

BRIEF TO THE
HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE
ON TRANSPORT
IN RESPECT OF THE
TRANSPORTATION POLICY POSITION PAPER
"FREEDOM TO MOVE"

Submitted by:

Makivik Corporation
November, 1985

TABLE OF CONTENTS

	<u>PAGE</u>
I. INTRODUCTION	1
II. NORTHERN QUÉBEC	4
III. AIRSTRIP IMPROVEMENT PROGRAM	7
IV. AIR INUIT	8
V. OVERALL POLICY CONCERNS WITH THE POLICY PAPER	13
VI. CONTRACT AND EMPLOYMENT GUARANTEES UNDER J.B.N.Q.A.	21
VII. RECOMMENDATIONS AND GENERAL CONCLUSIONS ..	29

Appendices

- A. Map of Northern Québec, north of 55th parallel.
- B. Inuit Population in the Communities of Northern Québec.

BRIEF TO THE
HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE
ON TRANSPORT
IN RESPECT OF THE
TRANSPORTATION POLICY POSITION PAPER
"FREEDOM TO MOVE"

I. INTRODUCTION

1. Makivik Corporation ("Makivik") was established by Special Act of the National Assembly of Québec in 1978 pursuant to the James Bay and Northern Québec Agreement (the "Agreement"). The Agreement is a treaty with constitutional protection under the Canada Act (1982).

The membership of Makivik is made up solely of Inuit beneficiaries to the Agreement. Pursuant to the Agreement, Makivik is defined at Subsection 1.11 as being the Inuit Native Party, and in this role, represents and protects the interests of northern Québec Inuit.

2. Makivik Corporation has established a number of wholly-owned subsidiary companies, among them, Air Inuit (1985) Ltd. ("Air Inuit"), the successor company following a re-organization of aviation activities under the Makivik corporate umbrella that were formerly operated as Air Inuit Ltd. and Chaperal Charters Inc.

3. On July 15, 1985, the Honourable Don Mazankowski, Minister of Transport, released a position paper with respect to future transportation policy entitled "Freedom to Move" (the "Policy Paper").

The Policy Paper invited representations with respect to the proposals set out in the Policy Paper. The following representations of Makivik are filed pursuant to the above invitation.

4. These representations are made in our dual role as Inuit Native Party under the Agreement and as owners of Air Inuit.

5. Makivik has had the benefit of reading the representations of the Northern Air Transport Association presented to you on October 11, 1985 by its solicitors, Nobbs, Woods and Clark.

6. While Makivik agrees with the principal recommendations made in the Northern Air Transport Association's representations, we wish to highlight some of the differences in geography and demography between northern Québec and both the Yukon and the Northwest Territories, to present a profile and history of our company, Air Inuit, and to outline some of our specific concerns with respect to the proposals set out in the Policy Paper. Like the Northern

Air Transport Association, we are very concerned that the Policy Paper fails to recognize the basic differences between northern and southern Canada and the resulting need to differentiate between northern and southern Canada with respect to the degree of continued economic regulation. Moreover, Makivik is extremely concerned that the implementation of such a deregulation policy will undermine provisions of the James Bay and Northern Québec Agreement that provide Inuit with economic priority in the provision of services to northern Québec communities.

7. For purposes of these representations:

- a) "northern Québec" means that part of northern Québec which is of primary concern to Inuit, namely, that part of the province of Québec north of the 55th parallel;
- b) "air transportation" means all forms of unit toll and charter commercial air services using either fixed wing aircraft or helicopters.

II. NORTHERN QUÉBEC

8. In order to appreciate our concerns, one must be aware of the special nature of the geography and demography of northern Québec and, more specifically, be aware of the lack of infrastructure development in northern Québec.

9. Northern Québec is made up of a land surface of somewhat over 250,000 square miles. It represents approximately one-third of the total territory of Québec.

10. The present population of northern Québec is slightly over 6,500 people of which 90% are Inuit. The population lives in 13 communities that are approximately an average 100 miles apart from each other¹. Attached to these Representations as Appendix A and B are, respectively, a map of northern Québec indicating the location of the communities and the Inuit population of each of these communities.

11. As the above indicates, the total population of northern Québec makes up less than .002% of the population

¹ In addition to Inuit living north of the 55th parallel, there is a small community of Inuit in Chisasibi, Québec. Moreover, it is foreseen that there will be two new Inuit communities created in the near future: Umiujaq and Taqpangayuk.

of Canada. Its sparseness can best be illustrated by noting that its total population is less than either of the largest communities in the Yukon or the Northwest Territories. If we discount Kuujjuaq and Kuujjuarapik, the average population size of the northern Québec communities is 300 people.

12. The two largest communities, Kuujjuaq and Kuujjuarapik, presently receive regular jet air service from Montreal. The remaining communities are served by Air Inuit.

13. There are no roads linking any of the northern Québec communities either to each other or to points south. The sole other means of transport, in addition to air transportation, is water transportation consisting of the annual sealift to all the northern Québec communities during the summer months. This annual sealift operation is limited to the transport of construction materials and bulk items excluding perishables destined primarily to the Hudson Bay Company and the community cooperatives.

14. The facilities and infrastructure in support of air transportation in northern Québec, with the exception of Kuujjuaq and Kuujjuarapik, are not only far less sophisticated and mature than those found in southern Canada but are not even up to the standards of those found in the

Northwest Territories and the Yukon. The communities that Air Inuit serves in northern Québec have only dirt strips that vary in length from a minimum of 800 feet to a maximum of what was until recently only 2,200 feet.² These strips have no approach aids or other airport infrastructures. As a result, Air Inuit is restricted to daylight flying and must cancel or delay flights regularly in inclement weather conditions. In the winter months, this produces a serious restriction on the number of flyable hours per day and increases the number of aircraft needed to accomplish the necessary service. It also makes it more difficult to relate Air Inuit's schedule to that of Nordair, the principal north/south carrier in the area.

15. A well-known constraint in the north is the high cost of living. Air Inuit faced high start-up costs in the construction of its hangar office and staff facilities. While the Government of Québec subsidizes housing and fuel, it applies only to Inuit residences and, as a result, commercial enterprises such as Air Inuit are continually faced with ever escalating operating costs for fuel, heating, housing and municipal services. For example, the municipal service and tax bill in Kuujjuaq has doubled year by year for the company.

² On October 8, 1985, the first of the airstrips to be constructed pursuant to the Airport Improvement Program was officially opened at Ivujivik (See Section III of these Representations). This airstrip is 3,500 feet.

III. AIRSTRIP IMPROVEMENT PROGRAM

16. Concurrent with the signing of the James Bay and Northern Québec Agreement-in-Principle on November 15, 1974, the then Minister of Indian and Northern Affairs, Judd Buchannan, signed a letter on behalf of Canada that undertook, among other things, the improvement of the airstrips in northern Québec. This undertaking reads as follows:

"Canada undertakes to construct airstrips for the permanent Inuit and Cree communities in accordance with the criteria established from time to time for the construction of airstrips in such communities."

17. Notwithstanding the determined efforts of Makivik and other northern Québec organizations to have this undertaking fulfilled, it was not until 1983 that a Canada-Québec comprehensive agreement was executed that provided for the construction of upgraded airstrips in 11 of the northern Québec communities. This agreement foresees that within a ten-year period the eleven communities will receive 3,500 foot gravel runways (wherever possible), airport and warehouse facilities, navigational aids and ground support equipment.

IV. AIR INUIT

18. In 1976, following the bankruptcy of St. Félicien Air Service Limited, applications were made to the Air Transport Committee by three companies to service the former route of St. Félicien from Kuujjuaq serving the northern Québec communities on the Ungava Coast. Among these was an application by the Northern Québec Inuit Association (prior to the incorporation of Makivik) proposing to incorporate a company to be known as Air Inuit Ltd.

19. The Northern Québec Inuit Association made the application for the licence on the premise that it would be beneficial for Inuit to be the operators of their own air service and that this would be a helpful first step toward economic self-determination.

20. After a hearing that was, up to that point, the longest ever held by the Air Transport Committee, Air Inuit was awarded the licence. In its decision ³ the Air Transport Committee carefully considered the James Bay Agreement and found that:

³ Decision No. 5223 of the Air Transport Committee: "Applications by Airgava Ltée, Survair Ltd., and the Northern Québec Inuit Association for various authorities in the Ungava Bay Area."

