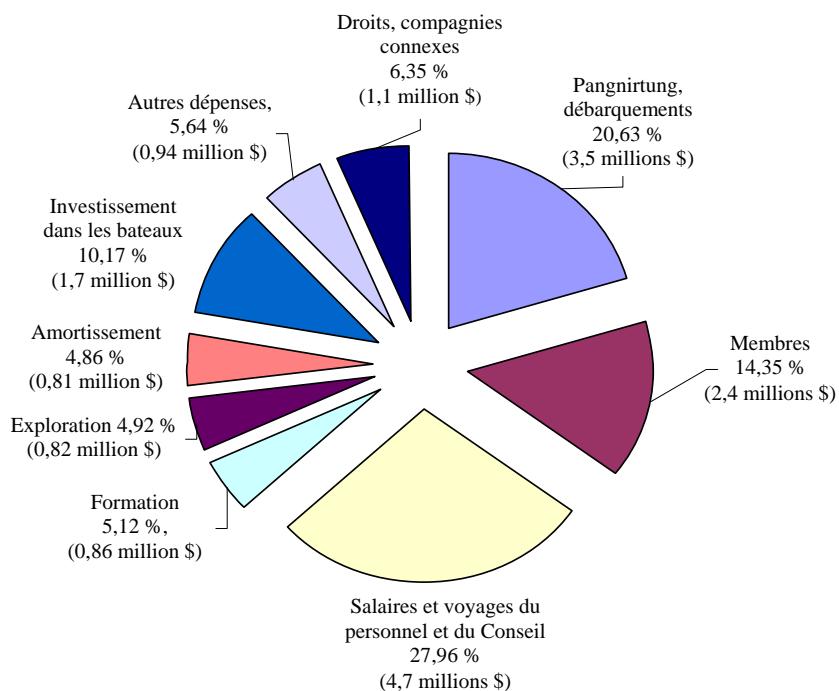
⁽²¹⁾ Dans la région de l'Atlantique, est défini comme un bateau « hauturier » tout bateau de pêche faisant plus de 100 pieds (30,5 m) de longueur.

⁽²²⁾ Le PCEA est un programme national visant à permettre aux Autochtones d'acquérir les compétences nécessaires pour participer à des projets au Canada dans des secteurs comme l'exploitation minière dans le Nord, le pétrole et le gaz, la foresterie et l'hydroélectricité.

Grâce aux fonds obtenus de l'État et de l'industrie, le Consortium de formation dans le domaine de la grande pêche au Nunavut a disposé d'un budget total d'environ 5,4 millions de dollars sur quatre ans⁽²³⁾.

Johnny Mike, directeur de la BFC, a indiqué que la coalition avait consacré 860 000 \$ à la formation depuis 2001 (voir la figure 2). L'étape suivante de la formation, selon M. Mike, aurait pour but de faire progresser les Inuits de la cale des bateaux-usines à des postes de techniciens et de gestionnaires.

Figure 2 – Distribution des revenus de la BFC, 2001-2007



Source : BFC, mémoire présenté au Comité, juin 2008.

⁽²³⁾ Le Consortium de formation dans le domaine de la grande pêche au Nunavut est un partenariat formé de la BFC, de NTI, de la Kakivak Association, de l'Association des chasseurs et des trappeurs, des ministères de l'Environnement et de l'Éducation du Nunavut et du Nunavut Arctic College, Ressources humaines et Développement des compétences Canada et AINC étant partenaires d'office. Ressources humaines et Développement des compétences Canada, « Le gouvernement du Canada annonce le versement de fonds pour le développement des compétences et de l'emploi dans le domaine de la grande pêche au Nunavut », communiqué de presse, 22 mars 2005. Le Consortium reçoit des fonds du gouvernement du Nunavut, de la BFC, de la Kakivak Association et d'Affaires indiennes et du Nord Canada. Les OCT du Nunavut lui apportent un appui non financier. Consortium de formation dans le domaine de la grande pêche au Nunavut, *Rapport annuel 2007-2008*, p. 4.

En mai 2004, la Nattivak Hunters and Trappers Association de Qikiqtarjuaq a secoué le monde de la pêche au Nunavut en se retirant de la BFC. En 2005, l'OCT⁽²⁴⁾ a formé la Masiliit Corporation, une entreprise inuite à but lucratif, pour organiser une pêche communautaire sur de petits bateaux. La Masiliit a exercé des pressions pour obtenir une part du flétan dans la division 0A et, en juin 2006, elle s'est vue octroyer 700 des 2 500 tonnes supplémentaires accordées dans la division 0A. La compagnie utilise des petits bateaux côtiers à engins fixes (de moins de 100 pieds) pendant l'été.

En 2005, la Qikiqtaaluk Corporation (QC, l'organe de développement économique de l'organisation régionale inuite de l'île de Baffin) a acquis un intérêt majoritaire de 51 p. 100 dans la Qikiqtaaluk Fisheries Corporation (QFC) et le chalutier usine frigorifique *Saputi*, avec l'option d'acheter le reste de l'entreprise plus tard⁽²⁵⁾.

Comme le territoire manque d'installations portuaires, la plupart des prises de flétan sont déchargées au Groenland. Une petite partie des prises hauturières est transformée à l'usine de Pangnirtung, que le Comité a visitée en juin 2008. Construite en 1994 et propriété de la Société de développement du Nunavut (une société d'État du Nunavut qui détient 51 p. 100 des actions avec droit de vote) et de la Cumberland Sound Fisheries (une entreprise inuite détenant le reste des actions avec droit de vote), Pangnirtung Fisheries Ltd. est la seule usine terrestre de transformation du poisson de mer au Nunavut. Elle achète et transforme de l'omble arctique (10 tonnes, prises localement) et du flétan (300 à 400 tonnes par an) pêché surtout par la BFC et congelé en mer⁽²⁶⁾. Le flétan local capturé sous la glace est également transformé en hiver (environ 40 tonnes, selon les conditions de glace)⁽²⁷⁾.

L'usine de Pangnirtung a connu des difficultés financières ces dernières années, mais elle se rapprocherait chaque année du seuil de rentabilité⁽²⁸⁾. Des gains de productivité ont été réalisés grâce à l'achat d'une fileuse automatique. Le Comité a appris que jusqu'à 30 personnes du coin travaillent huit mois par an environ à la transformation du flétan hauturier. La production, vendue surtout en Europe et en Asie, est exportée par avion-cargo. Joopa Gowduapik, président du conseil de la Cumberland Sound Fisheries, a dit au Comité qu'on cherche à garder l'usine en opération pour créer de l'emploi dans la communauté.

⁽²⁴⁾ Les OCT sont aussi connues comme des « associations », ou ACT.

⁽²⁵⁾ Qikiqtaaluk Corporation, communiqué de presse, 3 novembre 2005, <http://www.qcorp.ca/Press%20Release%20Saputi%20Nov%203%2005.pdf>.

⁽²⁶⁾ Selon la BFC, celle-ci aurait fourni près de 2 000 tonnes de flétan à l'usine depuis 2001, au coût direct pour elle de 3,5 millions de dollars.

⁽²⁷⁾ Don Cunningham, gérant général, Pangnirtung Fisheries Ltd., *Témoignages*, 5 juin 2008.

⁽²⁸⁾ *Ibid.*

L’usine de Pangnirtung doit cependant transformer plus de flétan, selon Don Cunningham, directeur de l’usine. On espère qu’une pêche d’été se développera dans la baie de Cumberland, où le quota annuel est établi à 500 tonnes. Le problème, c’est qu’il faut trouver le poisson et des bateaux de pêche en été. Comme l’a expliqué M. Cunningham :

Les petits bateaux que notre communauté possède ne peuvent pas pêcher en mer, aux profondeurs où nous pensons que le flétan se trouve, où nous croyons qu’il se réfugie l’été. Il nous faut de plus gros bateaux, mais ce doit être des bateaux que les membres de la communauté ou les pêcheurs locaux peuvent acheter pour qu’ils puissent leur appartenir un jour et qu’ils puissent pêcher eux-mêmes. C’est l’objectif de l’usine de transformation du poisson. Nous ne voulons pas nous occuper de la pêche; nous voulons acheter du poisson aux pêcheurs.

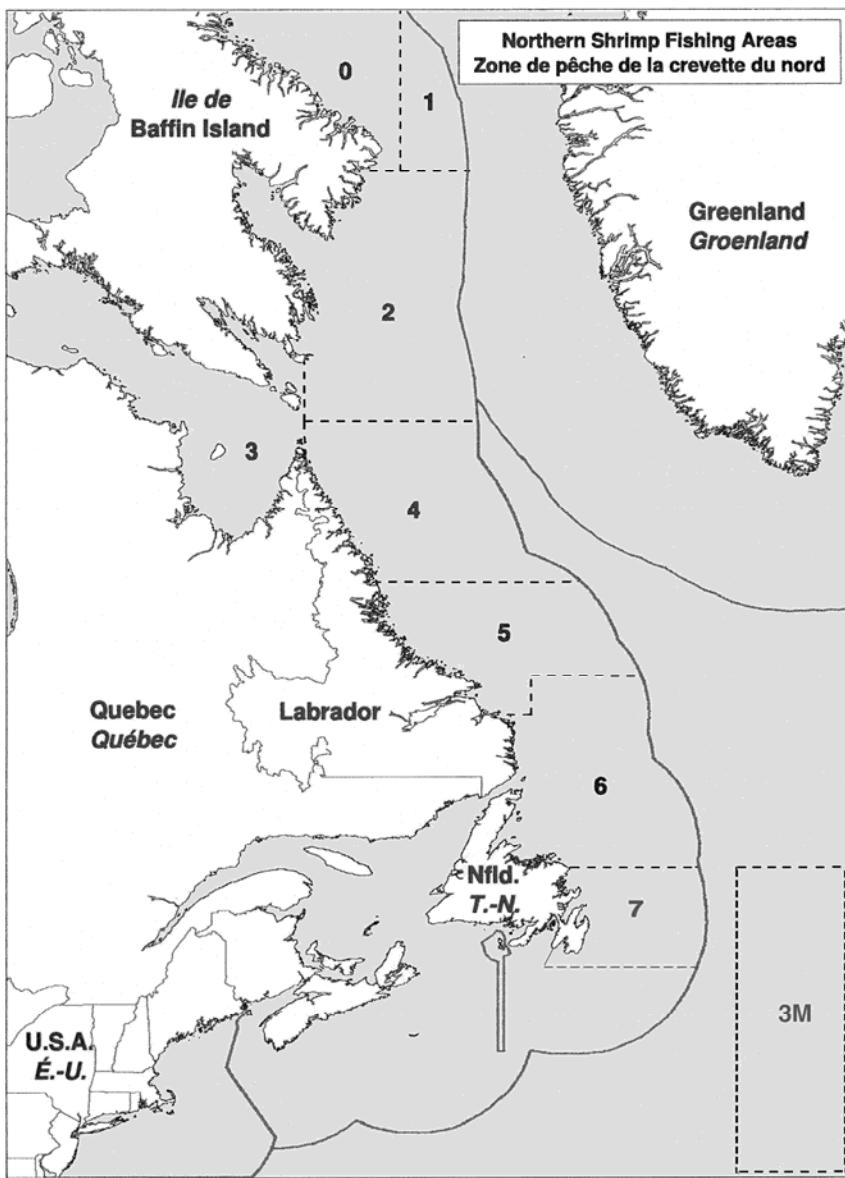
En ce qui concerne la crevette, l’autre grande espèce commerciale de la région, les Nunavummiut participent activement à la pêche hauturière depuis les années 1980. Le Nunavut s’est vu accorder 31 p. 100 de la crevette admissible au nord du Québec et du Labrador dans les zones de pêche à la crevette nordique (ZPC) 0, 1, 2 et 3 (voir la carte 2)⁽²⁹⁾. Les quotas sont détenus par plusieurs OCT ainsi que par la BFC⁽³⁰⁾, et les prises sont congelées à bord des bateaux. Le Comité a appris qu’une bonne partie du total autorisé des captures reste au fond de la mer parce que les coûts de la pêche sont élevés et que le marché est déprimé. Les débarquements ont diminué de 4 017 tonnes en 2006 à 2 666 tonnes en 2007⁽³¹⁾. M. Mike a dit que l’allocation de crevette de la BFC dans les ZPC 1 et 2 ne valait rien et ne pouvait être mise à profit à cause du temps de voyage et du coût élevé de la pêche dans ces zones nordiques.

⁽²⁹⁾ K. Burt Hunt, directeur régional, Gestion des pêches et d’aquaculture, Région du Centre et de l’Arctique, MPO, *Témoignages*, 1^{er} mai 2008.

⁽³⁰⁾ La Qikiqtaaluk Corporation détient 1,5 permis à quotas individuels sur les 17 permis de ce genre délivrés par le MPO dans une région qui va de la baie de Baffin au nord (ZPC 0) jusqu’à l’est de Terre-Neuve au sud (ZPC 7).

⁽³¹⁾ Gouvernement du Nunavut, ministère des Finances, *Budget 2008 : documents supplémentaires*, 20 février 2008, p. 9.

Carte 2 – Zones de pêche à la crevette nordique



Source : Ministère des Pêches et des Océans.

LA NOUVELLE POLITIQUE D'ATTRIBUTION DU CGRFN

La demande de quotas de pêche dans les eaux contiguës au Nunavut est supérieure à la quantité de ressources disponibles. Les décisions visant à déterminer qui a accès aux ressources halieutiques de propriété commune du Canada, et dans quelle mesure, ont des conséquences directes et spectaculaires sur la vie et le revenu des particuliers, des entreprises, des collectivités et de régions entières. La politique d'attribution du Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut sur les allocations commerciales de poisson de mer a subi des modifications importantes depuis le dernier rapport du Comité des pêches, en 2004.

La pêche commerciale au large de la côte est de l'île de Baffin se pratique surtout dans les zones où le gouvernement fédéral assume la principale responsabilité de la gestion. En vertu de la politique actuelle, même si l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (ARTN) ne comporte aucune exigence en ce sens, le gouvernement fédéral et le CGRFN ont convenu que c'est ce dernier qui assume la responsabilité d'allouer la part de quotas commerciaux (voir aussi l'annexe 1 – Description du cadre de gestion des pêches et de l'ARTN)⁽³²⁾. Cet arrangement, avons-nous appris, est conforme à la politique du MPO selon laquelle les décisions relatives à la gestion de pêches particulières devraient être prises normalement par les personnes qui gravitent le plus près possible autour de ces pêches. En gros, le CGRFN recommande au ministre des Pêches et des Océans à qui allouer les quotas commerciaux, selon les critères qu'il a lui-même fixés.

Dans le rapport qu'il a publié en 2004⁽³³⁾, le Comité était largement en faveur de la politique du MPO d'accorder au Nunavut 100 p. 100 de l'allocation canadienne de flétan dans la division 0A (que le territoire reçoit encore), mais il se réjouissait moins de la décision du CGRFN de le confier en entier à la BFC. La décision du CGRFN interdisait aux pêcheurs individuels, aux coentreprises et aux communautés inuites de participer directement à la pêche⁽³⁴⁾.

