

Chapitre 20

Pêches et Océans

Le saumon du Pacifique :
la durabilité des pêches

Table des matières

	Page
Points saillants	20-5
Introduction	20-7
Objet de la vérification	20-9
Observations et recommandations	20-9
Le problème des pêches du saumon du Pacifique	20-9
Les prises ont fléchi	20-9
La ressource subit une érosion	20-9
La durabilité dépendra d'une bonne planification	20-11
Au niveau national, les antécédents de Pêches et Océans en planification sont peu reluisants	20-11
Application d'un nouveau régime de gestion	20-12
Les nouveaux défis liés à la gestion	20-14
Conservation fondée sur la biodiversité	20-14
L'information de base sur les stocks et les habitats est incomplète	20-15
Le Ministère ne fait pas une utilisation optimale de la Stratégie relative aux pêches autochtones	20-18
Processus amélioré d'examen de l'information et des avis scientifiques	20-19
Vers une planification intégrée de la gestion des pêches	20-20
Importance des plans de gestion intégrée des pêches	20-21
Utilisation de méthodes de pêche sélective	20-22
Réduction de la taille de la flottille commerciale	20-23
Persistance des questions d'allocation	20-25
L'appui et la participation des intervenants sont essentiels	20-26
On ne s'est pas suffisamment occupé des problèmes de la consultation	20-26
Relations Canada-Colombie-Britannique	20-28
Détermination des coûts et établissement des priorités	20-28
Conclusion	20-30
À propos de la vérification	20-31
Pièces	
20.1 Glossaire	20-8
20.2 Données sur les prises de saumon du Pacifique (1991-1998)	20-10
20.3 Valeur des prises commerciales de saumon dans la région du Pacifique (1991-1998)	20-11
20.4 Éléments tirés d' <i>Une nouvelle orientation des pêches canadiennes du saumon du Pacifique</i>	20-13
20.5 Approche prudente de la gestion des pêches	20-14
20.6 Réduction de la flottille de pêche commerciale du Pacifique depuis 1996	20-24
Annexe	
A Saumon coho — Étude de cas — L'évolution d'une crise de gestion des pêches	20-32
B Conditions nécessaires pour établir des pêches durables	20-34



Pêches et Océans

Le saumon du Pacifique : la durabilité des pêches

Points saillants

20.1 Les pêches du saumon du Pacifique éprouvent de graves problèmes. L'ensemble des prises a fléchi, mais les captures commerciales ont chuté. La durabilité à long terme des pêches est en danger parce que des facteurs comme la surpêche, la perte d'habitats et le fléchissement de la productivité de l'océan ont érodé la ressource. Il en résulte une crise de gestion qui assombrit l'avenir des pêches du saumon. Ces pêches se poursuivront, mais des mesures de contrôle plus strictes seront nécessaires à court terme pour que le saumon survive au profit des générations futures.

20.2 Le défi que doivent relever les gestionnaires du ministère des Pêches et des Océans consiste à conserver les stocks actuels et à rétablir ceux qui sont faibles, tout en maintenant la viabilité des pêches. Il faudra que le Ministère adapte son régime de gestion à de nouvelles réalités et obtienne l'assentiment et l'appui des intervenants s'il veut réussir. Il s'agira de tâches difficiles.

20.3 Voici ce que le Ministère doit faire maintenant :

- déterminer les besoins d'information et les priorités en ce domaine;
- revoir le processus de consultation et déterminer les améliorations nécessaires;
- mettre en oeuvre des plans de gestion intégrée des pêches;
- terminer de façon prioritaire la réduction de la flotte;
- créer une commission d'allocation indépendante;
- établir de meilleures relations de travail avec la province de la Colombie-Britannique en ce qui concerne les enjeux liés aux pêches.

Contexte et autres observations

20.4 Le Ministère a déjà pris les premières mesures permettant de relever ces défis. Il a déclaré que la conservation était son principal objectif pour protéger les stocks de saumon actuels et pour rétablir la ressource. En 1998, il a annoncé *Une nouvelle orientation pour les pêches du saumon du Pacifique au Canada* pour baliser ses futures mesures de gestion. C'est en s'appuyant sur cette politique que le bureau régional du Ministère a dressé le Plan stratégique de 1998–2001 qu'il met actuellement en oeuvre.