"under it (the Agreement), the Government of Canada, a party thereto, has undertaken with the Government of Québec, to afford the Inuit people of the area in question the opportunities provided for in the Agreement, particularly set out in Subsection 29.0.3 thereof which reads in part as follows:

"Canada and Québec shall continue to assist and promote the efforts of Inuit of Québec and more specifically undertake, within the terms of such programs and services as are established and in operation from time to time, to assist the Inuit of Québec in pursuing the objectives set forth herein in paragraphs 29.0.4 to 29.0.43." ⁴

The decision goes on to say that:

"A careful reading of the Agreement clearly indicates that one of its main objectives is to give to the native peoples in the area concerned in these applications, the means necessary for their development and to make sure that they take an active part in this respect." ⁵

In reaching a conclusion to award Air Inuit the licence, the Committee stated:

"Our view that an air service operated by the Inuit would best satisfy the social and economic objectives contemplated by the Agreement as an expression of policy of the government is

4 id, p. 18-19

5 id, p. 19

reinforced by the letter of the Deputy-Minister of the Department of Indian and Northern Affairs, dated November 8, 1976, produced at the hearing as Exhibit NA-1 in which the Deputy-Minister expresses his support for Air Inuit Ltd. as the prospective carrier to provide air service in the Ungava Bay region. It may be noted in passing that the Agreement was signed by the Minister of Indian and Northern Affairs on behalf of Canada. The Deputy-Minister pointed out and here we quote a part of his statement:

Greater Inuit participation in and control over the direct social and economic factors effecting their lives and livelihood has been a major goal of the Federal Government's policy towards the north during the present decade. These intentions have also been explicit in the recently negotiated agreement between the Province of Québec, the Federal Government and the Inuit Association of Northern Québec. In this light, then, the Northern Québec Inuit Association's initiative with respect to Air Inuit Ltd. comes with a welcome and realistic proposal in complete accord with the stated objectives of the Government of Canada."

21. In order to satisfy the C.T.C. requirements regarding infrastructure and to be able to successfully operate from a northern base, the company established hangar, office and staff facilities in Kuujjuaq, Québec.

22. In 1984 the company expanded its operations to encompass all of the communities in northern Québec by

⁶ id, p. 19-20

acquiring the assets of Austin Airways on the Hudson Coast of northern Québec. In addition to serving all the northern Québec communities, the company provides service from Kuujjuaq to Nain, Labrador, and as well service from northern Québec to Sanikiluaq and Cape Dorset, Northwest Territories. The company more recently has obtained temporary authority to service the points, Québec City to LG-2, and LG-2 to Kuujjuarapik.

23. The company, while maintaining a goal of profitability, has attempted to satisfy the objectives of providing better and more reliable service to the communities of northern Québec and creating job opportunities for Inuit. The company presently provides service from Kuujjuaq and Kuujjuarapik between three and eight times per week to all of the northern Québec communities, serving them on a linear point basis. Among its approximately 100 employees located in the north, 30% are Inuit.

24. Concerning the company's business, approximately 31 percent of its revenue is derived from passengers, 21 percent from charters, 12 percent from cargo and 36 percent from mail. The majority of the passengers are flying on public or private business. Only 14 percent of revenue is derived from inter-community travel for the purpose of visiting relatives and friends.

25. As with other northern commercial air carriers, the majority of Air Inuit's business is uni-directional from the south to the north direction with a much smaller volume of business being generated on the "back haul".

26. The business of the company is cyclical in nature. Approximately 50% of Air Inuit's present yearly flying hours are generated during the four-month period, June 15 to October 15. Much of this additional volume comes about as a result of the increased construction activity during the summer months.

V. OVERALL POLICY CONCERNS WITH THE POLICY PAPER

27. As highlighted in the Northern Air Transport Association representations made to you on October 11, 1985, the Policy Paper appears to propose that there be no economic regulation of the air mode of transportation and solely a reliance upon competition. We are concerned that the Policy Paper has not recognized the need for continued regulation in the air mode of transportation in northern Canada.

We find it anomalous that on the other hand the Policy Paper suggests that there be continuous regulation in the marine mode of transportation for northern supply services. While we do not question this exception, we would highlight that the air mode of transportation in northern Québec is the more critical mode of transportation, providing year-round service to all northern Québec communities for passengers, goods, mail and medivacs.

28. The Policy Paper has made no distinction between the north and the south. It has apparently overlooked the conclusion of the Air Transport Committee's report following hearings held throughout northern Canada in the summer of 1984 (the "A.T.C. Final Report").⁷ The A.T.C. Final Report

⁷ Final Report of the Air Transport Committee of the Canadian Transport Commission on the Adequacy of Air Services in Northern and Remote Areas, May 18, 1985.

highlighted the importance of air transportation in the north and characterized it as a necessity, not a privilege.⁸ The Report recommended that all applications for unit toll service in the north continue to be determined on the basis of present and future public convenience and necessity.

29. The A.T.C. Final Report, like A.T.C. decisions in the recent past, have recognized the harsh climate, high operating cost environment, and cyclical nature of the aviation business in northern Canada. As a result, the present policy of public convenience and necessity allows the A.T.C., when reviewing an application for air service, to weigh the availability of services being provided by the existing carrier and to judge the impact that the issuing of a new licence will have on an existing carrier to maintain or expand the level of service or in causing economic injury to the existing carrier.

30. During the A.T.C. hearings referred to in paragraph 28, it was repeatedly pointed out that in the north, and certainly in northern Québec, it was essential to operate on a multi-stop (linear) basis rather than on a hub and spoke basis, in order to ensure adequate and viable air service to all communities. Moreover, it was pointed out

⁸ id, p. 15.

how detrimental it would be to the provision of adequate viable air service along such linear routes if selected points were subject to competition.

31. In order to make the most cost efficient use of aircraft in the north it is essential that the carrier be able to carry a mix of passengers, goods and mail on either a unit toll or charter basis. The elimination of any one of these services through competition would severely effect the ability of the carrier to continue to provide adequate and viable services for the balance. The interdependence of passenger, cargo and mail service was well recognized in the A.T.C. Final Report as being critical to the operations of an integral network and enabling more frequent service. As described in the A.T.C. Final Report, it is the interdependent nature of the relationship between passenger and freight services and the vital role of air transport in moving the necessities of life which help to distinguish the northern and remote areas from the rest of the nation.⁹

32. In order to plan for the future, both in terms of capital and human needs, a regulatory environment is required that will provide stability. This is especially critical for our company, Air Inuit, which is attempting to

⁹ id, p. 18

develop a pool of Inuit aviation workers. It is also required to allow the company to upgrade its aircraft equipment and infrastructure in conjunction with the improvements being made in the northern Québec airstrips. The A.T.C. Final Report concluded that there is a need to increase Native Peoples involvement in providing air services in northern and remote areas and to enhance employment opportunities.¹⁰ It was also concluded that there is a greater need for northern air carriers to provide more customer related services using native peoples languages.¹¹ We, as a native organization, certainly promote these objectives for our company, Air Inuit. However, in order to promote and enhance employment opportunities for our people and in order to provide what for Air Inuit is trilingual customer service, it is necessary to have the stability that only a regulatory environment can provide.

In order to plan their inventories of stock, the Hudson Bay Company and northern cooperative stores need to be assured of regular and reliable transport. These organizations have in the recent past been favouring more and more the air mode of transportation over the sealift.

¹⁰ id, p. 32, 33

¹¹ id, p. 31, 32

However, instability in the air mode of transportation will lead them to return to a greater reliance on the sealift, creating even greater instability in the air mode of transport.

33. While proposing to eliminate the present economic regulatory environment, the Policy Paper suggests a potential subsidy program in order to compensate for the loss of adequate air service that may result. However, it is made clear that such a subsidy program would be of short duration and would be reviewed after four years.

We maintain that such a subsidy program would not guarantee the provision of adequate air service and does not guarantee in any way the reduction of costs to the users of northern air services.

However, we are in full agreement with the A.T.C. Final Report's conclusion that there is a need to establish a form of Government of Canada capital asset acquisition assistance program to enable northern air carriers to acquire appropriate aircraft¹² and the need for Canada along with the provinces/territories to eliminate or reduce the taxes on fuel and such things as airport fees.¹³

¹² id, p. 28-29

¹³ id, p. 45

Fuel costs for our company represent approximately 30% of our operating costs, a percentage that as indicated under the A.T.C. Final Report,¹⁴ is comparable to that of many other northern operators. Clearly, a reduction in fuel costs would have a direct benefit in lowering air transportation costs for all users of our service.

34. As the owner of an airline serving our own members, we are fearful that in the long run it would be us who would bear the brunt of providing a subsidized air service. To date, we have seen the former subsidies provided to the northern villages being reduced and, as a result, Air Inuit as well as our other northern endeavours, are now incurring higher costs for municipal services and higher municipal taxes. These forms of direct taxation are serious disincentives to economic development in northern Québec. Moreover, as representatives of the users and owner of the airline that serve them, we are well aware of the fact that the higher operating costs of the north must consequently be charged into fares.

35. The A.T.C. Final Report recognized the importance of continuing the mail subsidy program allowing perishable goods to be shipped at mail rates.¹⁵ This form of subsidy

¹⁴ id, p. 44

¹⁵ id, p. 52-53

directly benefits the users of this service. On the other hand, subsidies for the provision of air service do not in any way guarantee the provision of cheaper service to its users.

36. In view of the accelerated program for school and housing, northern Québec is presently witnessing a construction boom. However, it is foreseen that by the end of the decade, this increased construction activity will have substantially diminished. It is clear that if deregulation were to be enacted for the north, this increased construction activity would clearly act as an incentive for other carriers to service northern Québec at least during the summer months.

These other carriers would not be obliged to establish northern infrastructure, as Air Inuit was required to do, nor would they be responsible to provide air service on a year-round basis or even on a long-term basis. Given the fact that it was mainly as a result of Inuit efforts that the accelerated housing and school program was undertaken, it would be unfair that other carriers would be able to benefit from such activities to the detriment of Air Inuit and the possible detriment of air service to our communities.