La Stratégie sur les pêches du Nunavut de 2005 proposait des examens de l'accès et de l'allocation afin d'assurer la cohérence entre les politiques du MPO et celles du CGRFN, ainsi qu'avec la vision générale de la Stratégie. Le guide du développement réussi de la pêche au Nunavut prévoyait un processus ouvert et transparent de prise de décisions à l'interne sur l'accès et les allocations, afin que les quotas soient utilisés d'une manière responsable qui profite à l'ensemble du territoire⁽³⁵⁾. L'année suivante, en 2006 donc, le document intitulé *Organizational and Performance Review of Nunavut's Offshore Fishing Industry* renfermait un certain nombre de propositions visant à accroître la transparence⁽³⁶⁾.

⁽³²⁾ Le MPO délivre un permis de pêche au poisson de fond au Nunavut et c'est le CGRFN qui en est le détenteur en fiducie.

⁽³³⁾ Comité sénatorial permanent des pêches, *Les pêches au Nunavut : Allocations de quotas et retombées économiques*, avril 2004.

⁽³⁴⁾ Des réserves ont été exprimées en 2003-2004 au Comité au sujet de la direction et du contrôle de la coalition, qui rivalisait avec certaines de ses propres organisations membres inuites pour les quotas. Certaines collectivités souhaitaient développer leurs activités de pêche et de transformation du poisson indépendamment de la BFC, laquelle parlait en leur nom.

⁽³⁵⁾ Gouvernement du Nunavut et Nunavut Tunngavik Incorporated, *Nunavut Fisheries Strategy*, 2005, p. 31.

⁽³⁶⁾ Il y était notamment recommandé que les groupes souhaitant obtenir des quotas soient tenus de présenter des plans d'affaires détaillés à un comité consultatif sur les pêches du Nunavut chargé d'examiner et d'approuver les demandes, y compris les plans de gouvernance montrant comment les entreprises proposent de rendre des comptes à leurs actionnaires ou à leurs membres. On y proposait également que les rapports annuels et la communication de renseignements au CGRFN soient obligatoires, y compris les renseignements sur la propriété, les noms des personnes-ressources et les états financiers. *Organizational and Performance Review of Nunavut's Offshore Fishing Industry*, 2006, p. 49-50.

De vastes consultations ont été entreprises dans le but d’élaborer la politique révisée du CGRFN, qui, dit-on, recevait l’aval de l’industrie, de Nunavut Tunngavik Incorporated, du gouvernement du Nunavut, du ministère des Pêches et des Océans et des diverses organisations de chasseurs et de trappeurs⁽³⁷⁾. Le nouveau cadre stratégique vise à atteindre l’objectif général suivant : « favoriser l’application d’une démarche concertée, professionnelle et diversifiée pour une mise en valeur écosystémique des ressources halieutiques, tout en continuant de respecter les principes de conservation, de compter sur un réinvestissement dans la pêche par les pêcheurs du Nunavut et d’assurer une répartition élargie des retombées tangibles aux Nunavummiut ». La politique du CGRFN vise donc à encourager :

- la conservation des ressources marines commerciales et non commerciales, et la protection des habitants marins au moyen du développement durable et de l’adhésion au principe de précaution;
- l’atteinte d’un équilibre entre les entreprises communautaires de pêche côtière et les coopératives de pêche hauturière, qui sont toutes la propriété des Nunavummiut et qui sont gérées professionnellement par eux;
- le réinvestissement d’une somme substantielle provenant de l’une des plus précieuses ressources de propriété commune;
- la création de richesses, d’emplois et de possibilités de formation et d’instruction pour les Nunavummiut⁽³⁸⁾.

Michael d’Eça, conseiller juridique du CGRFN, a fourni au Comité une description détaillée du nouveau cadre stratégique du Conseil, dont voici quelques éléments clés :

- la création d’un Comité consultatif des pêches (CCP) chargé de conseiller le CGRFN dans la formulation de recommandations et de décisions objectives, équitables et transparentes au sujet de la répartition des ressources halieutiques;
- l’attribution d’une portion du quota total de flétan à une pêche côtière expérimentale, afin d’encourager l’essor des pêches côtières;

⁽³⁷⁾ Michael d’Eça, *Témoignages*, 2 juin 2008. Une première consultation publique a eu lieu les 29 et 30 novembre 2006 à Iqaluit. On a alors étudié diverses ébauches de politique, avant d’inviter les intervenants à présenter des observations supplémentaires par écrit. Une autre réunion publique de deux jours a été tenue les 12 et 13 juin 2007 et la version définitive proposée de la politique a été présentée aux membres du CGRFN à leur réunion régulière de décembre 2007, qui l’ont approuvée.

⁽³⁸⁾ *Allocation Policy of the Nunavut Wildlife Management Board for Commercial Marine Fisheries*, Objectif de la politique d’allocation du CGRFN, 11 décembre 2007.

- le recours à un système de points insistant sur la capacité d'opération et la gouvernance, les avantages pour les Nunavummiut et la participation inuite, pour décider des allocations;
- la présentation, par chaque demandeur d'allocation, d'un plan d'affaires détaillé, d'un plan de gouvernance et d'un plan des retombées économiques;
- au terme de chaque saison de pêche, la présentation par chaque entreprise d'un rapport de fin d'année détaillant les activités menées durant l'année, notamment la mesure dans laquelle l'entreprise a respecté ou non son plan d'affaires, son plan de gouvernance et son plan de retombées économiques;
- la réduction ou le retrait des allocations attribuées aux entreprises qui n'ont pas respecté leurs plans ou produit les rapports demandés;
- les attributions, conseils, recommandations et décisions reposant sur les plans d'affaires, les plans de gouvernance, les plans de retombées économiques et les rapports de fin d'année, ainsi que sur des critères de contiguïté, de besoin économique et de dépendance économique historique.

Formé de cinq membres, soit deux représentants du gouvernement du Nunavut, deux représentants de NTI et un autre membre nommé par le CGRFN⁽³⁹⁾, le Comité consultatif des pêches devra dorénavant examiner et évaluer les plans d'affaires, de gouvernance, de retombées économiques et d'intendance que les demandeurs de quota sont tenus de fournir, de même que les rapports annuels exigés des détenteurs de quota. Il devra aussi donner des conseils sur les allocations et sur d'autres sujets, tels que les besoins de confidentialité (par exemple, l'information qui devrait ou non être jugée confidentielle). Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres du CCP devront agir de manière indépendante et impartiale et servir l'intérêt public, et non celui des organisations qui les ont nommés au Comité⁽⁴⁰⁾.

L'annexe 2 énumère les 9 principes qui doivent guider le CGRFN dans ses allocations de ressources halieutiques marines à l'intérieur et à l'extérieur de la région Région du Nunavut (RN).

⁽³⁹⁾ NTI et le gouvernement du Nunavut nomment chacun un spécialiste de l'industrie de même qu'un Qaujimanilik (une personne ayant la réputation, parmi les Inuits, d'avoir une connaissance approfondie des questions essentielles au succès de la pêche).

⁽⁴⁰⁾ *Allocation Policy of the Nunavut Wildlife Management Board for Commercial Marine Fisheries*, annexe A, mandat du Comité consultatif sur les pêches du Nunavut. La politique ne s'applique pas à la pêche non commerciale de poissons d'eau douce ou anadromes comme l'omble chevalier.

Selon la nouvelle politique d’attribution, le critère de propriété inuite recueille plus de points que le parrainage, la propriété exclusive d’une organisation régionale des ressources fauniques ou d’OCT multiples obtenant les plus hauts pointages. Selon M. d’Eça, l’objectif est d’étendre au plus grand nombre les avantages concrets découlant de la pêche, en accord avec l’objectif général de la politique. Compte tenu du fait que les pêches sont une ressource de propriété commune, et afin d’en garantir une gestion transparente et responsable et d’en tirer le maximum d’avantages, le CGRFN rendra publics les renseignements suivants :

- l’avis du CCP au CGRFN sur les allocations et leur justification;
- l’avis du CGRFN sur les allocations, ses recommandations, ses décisions et les raisons fournies au ministre des Pêches et des Océans;
- les plans de gouvernance, d’affaires, de retombées et d’intendance des demandeurs ayant obtenu des allocations de pêche commerciale en mer;
- les rapports annuels présentés par les entreprises de pêche sur leurs activités de pêche commerciale en mer⁽⁴¹⁾.

En juin 2008, le CGRFN a diffusé un appel de demandes de contingents de pêche pour l’année contingente 2009. Le 11 février 2009, POC a communiqué ses recommandations finales sur les allocations au CGRFN, et celui-ci a fait connaître ses décisions et recommandations au ministre des Pêches et des Océans le 23 février 2009. Au moment de la rédaction de notre rapport, tout le monde attendait les décisions du ministre.

SUJETS ET THÈMES PRINCIPAUX

A. La pêche communautaire

La pêche est une source d’emplois indispensable dans les collectivités du Nunavut, où le taux de chômage et le coût de la vie sont plus élevés que dans le reste du pays et où la population, la plus jeune au Canada, ne cesse de croître. Les membres du Comité ont été

⁽⁴¹⁾ *Allocation Policy of the Nunavut Wildlife Management Board for Commercial Marine Fisheries, Transparence et divulgation*, 11 décembre 2007. Le CGRFN a aussi dressé une liste des renseignements commerciaux devant être considérés comme étant strictement confidentiels. Le critère de non-divulgation est le suivant : « s’il s’agit de renseignements de nature commerciale portant sur des questions financières, scientifiques, techniques ou de relations publiques, ou encore d’un secret commercial », et « si leur divulgation pourrait raisonnablement être cause d’un préjudice important » [traduction].

encouragés d'apprendre que la politique révisée du CGRFN examine et favorise le développement de la pêche côtière, c'est-à-dire la pêche à l'intérieur de la limite de 12 milles au large de la Région du Nunavut et à bord de bateaux de moins de 100 pieds, au moyen des attributions de quotas⁽⁴²⁾.

La Stratégie sur les pêches du Nunavut de 2005 décrit une structure organisationnelle pour l'industrie de la pêche du Nunavut qui établit un équilibre entre le développement communautaire de la pêche côtière et les partenariats stratégiques pour la pêche hauturière. Comme d'autres participants à nos réunions, l'honorable Patterk Netser, ministre du Développement économique et des Transports du Nunavut, est d'avis que la pêche côtière favorisera la croissance économique des petites localités du territoire et permettra aux Nunavummiut de conserver des liens familiaux et culturels solides. Le Conference Board du Canada a bien expliqué, en 2001, les valeurs qui sous-tendent le développement économique du Nunavut, à savoir :

- une approche collective du développement socioéconomique, y compris l'intime conviction que les avantages économiques doivent être partagés entre toutes les collectivités;
- la recherche d'une plus grande indépendance, y compris des pouvoirs de décision politique et économique accrus pour les Inuits en ce qui concerne le Nunavut et son environnement;
- le qaujimajatuqangit inuit, c'est-à-dire la reconnaissance de la valeur du savoir inuit et son intégration à d'autres bases de connaissances, dans un régime où le consensus et la consultation sont les moyens de prédilection pour la prise de décisions;
- le développement économique axé principalement sur la communauté, en raison du fort attachement de celle-ci à ses racines locales;
- le fait que l'économie de subsistance est un aspect important du mode de vie, rien ne permettant de supposer que les gens accordent une valeur moindre aux activités de subsistance qu'à l'économie salariée; et
- le développement durable, c'est-à-dire que les gens accordent une importance égale au développement du capital humain et au développement du capital naturel⁽⁴³⁾.

⁽⁴²⁾ En 2004, le Comité s'est prononcé résolument en faveur des pêches côtières pratiquées au moyen de petits bateaux qui permettraient aux collectivités du Nunavut de profiter plus pleinement de leurs ressources contiguës. Dans le contexte du Nunavut, les membres du Comité voyaient une possibilité réelle de développer une pêche en harmonie avec les valeurs, la culture et le mode de vie du Nord.

⁽⁴³⁾ Conference Board du Canada, *Perspective économique du Nunavut : examen de l'économie du Nunavut*, mai 2001, p. 57, mentionné dans le rapport d'avril 2004 du Comité sénatorial des pêches et des océans intitulé *Les pêches au Nunavut : Allocations de quotas et retombées économiques*.

La Nattivak Hunters and Trappers Association de Qikiqtarjuaq, on l'a vu précédemment, s'est retirée de la BFC en mai 2004 en raison d'un désaccord à propos de l'orientation et des pratiques de la coalition⁽⁴⁴⁾. Elle a créé la Masiliit Corporation pour développer la pêche communautaire et mis en œuvre un plan en vue de se donner les moyens de récolter le quota de pêche qui lui était alloué dans la division 0B à l'aide de bateaux à engins fixes de moins de 100 pieds durant les mois d'été, et aussi d'avoir accès au poisson dans la division 0A⁽⁴⁵⁾. La Masiliit Corporation est en voie d'acquérir du financement pour l'achat de ces actifs⁽⁴⁶⁾.

À *Resolute Bay*, situé en bordure de la route la plus directe et la plus profonde du Passage du Nord-Ouest (par le détroit de M'Clure, le golfe du vicomte de Melville, le détroit de Barrow et le détroit de Lancaster), le Comité a appris que les associations des chasseurs et de trappeurs de Grise Fiord, Resolute Bay et Arctic Bay, des petites collectivités où l'on ne pratiquait pas jusqu'alors la pêche hauturière au flétan à des fins commerciales, ont conclu un accord avec l'ACT de Nattivak dans le but de former une nouvelle coalition invitée appelée l'Alliance des pêches arctique. Selon le protocole d'entente (PE) de cinq ans signé le 11 mars 2008, l'objectif premier de l'Alliance consiste à obtenir l'accès à des quotas de pêche côtière et hauturière, comme moyen de développement communautaire à long terme⁽⁴⁷⁾. On voudrait acquérir des quotas de pêche hauturière au flétan noir dans les divisions 0A et 0B pour la saison de pêche 2009 et les saisons suivantes.

D'après ce que le Comité a appris, l'Alliance répond aux divers critères et conditions établis dans la nouvelle politique d'attribution des quotas de la CGRFN (qui favorise les demandeurs représentant plusieurs OCT) et elle a rassemblé une flottille pour récolter le

⁽⁴⁴⁾ En avril 2004, le Comité a fait état d'un net consensus au Nunavut à propos du fait que l'emploi était le principal objectif du développement de la pêche au flétan noir dans la division 0A, mais que l'accord était moins évident concernant l'échéancier pour la réalisation de cet objectif, ou la vision de la BFC au sujet du développement de la pêche au Nunavut, qui reposait à l'époque sur l'achat d'un chalutier-usine réfrigéré.