20.5 En plus de la gestion des grands stocks convoités surtout par la pêche commerciale, le bureau régional a commencé à s'intéresser davantage à la conservation de plus petits stocks qui sont importants pour les pêches autochtones et récréatives. Il a adopté une approche de gestion des pêches fondée sur la conservation et il met à l'essai des méthodes et des engins de pêche sélective, en plus de mettre en oeuvre de nouveaux programmes spéciaux comme la réduction et la restructuration de la flotte. Toutefois, les objectifs de la politique exigent que l'on s'occupe d'autres domaines. Il s'agit surtout d'améliorer les bases de données régionales et la gestion de l'information pour permettre au bureau régional d'assurer une gestion du saumon du Pacifique stock par stock. Il faut aussi résoudre les problèmes liés à la consultation afin d'améliorer les rapports avec les intervenants et de créer éventuellement des partenariats pour partager les responsabilités associées à la gestion et compenser les coûts.

20.6 Le Ministère aura besoin de temps pour s'adapter au nouveau régime de gestion. Pendant cette période, les pêches feront l'objet de fermetures pour permettre le rétablissement des stocks. On ne peut s'attendre à des améliorations rapides en raison du cycle de vie du saumon qui s'étend sur cinq ans ou plus; par ailleurs, les saumons ont besoin de temps pour s'adapter aux changements dans leurs habitats d'eau douce et marins. Enfin, la durabilité future des pêches dépendra non seulement de la capacité du Ministère d'appliquer sa nouvelle politique, mais aussi du succès qu'il remportera en s'assurant le concours des intervenants et du gouvernement provincial dans la répartition de la charge de travail.

**Le chapitre présente les réponses du ministère des Pêches et des Océans à nos recommandations.
Le Ministère accepte nos treize recommandations et signale que des projets sont en cours dans plusieurs secteurs.**

Introduction

20.7 Les saumons sont importants pour les Canadiens et constituent, pour les habitants de la Colombie-Britannique, un puissant symbole de la qualité de vie. Ils produisent une vaste gamme d'avantages économiques, sociaux et culturels dans un large éventail d'intérêts, qu'il s'agisse des secteurs commerciaux et récréatifs, des industries de la transformation et des services, des Premières nations, des gouvernements fédéral et provincial, des groupes environnementalistes et du public.

20.8 Les saumons du Pacifique sont capturés dans le cadre des pêches commerciales, récréatives et autochtones à l'aide de divers engins et méthodes. Les pêcheurs commerciaux utilisent des sennes et des filets maillants ou encore des leurres remorqués par des bateaux (la pêche à la traîne). Les pêcheurs sportifs utilisent la canne à pêche; les pêcheurs autochtones font appel à divers engins

notamment des carrelets, des filets maillants et des filets-trappes. On trouvera, à la pièce 20.1, la définition de ces termes et d'autres utilisés dans le présent chapitre.

20.9 Cinq espèces de saumon gérées par le gouvernement fédéral sont capturées : les saumons rouge, rose, kéta, quinnat et coho. Leurs cycles vitaux sont les mêmes, c'est-à-dire qu'ils utilisent tous les habitats d'eau douce et marins et meurent après avoir frayé. Chaque espèce comprend un nombre de populations ou de stocks distincts répartis dans les ruisseaux, les fleuves et rivières et les lacs de la Colombie-Britannique. Ces stocks ont des aires de frai différentes et pondent à différentes époques de l'année; les saumons juvéniles fréquentent diverses zones d'alimentation et de croissance.

20.10 De telles différences sont héréditaires et ont produit une grande diversité de stocks, chacun étant adapté aux conditions locales. Cette diversité

Types d'engins de pêche commerciale



Traîne



Filet maillant



Senne

Gracieuseté de Pêches et Océans

génétique constitue un « filet de sécurité », un moyen de défense important pour le saumon contre les répercussions résultant des changements naturels et artificiels apportés à son milieu. Bien que les forces des stocks individuels varient au

fil du temps selon la nature de telles répercussions et selon l'endroit où elles se produisent, leur diversité renforce la capacité des espèces de réagir au changement et donc de survivre. Le maintien de la diversité est un objectif de