37. The importance of the mail subsidies has been well-documented in the A.T.C. Final Report. As indicated in the profile of Air Inuit, the carriage of mail represents a substantial volume of its business and clearly influences the frequency of its service to our northern Québec communities. Deregulation will certainly give rise to more active competition for these mail contracts, whether on a unit toll or on a charter basis. However, it should be pointed out again that with deregulation, as proposed in the Policy Paper, competing carriers would not need to establish infrastructure in the north nor would they need to be willing to provide inter-community service. We maintain that this Committee should take special cognizance of the importance of these mail contracts to northern carriers and their necessity in allowing northern carriers to provide more extensive service.

VI. CONTRACT AND EMPLOYMENT GUARANTEES UNDER J.B.N.Q.A.

38. The spirit and letter of Section 29 of the Agreement recognizes that virtually all aspects of economic activity in the territory north of the 55th parallel require government initiatives. Aside from one major exception,¹⁶ no new programs have been created to implement Section 29 and no laws have been proposed by the Federal or Québec government for enactment by their respective legislatures.

39. Among the rights and obligations provided for in Section 29 of the Agreement are found the following two provisions regarding priority of employment and contracts to Inuit:

"29.0.31:

For projects initiated or conducted by Canada or Québec or their agents, delegates, or contractors, and for projects by any proponent a major purpose of which is to provide goods or services to or for the benefit of Inuit communities the governments shall take all reasonable measures to establish Inuit priority to employment and contracts created by such projects:

¹⁶ The Inuit Hunter Support Program was implemented by Québec legislation (Bill 83) passed on December 16, 1982. See An Act respecting the support program for Inuit beneficiaries of the James Bay and Northern Québec Agreement for their hunting, fishing and trapping activities, S.Q. 1982 c. 47.

- a) in respect to employment on such projects, Canada and Québec shall inter alia:
 - i) interpret requirements for various categories of jobs so that Inuit people able to perform the work shall be deemed to be eligible;
 - ii) advertise available jobs in the Inuit community or in employment offices therein at the same time as such jobs are advertised to the general public;
 - iii) to the extent permissible under government contract regulations hire a qualified Inuit person before hiring a non-Native person for each available job;
 - iv) provide Inuit employees on-the-job training needed for job advancement.

- b) in respect to contracts arising from such projects, including requirements that the proponents:
 - i) design contract packages to provide to the Inuit a reasonable opportunity to submit competitive tenders;
 - ii) post calls for tenders in a public place in all Inuit communities on the date on which the general public is made aware of such calls for tenders;
 - iii) set the date, location, terms and conditions for tendering so that Inuit individuals or groups may reply with reasonable ease.

29.0.32:

Similar measures shall be applied as far as possible to non-government contracts and development in the Territory."

As indicated these Subsections provide priority in favour of Northern Québec Inuit that relate to both public and private sector development.

40. Notwithstanding the provisions of Subsection 29.0.31 and Subsection 29.0.32, the Federal Government has taken no concrete steps to establish Inuit priority either in respect to employment or contracts.

41. Following Representations made by Inuit and Crees to the House of Commons Standing Committee on Indian Affairs and Northern Development on March 26, 1981, the Committee endorsed the claims of the native parties that Canada and Québec had failed to fulfill their legal and moral responsibilities with respect to the implementation of the major provisions of the Agreement. In response to the Committee, a joint review was prepared by the Department of Indian Affairs and Northern Development and Justice and a report entitled "James Bay and Northern Québec Agreement Implementation Review Report" was tabled in February 1982 (the "Implementation Review Report").

42. The Implementation Review Report highlights the principal problems relating to the implementation of the Agreement and concludes that Canada has not lived up to its obligations pursuant to the Agreement.

43. As a result of the Implementation Review Report, Canada agreed to provide additional federal monies to Québec to establish an accelerated program for the construction of schools and housing. However, no concrete measures were implemented to ensure that Inuit would be given priority to either employment or contracts relating to this catch-up program. Additionally, the Québec construction rules and regulations have to date been an impediment to Inuit obtaining employment in the construction trade and this notwithstanding public recognition by the Québec Government of the need to amend the laws and regulations in order to fulfill the obligations of the Agreement. For example, in his summary statement at the Québec Parliamentary Commission Hearings on the Construction Industry held in August 1984, the Minister of Labour, Raynald Fréchette, recognized that in order to fulfill the obligations of the Government in regard to priority of employment pursuant to Subsection 29.0.31 of the Agreement, the rules and regulations governing the construction industry would have to be modified.

44. The Agreement provides a mandatory obligation on the part of Canada and Québec to provide financial and technical assistance to Inuit entrepreneurs (Subsection

29.0.39). Yet no assistance was available for start-up costs when Makivik set up its regional air carrier, Air Inuit. Financial assistance for this and other projects established by Makivik could have been provided through special ERDA programs if they had been available in Québec.

The Implementation Review Report summarized the profound effects of such poor federal/Québec cooperation as follows:

"comprehensive development strategies with special emphasis on the needs of native people have been developed, and are being implemented in other northern areas of Canada through the mechanism of long-range development agreements, entered into by provincial and territorial governments and Canada. It is ironic that the Crees and Inuit, who appear, on the basis of the letter and spirit of the Agreement, to perhaps have a greater claim than others to such development assistance, have as yet not received any significant help. This is an urgent problem which deserves immediate attention by all the parties to the Agreement."¹⁷ (Emphasis added)

45. A major anticipated benefit obtained by Inuit under the Agreement, was the right to priority in regard to

17

Department of Indian and Northern Affairs, James Bay and Northern Québec Implementation Review Report, February, 1982, pg. 66.

both contracts and employment on projects promoted by government as well as by other proponents. However, to date there have been very few examples where Inuit were provided with priority of either contract or employment and no examples emanating from the federal government or its agents, delegates or contractors.

46. The one area in which Inuit of northern Québec have de facto priority of contract is in the aviation business and this, as a result of the licence granted us by the A.T.C. and the general economic environment in which we operate. However, a number of northern and southern carriers have the same form of de facto priority over routes for the same reason. However, unlike us, they were not obliged to sign a land claims agreement in order to obtain this privilege.

47. Total deregulation of the north will remove the one area in which to date we have been assured de facto priority of contract; namely, providing air service to our own communities. If the federal government carries out its intention as outlined in the Policy Paper, then we maintain that it must provide a replacement mechanism to satisfy its obligations pursuant to Subsection 29.0.31 of the Agreement. To such end, we recommend that northern Québec be considered a protected zone, as only by having exclusivity on air

service can we be assured of priority or ultimately any air service at all. This is based on it being well recognized that the kind of economic environment in which we provide our air service will not easily tolerate competition.

48. Given the constitutional status of the Agreement pursuant to Section 35 of the Canada Act, 1982, as amended, and the importance of obligations undertaken by Canada in the Agreement, we believe that this Committee in reviewing the Policy Paper must take these obligations into account; especially those obligations regarding priority of contract and employment to Inuit. To such end, irrespective of changes in air transport policy, we recommend that guidelines be established for federal departments and its agents, delegates or contractors, to use our air service in priority to others, both within northern Québec, and when such service is to be provided to our northern Québec communities, from points south of the 55th parallel.

This is especially relevant in connection with Canada Post. The A.T.C. Final Report pointed out the concern of the Commissioners that Canada Post's objective of lowering the cost of its existing mail contracts would have an undue negative impact on the ability of northern carriers to provide continued service. They concluded as follows:

"We are determined that the interests of communities should not suffer as a consequence of the new attitude of Canada Post and therefore recommend that the Government of Canada and Canada Post seriously reflect upon the various trade-offs and the consequences which their actions, if uncoordinated, might precipitate. In view of its importance to residents and carriers, this issue should also be addressed in the context of the ongoing monitoring role of the Commission with respect to northern and remote areas' air services." 18

In light of the obligations established in the Agreement and the importance of the carriage of mail by our company, we believe that the government should expediently establish guidelines and directives regarding Inuit priority for the carriage of mail to our communities.

VII. RECOMMENDATIONS AND GENERAL CONCLUSIONS

49. Until the northern market develops a mature air transportation system, we believe that regulations should, as indicated in the A.T.C. Final Report, continue to apply. We therefore recommend:

- a) that northern Canada as defined in the May 10, 1984 New Canadian Air Policy Statement, and as modified by the A.T.C. Final Report, continue to be a regulated area;
- b) that all applications for unit toll and charter service to, from and within northern Canada, continue to be determined on the basis of present and future public convenience and necessity;
- c) that the new regulatory agency be given the jurisdiction to continue to determine whether to approve or not an application by a new carrier for services in northern Canada on the basis of present and future public convenience, taking into account the effects the granting of such application would have on the existing carrier's ability to service its existing market, and taking into account the critical inter-dependence of the passenger, cargo and mail service being provided by the existing carrier;
- d) that charter air services in northern Canada continue to be provided a degree of

protection and exclusivity by means of regulatory base protection; and

- e) that the statistical reporting requirements for northern unit toll and charter airlines be lessened.