⁽⁴⁵⁾ L'entreprise a notamment conclu un accord avec des pêcheurs du sud du Canada pour pouvoir récolter son quota de flétan de 160 tonnes dans la division 0B, en plus d'obtenir une option d'achat sur les bateaux et les permis de ces pêcheurs. *Organizational Performance Review of Nunavut's Offshore Fishing Industry*, 2006, p. 40.

⁽⁴⁶⁾ Protocole d'entente entre les associations des chasseurs et trappeurs d'Arctic Bay, de Grise Fiord, de Qikiqtarjuaq et de Resolute Bay, au Nunavut, en vue de la formation de l'Alliance des pêches arctique, 11 mars 2008.

⁽⁴⁷⁾ *Ibid.*

quota de flétan noir qu'elle espère obtenir, sauf qu'elle aurait besoin de fonds du gouvernement du Nunavut à cette étape de son développement. L'Alliance prévoyait créer des fiducies communautaires pour chacun de ses membres, afin de financer des projets de développement social et économique.

Le flétan noir se pêche en haute mer, mais aussi plus près des côtes, dans les eaux profondes des fjords. La conduite de projets de pêche exploratoire et expérimentale du flétan noir et d'autres espèces émergentes a suscité beaucoup d'intérêt parmi les participants à nos réunions⁽⁴⁸⁾. On a appris que le ministère du Développement économique du Nunavut⁽⁴⁹⁾ a financé des pêches expérimentales et que des pêches côtières exploratoires ont été effectuées à l'aide des recettes en redevances de la BFC.

La nouvelle politique du CGRFN accorde aussi initialement, à l'intérieur du rayon de 12 milles de la Région du Nunavut, une récolte totale autorisée de flétan noir de 100 tonnes annuellement pour encourager le développement. Il s'agit là d'une mesure qui, nous a-t-on expliqué, pourrait mener à la création de zones de pêche économiques exclusives. Pour favoriser la croissance de la pêche communautaire pratiquée à bord de petits bateaux, le CGRFN a aussi décidé d'accorder une allocation annuelle initiale de 400 tonnes de flétan noir dans la division 0A aux bateaux de moins de 100 pieds de long⁽⁵⁰⁾.

Même si la pêche côtière locale offre d'excellentes perspectives, presque tous les témoins entendus par le Comité ont indiqué que le manque d'infrastructures portuaires constituait un obstacle de taille à son développement.

B. L'infrastructure portuaire

Les Nunavummiut sont un peuple maritime pour qui la mer et ses ressources sont indispensables. Les 26 localités du Nunavut ont accès à la mer, le long du littoral considérable du territoire⁽⁵¹⁾. Or, même s'il est étroitement lié à la mer, le Nunavut est la seule région au Canada dépourvue de ports pour petits bateaux et de quais comme ceux que l'on trouve dans les autres régions.

⁽⁴⁸⁾ La Stratégie sur les pêches du Nunavut de 2005 fait état de l'enthousiasme débordant que suscite le développement des pêches côtières dans les collectivités du Nunavut.

⁽⁴⁹⁾ Jim Noble, directeur des opérations, Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, *Témoignages*, 2 juin 2008.

⁽⁵⁰⁾ Michael d'Eça, *Témoignages*, 2 juin 2008.

⁽⁵¹⁾ Nunavut compte pour 56 p. 100 des 202 080 km du littoral maritime du Canada. Ressources naturelles Canada, *L'Atlas du Canada*, « Les côtes et le rivage », http://atlas.nrcan.gc.ca/site/francais/learningresources/facts/coastline.html/document_view.

Les différentes localités du Nunavut ont besoin de l'océan pour assurer leur subsistance; elles y récoltent les mammifères marins et s'en servent pour se rendre à leurs lieux de chasse privilégiés sur le littoral. Il n'y a pas de routes reliant les différentes localités, et c'est en bateau que les gens se déplacent habituellement. En maints endroits, on compte plus de bateaux que de véhicules privés⁽⁵²⁾, mais la majorité des localités du territoire n'ont pas de digue de terre ou de pierres pour mettre leurs petits bateaux à l'abri des vagues⁽⁵³⁾. Faute de quais, les Nunavummiut doivent accoster sur la rive. Le plus gros investissement en capital d'un chasseur inuit est son bateau, et les pêcheurs doivent débourser chaque année des centaines de milliers de dollars pour compenser la perte ou les dommages causés par le vent et les vagues à leurs embarcations⁽⁵⁴⁾.

À Qikiqtarjuaq, le Comité a appris qu'on ne peut accueillir que des petites embarcations et que l'aménagement d'un port à cet endroit permettrait aux bateaux de pêche commerciale locaux d'y décharger leurs prises à des fins de transformation. À Resolute Bay, une collectivité créée par le gouvernement fédéral dans le Haut-Arctique pour mieux affirmer la souveraineté canadienne, des représentants de l'endroit ont indiqué que l'économie locale ne peut profiter des ressources marines contigüës en raison du manque d'infrastructures. À Pond Inlet, la plus septentrionale de toutes les localités établies sur l'île de Baffin, le Comité a appris que les gens de la place réclament depuis des années de meilleures installations maritimes, en particulier la construction d'une digue pour protéger la flottille de petites embarcations.

Pangnirtung est le seul endroit au Nunavut où l'on transforme le flétan noir à terre et, de toutes les collectivités établies sur l'île de Baffin, celle où les marées sont les plus hautes et les plus rapides⁽⁵⁵⁾. On y trouve actuellement une digue et un petit quai accessible à marée moyenne ou haute. Les bateaux de pêche ancrés dans le fjord un peu à l'écart du village doivent décharger une à la fois leurs palettes de poisson dans des embarcations plus petites, ce qui constitue une opération à la fois difficile et périlleuse puisque le secteur est balayé par de forts vents qui soulèvent des hautes vagues. Une fois débarquées au quai, les palettes sont livrées par camion à l'usine de transformation. Toute l'opération peut prendre jusqu'à une semaine au lieu d'une seule journée, ce qui constitue une perte de temps et d'argent.

⁽⁵²⁾ L'hon. Patterk Netser, ministre du Développement économique et des Transports du Nunavut, *Témoignages*, 2 juin 2008. Des lieux d'échouage rudimentaires sont utilisés pour approvisionner les collectivités.

⁽⁵³⁾ *Northern Connections : A Multi-Modal Transportation Blueprint for the North*, février 2008, p. 14.

⁽⁵⁴⁾ L'hon. Patterk Netser, *Témoignages*, 2 juin 2008.

⁽⁵⁵⁾ L'hon. Peter Kilabuk, membre de l'Assemblée législative pour le district de Pangnirtung, *Témoignages*, 5 juin 2008.

Les fonds consacrés à la stratégie par le budget du 26 février 2008 comprenaient 8 millions de dollars sur deux ans pour la construction, l'exploitation et la gestion d'un port de pêche commerciale à Pangnirtung. Les fonds consacrés par le budget du 27 janvier 2009 comprend un financement pouvant atteindre 17 millions de dollars pour accélérer la construction du port.

L'an dernier, les habitants de Pangnirtung étaient ravis d'apprendre, en février 2008, que le gouvernement fédéral investirait 8 millions de dollars pour la construction d'un nouveau port de pêche dans leur village, et ils avaient bien raison. Des témoins ont exprimé l'avis que non seulement le nouveau port transformerait l'industrie de la pêche, mais il permettrait également à la collectivité d'acheminer ses produits vers les marchés de consommation à un coût moindre. En effet, les bateaux de pêche pourraient décharger leurs cargaisons de poisson au Canada plutôt qu'au Groenland.

Cela étant dit, le village de Pangnirtung espère pousser un peu plus loin le projet du gouvernement fédéral et transformer le nouveau port envisagé en une installation polyvalente capable d'accueillir des plus gros cargos et des navires de croisière. Si on prolongeait la jetée constituée d'enrochements de manière à ce qu'elle s'avance en eau plus profonde, des plus gros navires pourraient y accoster. Et il serait moins nécessaire de draguer le port à nouveau un peu plus tard, une opération fort coûteuse dans l'Arctique. Des témoins trouvaient plus logique de construire des installations répondant d'un seul coup à tous les besoins de la collectivité, au lieu d'y aller par étapes. Il faudrait aussi compter sur la participation et le financement d'autres ministères fédéraux, puisque le Programme des ports pour petits bateaux de Pêches et Océans Canada s'adresse uniquement à l'industrie de la pêche commerciale (et aux plaisanciers)⁽⁵⁶⁾.

Les ministres de l'Environnement et du Développement économique et des Transports du Nunavut qui ont comparu devant le Comité à Iqaluit étaient tous deux ravis de la décision d'améliorer les installations existantes à Pangnirtung, mais le gouvernement fédéral doit faire beaucoup plus, selon eux, pour doter le Nunavut d'infrastructures maritimes, comme on le réclame depuis longtemps. Le Nunavut juge même discriminatoire l'énorme disparité au chapitre des fonds consacrés par le gouvernement fédéral aux infrastructures maritimes au Nunavut, par rapport à celles du sud du Canada⁽⁵⁷⁾.

⁽⁵⁶⁾ Le Programme des ports pour petits bateaux relève de la *Loi sur les ports de pêche et de plaisance* et de la *Loi sur les immeubles fédéraux et les biens réels fédéraux*.

⁽⁵⁷⁾ Le Programme des ports pour petits bateaux est responsable de 987 ports de pêche et de 182 ports de plaisance dans tout le Canada. L'ensemble de ces ports comprend presque 6 000 structures évaluées à plus de 3 milliards de dollars. MPO, Aperçu du programme, http://www.dfo-mpo.gc.ca/sch/program-overview_f.asp.

En 2007, à Ottawa, des témoins avaient déploré le fait que le Nunavut était exclu du Programme des ports pour petits bateaux du gouvernement fédéral. On avait dit à ce moment-là que la politique fédérale ne coïncidait pas avec les besoins du Nunavut. Ainsi, pendant que les investissements du fédéral dans le développement et l'infrastructure des pêches jouaient un rôle important dans l'épanouissement des pêches dans toutes les autres régions du pays, où des infrastructures avaient été construites au cours de 100 dernières années, aucun investissement n'avait été fait au Nunavut. Après l'examen des programmes en 1995, le recouvrement des coûts et la réduction de la capacité de pêche et de transformation sont devenus les grands thèmes de la politique du MPO. Le gouvernement fédéral a commencé à se départir des ports non essentiels au Canada, ne finançant que les infrastructures des ports de pêche appartenant au MPO et concentrant ses efforts sur la réparation plutôt que l'expansion⁽⁵⁸⁾.

Or, en novembre 2005, un Comité de travail MPO-Nunavut (établi conjointement par le sous-ministre du Développement communautaire et des Transports du Nunavut et le sous-ministre des Pêches et des Océans du Canada) présentait un *Rapport sur les ports pour petits bateaux au Nunavut* préconisant l'aménagement d'infrastructures dans sept collectivités : Pangnirtung, Clyde River, Qikiqtarjuaq, Pond Inlet, Chesterfield Inlet, Repulse Bay et Kugaaruk⁽⁵⁹⁾. Le projet, au coût total de 40,7 millions de dollars sur cinq ans, devait faire augmenter le PIB de 14,4 millions de dollars et créer 173 emplois pendant la construction, et surtout entraîner une hausse permanente du PIB de 7,9 millions de dollars et générer 198 emplois permanents, en plus de réduire le chômage de 26 p. 100 dans les sept collectivités touchées. Selon le comité de travail, une infrastructure portuaire améliorée permettrait :

- d'accroître l'efficience et, par conséquent, le rendement financier que les parties prenantes (les collectivités du Nunavut) tirent de la flotte de bateaux hauturiers, et de créer des emplois locaux. Les bateaux pourraient décharger leurs prises dans les congélateurs des collectivités en vue de leur transformation ou de leur expédition par navire frigorifique jusqu'aux marchés;

⁽⁵⁸⁾ Au cours d'audiences tenues à Ottawa, le Comité a entendu des représentants de NTI le 8 mai 2007, du CGRFN le 10 mai 2007, du ministère du Développement économique et des Transports du Nunavut (l'organisme territorial alors responsable des pêches et du développement économique) le 15 mai 2007, et du MPO le 12 juin 2007.

⁽⁵⁹⁾ Près de 500 bateaux (dont 97 p. 100 mesurent moins de 26 pieds) étaient utilisés pour des activités de subsistance dans les sept villages. MPO et ministère du Développement communautaire et des Transports du Nunavut, *Rapport sur les ports pour petits bateaux au Nunavut*, 2005, p. 7.

- de fournir une structure grâce à laquelle les flottilles de bateaux de pêche utilisés tant pour la pêche côtière que pour la pêche exploratoire peuvent exercer leurs activités en toute sécurité et décharger leurs prises dans les usines de transformation locales;
- de fournir un deuxième moyen de transport (en plus de l'avion) pendant les périodes d'eaux libres; et
- d'accroître la sécurité des utilisateurs tout en améliorant le potentiel touristique et les autres activités économiques et sociales⁽⁶⁰⁾.

En réduisant les dommages et les pertes causés par les vagues et le vent, l'infrastructure proposée entraînerait également des économies de coûts. Sur le plan humain, le Comité de travail a fait remarquer que l'aménagement de cette infrastructure atténuerait les problèmes sociaux découlant d'un chômage élevé, concluant que les sept installations proposées deviendraient un important levier économique et communautaire au Nunavut.

Au cours de nos réunions, l'aménagement de quais et d'installations portuaires a été jugé essentiel à l'épanouissement des pêches côtières communautaires. La pêche commerciale au flétan noir au large de la côte nord-est de l'île de Baffin a connu une nette progression en une période relativement courte⁽⁶¹⁾, mais l'absence d'infrastructures a engendré une « dépendance à l'égard des navires de gros tonnage et de la pêche hauturière, au détriment des collectivités côtières »⁽⁶²⁾, qui nuit « en particulier, au volet de la pêche intérieure indispensable pour établir une pêche commerciale équilibrée au Nunavut »⁽⁶³⁾. Un certain nombre de rapports (outre celui de 2005 sur les ports pour petits bateaux au Nunavut) ont insisté sur le rôle crucial joué par l'infrastructure portuaire dans l'épanouissement de la pêche côtière et la croissance économique des collectivités, notamment :

- la Stratégie de développement économique du Nunavut, qui, en 2003, soulignait que les grandes infrastructures devaient faire décoller les secteurs de croissance économique du territoire;

⁽⁶⁰⁾ *Ibid.*, p. i.

⁽⁶¹⁾ La part accordée au Nunavut dans la partie canadienne (sous-zone 0) de la division 0A est de 68 p. 100, elle qui s'établissait à 27 p. 100 en 1999 et à 11 p. 100 en 1993, l'année où l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut est entré en vigueur. La participation du Nunavut à la pêche à la crevette est passée de 8,8 p. 100 en 1988 à 31,45 p. 100 en 2004.

⁽⁶²⁾ David Bevan, sous-ministre adjoint, Gestion des pêches et de l'aquaculture, MPO, *Témoignages*, 12 juin 2007.