Pièce 20.1

Glossaire

<p>Abondance. Nombre de poissons dans un stock ou une pêche.</p> <p>Allocation. Nombre de poissons assigné ou alloué à un groupe particulier ou à une personne.</p> <p>Approche prudente. Voir la pièce 20.5.</p> <p>Biodiversité (diversité biologique). Variabilité entre des organismes, y compris les écosystèmes terrestres et marins et les complexes écologiques dont ils font partie. Cela comprend la diversité au sein d'une espèce, entre les espèces et au sein des écosystèmes. Voir diversité génétique.</p> <p>Capacité (récolte). Notion associée à la surcapacité. Le Ministère donne une définition large de « capacité de pêche » pour qu'elle comprenne le nombre de bateaux d'une flottille, la mobilité des bateaux, les techniques de pêche, la quantité et les types d'engins utilisés, et les compétences des exploitants individuels de bateaux.</p> <p>Cogestion. Partage des responsabilités de gestion entre deux ou plusieurs organismes ou parties.</p> <p>Comité d'examen des évaluations scientifiques du Pacifique (CEESP). Comité qui transmet aux clients internes et externes de l'information scientifique fiable, pertinente, opportune et complète. Il donne des conseils au comité exécutif de la gestion des ressources, présidé par le directeur général, et à d'autres organismes (comme le nouveau Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique) au sujet de l'état des stocks et des habitats et des conséquences biologiques possibles de mesures de gestion des pêches et de phénomènes naturels.</p> <p>Conservation. Gestion des stocks de poisson pour que des nombres suffisants</p>	<p>de saumons fraient chaque année, que le frai réussisse, et que la diversité génétique soit maintenue.</p> <p>Débarquement. Saumon capturé dans la pêche commerciale et livré aux transformateurs de poisson.</p> <p>Développement durable. Développement qui répond aux besoins actuels sans compromettre la capacité des générations futures de satisfaire leurs propres besoins.</p> <p>Diversité génétique du saumon. Séparation des stocks individuels d'une espèce de saumon en fonction de caractéristiques héréditaires. Il s'ensuit, par exemple, que les adultes utilisent différents lieux et diverses périodes pour frayer. Voir biodiversité.</p> <p>Échappée. Nombre de saumons adultes non capturés par les pêches (qui s'échappent) et peuvent ainsi retourner à leurs cours d'eau d'origine pour frayer.</p> <p>Évaluation. Évaluation de la productivité d'un stock pour décider combien de saumons devraient frayer et ce que devrait être le taux de capture.</p> <p>Fermeture. Fin officielle d'une période de pêche légale.</p> <p>Filet maillant. Type d'engin de pêche commerciale. Filet mis à l'eau verticalement pour capturer des poissons en emmêlant leurs ouïes dans les mailles.</p> <p>Gestion sans risque. Système de gestion visant la conservation d'un stock.</p> <p>Habitat. Zone où un organisme se trouverait naturellement; endroit qui est naturel pour la vie et la croissance d'un organisme.</p> <p>Observateur. Membre du personnel chargé de l'application des règlements en poste à bord de bateaux de pêche pour contrôler les prises accessoires et</p>	<p>l'utilisation de techniques de pêche sélective.</p> <p>Pêche à l'essai. Activité de pêche conçue pour fournir des données d'après lesquelles on peut faire l'estimation de la taille d'une remonte.</p> <p>Pêche sélective. Approche de gestion axée sur la conservation qui permet la capture d'espèces visées ou de stocks excédentaires, tout en minimisant ou en évitant la capture d'espèces ou de stocks où le problème de la conservation se pose.</p> <p>Senne. Type d'engin de pêche commerciale. Grand filet de pêche doté de flotteurs sur le rebord supérieur et de poids le long du rebord inférieur.</p> <p>Stock. Poissons qui retournent à une zone géographique générale pour frayer. Partie d'une population de poissons dont on examine l'exploitation.</p> <p>Surpêche. Pêche excessive; pêche jusqu'à épuisement.</p> <p>Traine. Type d'engin de pêche commerciale. Ligne remorquée par un bateau.</p> <p>Unité de conservation. Groupe formé d'une ou de plusieurs populations locales issues d'une même lignée génétique et qui peut être géré efficacement comme unité en vertu d'une productivité et d'une vulnérabilité communes à l'égard des pêches actuelles. Cette unité est du même type que les <i>evolutionarily significant units</i> (ESU) utilisés pour l'application de la loi américaine sur les espèces en voie de disparition. Segment de population distinct; zone géographique contenant des groupes apparentés ou semblables.</p> <p>Utilisation durable. Gestion axée sur la transmission d'une ressource en saumon robuste, saine et abondante aux générations futures.</p>
--	--	---

la Convention sur la diversité biologique (Nations Unies, 1992) qui sera appliquée par le truchement de la Stratégie canadienne de la biodiversité (1995).

20.11 On a mis l'accent sur la biodiversité alors même que les pêches du saumon de la Colombie-Britannique éprouvent de graves problèmes. Des facteurs naturels (comme les effets du réchauffement global sur les températures des eaux marines et douces et la fluctuation de la productivité océanique); des facteurs humains (comme la surpêche et la perte ou la détérioration d'habitats); et des facteurs économiques (comme la surcapacité de la flottille commerciale et la concurrence de l'industrie de l'élevage du saumon, en plein essor), autant de facteurs qui contribuent à diminuer les possibilités de pêche et à réduire le taux de succès et la valeur des prises. Pêche et Océans a comme défi de conserver les stocks actuels et de rétablir ceux qui sont en danger, tout en maintenant des pêches viables.