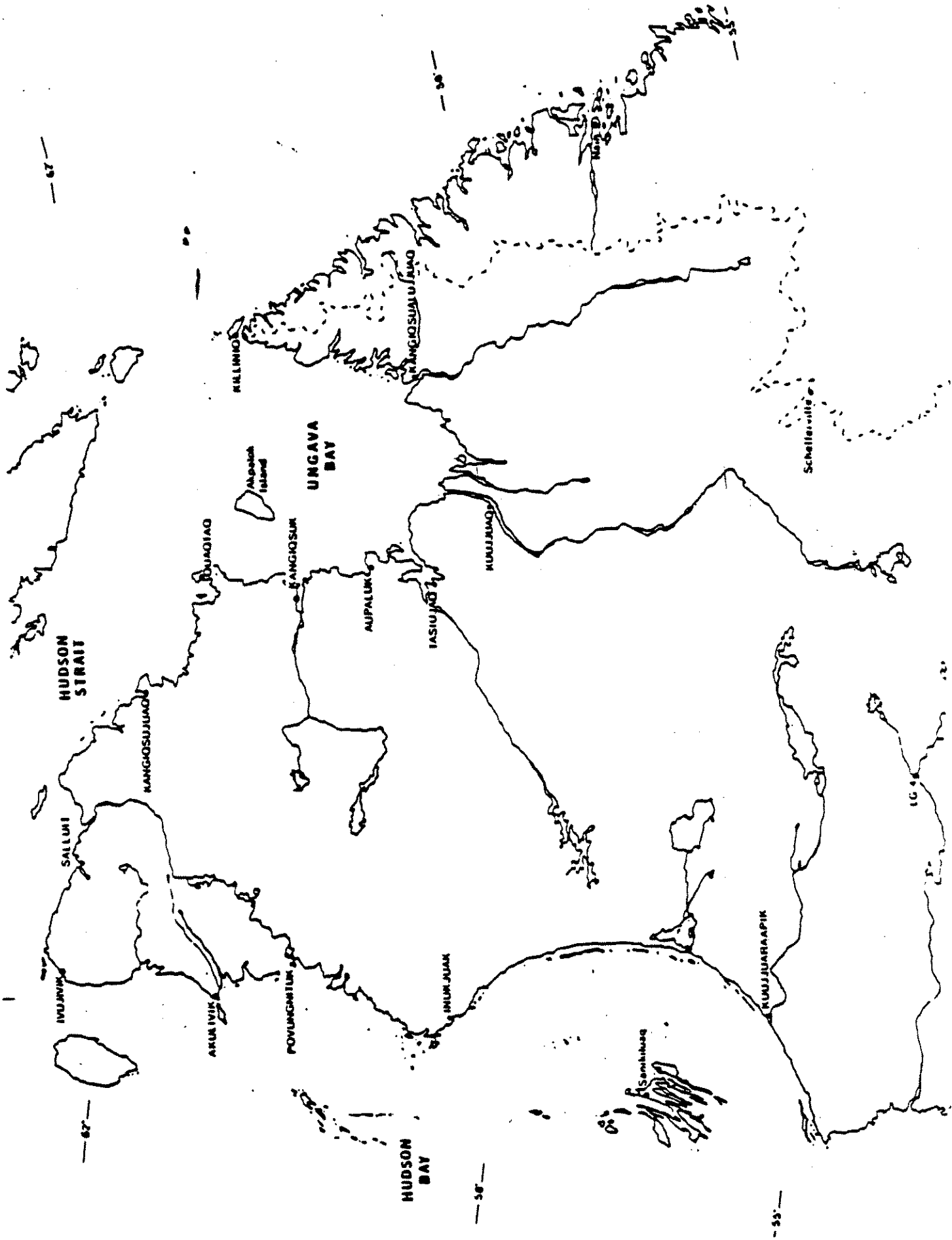
50. Further, and in order to assist northern carriers to lower their costs, we believe that rather than providing direct subsidies to northern operators, that the recommendations made in the A.T.C. Final Report be acted upon, namely:

- a) the establishment of a federal capital asset acquisition program that would provide front-end loaded venture capital to enable air carriers to acquire appropriate aircraft;
- b) a concerted effort be made to eliminate government fees, taxes, charges, etc., at airports throughout northern Canada, the lowering or preferably elimination of federal sales tax, excise tax and airport fees, where applicable, applied to the price of fuel uplifted within northern Canada; and
- c) a concerted effort to convince the provincial/territorial governments to adopt similar measures of tax relief, as indicated in Subsection (b).

51. If the federal government proceeds with its intention of creating an "open skies" policy for all of

Canada, then, in light of the obligations contained in the James Bay and Northern Québec Agreement, we maintain that northern Québec should be exempted from such policy and should continue to be regulated as a protected zone.

52. Notwithstanding whether or not changes are made to existing air policy for northern Canada, we strongly maintain that the federal government must live up to its obligations as provided for in the James Bay and Northern Québec Agreement, specifically those obligations relating to priority of contract and employment for Inuit. We therefore recommend that the government expediently establish guidelines and directives to its departments and agents, delegates, or contractors, including specifically, Canada Post, regarding Inuit priority as provided for in sub-section 29.0.31 of the Agreement.



INUIT POPULATION IN THE COMMUNITIES OF NORTHERN QUEBEC

<u>Community</u>	<u>Population</u>
Inukjuak	650
Kuujjuarapik	1,133
Povungnituk	752
Akulivik	241
Ivujivik	184
Salluit	518
Kangijsujuaq	279
Quaqtaq	163
Kangirsuk	279
Aupaluk	102
Tasiujaq	106
Kuujjuaq	1,068
Kangijsualujuaq	333
Tagpangayuk	*
Umiujaq	*

* Planned future Inuit communities.

MÉMOIRE CONCERNANT
L'EXPOSÉ INTITULÉ "FREEDOM TO MOVE"
SUR LA POLITIQUE DES TRANSPORTS
PRÉSENTÉ AU
COMITÉ PERMANENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
SUR LE TRANSPORT

Soumis par :

La Société Makivik
Novembre 1985

TABLE DES MATIÈRES

	<u>PAGE</u>
I	INTRODUCTION..... 1
II	LE NORD QUÉBÉCOIS..... 4
III	LE PROGRAMME D'AMÉLIORATION DES PISTES..... 7
IV	AIR INUIT..... 8
V	PRÉOCCUPATIONS SOULEVÉES PAR L'EXPOSÉ SUR LA POLITIQUE DU TRANSPORT..... 13
VI	LES GARANTIES D'EMPLOI ET DE CONTRAT DE LA CONVENTION..... 21
VII.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS..... 29

Annexes

- A. Carte du Nord québécois, au nord du 55^e parallèle
- B. Population inuit des collectivités du Nord québécois

LE COMITÉ PERMANENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
SUR LE TRANSPORT

MÉMOIRE CONCERNANT
L'EXPOSÉ INTITULÉ "FREEDOM TO MOVE"
SUR LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

I INTRODUCTION

1. La Société Makivik (Makivik) fut établie en 1978 en vertu d'une loi spéciale, adoptée par l'Assemblée nationale du Québec conformément à la Convention de la Baie James et du Nord québécois (la Convention), laquelle est un traité jouissant de la protection constitutionnelle en vertu de la Loi constitutionnelle de 1982.

Seuls les bénéficiaires inuit de la Convention sont membres de Makivik. Suivant l'article 11.1 de la Convention, Makivik constitue la partie autochtone inuit et, à ce titre, représente et protège les intérêts des Inuit du Nord québécois.

2. Makivik possède des filiales à part entière, notamment Air Inuit (1985) Ltée (Air Inuit), société ayant succédé à Air Inuit Ltée et Chaperal Charters Inc. qui ensemble constituaient auparavant les activités de Makivik dans le domaine du transport aérien.

3. Le 15 juillet 1985, le ministre des Transports, M. Don Mazankowski, publiait un exposé (intitulé "Freedom to move") sur la politique du transport (l'Exposé).

Les parties intéressées furent invitées à présenter leurs observations sur les propositions contenues dans l'Exposé. En réponse à cette invitation, Makivik a rédigé les commentaires qui suivent.

4. Makivik soumet le présent mémoire au double titre de partie inuit à la Convention et de propriétaire de Air Inuit.

5. Nous avons eu le privilège de lire le mémoire que vous a présenté le 11 octobre 1985 le contentieux Nobbs, Woods et Clark pour le compte de l'Association des Transports aériens du Nord (A.T.A.N.).

6. Nous souscrivons aux recommandations de l'A.T.A.N.; cependant, nous tenons à mettre en lumière les différences géographiques et démographiques qui distinguent le Québec nordique du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Nous voulons aussi résumer l'histoire de notre filiale, Air Inuit, et vous faire part de nos préoccupations quant aux propositions de l'Exposé. Comme l'A.T.A.N., nous sommes

inquiets parce que l'Exposé ne reconnaît pas les différences fondamentales entre le Nord et le Sud du Canada, ni la nécessité de traiter différemment ces deux parties du pays pour ce qui concerne le degré de réglementation économique. De plus, nous sommes profondément perturbés à l'idée que la mise en oeuvre d'une politique de déréglementation minera les dispositions de la Convention qui accordent aux Inuit la priorité économique relativement à la fourniture des services dans les collectivités nordiques.