⁽⁶³⁾ Paul Kaludjak, président, NTI, *Témoignages*, 8 mai 2007.

- l'étude du Conference Board du Canada intitulée *Infrastructure Planning for Nunavut's Communities*, qui concluait en 2004 que, pour que le Nunavut profite des avantages généraux de la pêche commerciale, il avait besoin d'infrastructures maritimes comme des ports, qui permettraient à des navires d'accoster, de débarquer leurs prises et de recevoir un entretien périodique⁽⁶⁴⁾;
- la Stratégie sur les pêches du Nunavut de 2005, qui réclamait un réengagement massif des organismes fédéraux responsables, tant sur le plan politique que sur celui du financement⁽⁶⁵⁾; et
- le rapport de 2004 du Comité, qui demandait au gouvernement fédéral de s'engager à investir dans l'aménagement d'au moins deux ports au Nunavut⁽⁶⁶⁾.

Les ports canadiens les plus proches, on l'a vu précédemment, sont à plusieurs jours de distance, si bien que la plupart des prises (y compris le poisson pêché par de nombreux navires du sud) sont débarquées au Groenland voisin, de l'autre côté du détroit de Davis, d'où elles sont expédiées vers les marchés européens. Si on améliorait l'infrastructure portuaire, les bateaux pourraient décharger leurs prises dans les usines de transformation locales où elles seraient transformées, entreposées ou chargées à bord de navires réfrigérés en vue de leur transport vers les marchés du sud, lesquels navires pourraient rapporter au retour des provisions pour le Nord.

Puisque toutes les collectivités au Nunavut sont largement tributaires d'un accès à la mer pour leur approvisionnement régulier par bateau, l'aménagement d'une infrastructure portuaire rendrait l'opération plus facile et plus efficiente, réduisant ainsi le coût de la vie. Elle réduirait également le nombre d'accidents. Le Comité a appris, en effet, que des personnes s'étaient tuées ou avaient failli se noyer en essayant de monter à bord de bateaux mouillant dans des endroits exposés aux éléments. Une plus grande facilité d'accès aux collectivités en période d'eaux libres favoriserait le tourisme et profiterait aux artisans locaux. Des participants à nos réunions ont expliqué à quel point il est délicat de conduire à terre les passagers des navires de croisière qui souhaitent visiter les petites collectivités du Nunavut, l'opération nécessitant l'utilisation de petites embarcations gonflables, et seulement lorsque la marée est favorable, parfois dans des eaux très agitées.

⁽⁶⁴⁾ Conference Board du Canada, *Infrastructure Planning for Nunavut's Communities*, rapport intérimaire, préparé pour l'Association des municipalités du Nunavut, janvier 2004, p. 6.

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

⁽⁶⁶⁾ Comité sénatorial des pêches et des océans, *Les pêches au Nunavut : Allocations de quotas et retombées économiques*, avril 2004, recommandation 3, p. 54.

Même la capitale, Iqaluit, la plus grande agglomération et le plus gros consommateur de produits de tout le territoire, n'a pas de port en eau profonde.⁽⁶⁷⁾ Située en bordure de la baie de Frobisher, la municipalité est pourvue d'un pont-jetée en pierres construit par l'armée américaine dans les années 1940 et 1950, mais elle n'a pas de quai comme tel.

La quantité de biens de consommation et de produits du pétrole expédiés à Iqaluit a augmenté considérablement au cours des dernières années, mais puisque l'aire de mouillage du port n'est pas suffisamment profonde, les navires de charge doivent s'ancrer en eau profonde et décharger leur cargaison sur des barges, qui sont ensuite dirigées vers une plage servant d'aire d'attente administrée par le Garde côtière canadienne, la seule plage du genre au Canada. La marée à cet endroit étant la troisième plus forte au monde⁽⁶⁸⁾, après celles de la baie de Fundy et de la baie d'Ungava, le chargement et le déchargement d'un navire ne peuvent s'effectuer que pendant une courte période, toutes les 12 heures (à marée haute), et ces opérations prennent parfois plusieurs jours⁽⁶⁹⁾. Il arrive aussi que la glace empêche le débarquement des marchandises; les navires doivent alors rester à l'ancre jusqu'à ce que la plage soit dégagée.

Selon ce que nous avons appris, le temps passé par un navire dans le port constitue la plus grosse dépense de transport. Or, un port en eau profonde pourrait réduire de 70 à 80 p. 100 le temps de déchargement des navires de transport⁽⁷⁰⁾. Le débarquement de la cargaison sur la rive au moyen de barges demande beaucoup de travail et augmente les risques de dommages en raison des conditions souvent difficiles de la mer. Tous ces facteurs feraient grimper les coûts de transport, qu'un peu tout le monde doit assumer, du gouvernement aux entreprises à la population locale.

On nous a fait prendre conscience des risques pour l'environnement que pose le déchargement des pétroliers. Le carburant, qu'il s'agisse du carburant d'aviation, de mazout domestique ou d'essence pour les véhicules et la production d'électricité, est livré à Iqaluit à l'aide d'une conduite d'alimentation flottante. On déplore d'importantes fuites ou pertes de produits pétroliers⁽⁷¹⁾. Au lieu de faire le plein de carburant à Iqaluit, les navires vont s'approvisionner autant que possible à même les pétroliers ou dans d'autres ports.

⁽⁶⁷⁾ Iqaluit recevrait environ 20 navires de transport maritime par an, compterait pour près du quart du carburant diesel et du carburant aviation consommés au Nunavut et aurait accueilli 10 à 12 bateaux de croisière l'an dernier (plus que toute autre localité). John Bird, « Iqaluit Miffed Over Pang's Promised "Deep-Sea Port," », *Nunatsiaq News*, 6 février 2009, http://www.nunatsiaq.com/archives/2009/902/90206/news/ikaluit/90206_1877.html.

⁽⁶⁸⁾ Elle peut atteindre jusqu'à 10,8 mètres. Glenn Williams, conseiller municipal d'Iqaluit, *Témoignages*, 2 juin 2008.

⁽⁶⁹⁾ L'hon. Patterk Netser, *Témoignages*, 2 juin 2008.

⁽⁷⁰⁾ *Ibid.*

⁽⁷¹⁾ Glenn Williams, *Témoignages*, 2 juin 2008.

Des témoins ont indiqué à Iqaluit que la municipalité était en train de préparer un projet d'aménagement d'un port en eau profonde⁽⁷²⁾ (qui n'est pas visé par le programme des ports pour petits bateaux de pêche commerciale et de plaisance du MPO). Dans le document intitulé *Northern Connections : A Multi-Modal Transportation Blueprint for the North*, publié conjointement par les gouvernements du Nunavut, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest le 8 avril 2008, Iqaluit est considérée comme un « port stratégique ».

Pourvue d'installations portuaires en eau profonde, la capitale du Nunavut pourrait devenir un centre de fret pour le reste de la région de Qikiqtaaluk (Baffin), affirme Hal Timar, président de la Chambre de commerce régionale de Baffin. Ces installations permettraient la création d'un réseau de distribution régional plus efficient et plus rentable, au moyen duquel on pourrait expédier les marchandises conteneurisées entreposées à Iqaluit à bord de plus petites embarcations desservant les différentes localités. Selon Waguih Rayes, directeur général du transporteur maritime Desgagnés Transarctik Inc., « pour que l'investissement en vaille la peine », le nouveau port envisagé à cet endroit devrait comporter au moins trois postes de mouillage, à des fins militaires, commerciales, touristiques ou autres.

La pêche commerciale pourrait aussi bénéficier d'un port en eau profonde à Iqaluit. Il coûterait moins cher aux entreprises de pêche à l'œuvre dans les eaux voisines de s'arrêter à Iqaluit pour s'approvisionner, décharger leurs produits, effectuer des changements d'équipage ou procéder à des réparations ou des travaux d'entretien, que de redescendre pour cela dans les ports plus au sud. Les paquebots de croisière, semble-t-il, vont se réapprovisionner à Nuuk (au Groenland) ou à St. John's (Terre-Neuve) plutôt qu'au Nunavut, privant ce dernier de retombées économiques importantes⁽⁷³⁾. À Iqaluit, les changements d'équipage de la Garde côtière se font par hélicoptère.

D'après ce qu'on a lu dans *Northern Connections*, deux autres localités au Nunavut auraient besoin d'une imposante infrastructure de transport maritime commercial : Rankin Inlet, dans la partie centrale de la région de Kivalliq, et Bathurst Inlet, dans la région de Kitikmeot. Au dire du ministre du Développement économique et des Transports du Nunavut, l'aménagement d'un port en eau profonde à ces deux endroits ne ferait pas que profiter aux Nunavummiut, elle permettrait également de « mettre en œuvre la stratégie sur la souveraineté dont parle le gouvernement ces dernières années ».

⁽⁷²⁾ Voir Ville d'Iqaluit, <http://www.city.iqaluit.nu.ca/apps/fusebox/index.php?fa=c.displayHome> (Aarluk Consulting Inc., Gartner Lee Limited et Chris Anderson, *Strategic Plan for the Iqaluit Deepwater Port Project*, rapport préparé pour la ville d'Iqaluit, août 2005).

⁽⁷³⁾ Glenn Williams, *Témoignages*, 2 juin 2008.

Comme il n'y a pas de routes, le commerce au Nunavut se fait en grande partie par transport maritime, lété⁽⁷⁴⁾. De nouvelles installations portuaires pourraient stimuler l'exploration et l'exploitation minières. Il y a plusieurs gisements miniers qui pourraient être exploités près de Bathurst Inlet (dans la région de Kitikmeot) s'il y avait un port en eau profonde à cet endroit. L'honorable Patterk Netser, le ministre du Développement économique et des Transports du Nunavut, a souligné dans sa présentation l'importance de ports adéquats pour la croissance économique du territoire. La prospection et la mise en valeur des ressources minérales pourraient faire du Nunavut la capitale minière du Canada, selon lui, et s'il y avait en place une infrastructure appropriée, on réduirait les risques d'accidents.

À l'exception de Nanisivik⁽⁷⁵⁾, à 30 minutes de route de la localité la plus près (Arctic Bay) et à plus de 1 000 milles nautiques d'Iqaluit, il n'existe aucun port fédéral au Nunavut. Avant même qu'on annonce, en août 2007, que Nanisivik abriterait des installations militaires de mouillage et de ravitaillement, celle-ci se voulait une des principales prétendantes à un nouveau port. Des témoins rencontrés à Iqaluit ont souligné que la valeur pratique de cette localité, en matière de développement économique, était plutôt faible. John Amagoalik a émis l'hypothèse que le gouvernement fédéral ne savait peut-être pas qu'un port à Iqaluit aurait pu accueillir non seulement des bâtiments militaires, mais aussi des cargos, des pétroliers, et d'autres types de navires. Le gouvernement canadien, a-t-il indiqué, n'a jamais consulté le Nunavut sur la façon dont la décision serait prise dans ce dossier.

Les Nunavummiut ont trouvé profondément frustrant ce qu'ils considèrent comme un manque d'intérêt du fédéral pour la région. Ces propos de M. Timar sont assez représentatifs de ce que le Comité a entendu au Nunavut :

⁽⁷⁴⁾ Dans la partie est de l'Arctique, on fait généralement appel pour le transport maritime à des navires de haute mer, alors que dans les eaux moins profondes de l'ouest de l'Arctique, on a plutôt recours à des bateaux et des remorqueurs.

⁽⁷⁵⁾ Maintenant abandonnée, Nanisivik était une ville de compagnie érigée en 1975 pour les travailleurs d'une mine de plomb-zinc qui a cessé ses activités en 2002. En compagnie d'Olayuk Naqitaruik, conseiller municipal d'Arctic Bay, et de Tommy Kilabuk, président de l'Organisation de chasseurs et de trappeurs d'Ikajutit, des membres du Comité ont visité l'endroit en juin 2008. Les infrastructures encore debout comprennent une zone d'accostage en eau profonde (trois pontons auxquels les navires peuvent s'amarrer), une digue, un parc à réservoirs servant à stocker le carburant, et, à peu de distance, une piste d'atterrissement où peuvent se poser des avions à réaction. L'endroit sert encore d'escale d'avitaillement. Le fret destiné à Kugaaruk, la seule localité au Nunavut privée de transport commercial, est expédié à la Garde côtière à Nanisivik, qui s'occupe de la livraison. Pendant plusieurs années, la Garde côtière allait y cueillir du fret pour différentes localités.

Chaque fois que se présente l'occasion d'exercer une véritable influence, elle reste sur sa faim. Prenons l'exemple du port de NanisiviK. C'était l'occasion rêvée de vraiment s'affirmer, de dire qu'effectivement, nous croyons dans le Nord. C'est important. La souveraineté pose réellement problème. Nous respectons le fait que, grâce à la présence des Inuits, nous pouvons revendiquer la souveraineté sur cette région, de sorte qu'on va installer un port dans l'endroit le plus inaccessible. Il faut comprendre la réaction de la population. Chaque fois qu'on prononce le mot « souveraineté ». Les gens lèvent les yeux vers au ciel.

C. Part des ressources contiguës du Nunavut

Dans la division 0B – la moitié méridionale de la sous-zone 0 de l'OPANO (au sud de la division 0A) – le Nunavut continue d'accuser du retard par rapport aux provinces de l'Atlantique en ce qui concerne l'accès aux ressources de pêche contiguës, à cause de l'absence d'infrastructures au Nunavut et de la participation limitée du Nunavut aux premières étapes du développement.

En 1990, dans le cadre du Programme d'adaptation des pêches de l'Atlantique, d'une valeur de 584 millions de dollars, le MPO avait créé un Programme de mise en valeur du poisson de fond afin d'aider l'industrie de la pêche de la région de l'Atlantique à s'adapter au déclin des stocks de poisson de fond dans la région. Jusque-là, la pêche se limitait à celle des navires étrangers affrétés ou à la très petite pêche côtière sur la glace dans la baie de Cumberland. Le Programme de mise en valeur encourageait l'exploitation d'espèces de poissons de fond du Nord sous-utilisées (le flétan, par exemple) et donnait un accès aux titulaires de permis existants qui possédaient des navires et des usines de transformation à terre. L'objectif du MPO à l'époque était de limiter la catastrophe économique qui s'annonçait dans l'industrie du poisson de fond de l'Atlantique.