Objet de la vérification

20.12 La présente vérification est la deuxième d'une série de trois qui portent sur la gestion du saumon du Pacifique. La première, en 1997, a examiné la gestion de la ressource en se concentrant sur la conservation de l'habitat du saumon. La troisième examinera le rôle du Ministère dans l'industrie de l'élevage et les répercussions de cette industrie sur la conservation, la production et la gestion du saumon sauvage.

20.13 La présente vérification avait pour objet de déterminer si les pêches du saumon du Pacifique étaient gérées de façon à assurer la conservation de la ressource et la durabilité des pêches. On a examiné les problèmes actuels et les mesures prises par le Ministère en réaction aux nouveaux défis associés à la gestion dans trois grands domaines : l'élaboration de politiques et la planification, la gestion des pêches et de l'information, et la

consultation gouvernement-intervenants. À la demande du Comité permanent des comptes publics, nous avons incorporé également un suivi de la réponse du Ministère aux recommandations faites dans notre chapitre de 1997, « Pêches et Océans Canada — Le saumon du Pacifique : la durabilité de la ressource ».

20.14 Des détails additionnels au sujet de l'objectif et des critères de la vérification sont donnés à la fin du chapitre dans la section intitulée **À propos de la vérification**.

Observations et recommandations

Le problème des pêches du saumon du Pacifique

Les prises ont fléchi

20.15 Les statistiques démontrent que les prises commerciales ont fortement baissé et que les prises récréatives fléchissent. Cependant, les prises autochtones semblent être relativement stables (voir la pièce 20.2). Il y a eu une chute brusque de la valeur des captures commerciales depuis 1995 (voir la pièce 20.3).

La ressource subit une érosion

20.16 Les pêches exploitent une ressource diversifiée de plus de 8 000 stocks individuels de saumons rouge, rose, kéta, quinnat et coho. Un examen des données de Pêches et Océans effectué en 1996, publié par l'American Fisheries Society, concluait que les renseignements disponibles ne permettaient d'évaluer que l'état de seulement 60 p. 100 de ces stocks; l'état des autres 40 p. 100 n'était pas documenté. Plus de 15 p. 100 des stocks évalués étaient plus ou moins en danger. Les stocks de coho étaient les plus touchés, 20 p. 100 d'entre eux étant en danger.

Pêches et Océans a comme défi de conserver les stocks de saumon actuels.

On ne dispose pas de renseignements au sujet de 40 p. 100 des stocks de saumon.

Les pertes d’habitats du poisson se poursuivent.

20.17 Malgré les efforts déployés par le Ministère, les pertes d’habitats du poisson signalées en 1997 se poursuivent. Cette situation contribue au déclin soutenu de nombreux stocks de saumon.

20.18 Un nouveau facteur a récemment attiré l’attention des scientifiques de Pêches et Océans : des changements survenus dans la productivité océanique ont donné lieu à des fléchissements imprévus du nombre de saumons qui reviennent frayer. Il a fallu alors limiter ou fermer les pêches pour conserver les stocks. Les fermetures les plus récentes ont eu lieu en août dernier dans le fleuve Fraser où les estimations présaisonnières du saumon rouge de remonte, par le bureau régional du Ministère, ont dû être ramenées de 8,2 millions à trois millions.

20.19 La disponibilité du saumon a été réduite par le différend persistant entre le Canada et les États américains de la côte du Pacifique, surtout l’État de l’Alaska et celui de Washington, au sujet de leurs parts respectives du saumon originaire des cours d’eau de la Colombie-Britannique.

Bien que le Canada et les États-Unis aient signé le Traité sur le saumon du Pacifique en 1985 pour résoudre les questions de conservation et d’équité, depuis 1992 jusqu’à tout dernièrement ils étaient en désaccord au sujet des modalités annuelles de pêche. En 1992, les deux pays ont commencé à pêcher le coho sur une grande échelle. Certains progrès ont été réalisés en 1998 lorsque des modalités ont été négociées avec les États du Nord en vue du partage des prises et de l’échange d’information sur les stocks de saumon. Enfin, en juin 1999, on annonçait une nouvelle entente sur les enjeux liés à la conservation et à l’équité dans le cadre du Traité. Cette entente prévoit l’amélioration des mesures de conservation et de la coopération scientifique. Les modalités bilatérales de pêches reposent maintenant sur l’abondance plutôt que sur des limites numériques. Les répercussions futures sur les pêches canadiennes restent à déterminer.