7. Aux fins des présentes :

- a) "Nord québécois" signifie cette partie du Québec nordique qui concerne en premier lieu les Inuit, soit la partie de la province située au nord du 55^e parallèle;
- b) "transport aérien" signifie tout service aérien à taux unitaires ou d'affrètement offert à bord d'aéronefs à voilure fixe ou d'hélicoptères.

II LE NORD QUÉBÉCOIS

8. Pour bien comprendre nos inquiétudes, il importe de connaître les particularités géographiques et démographiques du Nord québécois et de prendre conscience de l'absence d'infrastructure de développement dans cette région.

9. Le Nord québécois couvre une superficie d'environ 250 000 milles carrés, ce qui correspond approximativement au tiers de la province de Québec.

10. Sa population actuelle se chiffre à plus de 6 500 personnes dont 90% sont des Inuit. Elle est répartie dans 13 collectivités, situées en moyenne à 100 milles de distance les unes des autres.¹ L'annexe A des présentes reproduit une carte du Nord québécois indiquant les collectivités inuit, et l'annexe B un tableau montrant la population inuit dans chacune de ces collectivités.

11. Ainsi, la population totale du Nord québécois représente-t-elle à peine .002% de la population du Canada.

1. En plus des Inuit qui vivent au nord du 55^e parallèle, il existe une petite collectivité inuit à Chisasibi. En outre, deux nouveaux villages seront bientôt établis à Umiujaq et à Taq pangayuk.

Pour en illustrer la faible densité, notons que la population globale du Nord québécois est inférieure à celle des plus grandes collectivités du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. À l'exception de Kuujjuaq et de Kuujjuarapik, les villages du Nord québécois ne comptent en moyenne que 300 personnes.

12. Kuujjuaq et Kuujjuarapik, les deux villages les plus importants, sont desservis par avions à réaction à partir de Montréal. Air Inuit assure le service aérien dans le reste des collectivités.

13. Rappelons qu'aucune route ne relie les villages nordiques entre eux ou aux localités du Sud. À part les services aériens, le seul mode de transport est la navette maritime qui, une fois par été, se rend dans chaque collectivité. Cependant, celle-ci ne transporte que des matériaux de construction et des articles en vrac, denrées alimentaires exceptées, destinés surtout à la Compagnie de la Baie d'Hudson et aux coopératives.

14. Sauf à Kuujjuaq et à Kuujjuarapik, les installations et l'infrastructure du transport aérien dans le Nord québécois sont non seulement beaucoup moins perfectionnées que celles du Sud canadien, mais n'égalent même pas celles

du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest. Dans les villages servis par Air Inuit, il n'y a que des pistes de terre battue dont, jusqu'à tout récemment, la longueur variait de 800 à 2 200 pi² et qui ne possèdent ni système d'approche, ni infrastructure aéroportuaire. Par conséquent, Air Inuit ne peut y atterrir que de jour et doit régulièrement annuler ou retarder ses vols par mauvais temps. En hiver, cela signifie une réduction considérable des heures de vol par jour et une augmentation appréciable du nombre d'appareils requis pour assurer le service. Cela suppose aussi plus de difficultés pour coordonner les horaires d'Air Inuit à ceux de Nordair, principal transporteur en direction nord/sud.

15. Le coût élevé de la vie est l'une des contraintes bien connues dans le Nord. La construction d'un hangar, de bureaux et d'installations réservées au personnel a représenté pour Air Inuit des coûts de démarrage exorbitants. Les subventions du gouvernement du Québec au chauffage et au logement ne s'appliquent qu'aux résidences des Inuit et non aux entreprises commerciales qui, elles, sont continuellement confrontées à la hausse des coûts du carburant, du chauffage, du logement et des services municipaux. À Kuujuaq par exemple, la facture que paie Air Inuit pour les services municipaux et les taxes double d'année en année.

2. Le 8 octobre 1985, la première des pistes aménagées suivant le Programme d'amélioration de l'infrastructure aéroportuaire du Nord fut officiellement mise en exploitation à Ivujivik (voir le chapitre III des présentes). Cette piste mesure 3 500 pi.

III LE PROGRAMME D'AMÉLIORATION DES PISTES

16. L'entente de principe précédant la Convention fut signée le 15 novembre 1974. Au même moment, Judd Buchanan, alors ministre des Affaires indiennes et du Nord, signait au nom du Canada un engagement à améliorer, notamment, les pistes d'atterrissage du Nord québécois; cet engagement se lisait ainsi :

Le Canada s'engage à construire des pistes d'atterrissage dans les collectivités permanentes cries et inuit suivant les critères établis de temps à autre pour la construction de pistes d'atterrissage dans de telles collectivités. (Notre traduction)

17. En dépit des efforts soutenus que Makivik et d'autres organismes du Nord québécois déployèrent pour faire respecter cet engagement, l'entente sur l'aménagement des pistes améliorées dans 11 villages nordiques ne fut signée par le Canada et le Québec qu'en 1983. Elle stipule qu'au cours des dix années suivantes, les collectivités seront munies d'une piste de gravier de 3 500 pi (là où c'est possible), d'une aérogare et d'un entrepôt, d'aides à la navigation et d'équipement de soutien au sol.

IV AIR INUIT

18. En 1976, suivant la faillite de St-Félicien Air Service Ltée, trois sociétés déposaient une requête auprès du Comité des transports aériens pour assurer le service auparavant fourni par cette compagnie entre Kuujjuaq et les villages de la côte de l'Ungava. Parmi ces requêtes se trouvait celle de la Northern Quebec Inuit Association (N.Q.I.A.), prédécesseur de Makivik, proposant de fonder la compagnie Air Inuit.

19. En soumettant cette requête, la N.Q.I.A. s'appuyait sur la conviction que les Inuit tireraient profit à gérer leurs propres services aériens, sans compter que cela serait un premier pas vers l'autonomie économique.

20. Après la plus longue audience jusqu'alors tenue par le Comité des transports aériens, Air Inuit obtint son permis. Dans sa décision³, le Comité examina attentivement la Convention de la Baie James et conclut que :

3. Décision No 5223 du Comité des transports aériens : Requêtes présentées par Airgava Ltée, Survair Ltd et la Northern Quebec Inuit Association pour diverses autorisations d'exploiter un service aérien dans la région de la baie d'Ungava.

... en vertu de cette dernière (la Convention), le Gouvernement du Canada, l'une des parties en cause, a convenu avec le Gouvernement du Québec de fournir aux Inuit de la région en question les moyens énoncés dans la Convention et plus particulièrement au paragraphe 29.0.3 qui prévoit en partie ce qui suit :

...le Canada et le Québec doivent continuer à venir en aide aux Inuit du Québec, à encourager leurs efforts et, plus particulièrement, ils s'engagent, dans le cadre de ces programmes et services établis et mis en oeuvre de temps à autre, à aider les Inuit du Québec à poursuivre les objectifs établis aux alinéas 29.0.4 et 29.0.43.⁴

La décision poursuit :

Une lecture attentive de la Convention indique clairement que l'un des principaux objectifs de cette dernière consiste à donner aux autochtones de la région intéressée par ces requêtes les moyens nécessaires pour se développer et à s'assurer qu'il prennent part activement à ce développement.⁵

En concluant qu'il accorde un permis à Air Inuit, le Comité déclare :

Notre opinion selon laquelle un service aérien commercial exploité par les Inuit satisferait mieux aux objectifs sociaux et économiques prévus dans la Convention qui traduit ainsi la politique du

4. id. p. 22

5. id. p. 22

gouvernement, est corroborée par la lettre du sous-ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien du 18 novembre 1976, produite à l'audience comme pièce N.A.-1 et dans laquelle le sous-ministre appuyait Air Inuit Limited comme exploitant éventuel de services aériens dans la région de la baie d'Ungava. On peut noter en passant que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien a signé la Convention au nom du Canada. Le sous-ministre a déclaré en partie ce qui suit :

(Traduction)

"Une plus grande participation des Inuit assortie à un contrôle sur les facteurs sociaux et économiques directs touchant leur vie et mode de vie a été un des principaux objectifs de la politique du gouvernement fédéral à l'égard du Nord au cours de la présente décennie. Ces intentions ont également été explicitées dans la Convention négociée récemment avec le Québec, le gouvernement fédéral et la Northern Quebec Inuit Association. Compte tenu de ce qui précède, l'initiative de la N.Q.I.A. au sujet d'Air Inuit Limited devient une proposition souhaitable et réaliste en accord complet avec les objectifs énoncés par le Gouvernement du Canada."

21. Afin de répondre aux exigences du Comité et d'établir sa base dans le Nord, Air Inuit entreprit de construire à Kuujjuaq un hangar, des bureaux et des installations pour son personnel.

22. En 1984, la compagnie étendit ses activités à toutes les collectivités du Nord québécois en se portant acquéreur des immobilisations de Austin Airways sur la côte de la baie d'Hudson. En outre, Air Inuit offre maintenant

des vols depuis Kuujjuaq à destination de Nain, au Labrador, et depuis le Nord québécois vers Sanikiluaq et Cape Dorset dans les Territoires du Nord-Ouest. Plus récemment, la compagnie a obtenu un permis temporaire pour le parcours Québec/LG-2 et LG-2/Kuujjuarapik.