Aujourd'hui, le total de prises admissibles de 5 500 tonnes de flétan noir dans la division 0B est réparti entre le Nunavut, qui reçoit un quota de 1 500 tonnes du MPO, et des entreprises de pêche des provinces de l'Atlantique qui se voient accorder 4 000 tonnes dans un régime concurrentiel, sous forme d'allocations d'entreprise⁽⁷⁶⁾. Même si le territoire est contigu à la division 0B, aucun résident du Nunavut n'est détenteur d'un permis pour la pêche

⁽⁷⁶⁾ Avec l'effondrement de la plupart des grands stocks de poisson de fond dans les années 1990, le flétan noir est devenu la plus importante espèce commerciale de poisson de fond de l'Atlantique. En 1995, la pêche concurrentielle a été instaurée pour ceux qui avaient des permis de poisson de fond de l'Atlantique (le Nunavut n'en avait pas), et la « pêche de développement » est devenue la « pêche à l'aide de bateaux étrangers affrétés » en 1996. Les allocations d'entreprise ont remplacé les allocations à des navires affrétés étrangers en 1998, et une politique de canadianisation de la part de la pêche dans le détroit de Davis a été adoptée (autrement dit, aucun navire étranger ne serait autorisé à pêcher).

concurrentielle au flétan noir, ni d'une allocation d'entreprise. La part de flétan noir du Nunavut dans la division 0B demeure fixée à 27,3 p. 100 depuis la fin des années 1990⁽⁷⁷⁾. C'est donc dire que les pêcheurs du sud continuent d'hériter de la majorité des richesses et des emplois générés par la pêche dans la partie nord de l'Atlantique.

La « contiguïté » a tenu une grande place dans les discussions du Comité depuis que, en 2002, ce dernier a fait état pour la première fois de la « portion beaucoup trop limitée du quota global pour le flétan [...] attribuée à ce territoire dans la pêche pratiquée dans le détroit de Davis, en comparaison avec la quantité de poisson allouée par le MPO aux pêcheurs du sud »⁽⁷⁸⁾. Le principe de la contiguïté signifie généralement qu'une priorité d'accès devrait être accordée aux intérêts qui sont le plus près de la ressource. L'article 15.3.7 de l'ARTN reconnaît ce principe pour l'attribution des permis de pêche commerciale, mais ne mentionne pas explicitement le pourcentage des prises qui devrait être alloué au Nunavut dans les eaux contiguës⁽⁷⁹⁾.

Au cours des ans, Nunavut Tunngavik Incorporated (l'organisme inuit représentant le peuple inuit pour tout ce qui touche l'ARTN) a exercé beaucoup de pression et même intenté des actions en justice pour amener les ministres fédéraux des pêches successifs et leurs fonctionnaires à augmenter la part des ressources marines accordée au Nunavut.

Lorsque les quotas de flétan noir dans les divisions 0A et 0B sont combinés, la part du Nunavut dans les eaux canadiennes est de 68 p. 100, ce qui est bien en deçà de la part typique de 80 à 95 p. 100 dont jouissent les autres régions côtières du Canada⁽⁸⁰⁾. La part de la pêche à la crevette du Nunavut s'établit à 31,45 p. 100. Crevette et flétan confondus, la part du Nunavut dans les eaux contiguës n'est que de 41 p. 100. On a estimé à environ 56 millions de dollars le manque à gagner du Nunavut⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁷⁾ Exception faite d'un quota de 500 tonnes pour la pêche côtière au flétan dans la baie de Cumberland, calculé à part des autres quotas.

⁽⁷⁸⁾ Voir Comité sénatorial des pêches, *Thèmes choisis sur les pêches en eau douce et les pêches du Nord*, 2002, p. 41-45.

⁽⁷⁹⁾ On peut lire l'Accord à <http://www.ainc-inac.gc.ca/al/ldc/ccl/fagr/nuna/nla/nunav-fra.asp>.

⁽⁸⁰⁾ D'après la Stratégie sur les pêches du Nunavut, l'incapacité du gouvernement fédéral de respecter l'esprit et la lettre de l'ARTN cause une grave injustice et une perte de capacité de produire de la richesse pour le Nunavut. Les auteurs de l'étude indépendante intitulée *Organizational and Performance Review of Nunavut's Offshore Fishing Industry* ont recommandé en 2006 que le Nunavut ait accès à toutes ses ressources côtières, dès que possible. Quatre ans plus tôt, en 2002, le Groupe indépendant sur les critères d'accès concluait qu'il faut absolument remédier à cette situation anormale, conformément à l'esprit de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut et dans le respect du principe de contiguïté.

⁽⁸¹⁾ L'hon. Olayuk Akesuk, *Témoignages*, 2 juin 2008.

Les participants à nos réunions de juin 2008 réclamaient pour le Nunavut une part plus équitable du quota total de flétan dans la division 0B, où la saison de pêche est plus longue et plus rentable que dans la division 0A. Ils étaient fâchés de la décision prise plus tôt dans l'année par le ministre des Pêches et des Océans d'accorder le quota de 1 900 tonnes de flétan que possédait la compagnie Seafreez Foods Inc. (propriété de Barry Group Incorporated) dans la division 0B à deux entreprises du sud, Clearwater Seafood Limited Partnership de la Nouvelle-Écosse (1 650 tonnes) et Fishermen's Union Shrimp Co. du Labrador (250 tonnes). Ces deux dernières sociétés ont acheté le quota à Barry Group pour 10 millions et 1,8 million de dollars respectivement.

L'honorable Olayuk Akesuk, ministre de l'Environnement du Nunavut (l'organisme territorial responsable des pêches) a indiqué au Comité que le Nunavut avait demandé à être consulté après avoir appris en 2007 que le quota en question deviendrait disponible. Des lettres envoyées au ministre des Pêches et des Océans sont restées sans réponse. On n'aurait même jamais offert au Nunavut d'acheter le quota, même s'il y avait des entreprises intéressées.

De l'avis de certains témoins, le gouvernement a alors raté une excellente occasion de corriger une injustice commise dans le passé. En attribuant le quota à des intérêts territoriaux, il aurait haussé de 27,3 à 61,8 p. 100 la part de flétan noir du Nunavut dans la division 0B. Le quota de 1 900 tonnes (d'une valeur approximative de 8 millions de dollars) aurait prolongé la saison de pêche des Inuits travaillant pour la Baffin Fisheries Coalition, en plus de créer des emplois supplémentaires à l'usine de transformation de Pangnirtung, selon Adamie Komoartok, maire adjoint de Pangnirtung. Wayne Lynch, directeur de la Division des pêches et de la chasse au phoque (ministère de l'Environnement du Nunavut), a souligné que la société Clearwater Fine Foods allait céder son quota contre redevances à d'autres pêcheurs commerciaux oeuvrant dans l'Atlantique, parce qu'elle ne possède pas elle-même de bateaux de pêche⁽⁸²⁾. Hal Timar, président de la Chambre de commerce régionale de Baffin, pense que les transferts de quotas de poisson entre organisations et la suggestion d'acheter des quotas à d'autres détenteurs de permis de pêche ne font que créer un marché des produits et ne favorisent pas la croissance de l'industrie de la pêche.

⁽⁸²⁾ C'est pour cette raison bien précise que des témoins entendus en 2007 avaient dénoncé l'attribution originale du quota de 1 900 tonnes à Seafreez.

Les Nunavummiut ont critiqué tout autant la décision du ministre des Pêches et des Océans de transformer une pêche concurrentielle de 600 tonnes à l'aide d'engins mobiles en un régime d'allocations d'entreprise, à la demande du Conseil des allocations aux entreprises d'exploitation du poisson de fond (représentant les entreprises de pêche côtière de l'Atlantique), décision qui, selon eux, consolidera les acquis des pêcheurs du sud dans les eaux contiguës du Nunavut. Peu avant l'arrivée du Comité au Nunavut, une manifestation organisée par la BFC et Niqitaq Fisheries Ltd s'était déroulée sur la grève d'Iqaluit. Un petit bateau de pêche avait été brûlé symboliquement pour attirer l'attention sur cette décision.

Même s'ils étaient bien disposés à l'égard des demandes du Nunavut, les fonctionnaires du MPO qui ont témoigné devant le Comité en 2007 ont évoqué la nécessité de respecter les droits des pêcheurs du sud du Canada qui ont investi les premiers pour développer la pêche commerciale et qui ont ensuite développé un « attachement historique » à la ressource. Le ministère a cherché à « accroître les activités de pêche » en accordant au Nunavut des hausses disproportionnées des totaux autorisés des captures (TAC)⁽⁸³⁾. Mais le MPO, qui fixe le quota total, a jugé que la division 0B avait été « entièrement attribuée ».

Le ministre Olayuk Akesuk a insisté dans son témoignage sur le fait que le Nunavut n'avait jamais tenté de nuire aux intérêts des pêcheurs établis, qu'il avait seulement réclamé le « droit de préférence » lorsque des allocations sont disponibles, ainsi que la participation du territoire à un Programme de transfert des allocations. Le MPO, a-t-il ajouté, semble toutefois aller « dans la direction opposée ». Le ministre Akesuk a attiré notre attention sur le fait que, même si le ministre des Pêches et des Océans avait accepté en 2002 le conseil du Groupe indépendant sur les critères d'accès de ne pas accorder à des intérêts étrangers au Nunavut un accès supplémentaire tant que le territoire n'aurait pas obtenu l'accès à une grande part des ressources contiguës⁽⁸⁴⁾, on n'a jamais expliqué ce qu'on entendait par « une grande part », et que ce pourrait être aussi peu que 51 p. 100.

John Merritt, conseiller principal en politiques de l'ITK, a demandé à ce que la nouvelle *Loi sur les pêches* proposée (alors le projet de loi C-32, Loi concernant le développement durable des pêches dans les eaux côtières et les eaux intérieures du Canada) « cite le traitement égalitaire des régions contiguës au Canada comme un principe directeur ». Selon le ministre Akesuk, rien dans le projet de loi C-32 (mort au *Feuilleton* à la prorogation du

⁽⁸³⁾ Toute l'allocation de flétan noir de la division 0A a été transférée au Nunavut en 2001. Une allocation supplémentaire de 2 500 lui a aussi été accordée en 2006. Le MPO a attribué au Nunavut 51 p. 100 de la hausse des quotas de crevette en 2003 et 67 p. 100 d'une autre augmentation en 2004.

⁽⁸⁴⁾ Cette politique a ensuite été confirmée avec la publication du *Cadre stratégique de gestion des pêches de la côte Atlantique du Canada* (CSPS), en mars 2004. La décision prise par le ministre en 2002 a été maintenue par la suite par tous ceux qui lui ont succédé à la tête du ministère.

Parlement le 4 décembre 2008) ne laissait croire que les futures décisions concernant les attributions favoriseront le Nunavut. Au contraire, les dispositions de ce projet de loi « appuieraient simplement les allocations existantes et rendraient encore plus difficile pour le Nunavut d’atteindre la parité avec le reste du Canada ».

Qu’en est-il de l’avant-projet de loi sur les pêches? Est-ce qu’il laisse entrevoir des progrès? Comme vous le savez, dans le projet de loi C-32, la contiguïté et l’attachement historique ne sont que deux des nombreux critères dont le ministre doit tenir compte pour prendre des décisions sur les allocations. La loi proposée contient de nombreux autres critères, mais aucune pondération n’est prévue pour ces critères. Cela signifie que la contiguïté ne sera pas nécessairement le premier élément pris en considération lorsque viendra le temps de décider des allocations individuelles. Par ailleurs, le libellé du projet de loi C-32 ne garantit pas non plus le traitement non discriminatoire des provinces et des territoires.

Le gouvernement du Nunavut juge discriminatoire que le Canada n’ait pas réparé les injustices au chapitre des allocations de ressources, de même que l’exclusion du territoire des programmes fédéraux de transfert des allocations auxquels ont accès les peuples autochtones ailleurs au Canada⁽⁸⁵⁾. C’est parce que l’article 2.7.3 de l’Accord sur les revendications territoriales du Nunavut précise que cet accord « n’a pas pour effet de porter atteinte à la capacité des Inuits de participer aux programmes gouvernementaux destinés aux Inuits ou aux peuples autochtones en général ». Nunavut Tunngavik Incorporated estime pour sa part que les politiques fédérales favorisant le statu quo font entorse aux garanties d’égalité contenues dans la Charte canadienne des droits et libertés⁽⁸⁶⁾.

Dans son mémoire remis précédemment, le MPO écrivait qu’il « n’est pas déraisonnable de croire que leur participation dans la sous-zone 0 devrait être d’environ 80 p. 100 »⁽⁸⁷⁾. Les injustices au chapitre de l’allocation des quotas de pêche persistent malgré plusieurs rapports parlementaires, sénatoriaux et indépendants préconisant que le Nunavut ait un accès équitable et égal à ses pêches, comme c’est le cas ailleurs⁽⁸⁸⁾. Le Nunavut est perçu

⁽⁸⁵⁾ L’hon. Olayuk Akesuk, *Témoignages*, 2 juin 2008. Le MPO exclut le Nunavut de la Stratégie relative aux pêches autochtones au motif que les Inuits ont un accord visant le règlement de la revendication territoriale globale. Le Programme de transfert des allocations aux Autochtones prévoit l’indemnisation des titulaires de permis de pêche commerciale qui rendent leur permis, lesquels sont ensuite délivrés à des groupes autochtones.

⁽⁸⁶⁾ Paul Kaludjak, *Témoignages*, 8 mai 2007.

⁽⁸⁷⁾ MPO, mémoire soumis au Comité, 12 juin 2007.

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

comme la seule exception à la règle de la contiguïté au Canada, voire dans le monde entier⁽⁸⁹⁾. Johnny Mike, directeur de la Baffin Fisheries Coalition, a cherché avec insistance des explications à cette situation auprès du Comité :

D'autres territoires ou provinces n'accepteraient pas qu'une part aussi importante des ressources de leurs eaux adjacentes aille à d'autres. Imaginez le tollé si 66 p. 100 du crabe et des crevettes de Terre-Neuve étaient accordés à la Nouvelle-Écosse ou si 66 p. 100 du homard de l'Île-du-Prince-Édouard étaient attribués à Terre-Neuve. Pourquoi cette situation se poursuit-elle au Nunavut?

Le ministre de l'Environnement du Nunavut a situé la question des quotas dans le contexte plus vaste de la souveraineté :

[Les arguments juridiques du Canada pour faire valoir sa souveraineté reposent] sur l'utilisation et l'occupation de cette région par les Inuits. Cependant, l'approche suivie par le MPO en ce qui concerne la pêche au Nunavut va tout à fait à l'encontre de la stratégie du Canada en matière de souveraineté. [...] En empêchant le développement de la pêche du Nunavut, qui, pour plusieurs de nos collectivités, constitue en gros l'unique base économique à part l'État, le MPO menace la viabilité à long terme de ces collectivités et, de ce fait, le fondement de la stratégie canadienne en matière de souveraineté. Il place aussi le gouvernement du Canada dans une situation profondément hypocrite par rapport à sa stratégie pour le Nord.

Les participants à nos réunions ont souvent évoqué l'obligation qu'a le gouvernement fédéral de consulter sérieusement les Inuits et les organismes qui les représentent à propos des questions relatives aux ressources. Johnny Mike, directeur de la BFC, a prié le ministre des Pêches et des Océans de mettre en place une « politique qui fera en sorte qu'à l'avenir, les entreprises du Nunavut auront le droit de premier refus pour acheter à des taux concurrentiels toute allocation transférée ou vendue dans les eaux adjacentes du Nunavut ».

À Nunavut, Michael d'Eça, conseiller juridique du CGRFN, a informé le Comité que le Conseil avait déposé une demande de révision judiciaire de la décision du ministre (une première pour l'organisme). Il a déclaré que, en sa qualité d'organisme consultatif, le CGRFN aurait dû pouvoir offrir au ministre des Pêches et des Océans avis et conseils sur les transferts de quotas à Clearwater Seafood Limited Partnership et à la Labrador Fishermen's Union Shrimp Co. (aux termes de l'article 15.3.4 de l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut).

⁽⁸⁹⁾ *Ibid.*, p. 27.

Dans sa décision du 7 janvier 2009⁽⁹⁰⁾, la Cour fédérale statue que le ministre des Pêches et des Océans n'a pas manqué à son devoir de consulter le CGRFN parce que les transferts de quota n'ont pas eu d'incidences sur la substance et la valeur des intérêts du Nunavut dans la région du Nunavut. Les transferts sont maintenus parce qu'ils sont conformes à la politique du MPO sur le poisson de fond du large⁽⁹¹⁾. En revanche, la Cour constate que cette politique a besoin d'être « reconsidérée en fonction des préoccupations soulevées par le demandeur et de l'obligation statutaire du ministre aux termes de l'article 15.3.7 » et statue qu'« aucun autre transfert de quota ne devrait être approuvé dans la sous-zone 0B tant que le ministre n'aura pas examiné les nouvelles préoccupations soulevées par le CGRFN ».

[114] [...] L'obligation de d'accorder une attention spéciale aux intérêts du Nunavut au moment d'attribuer des permis de pêche commerciale dans la zone 1 implique celle de tenir compte des préoccupations soulevées par le demandeur et d'y donner suite. En l'espèce, les préoccupations soulevées par le demandeur créent un devoir de consulter le demandeur avant d'approuver d'autres transferts (ventes) de quotas d'entreprise dans la sous-zone 0B et de lui fournir justification de la décision du ministre.

D. Recherche scientifique et surveillance

Les Nunavummiut s'intéressent vivement aux travaux exploratoires visant à exploiter des pêches dans les zones contigües où ils habitent et où pourraient se trouver des stocks encore inconnus de flétan noir. Lors de nos audiences, il a souvent été question aussi d'autres espèces vivantes, comme le kombu, le pétoncle, la coque et le crabe, dont l'exploitation pourrait créer des emplois et diversifier le secteur de la pêche. Le ministre de l'Environnement du Nunavut, l'honorable Olayuk Akesuk, a indiqué au Comité que le Nunavut finançait les travaux de recherche, contrairement aux autres territoires et aux provinces, ce qui lui apparaît injuste⁽⁹²⁾.

⁽⁹⁰⁾ La décision de la Cour fédérale se consulte (en anglais seulement pour le moment) sur <http://decisions.fct-cf.gc.ca/en/2009/2009fc16/2009fc16.html>.

⁽⁹¹⁾ La Cour fédérale fait référence au « Cadre du Programme d'allocations aux entreprises de contingents de pêche hauturière du poisson de fond du large dans l'Atlantique-Nord » du 17 juin 2004, modifié le 30 mai 2006. Elle note que, au moment de réattribuer les permis de pêche commerciale en dehors de la région du Nunavut, le gouvernement est tenu par l'article 15.3.7 d'accorder « une attention spéciale » aux principes de « contiguïté » et de « dépendance économique des Inuits à l'égard des ressources marines » et d'expliquer en quoi consiste « une répartition équitable » des permis.

⁽⁹²⁾ Lors d'audiences antérieures du Comité, en 2007, un témoin a affirmé que les études sur les ressources dans les eaux du Nunavut avaient été financées à plus de 50 p. 100 par des intérêts de l'industrie de la pêche du Nunavut, ce qu'il a qualifié de « jamais vu » dans la région de l'Atlantique. Wayne Lynch, directeur, Division des pêches et de la chasse au phoque, ministère du Développement économique et des Transports du Nunavut, *Témoignages*, 15 mai 2007.

Évidemment, on ne peut prendre des décisions éclairées pour développer la pêche au Nunavut qu'en s'appuyant sur de solides travaux de recherche scientifique. Johnny Mike, directeur de la Baffin Fisheries Coalition, espère que le gouvernement fédéral va financer des études scientifiques annuelles des populations de flétan noir et de crevette. Il souligne que son organisme a dépensé 820 000 \$ pour des travaux exploratoires depuis 2001, notamment pour des études sur le flétan noir de la division 0A, études qui ont permis une augmentation du total autorisé des captures, qui est passé de 3 500 tonnes en 2001 à 6 500 tonnes à l'heure actuelle. Glenn Cousins, directeur exécutif du Forum économique du Nunavut, souligne pour sa part qu'il a suffi d'un « investissement relativement modeste » dans l'évaluation des stocks pour obtenir cette augmentation importante⁽⁹³⁾.

Michael d'Eça, conseiller juridique du Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, demande au gouvernement fédéral d'accroître substantiellement le budget de recherche scientifique et de travaux exploratoires sur les ressources marines. Le Comité a appris que le Conseil avait proposé à l'industrie du Nunavut la création d'un fonds pour les pêches d'exploration dans les zones côtières et au large des côtes, dans l'optique du développement de nouvelles activités de pêche. Le Conseil voudrait prélever de l'argent à cette fin dans le secteur de la pêche et s'en servir comme levier pour obtenir des sommes additionnelles de la part des autorités fédérales et territoriales ainsi que d'autres bâilleurs de fonds. Selon M. D'Eça, l'industrie du Nunavut s'intéresse à l'idée, mais elle craint beaucoup que le ministère des Pêches et des Océans ne réduise le financement qu'il accorde à la recherche advenant la création du fonds pour les pêches d'exploration.

Dans un témoignage antérieur, l'ancien ministre chargé des pêches au Nunavut a indiqué qu'aucun progrès n'avait été réalisé dans la mise en application du Protocole d'entente entre le Canada et le Nunavut sur le développement des pêches émergentes et dans l'attribution du financement qui devait y être rattaché. Ce protocole d'entente a été signé en août 2000⁽⁹⁴⁾.

⁽⁹³⁾ Dans la Stratégie sur les pêches du Nunavut de 2005, on constate que les nouvelles activités de pêche ne font l'objet de presque aucune recherche scientifique sur laquelle pourraient se fonder les décisions de gestion. La recherche scientifique effectuée dans les eaux contigües du Nunavut ne représente qu'une fraction de celle qui a été effectuée dans le reste du Canada. La somme modeste qui a été consacrée à la recherche scientifique sur le flétan noir de la division 0A est une exception, car on manque de connaissances depuis toujours sur l'Arctique. *Nunavut Fisheries Strategy*, 2005, p. 9 et 17.

⁽⁹⁴⁾ L'hon. David Simailak, ministre du Développement économique et des Transports du Nunavut, *Témoignages*, 15 mai 2007. On peut consulter le protocole d'entente à l'annexe 3 d'un rapport d'avril 2004 du Comité sénatorial permanent des pêches et des océans intitulé *Les pêches au Nunavut : Allocations de quotas et retombées économiques*. Dans ce rapport, le Comité demande au gouvernement fédéral de mettre en œuvre le protocole d'entente en affectant des fonds suffisants à un accord fédéral-territorial à frais partagés en matière de développement de la pêche, y compris un engagement du gouvernement fédéral à financer un programme de recherche pluriannuel (recommandation 3).

En ce qui concerne la politique sur les nouvelles pêches du MPO⁽⁹⁵⁾, le Comité s'est fait dire qu'elle impose « de nombreuses responsabilités [...] généralement aux personnes cherchant à exploiter une nouvelle espèce afin qu'elles exécutent certains des travaux requis pour assurer la création d'une pêche durable sur les plans économique et biologique »⁽⁹⁶⁾.

Il ressort aussi des audiences du Comité au Nunavut qu'il est nécessaire de surveiller les effets que pourraient avoir, sur les espèces et les écosystèmes marins, l'exploitation des ressources, l'accroissement de l'activité maritime et les changements climatiques⁽⁹⁷⁾. Les effets des bateaux de croisière sur les mammifères marins doivent par exemple être étudiés. Bien que la population profite de la vente d'œuvres d'art et d'artisanat local lors du passage des bateaux de croisière, des gens se sont dits inquiets, à nos audiences, des conséquences potentiellement néfastes de ce tourisme sur les baleines, dont les Inuits dépendent pour leur survie et pour la préservation de leur culture. À Pangnirtung, Leopa Akpalialuk, vice-présidente de l'association locale des chasseurs et des trappeurs, a indiqué au Comité qu'une zone du détroit de Cumberland (le fjord Clearwater) devait être interdite aux bateaux de croisière parce que c'est une aire de reproduction des bélugas en été⁽⁹⁸⁾.

Le Comité a appris des fonctionnaires du MPO que les travaux scientifiques actuels du Ministère dans le Nord consistent en bonne partie à recueillir des données de base sur les espèces et les marées pour pouvoir observer les changements qui se produiront éventuellement au fil du temps⁽⁹⁹⁾. Les observations des Inuits et leur savoir traditionnel – le quaujimajatuqangit inuit – sont indispensables à cet égard, compte tenu du manque de données ainsi que du coût élevé des évaluations des populations d'espèces vivantes dans l'Arctique⁽¹⁰⁰⁾. Le savoir traditionnel peut être utile pour établir un portrait aussi complet qui soit des

⁽⁹⁵⁾ Ministère des Pêches et des Océans, *Politique : Les nouvelles pêches – septembre 2001 (révisée 2008)*, <http://www.dfo-mpo.gc.ca/fm-gp/policies-politiques/efp-pnp-fra-updated.htm>.

⁽⁹⁶⁾ David Bevan, *Témoignages*, 6 décembre 2007.

⁽⁹⁷⁾ La Commission canadienne des affaires polaires a souligné récemment que « les lacunes en ce qui a trait à l'information que nous possédons sur les milieux océaniques de l'Arctique de l'Est et de l'Ouest sont énormes » et que « le développement économique pourrait être le catalyseur le plus crucial » de la recherche scientifique dans les années à venir. Commission canadienne des affaires polaires, *Phares du Nord : L'infrastructure de recherche au Canada arctique et subarctique*, 2008, p. 15 et 24.

⁽⁹⁸⁾ Le béluga de la baie Cumberland a été désigné en tant que population menacée par le COSEPAC en 2004.

⁽⁹⁹⁾ Michelle Wheatley, directrice régionale des Sciences, Région du Centre et de l'Arctique, MPO, *Témoignages*, 1^{er} mai 2008.

⁽¹⁰⁰⁾ *Ibid.*

changements qui se produisent sur une longue période. Le gouvernement du Nunavut déploie des efforts considérables pour intégrer le savoir traditionnel à ses politiques et ses interventions. Selon les témoins que nous avons entendus, l'évaluation et le suivi des politiques et des pratiques doivent se faire, à l'échelon fédéral, en prenant en considération le savoir traditionnel⁽¹⁰¹⁾.

John MacDougall, de l'organisme Nunavuummi Tasiujarjuamiuguatigiiit Katutjiqatigiingit⁽¹⁰²⁾ (ou NTK, également connu en anglais sous le nom de Hudson Bay inter-agency working group), a indiqué au Comité qu'il était nécessaire d'effectuer une surveillance environnementale dans la région de la baie d'Hudson⁽¹⁰³⁾. Le Comité a appris que NTK avait abondamment participé aux audiences publiques associées au projet Eastmain-1-A et dérivation Rupert, qui est le dernier-né des ajouts au complexe La Grande, dans le Nord du Québec, le plus grand système de production d'énergie hydro-électrique au monde. M. MacDougall a expliqué au Comité que ce projet prévoit le harnachement de trois grands fleuves du Nord du Québec qui se jettent dans la baie d'Hudson. Le débit de l'eau douce s'écoulant dans la baie d'Hudson sera ainsi « lié aux thermostats de Montréal ».

En hiver, quand les gens montent leurs thermostats pour monter le chauffage, les vannes s'ouvriront pour augmenter le débit d'eau dans les turbines et produire plus d'électricité, et cela mettra plus d'eau douce dans l'écosystème de la baie d'Hudson à un moment inhabituel. Cela se produira tout le temps selon ce qui se passe à Montréal.

Peter Kattuk, membre de l'Assemblée législative pour la Baie d'Hudson, a affirmé que ses électeurs de Sanikiluaq (sur l'archipel de Belcher, au sud-est de la baie d'Hudson, près du littoral ouest du Québec) s'inquiètent beaucoup des répercussions environnementales des projets hydro-électriques sur le milieu marin. Il y a normalement un afflux d'eau douce dans la baie d'Hudson au printemps, en raison de la crue des eaux. Si le débit d'eau douce est plus élevé en hiver, il pourrait en résulter une perturbation des activités de chasse. En effet, la glace formée d'eau douce est moins stable et plus dangereuse que la glace formée d'eau salée, et elle fond plus vite. M. Kattuk précise que les Inuits dépendent

⁽¹⁰¹⁾ Peter Kattuk, membre de l'Assemblée législative, *Témoignages*, 2 juin 2008.

⁽¹⁰²⁾ Nunavuummi Tasiujarjuamiuguatigiiit Katutjiqatigiingit signifie en Inuktitut « les gens de la baie qui travaillent ensemble ».

⁽¹⁰³⁾ Établi en 2003 et composé de la municipalité de Sanikiluaq, du gouvernement du Nunavut, de Nunavut Tunngavik Incorporated et de la Qikiqtani Inuit Association, NTK est voué à la promotion et à la protection de l'intégrité écologique de la baie d'Hudson, dans une optique de développement durable.

énormément des mammifères marins, des fruits de mer (pétoncles, oursins, holothuries, moules) et de la sauvagine pour leur approvisionnement en nourriture. Or, ces espèces sont incapables de survivre en eau douce.

Le Comité a pu constater que l'une des 83 recommandations d'une commission fédérale d'évaluation environnementale portait directement sur les inquiétudes exprimées par NTK⁽¹⁰⁴⁾. Voici ce que dit la recommandation 34 de cette commission :

La question des effets cumulatifs touche plusieurs juridictions, dont le gouvernement fédéral, les provinces de Québec, de l'Ontario et du Manitoba, le territoire du Nunavut ainsi que plusieurs ministères rattachés à ces différents paliers de gouvernement. L'évaluation des effets cumulatifs va donc bien au-delà de la responsabilité d'un seul promoteur. *Dans ce contexte, il sera impératif que le gouvernement fédéral mette en place un programme de recherche et de suivi à grande échelle sur les écosystèmes des baies James et d'Hudson.* Un tel programme pourrait être coordonné par un organisme indépendant dont la structure s'apparente à celle de la Commission mixte internationale. Une telle structure serait de nature à favoriser la mise en commun des efforts et des ressources de tous les organismes gouvernementaux concernés, mais aussi du milieu universitaire qui travaille déjà sur différentes problématiques touchant les effets cumulatifs dans ce secteur. Quelle que soit la structure qui sera retenue, *il sera primordial que les différentes communautés autochtones concernées soient partie prenante de ce programme de recherche et de suivi, de façon à y intégrer le savoir traditionnel et l'expertise du milieu.*⁽¹⁰⁵⁾ [Italiques ajoutés]

Or, lorsque le gouvernement du Canada a annoncé qu'il approuvait le projet Eastmain-1-A et dérivation Rupert, le 18 décembre 2006⁽¹⁰⁶⁾, il a passé sous silence les 83 recommandations de la commission environnementale fédérale, y compris la recommandation 34. Hydro-Québec est déterminée à réaliser le projet Eastmain-1-A et dérivation Rupert. Selon les témoignages entendus, le temps presse pour appliquer la recommandation 34. Voici ce qu'a déclaré M. MacDougall devant le Comité le 2 juin 2008 :

⁽¹⁰⁴⁾ Agence canadienne d'évaluation environnementale (ACEE), « La Commission fédérale d'examen dépose son rapport », communiqué de presse, 30 novembre 2006, http://www.ceaa.gc.ca/010/0001/0001/0017/nr061130_f.htm.