23. Tout en poursuivant le but de la rentabilité, Air Inuit tente d'atteindre les objectifs ayant présidé à sa création : fournir un service amélioré et plus fiable aux collectivités du Nord québécois et créer de l'emploi pour les Inuit. De trois à huit fois la semaine, les appareils d'Air Inuit volent depuis Kuujjuaq et Kuujjuarapik à destination de tous les villages nordiques, desservis tour à tour sur une base linéaire. Parmi la centaine d'employés que compte la compagnie dans le Nord, environ 30% sont des Inuit.

24. Environ 30% des revenus d'Air Inuit proviennent de la vente de billets aux passagers, 21 % sont générés par les services d'affrètement, 12% sont attribuables au fret et 36% au courrier. La majorité des passagers voyagent pour affaires. Ceux qui se déplacent d'un village à l'autre pour y visiter parents et amis ne comptent que pour 14% des revenus d'Air Inuit.

25. Comme c'est le cas pour d'autres transporteurs commerciaux dans le Nord, la plus grande partie du chiffre d'affaires d'Air Inuit provient des vols à destination du Nord plutôt que des vols de retour vers le Sud.

26. Les revenus ont aussi un caractère saisonnier. Environ 50% des heures annuelles de vol sont effectuées sur une période de quatre mois, soit du 15 juin au 15 octobre. Ce volume accru d'activités résulte en grande partie de l'augmentation des activités de construction pendant les mois d'été.

V PRÉOCCUPATIONS SOULEVÉES PAR L'EXPOSÉ
SUR LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

27. Comme le signale l'A.T.A.N. dans son mémoire du 11 octobre 1985, l'Exposé sur la politique des transports semble proposer qu'il n'y ait pas de réglementation du transport aérien et que les transporteurs se fient entièrement à la libre concurrence. Nous sommes préoccupés du fait que l'Exposé ne reconnaisse pas le besoin de maintenir la réglementation dans le Nord canadien.

Il suggère pourtant d'y maintenir la réglementation du transport maritime pour les services d'approvisionnement. Non pas que nous nous opposions à cette exception, mais elle nous paraît contradictoire vu que le transport aérien dans le Nord québécois est bien plus important, pouvant seul assurer le service aux collectivités à longueur d'année, qu'il s'agisse des passagers, des marchandises, du courrier ou de l'évacuation des malades.

28. L'Exposé ne distingue pas entre le Nord et le Sud. Il semble négliger la conclusion du rapport publié par le Comité des transports aériens à la suite des audiences tenues dans tout le Nord canadien pendant l'été 1984 ⁷. Ce

7. Rapport final du Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports: Les services aériens des régions éloignées et du Nord sont-ils adéquats?

rapport souligne l'importance du transport aérien dans le Nord et le caractérise comme une nécessité, non pas un privilège.⁸ Il recommande que toute requête d'exploitation de nouveaux services à taux unitaires dans le Nord continue d'être évaluée selon les critères de la commodité et les besoins présents et futurs du public.

29. À l'exemple de décisions antérieures du Comité, le rapport final du C.T.A. reconnaît les coûts élevés de fonctionnement et le caractère saisonnier du rendement des services aériens commerciaux dans le Nord canadien. Dans le cadre de la politique actuelle fondée sur la commodité et l'utilité des services pour le public, le Comité tient compte, lorsqu'il examine une demande de permis, de la disponibilité des services déjà fournis par le transporteur en place. Il peut ainsi juger des répercussions qu'entraînera l'émission d'un nouveau permis pour ce transporteur : devra-t-il maintenir ou hausser le niveau de ses services? souffrira-t-il indûment sur le plan économique?

30. Pendant les audiences mentionnées à l'article 28, on a souvent noté que dans le Nord, et très certainement dans le Nord québécois, il est essentiel de fonctionner sur une base linéaire (à multiples arrêts) plutôt que sur la base de la plaque tournante, ceci afin d'assurer un service

8. id. p. 20

adéquat et rentable dans toutes les collectivités. De plus, on a signalé que le rendement et le caractère adéquat des services seraient nettement défavorisés si certaines destinations le long des circuits linéaires étaient ouvertes à la concurrence.

31. Pour tirer le meilleur rendement possible des appareils dans le Nord, il est essentiel qu'ils transportent à la fois des passagers, des marchandises et du courrier soit sur la base des taux unitaires ou sur celle de l'affrètement. Si la concurrence éliminait l'un de ces services, le transporteur aurait bien du mal à continuer de fournir les autres de manière adéquate et rentable. Le rapport final du C.T.A. reconnaît clairement que l'interdépendance de ces services est critique pour le fonctionnement d'un réseau et permet d'assurer un service plus fréquent. Comme le dit le C.T.A., les régions éloignées et du Nord se distinguent du reste du pays par la nature interdépendante de la relation entre les services voyageurs et marchandises et le rôle primordial que joue l'aéronef dans le transport des produits essentiels à la vie.⁹

32. Afin de planifier l'avenir tant sur le plan économique que social, il faut une réglementation qui assure la stabilité. Ceci est particulièrement important pour Air Inuit qui tente de former des travailleurs inuit dans le

9. id. p. 22

domaine de l'aviation. Une telle réglementation pourrait aussi permettre à la compagnie d'améliorer sa flotte et son infrastructure en même temps que sont aménagées les nouvelles pistes dans le Nord québécois. Le rapport du C.T.A. conclut qu'il faut permettre aux Autochtones de jouer un rôle plus actif dans la prestation des services aériens dans le Nord et les régions éloignées, ainsi que d'y augmenter les occasions d'emploi.¹⁰ Il reconnaît également la nécessité pour les transporteurs aériens de servir la clientèle autochtone dans sa langue.¹¹ À titre d'organisme autochtone, nous favorisons évidemment ces objectifs pour notre compagnie, Air Inuit. Cependant, pour promouvoir et mettre en valeur les chances d'emploi des Inuit et pour offrir un service amélioré à notre clientèle trilingue, il nous faut la stabilité que seule la réglementation peut fournir.

Pour la Compagnie de la Baie d'Hudson et les coopératives nordiques, la planification des inventaires requiert l'assurance de vols réguliers et fiables. Au cours des dernières années, ces commerces ont eu de plus en plus recours au transport aérien plutôt qu'à la navette maritime. L'instabilité du transport aérien les obligera certainement à se tourner de nouveau vers la navette, ce qui déstabilisera encore plus le mode aérien de transport.

10. id. p. 39

11. id. p. 38, 39

33. L'Exposé propose d'éliminer la réglementation et suggère un programme de subvention pour compenser la perte de services adéquats pouvant en résulter. Il indique clairement toutefois qu'un tel programme de subvention serait de courte durée, et probablement révisé après quatre ans.

Nous soutenons qu'un programme de subvention ne garantirait pas la fourniture de services adéquats et encore moins la réduction des coûts pour les usagers des services aériens du Nord.

Nous souscrivons entièrement aux conclusions du rapport final du C.T.A. voulant que le gouvernement du Canada établisse un programme d'acquisition des immobilisations afin de permettre aux transporteurs aériens du Nord d'acquérir des aéronefs appropriés¹² et que, de concert avec les provinces et les territoires, il élimine ou réduise les taxes sur le carburant et autres frais tels les frais d'atterrissage.¹³

Air Inuit dépense environ 30% de son budget de fonctionnement pour le carburant; comme l'indique le rapport

12 id. p.35

13 id. p. 53-54

final du C.T.A. ¹⁴, ce pourcentage est comparable pour nombre des transporteurs nordiques. De toute évidence, la réduction de ces coûts aurait un avantage direct en abaissant le coût du transport aérien pour tous les usagers de notre service.

34. En notre qualité de propriétaire d'une ligne aérienne desservant ses propres membres, nous craignons de devoir à long terme faire les frais d'un service aérien subventionné. Les subventions accordées aux villages nordiques jusqu'à maintenant ont été réduites, ce qui a entraîné pour Air Inuit et nos autres entreprises nordiques une augmentation des taxes et du coût des services municipaux. Ces formes d'imposition directe découragent le développement économique du Nord québécois. De plus, en tant que représentants des usagers et propriétaires de la ligne aérienne qu'ils utilisent, nous ne sommes que trop conscients du fait que l'augmentation des coûts de fonctionnement dans le Nord doit être récupérée sur les tarifs.

35. Le rapport final du C.T.A. reconnaît qu'il importe de maintenir le programme de subvention qui permet d'acheminer les denrées alimentaires au tarif du courrier.¹⁵ Voilà un type de subvention dont les usagers bénéficient directement. D'autre part, des subventions à la fourniture des

14 id. 52

15. id. p. 63

services aériens ne garantissent aucunement aux usagers des services à prix plus modiques.

36. À cause du programme accéléré visant la construction d'écoles et de logements, le Nord québécois connaît présentement une hausse des activités de construction. On prévoit cependant que celles-ci diminueront substantiellement d'ici la fin de la décennie. Si la déréglementation était mise en oeuvre dans le Nord, la hausse actuelle des activités de construction encouragerait d'autres transporteurs à voler sur les circuits nordiques pendant l'été.

Toutefois, ces transporteurs ne seraient pas tenus d'établir une infrastructure nordique, comme ce fut le cas pour Air Inuit, non plus qu'ils seraient obligés de fournir un service régulier à l'année longue ou simplement à long terme. Étant donné que le programme accéléré de construction de logements et d'écoles a été entrepris à cause des efforts des Inuit en ce sens, il serait injuste que d'autres transporteurs en tirent profit au détriment de Air Inuit et peut-être même au détriment du service dans nos collectivités.