⁽¹⁰⁵⁾ ACEE, « Recommandations », http://www.ceaa.gc.ca/010/0001/0001/0017/recommendations_f.htm.

⁽¹⁰⁶⁾ Bureau du premier ministre, « Le premier ministre annonce que le projet hydroélectrique Eastmain-Rupert peut aller de l'avant », communiqué de presse, 18 décembre 2006, <http://pm.gc.ca/fra/media.asp?category=1&id=1471>.

Un an et six mois après que le gouvernement du Canada a publié les recommandations de la commission d'examen, et cinq mois après la lettre du ministre des Pêches et des Océans du 6 décembre 2007⁽¹⁰⁷⁾, ni le NTK ni aucun de ses organismes membres, y compris le gouvernement du Nunavut, n'a reçu aucune communication du ministère des Pêches et des Océans ou de tout autre ministère du gouvernement du Canada.

Contrairement aux dires du ministre des Pêches et des Océans, le ministère ne travaille pas avec le gouvernement du Nunavut pour préparer une approche coordonnée pour l'évaluation des effets cumulatifs. Le ministère ne consulte aucun intervenant autochtone. Si le ministère des Pêches et des Océans consulte d'autres ministères fédéraux, provinciaux ou territoriaux, ou tout autre intervenant, nous n'en sommes pas au courant.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au cours des deux dernières décennies, la pêche, qui était une activité de subsistance, est devenue une importante industrie au Nunavut. Néanmoins, la pêche commerciale est encore à un stade peu avancé de développement. Par conséquent, l'occasion est bonne de tirer profit de l'expérience acquise dans le secteur de la pêche à d'autres endroits au pays et d'éviter les erreurs du passé.

La mise en œuvre de la Stratégie sur les pêches du Nunavut est une priorité du gouvernement du Nunavut, mais le gouvernement fédéral n'est pas encore venu l'épauler pour réaliser sa vision. La croissance du secteur de la pêche est arrivée à un stade crucial, et son développement futur devrait être favorisé par le gouvernement fédéral, compte tenu des bienfaits sociaux et économiques évidents de ce secteur, mais aussi pour renforcer la présence du Canada dans l'Arctique et y affirmer sa souveraineté.

Le Comité souscrit pleinement aux efforts du Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut pour mettre en œuvre un nouveau cadre objectif, équitable, transparent et responsable de redistribution des quotas de pêche au Nunavut. Il serait certainement prometteur pour le Canada de se doter d'un système conçu pour maximiser les retombées de la pêche. Le Comité approuve aussi la politique révisée du Conseil concernant la pêche commerciale des

⁽¹⁰⁷⁾ On pouvait lire entre autres ceci dans la lettre du 6 décembre 2007 : « les fonctionnaires du ministère travaillent avec leurs vis-à-vis d'Environnement Canada et avec d'autres ministères fédéraux, provinciaux et territoriaux et d'autres organismes pour mettre au point une approche coordonnée à cette question [...] Les détails des programmes de recherche et de suivi sont encore en développement, et des consultations exhaustives de tous les intervenants seront nécessaires avant la mise en œuvre ». John MacDougall, NTK, *Témoignages*, 2 juin 2008.

espèces marines, qui prévoit un sain équilibre à long terme entre la pêche locale dans les zones côtières et les activités de pêche hauturière. Grâce au développement de la pêche locale au moyen de petits bateaux, les populations du Nunavut pourraient bénéficier pleinement des ressources contiguës à leur milieu de vie⁽¹⁰⁸⁾. Le Conseil est en train de mettre en œuvre sa nouvelle politique. Seul le temps nous dira ce que seront les résultats concrets de cette politique.

Il est essentiel de poursuivre les travaux de recherche sur la pêche pour pouvoir bien gérer les ressources marines et en assurer la pérennité. Ces travaux permettront de mettre en évidence de nouvelles possibilités dans le secteur de la pêche. Selon le Cadre stratégique de gestion des pêches sur la côte Atlantique du Canada de 2004, une stratégie de développement des pêches s'impose dans le Nord, et plus particulièrement au Nunavut, « afin de veiller à ce que l'on accorde [...] la priorité aux sciences et à la gestion des pêches existantes et nouvelles dans ces régions »⁽¹⁰⁹⁾. En revanche, la Stratégie sur les pêches du Nunavut de 2005 indique que le modèle actuel d'utilisateur-payeur pour financer la recherche sur les pêches n'est pas une approche viable au Nunavut, où l'industrie n'a pas les reins assez solides pour supporter un tel fardeau financier⁽¹¹⁰⁾.

La recherche est un moyen, pour le Canada, d'affirmer sa souveraineté dans ses eaux territoriales du Nord. Compte tenu de l'exploitation accrue des ressources et des activités maritimes qui résulteront des changements climatiques, les espèces et les écosystèmes marins nécessiteront une surveillance plus étroite. Le savoir traditionnel inuit, ou qaujimajatuqangit inuit, constituera une source d'information d'une valeur inestimable dans cette perspective. Il faudra l'incorporer dans les évaluations scientifiques pour que des décisions judicieuses puissent être prises. La « dimension humaine » de l'Arctique canadien offre un singulier avantage à la science dans le Grand Nord.

Au fil de millénaires vécus dans le Nord, les peuples autochtones ont développé des connaissances traditionnelles et locales pouvant enrichir et compléter les données scientifiques modernes. Comme ces peuples vivent dans l'Arctique à

⁽¹⁰⁸⁾ Le rapport produit en 2004 par le Comité fait valoir quelques-uns des avantages de la pêche côtière à petite échelle, qui nécessite de moindres capitaux et des déplacements moins longs. Ce genre de pêche est moins sensible aux variations des frais d'exploitation et permet davantage de souplesse pour s'adapter aux conditions changeantes du marché ou à la variation des stocks de poisson. En outre, elle crée davantage d'emplois au sein des populations côtières. Dans le cas de la pêche côtière, l'accès fondé sur la contiguïté favorise non seulement l'intendance locale mais aussi le développement économique local. *Les pêches au Nunavut : Allocations de quotas et retombées économiques*, 2004, p. 47.

⁽¹⁰⁹⁾ MPO, *Cadre stratégique de gestion des pêches sur la côte Atlantique du Canada*, « Autosuffisance : 4.2 Stratégies de politique », 2004, http://www.dfo-mpo.gc.ca/afpr-rppa/Doc_Doc/policy_framework/policy_framework_f.htm.

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

l'année longue, ils peuvent augmenter de façon efficace et productive la durée de la saison de recherche. Par ailleurs, les habitants du Nord connaissent l'importance de la science et en ont besoin pour comprendre et gérer les changements précipités qui ont lieu dans le Nord et s'y adapter; après tout, l'avenir de l'Arctique est le leur. L'expérience que les habitants du Nord ont acquise en participant aux opérations scientifiques effectuées au sein de leurs collectivités – ce qui est obligatoire en vertu du processus de règlement des revendications territoriales – représente un avantage unique pour la science au Canada, et ce, dans l'Arctique comme ailleurs⁽¹¹¹⁾.

S'il y a un message qui ressort nettement de nos audiences, c'est bien celui qui veut que les infrastructures portuaires nécessitent des investissements urgents pour consolider le fondement de l'industrie de la pêche au Nunavut. Le Budget de février 2008 prévoit de l'argent pour un seul port de pêche commerciale, à Pangnirtung, même si le *Rapport sur les ports pour petits bateaux au Nunavut*, publié en 2005, indiquait que des ports devaient être aménagés dans 7 des 26 localités côtières du Nunavut.

Le Nunavut a un besoin criant de ports et d'installations de radoubage, comme on en trouve partout dans les autres régions côtières du Canada. Malgré qu'il recèle plus de la moitié du littoral canadien, le Nunavut n'a pas eu sa juste part des dépenses faites dans le cadre du Programme des ports pour petits bateaux. Il n'a pas non plus profité de l'aide financière considérable fournie par l'État fédéral dans d'autres régions du pays pour le développement de la pêche, à la suite de l'extension à 200 milles, en 1977, de la zone où le Canada exerce sa compétence en matière de pêche.

Les infrastructures portuaires sont essentielles pour que la pêche côtière locale puisse se développer au-delà des projets à petite échelle, pour que la transformation du poisson puisse se faire sur place et pour que le Nunavut puisse rattraper son retard sur le reste du Canada. Sans infrastructures, les prises hauturières vont continuer d'être débarquées ailleurs qu'au Nunavut. En dotant le Nunavut de ports et de quais adéquats, on y améliorera la sécurité, on faciliterait l'approvisionnement des localités, on diminuerait les coûts, on favoriserait le tourisme et on stimulerait les économies locales de manière générale, ce qui aurait une incidence favorable sur la qualité de vie des Nunavummiut. Les infrastructures portuaires sont d'autant plus nécessaires que les activités d'exploitation des ressources et la navigation commerciale devraient

⁽¹¹¹⁾ Comité d'experts internationaux sur les priorités scientifiques de l'Initiative canadienne de recherche dans l'Arctique, *Vision pour l'initiative Canadienne de recherche dans l'Arctique, Évaluation des possibilités*, Conseil des académies canadiennes, 2008, p. 19-20.

connaître une hausse. De telles infrastructures permettraient en outre au Canada d'affirmer sa présence et sa souveraineté dans l'Arctique⁽¹¹²⁾.

Dans son rapport d'avril 2004, le Comité a formulé 14 recommandations pour permettre à la pêche de « se développer en harmonie avec les valeurs, la culture et le mode de vie du Nord »⁽¹¹³⁾. Les acteurs du secteur, au Nunavut, ont déjà commencé à donner suite aux recommandations relevant de la compétence territoriale⁽¹¹⁴⁾, mais on ne peut en dire autant du ministère des Pêches et des Océans, en particulier dans le dossier de la part du Nunavut des ressources halieutiques contiguës.

Dans la division 0A, les Nunavummiut peuvent développer de nouvelles activités de pêche. C'est le cas particulièrement des Inuits. Mais au sud de la division 0A – dans la division 0B –, la situation est très différente.

Pour la division 0B, il a constamment été question, lors de nos audiences, de la « contiguïté », un terme qui signifie, dans la plupart des esprits, que ce sont les gens qui sont les plus près de la ressource qui devraient y avoir accès. On ne peut qu'arriver à la conclusion générale suivante : les quotas minimes de flétan noir qui sont accordés au Nunavut dans la division 0B, toutes proportions gardées, sont une violation flagrante du principe de la contiguïté. Les Nunavummiut auraient dû pouvoir présenter une proposition pour l'obtention du quota de 1 900 tonnes de flétan noir de la division 0B lorsque ce quota a été mis en vente. Avec ce quota, ils auraient pu augmenter leur part dans l'exploitation de cette espèce, qui serait passée de 27,3 à 61,8 p. 100.

Recommandation 1 :

Le Comité recommande au gouvernement du Canada d'élaborer et de mettre en œuvre, en collaboration avec le gouvernement du Nunavut, le plan de développement des infrastructures portuaires recommandé par le Comité de travail sur les ports MPO–Nunavut, dans le *Rapport sur les ports pour petits bateaux au Nunavut* publié en 2005.

⁽¹¹²⁾ Par exemple, dans le *Rapport sur les ports pour petits bateaux au Nunavut*, on signale que « la souveraineté du Canada dans le Nord serait accrue considérablement par l'utilisation courante d'un réseau de ports du Nunavut par les navires de patrouille et de recherche fédéraux ».

⁽¹¹³⁾ *Les pêches au Nunavut : Allocations de quotas et retombées économiques*, 2004, p. iv.

⁽¹¹⁴⁾ L'hon. David Simailak, *Témoignages*, 15 mai 2007.

Recommandation 2 :

Le Comité recommande au ministère des Pêches et des Océans de continuer d'accorder au Nunavut 100 p. 100 de l'allocation de flétan noir dans la division 0A de l'OPANO.

Recommandation 3 :

Le Comité recommande au ministère des Pêches et des Océans de maintenir, dans la division 0B de l'OPANO, sa politique voulant qu'aucun nouveau quota de flétan noir ne soit accordé à des gens de l'extérieur du Nunavut, tant que ce territoire n'aura pas un accès à ses ressources marines contiguës comparable aux niveaux d'accès dont jouissent les autres territoires et les provinces sur leurs côtes, le cas échéant.

Recommandation 4 :

Le Comité recommande au ministre des Pêches et des Océans d'adopter une politique accordant aux gens du Nunavut la préférence pour l'achat, à un prix concurrentiel, les quotas de pêche dans les eaux contiguës de ce territoire qui sont transférés ou vendus.

Recommandation 5 :

Le Comité recommande l'application du principe général voulant que le savoir traditionnel des Inuits, ou qaujimajatuqangit inuit, soit considéré comme un complément indispensable de la recherche scientifique et soit toujours pleinement pris en considération lorsque des décisions sont prises concernant les pêches.

Recommandation 6 :

Au sujet du projet Eastmain-1-A et dérivation Rupert, le Comité recommande au ministre des Pêches et des Océans d'indiquer quand et comment sera mis en œuvre le programme de recherche et de surveillance décrit en 2006 par la Commission fédérale d'examen, dans sa recommandation 34.

Recommandation 7 :

Le Comité recommande au ministère des Pêches et des Océans d'augmenter considérablement son financement de la recherche exploratoire dans les eaux contiguës du Nunavut et s'engage à financer un programme de recherche pluriannuel sur plusieurs espèces.

Recommandation 8 :

Le Comité recommande au ministère des Pêches et des Océans d'évaluer les répercussions de tout le trafic maritime sur les baleines et d'élaborer, de concert avec le Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut, des mesures de protection, telles que l'établissement de zones d'interdiction des navires pendant certaines périodes de l'année.