37. L'importance de la subvention au courrier est longuement discutée dans le rapport final du C.T.A. Comme

nous l'indiquons plus haut, le transport du courrier représente une partie substantielle du chiffre d'affaires d'Air Inuit et joue évidemment un rôle prédominant dans la fréquence du service aux collectivités nordiques. La déréglementation entraînera sans aucun doute une concurrence plus active dans la livraison du courrier par les transporteurs à taux unitaires ou d'affrètements. Répétons-le : la déréglementation que propose l'Exposé n'obligera pas les transporteurs concurrents à établir une infrastructure dans le Nord ou à fournir un service inter-collectivités. Nous soutenons que le Comité doit porter une attention toute particulière à l'importance du courrier pour les transporteurs nordiques et au fait qu'il leur permet de fournir un service plus étendu.

VI LES GARANTIES D'EMPLOI ET DE CONTRAT DE LA CONVENTION

38. Selon l'esprit et la lettre du Chapitre 29 de la Convention, presque tous les aspects de l'activité économique au nord du 55^e parallèle font appel à de nouvelles initiatives de l'État. Mise à part une exception majeure,¹⁶ les gouvernements n'ont établi aucun nouveau programme en application du chapitre 29, ni adopté de nouvelles mesures législatives.

39. Parmi les droits et obligations prévus au chapitre 29 se trouvent les dispositions suivantes sur la priorité d'emploi et de contrat aux Inuit :

29.0.31 Pour les projets mis sur pied ou effectués par le Canada ou le Québec ou par leurs agences, délégués ou entrepreneurs et pour les projets de tout promoteur dont le but principal est de fournir des biens et services aux communautés inuit ou de leur en faire bénéficier, le Canada et le Québec prennent toutes les mesures raisonnables pour offrir prioritairement aux Inuit des emplois et des contrats découlant de ces projets.

16. Le 16 décembre 1982, l'Assemblée nationale du Québec a mis en oeuvre le Programme d'aide aux chasseurs en adoptant le projet de loi 83. Voir la Loi sur le programme d'aide aux Inuit bénéficiaires de la Convention de la Baie James et du Nord québécois pour les activités de chasse, de pêche et de piégeage, L.Q., 1982, c. 47.

- a) En ce qui concerne leur embauche pour ces travaux, la Canada et le Québec sont tenus, en autres choses,
- i) d'interpréter les exigences pour les diverses catégories de postes afin que les Inuit capables de remplir ces postes soient jugés admissibles;
 - ii) d'annoncer dans les communautés inuit ou les bureaux d'embauche qui s'y trouvent les postes disponibles, au même moment où ces vacances sont portées à la connaissance du public;
 - iii) d'embaucher, dans la mesure où les règlements sur les contrats publics le permettent, un Inuk qualifié de préférence à un non-autochtone, pour chaque emploi vacant; et
 - iv) d'offrir aux employés inuit une formation sur le tas et des cours de perfectionnement utiles à leur avancement.
- b) En ce qui concerne les contrats relatifs à ces projets, le promoteur doit:
- i) concevoir les contrats de manière à ce que les Inuit aient la possibilité de faire des soumissions concurrentielles;
 - ii) afficher des appels d'offres dans un endroit public dans toutes les communautés inuit, à la même date à laquelle ces appels d'offres sont portés à la connaissance du public; et
 - iii) fixer la date, le lieu et les conditions de soumission des offres afin que les Inuit puissent soumettre leurs offres facilement, individuellement ou en groupe.

29.0.32. Des mesures similaires s'appliquent, dans la mesure du possible, au contrats non-gouvernementaux et au développement dans le Territoire.

Comme on le voit, ces alinéas prévoient la priorité en faveur des Inuit du Nord québécois, qu'il s'agisse du développement privé ou public.

40. Sans égard aux dispositions des alinéas 29.0.31 et 29.0.32, le gouvernement fédéral n'a pris aucune mesure concrète pour offrir prioritairement aux Inuit des emplois ou des contrats.

41. Après avoir entendu les représentations des Inuit et des Cris le 26 mars 1981, le Comité permanent des Affaires indiennes et du Nord canadien appuya l'affirmation des parties autochtones voulant que le Canada et le Québec aient failli à leurs obligations juridiques et morales dans la mise en oeuvre de dispositions majeures de la Convention. En réponse, le ministère des Affaires indiennes et le ministère de la Justice étudièrent conjointement la mise en oeuvre de la Convention et déposèrent, en février 1982, le rapport intitulé Étude de la mise en oeuvre, par le gouvernement fédéral, de la Convention de la Baie James et du Nord québécois (l'Étude).

42. L'Étude met en relief les principaux problèmes reliés à la mise en oeuvre de la Convention et conclut que

le Canada n'a pas rempli ses obligations en vertu de la Convention.

43. L'Étude a poussé le Canada à fournir des fonds au Québec pour établir le programme accéléré de construction d'écoles et de logements. Néanmoins, aucune mesure concrète ne fut adoptée pour assurer la priorité d'emploi ou de contrats aux Inuit dans le cadre de ce programme. En outre, les lois et règlements régissant l'industrie de la construction au Québec ont jusqu'ici empêché les Inuit d'obtenir des emplois dans ce domaine, et ceci en dépit du fait que le gouvernement du Québec ait reconnu la nécessité de modifier ces lois et règlements pour remplir ses obligations en vertu de la Convention. En effet, lors des audiences de la Commission parlementaire de l'économie et du travail sur l'industrie de la construction, tenues en août 1984, Raynald Fréchette, le ministre du Travail, reconnut que pour remplir les obligations du gouvernement en regard de la priorité d'emploi établie à l'alinéa 29.0.31 de la Convention, les lois et règlements régissant l'industrie de la construction devraient être modifiés.

44. L'alinéa 29.0.39 de la Convention oblige aussi les gouvernements du Canada et du Québec à fournir aux entrepreneurs inuit une assistance technique et financière.

Or, aucune forme d'aide n'a été accordée à Makivik pour l'établissement d'Air Inuit. Cet important projet et d'autres de la même envergure auraient pu bénéficier d'une aide financière dans le cadre des programmes d'EDER s'il y en avait eu au Québec.

L'Étude a résumé ainsi les conséquences du manque de coopération entre Ottawa et Québec :

Des stratégies globales de développement qui mettent l'accent sur les besoins des Autochtones ont été élaborées et sont mises en oeuvre dans d'autres régions septentrionales du Canada, au moyen d'accords de développement à long terme signés par les gouvernements provinciaux et territoriaux et le gouvernement fédéral. Il est ironique que les Cris et les Inuit, qui semblent, d'après l'esprit et la lettre de la Convention, réclamer davantage que les autres une telle aide au développement, n'aient pas encore reçu d'aide importante. Ce problème mérite l'attention immédiate de toutes les parties à la Convention.¹⁷
(Nous soulignons).

45. L'un des principaux avantages conférés aux Inuit par la Convention est le droit d'obtenir en priorité des emplois et des contrats pour les projets mis en chantier par le gouvernement ou d'autres promoteurs. Pourtant, les cas

17. Étude de la mise en oeuvre, par le gouvernement fédéral, de la Convention de la Baie James et du Nord québécois,
p. 74

sont fort peu nombreux où les Inuit ont obtenu une telle priorité et carrément inexistantes pour ce qui concerne les projets mis en chantier par le gouvernement fédéral, ses agences, délégués ou entrepreneurs.

46. Le transport aérien est l'unique domaine qui offre de fait la priorité de contrat aux Inuit du Nord québécois, grâce au permis que le C.T.A. a accordé à Air Inuit et à cause de l'économie générale de la région. Pour les mêmes raisons, les transporteurs du Nord et du Sud ont aussi la priorité de fait sur certaines routes. Reste que contrairement à nous, ils n'ont pas été obligés de signer un règlement de revendications territoriales pour obtenir ce privilège.

47. Avec la déréglementation totale dans le Nord, il ne restera plus aucun domaine où les Inuit puissent être assurés de fait de la priorité de contrat, comme ils le sont en fournissant les services aériens dans leurs collectivités. Si le gouvernement fédéral met en oeuvre la politique énoncée dans l'Exposé, il doit alors fournir un mécanisme de remplacement afin de remplir les obligations qu'il a contractées à l'alinéa 29.0.31 de la Convention. C'est pourquoi nous recommandons que le Nord québécois soit considéré comme une zone protégée, puisque seule

l'exclusivité peut nous assurer la priorité et, en dernière analyse, permettre l'existence même du service aérien dans le Nord. Notre affirmation s'appuie sur le fait largement reconnu que le type d'économie dans lequel nous évoluons ne peut tolérer la concurrence.

48. Étant donné le statut constitutionnel de la Convention en vertu de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982, telle qu'elle a été amendée, et l'importance des obligations prévues à la Convention, nous croyons que, dans l'examen de l'Exposé sur la politique des transports, le Comité doit tenir compte de ces obligations, en particulier de celles qui concernent la priorité de contrat et d'emploi pour les Inuit. Quels que soient les changements apportés à la politique des transports, nous recommandons que soient établies des directives pour que le gouvernement fédéral, ses agents, délégués et entrepreneurs utilisent en priorité notre service aérien dans le Nord québécois et, le cas échéant, au sud du 55^e parallèle.

Ceci est particulièrement pertinent pour ce qui concerne Postes Canada. Dans le rapport final du Comité, les commissaires disent s'inquiéter des éventuelles répercussions qu'entraîneraient pour les transporteurs aériens les efforts de Postes Canada pour abaisser le coût des contrats de livraison du courrier. Ils craignent en

effet que cet objectif n'ait des conséquences négatives sur la capacité des transporteurs nordiques à offrir un service régulier. Ils concluent sur ce point:

Nous sommes convaincus qu'il est extrêmement important de s'assurer que cette nouvelle politique de Postes Canada n'aille pas à l'encontre des intérêts des populations de ces régions. Par conséquent, nous suggérons que le gouvernement fédéral et que Postes Canada étudient sérieusement différentes alternatives et les conséquences que pourraient avoir certaines des mesures qui sont envisagées. En raison de son importance pour les résidents et les transporteurs, cette question devrait aussi être étudiée dans le cadre du rôle de surveillance dans les régions éloignées et du Nord qu'instituera la Commission.¹⁸

À la lumière des obligations contractées dans la Convention et considérant l'importance du rôle que joue la livraison du courrier pour notre compagnie, nous croyons que le gouvernement devrait établir au plus tôt des directives concernant la priorité des Inuit relativement à la livraison du courrier dans les collectivités nordiques.

18. Rapport final du C.T.A., p. 63

VII CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

49. Comme l'indique le rapport final du C.T.A., nous croyons que la réglementation doit continuer de s'appliquer jusqu'à ce que le réseau de transport aérien soit bien développé sur le marché nordique. Par conséquent, nous recommandons :

- a) que le Nord canadien, défini dans la Nouvelle politique aérienne du Canada du 10 mai 1984, et modifié par le Rapport final du C.T.A. demeure une zone réglementée;
- b) que toutes les requêtes visant l'exploitation de services aériens à taux unitaires et d'affrètement en provenance ou à l'intérieur du Nord canadien continuent d'être évaluées selon la commodité et les besoins présents et futurs du public;
- c) que le nouvel organisme chargé de la réglementation ait la compétence nécessaire pour continuer de déterminer, selon les critères de commodité et les besoins présents et futurs du public, si les requêtes pour exploiter un service aérien dans le Nord canadien doivent être approuvées ou non, tenant compte, d'une part, des conséquences d'une telle approbation sur la capacité des transporteurs à offrir leur service sur le marché actuel et, d'autre part, de la relation critique d'interdépendance entre les services passagers, marchandises et courrier déjà fournis;

- d) que la réglementation continue d'accorder une mesure de protection et l'exclusivité aux services d'affrètement dans le Nord canadien;
- e) que les exigences en matière de statistiques pour les transporteurs à taux unitaires et d'affrètements soient allégées.

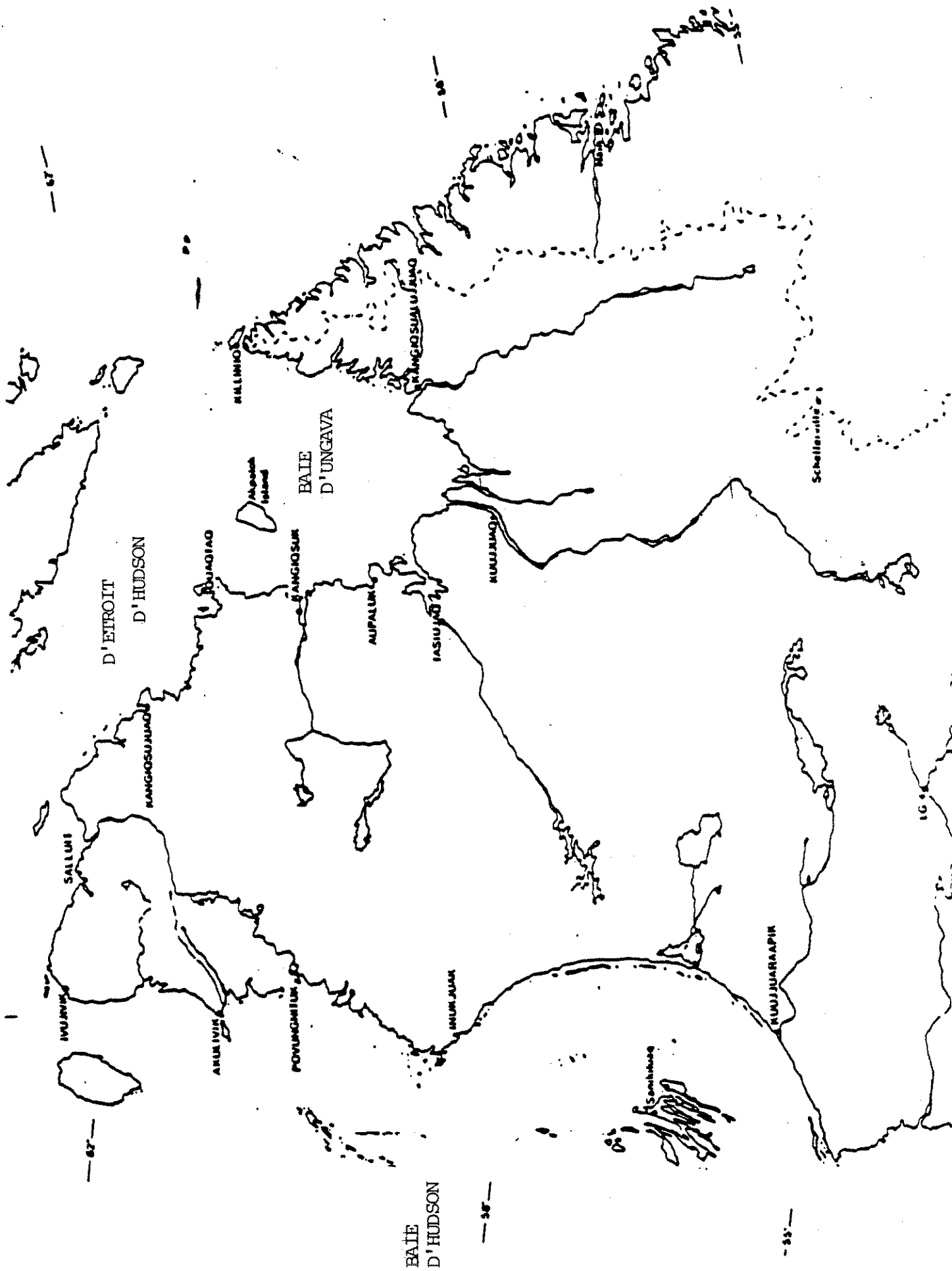
50. De plus, nous soutenons que les subventions directes aux transporteurs nordiques ne leur permettront pas de réduire leurs coûts; à cette fin, il importe plutôt de mettre en oeuvre les recommandations du Rapport final du C.T.A., soit :

- a) de mettre en oeuvre un programme fédéral de capital-risque permettant aux transporteurs aériens de faire l'acquisition d'aéronefs appropriés;
- b) de faire un effort concerté pour éliminer les droits, taxes et frais etc. réclamés aux aéroports du Nord; d'envisager une diminution ou, de préférence, l'élimination des taxes de vente fédérales, des taxes d'accise et des taxes d'aéroport, le cas échéant, lorsqu'elles s'appliquent au prix du carburant acheté dans le Nord canadien; et
- c) de fournir un effort concerté pour convaincre les gouvernements des provinces et des territoires d'adopter des mesures d'allégement fiscal semblables à celles décrites à l'alinéa b).

51. Si le gouvernement fédéral décide d'appliquer dans tout le Canada sa politique d'entrée et sortie libres, nous maintenons que le Nord québécois doit en être exempté et doit continuer d'être considéré comme une zone protégée, assujettie à la réglementation.

52. Que la politique aérienne s'appliquant au Nord canadien soit changée ou pas, nous soutenons fermement que le gouvernement fédéral doit respecter les obligations qu'il a contractées dans la Convention de la Baie James et du Nord québécois, en particulier les obligations relatives à la priorité d'emploi et de contrat pour les Inuit. En conséquence, nous recommandons que le gouvernement émette au plus tôt des directives à ses ministères, agences, délégués ou entrepreneurs, notamment à Postes Canada, en ce qui concerne la priorité dont les Inuit doivent bénéficier conformément à l'alinéa 29.0.31 de la Convention.

Carte du Nord québécois au nord du 55^e parallèle



POPULATION INUIT DES COLLECTIVITÉS DU NORD QUÉBÉCOIS

<u>Collectivité</u>	<u>Population</u>
Inukjuak	650
Kuujjuarapik	1 133
Povungnituk	752
Akulivik	241
Ivujivik	184
Salluit	518
Kangiqsujuaq	279
Quaqtaq	163
Kangirsuk	279
Aupaluk	102
Tasiujaq	106
Kuujjuaq	1 068
Kangiqsualujaq	333
Taqpangayuk	*
Umiujaq	*

* Collectivités inuit projetées