LISTE DES TÉMOINS

Le jeudi 5 juin 2008	
Assemblée législative du Nunavut	L'honorable Peter Kilabuk, député, membre de l'assemblée législative pour Pangnirtung, Président de l'assemblée législative
Municipalité de Pangnirtung	Adamie Komoartok, maire adjoint Ron Mongeau, administrateur principal
Pangnirtung Hunters and Trappers Organization	Leopa Akpalialuk, vice-président
Pangnirtung Fisheries	Don Cunningham, directeur général Manasa Evic, président du conseil d'administration
Cumberland Sound Fisheries	Joopa Gowduapik, président du conseil d'administration
Baffin Fisheries Coalition	Johnny Mike, directeur
À titre personnel	Levi Evic Eric Joamie Gita Laidler Davidee Arnankak Noah Metiq Jamesie Mike
Le lundi 2 juin 2008 (réunion du matin)	
Ministère de l'Environnement, gouvernement du Nunavut	L'honorable Olayuk Akesuk, député, ministre de l'Environnement, gouvernement du Nunavut
Ministère du Développement économique et des Transports, Gouvernement du Nunavut	L'honorable Patterk Netser, député, ministre du Développement économique et des Transports, gouvernement du Nunavut
Ministère de l'Environnement, gouvernement du Nunavut	Simon Awa, sous-ministre Wayne Lynch, directeur, Pêches et chasse au phoque Earle Baddaloo, directeur, Protection de l'environnement
Ministère du Développement économique et des Transports, Gouvernement du Nunavut	Rosemary Keenainak, sous-ministre John Hawkins, sous-ministre par intérim, Division des transports
Assemblée législative du Nunavut	Peter Kattuk, membre de l'assemblée législative pour la Baie d'Hudson
Nunavuummi Tasiujarjuamiuguqatigiit katutjiqatuguingit (NTK)	John MacDougall

Le lundi 2 juin 2008 (réunion d'après-midi)	
Ville d'Iqaluit	Glenn Williams, conseiller
Association des municipalités du Nunavut	Lewis Gidzinski, gestionnaire de recherche sur les infrastructures
Forum économique du Nunavut	Glenn Cousins, directeur général
Chambre de commerce de la région de Baffin	Hal Timar, directeur général
Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut	Michael d'Eca, conseiller juridique Jim Noble, directeur des opérations
Le lundi 2 juin 2008 (réunion de soirée)	
À titre personnel	John Amagoalik, directeur, Gestion des terres et des ressources, Qikiqtani Inuit Association
Desgagnés Transarctik Inc.	Waguiah Rayes, directeur général
À titre personnel	Aaju Peter
Le jeudi 1 mai 2008	
Pêches et Océans Canada	Michelle Wheatley, directrice régionale, Sciences, Région du Centre et de l'Arctique K. Burt Hunt, directeur régional, Gestion des pêches et d'aquaculture, Région du Centre et de l'Arctique
Le mardi 15 avril 2008	
Inuit Tapiriit Kanatami	John Merritt, conseiller principal de direction
Nunavut Tunngavik Incorporated	Paul Kaludjak, président Gabe Nirlungayuk, directeur, Service de la faune
Le mardi 15 mai 2007	
Gouvernement du Nunavut	L'honorable David Simailak, député provincial, ministre du Développement économique et des Transports, gouvernement du Nunavut Wayne Lynch, directeur, Pêches et chasse au phoque
Le jeudi 10 mai 2007	
Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut	Joe Tiguallaraq, président et chef de la direction Jim Noble, chef de l'exploitation Michael d'Eca, conseiller juridique

Le mardi 8 mai 2007

Nunavut Tunngavik Incorporated	Paul Kaludjak, président John Merritt, conseiller juridique et constitutionnel Joanasie Akumalik, directeur, Relations gouvernementales et publiques Glenn Williams, conseiller supérieur de la faune, Service de la faune
--------------------------------	---

MISSION D'ÉTUDE

Le vendredi 6 juin 2008

Assemblée législative du Nunavut	Cindy Ann Rennie, responsable des relations publiques
----------------------------------	---

Le jeudi 5 juin 2008

Usine de transformation du poisson Pangnirtung	Don Cunningham, gérant général
--	--------------------------------

Parc national Auyittuq	Delia Borrouard, gestionnaire du parc
------------------------	---------------------------------------

Le mercredi 4 juin 2008

Organisation de chasseurs et de trappeurs (OCT)	Levi Nutaraluk, Organisation de chasseurs et de trappeurs Lootie Toomasie, président de l'OCT
---	--

Municipalité de Qikiqtarjuaq	Tony Atsanik, Conseil de hameau de Qikiqtarjuaq Loasie Audlaqiaq, maire de Qikiqtarjuaq Meeka Newkungnck, maire adjoint, Qikiqtarjuaq Jeannie Kooneeluigi, conseiller municipal de Qikiqtarjuaq Hanna Audlakiak, conseiller municipal de Qikiqtarjuaq
------------------------------	---

Parc national Sirmilik	Carey Elverum, gestionnaire du parc Terry Kalluk, patrouilleur Andrew Arrear, patrouilleur Brian Koonoo, garde de parc et vice président de l'Organisation de chasseurs et de trappeurs de Nattinak
------------------------	--

Municipalité de Pond Inlet	Israel Mablick, communications et maire adjoint, Pond Inlet Abraham Kublu, maire de Pond Inlet
----------------------------	---

Le mardi 3 juin 2008

Organisation de chasseurs et de trappeurs (OCT)	Simon Idlout, vice président, OCT Resolute Philip Manik, OCT Resolute Allie Salluviniq, OCT Resolute Tabitha Mullin, OCT Resolute Imooshie Nutarajuk, OCT Grise Fiord
---	---

Étude du plateau continental polaire	Brenda Eckalook, administrateur de bureau Barry Hough, directeur de la logistique Tim McCagherty, directeur de la gestion de la base George Benoit, magasinier superviseur
Environnement Canada	Dr Grant Gilchrist, Environnement Canada Dr Mark Mallory, Environnement Canada
Municipalité de Arctic Bay	Olayuk Naqitaruik, conseiller de hameau de Arctic Bay
Chasseurs et trappeurs de Ikajutit	Tommy Kilabuk, président des chasseurs et trappeurs de Ikajutit
Pêches et Océans Canada	Keith Pelley, Pêches et Océans Canada Luc Beland, garde côtière canadienne JP Lehnert, garde côtière canadienne

ANNEXE 1

Description du cadre de gestion des pêches et de l'ARTN

À des fins administratives, l'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO) divise le nord-ouest de l'océan Atlantique en zones désignées par un code alphanumérique. La frontière entre les eaux canadiennes de la sous-zone 0 de l'OPANO et les eaux du Groenland dans la sous-zone 1 (à l'est de la sous-zone 0) est la ligne équidistante entre les limites de 200 milles des deux entités politiques.

La sous-zone 0 est gérée par le Canada, avec l'aide du Conseil scientifique de l'OPANO, qui, à la demande du Canada et du Groenland, recommande le total des prises admissibles pour la mer de Baffin, le détroit de Davis et le Groenland occidental. Dans la sous-zone 0, la pêche se répartit entre la division 0A au nord (mer de Baffin) et la division 0B, au sud (détroit de Davis). L'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut (ARTN) divise en outre les eaux septentrionales en trois zones : la Région du Nunavut (RN), qui comprend les eaux adjacentes au Nunavut et couvre 12 milles de mer territoriale du Canada; la zone I (détroit de Davis et la mer de Baffin, dans la sous-zone 0); et la zone II (contiguë à la RN dans le détroit et la baie d'Hudson)⁽¹⁾. Les zones I et II sont toutes les deux dans la limite de 200 milles du Canada, mais à l'extérieur de la RN de 12 milles.

Au Canada, les stocks de la sous-zone 0 (divisions 0A et 0B) relèvent du ministère des Pêches et des Océans (MPO). Même si le paragraphe 7(1) de la *Loi sur les pêches* permet au ministre des Pêches et des Océans de gérer les pêches à sa discrétion, l'adoption de la *Loi concernant l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut* et de la *Loi sur le Nunavut*, a amoindri le pouvoir auparavant absolu du ministre. Les décisions finales sont encore prises par le ministre, mais l'ARTN impose certaines exigences, selon l'endroit où les décisions s'appliqueront.

L'ARTN fait du Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut (CGRFN) le principal organe chargé de gérer la faune et l'accès à la faune dans la RN (alinéa 5.2.23). Ce Conseil de neuf membres, qui est à la fois une institution de l'État et un

⁽¹⁾ Pour la plupart, les activités du MPO au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest sont effectuées de concert avec les conseils de cogestion établis en vertu des accords territoriaux. Voir MPO, Institut des eaux douces, « Cogestion des ressources halieutiques », <http://www.dfo-mpo.gc.ca/regions/central/pub/fresh-douces/05-fra.htm>.

organe de cogestion indépendant, est formé de représentants d'organisations inuites, de quatre représentants des gouvernements du Nunavut et du Canada, et d'un président (qui peut aussi être Inuit) proposé par les huit membres et nommé par le gouvernement. Les membres du Conseil sont tenus de prendre leurs décisions au nom de la population de la RN, et non à titre d'agents des organes qui les ont nommés. Leur indépendance constitue un principe fondamental de la *Loi*⁽²⁾. Le CGRFN finance aussi les organisations de chasseurs et de trappeurs (OCT) inuites dans chaque collectivité du Nunavut. Les OCT et les organisations régionales des ressources fauniques (ORRF) profitent directement des activités reliées à la récolte des ressources fauniques (articles 5.6.39, 40 et 45).

Pour ce qui est des pêches maritimes commerciales *dans la RN*, le CGRFN et le MPO partagent selon la *Loi* les décisions d'établir, modifier ou retirer toute limite de prises. *Hors de la RN* dans la zone I (détroit de Davis et mer de Baffin, à l'est de l'île de Baffin), où la pêche commerciale au flétan noir et à la crevette s'effectue surtout, le gouvernement fédéral assume la responsabilité principale et globale de la gestion (p. ex. la délivrance de permis et l'enregistrement des navires de pêche, l'établissement des quotas commerciaux, les restrictions des engins et les saisons de pêche). Selon les conditions prévues à l'ARTN, le CGRFN exerce une fonction consultative dans la zone 1, qui inclut :

- fournir les conseils demandés sur toute décision de gestion de la faune du gouvernement influant sur les droits et possibilités de capture des Inuits dans les zones marines de la RN, et sur leur valeur (alinéa 15.3.4);
- fournir au gouvernement l'information utile à la gestion de la faune au-delà des zones marines de la RN (alinéa 15.3.4);
- donner des conseils et des recommandations sur les zones marines de la RN, dont le gouvernement doit tenir compte dans ses décisions touchant ces zones (alinéa 15.4.1)

En vertu de la politique actuelle, même si l'Accord ne les oblige pas à le faire, le gouvernement fédéral et le CGRFN ont convenu que le Conseil est responsable de la sous-allocation des quotas commerciaux dans la zone I (mer de Baffin et détroit de Davis). Une fois que le ministre des Pêches et des Océans a fixé l'allocation régionale des ressources marines au Nunavut, le CGRFN recommande les sous-allocations commerciales individuelles, selon les critères qu'il a établi.

⁽²⁾ Voir Michael d'Eça, *Témoignages*, 2 juin 2008.

L’article 15.3.7 de l’Accord reconnaît l’importance de la contiguïté et la dépendance économique des collectivités de la RN envers les ressources marines. Il oblige le gouvernement à accorder « une attention spéciale » à ces facteurs lorsqu’il attribue les permis de pêche commerciale dans les zones I et II, et dispose que les principes de la contiguïté et de la dépendance économique sont « appliqués d’une manière propre à favoriser une répartition équitable des permis entre les résidants de la région du Nunavut et les autres résidants du Canada, ainsi que d’une manière compatible avec les obligations intergouvernementales du gouvernement du Canada ».

Nunavut Tunngavik Incorporated (NTI), dont le mandat consiste à représenter les intérêts inuits, est la principale organisation inuite disposant de pouvoirs relatifs aux organisations régionales inuites et à leurs sociétés de développement. La mission de NTI consiste à favoriser le bien-être économique, social et culturel inuit grâce à la mise en œuvre de l’ARTN. Le gouvernement du Nunavut a des pouvoirs législatifs de dépenser à des fins territoriales et accorde de l’aide financière à l’industrie de la pêche. NTI et le gouvernement du Nunavut collaborent dans une foule de domaines en vertu d’une entente appelée « Iqqanaiqaqtigiiit » (« Travailler ensemble »).

ANNEXE 2

Principes guidant la politique d'attribution du CGRFN pour les pêches maritimes commerciales au Nunavut

Outre les principes directeurs de l'article 5 de l'ARTN (alinéas 5.1.2 et 5.1.5 de l'ARTN) et les instructions de l'ARTN concernant les attributions à des fins commerciales dans la RN (alinéas 5.6.31, 5.6.38 à 5.6.40, et 5.6.45 à 5.6.47 de l'ARTN), les principes suivants guident le CGRFN dans l'attribution des ressources halieutiques marines à des fins commerciales, et ce, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la RN :

1. La santé des populations marines et de leur habitat est essentielle pour combler les besoins économiques, sociaux et culturels des pêches des Nunavummiut, tant pour les générations actuelles que pour les générations futures (voir le sous-alinéa 5.1.5(c) de l'ARTN).
2. La pêche constitue une ressource commune fort précieuse et d'importance capitale qu'il faut gérer d'une manière ouverte, transparente et responsable pour le bénéfice de tous les Nunavummiut.
3. Il faut que la pêche soit diversifiée, qu'elle atteigne un équilibre entre les activités de pêche côtière et hauturière, et entre les droits de la collectivité et l'esprit d'entreprise.
4. Lorsque les ressources halieutiques marines sont attribuées à des fins commerciales, la préférence doit être accordée aux Nunavummiut et aux exploitations qui produiront des bénéfices directs pour l'économie du Nunavut. (voir l'alinéa 5.6.45 de l'ARTN).
5. Pour que la pêche contrôlée par le Nunavut soit prospère, il faut que les gens travaillent en harmonie (voir le principe Piliriqatigiingniq du qaujimajatuqangit inuit).
6. Une pêche prospère, contrôlée par le Nunavut, exige une participation considérable d'entreprises commerciales viables, parrainées ou détenues par des ORRF et des OCT (voir la division 5.1.3(a)(iii) et l'alinéa 5.6.39 de l'ARTN).
7. Il faut accorder une attention particulière au principe de contiguïté dans l'attribution des ressources halieutiques marines à des fins commerciales, particulièrement dans la RN (voir l'alinéa 15.3.7 de l'ARTN).
8. Lors de l'attribution des ressources halieutiques marines à des fins commerciales, il faut accorder une attention particulière à la dépendance économique des collectivités à l'égard de ces ressources (voir l'alinéa 15.3.7 de l'ARTN).

9. Lors de l'attribution des ressources halieutiques marines à des fins commerciales, il faut accorder une attention particulière aux entreprises de pêche économiquement viables et aux pêcheurs qui se sont démarqués dans un secteur particulier.

Source : Conseil de gestion des ressources fauniques du Nunavut [traduction].