20.20 Les stocks de coho ont chuté au cours des années 90 à cause de la

Pièce 20.2

Données sur les prises de saumon du Pacifique (1991-1998)

- Commerciales
- - - Autochtones
- Récréatives

Nombre de poissons capturés (millions)



Source : D’après les statistiques fournies par Pêches et Océans et Edwin Blewitt and Associates

Note : Les données sur les prises commerciales, récréatives et autochtones après 1994 sont préliminaires.

surpêche, de la perte d'habitats et d'autres facteurs. Des mesures strictes sont maintenant nécessaires pour conserver ces stocks et assurer la durabilité à long terme des pêches. Le « cas » du coho illustre bien comment s'est développée la crise de gestion dans laquelle se retrouve le Ministère (voir l'annexe A).

La durabilité dépendra d'une bonne planification

Au niveau national, les antécédents de Pêches et Océans en planification sont peu reluisants

20.21 En l'absence d'un plan stratégique, le Ministère a été aux prises, au cours de la dernière décennie, avec des menaces à la biodiversité et le fléchissement de la ressource. Il n'a pas su mettre en oeuvre une véritable planification stratégique, comme le signalent nos rapports et les évaluations internes du Ministère. Ce n'est que cette année qu'il a dressé un cadre national de planification stratégique lui permettant de réagir de façon cohérente face aux difficultés internes et externes.

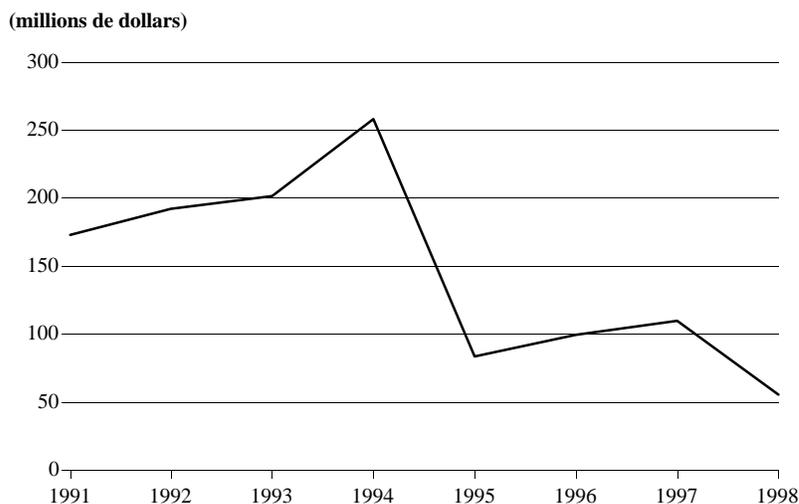
20.22 En octobre 1998, le Ministère a mis la dernière touche à son Plan d'activités pour 1999–2001. Ce Plan

expose avec franchise les défis que doit relever le Ministère, mais il ne précise pas d'objectifs particuliers à atteindre au cours de cette période. C'est ainsi que, par exemple, le Ministère ne dispose pas d'un ensemble de priorités et d'objectifs pour protéger les divers stocks de saumon.

20.23 Pêches et Océans a maintenant relancé la planification stratégique au niveau national et terminé la première des deux étapes d'un processus de planification stratégique à l'échelle du Ministère. Il a déterminé les facteurs internes et externes qui auront probablement des effets sur son fonctionnement au cours des deux à cinq prochaines années, et préparé un aperçu des enjeux stratégiques à long terme. On élabore actuellement un plan stratégique intégré pour le Ministère; il devrait être prêt à l'automne 1999.

20.24 Par ailleurs, Pêches et Océans est le chef de file d'une stratégie fédérale de protection des zones marines, la Stratégie sur les océans, qui intégrera tous les programmes associés aux océans, y compris la gestion du poisson, les sciences, l'application des règlements et la protection de l'habitat. Cela ajoutera à la complexité des activités de planification stratégique du Ministère.

Les antécédents de Pêches et Océans en planification stratégique sont peu reluisants.



Note : Les statistiques de 1996 à 1998 sont préliminaires

Pièce 20.3

Valeur des prises commerciales de saumon dans la région du Pacifique (1991–1998)

Source : Pêches et Océans

Le bureau régional de Pêches et Océans a élaboré un cadre stratégique pour la gestion du saumon du Pacifique.

20.25 En outre, le Ministère a entamé la préparation de plans stratégiques au niveau national pour chacun des trois secteurs impliqués dans la gestion du saumon. Cependant, la préparation du plan pour le secteur de la Gestion des pêches a été mise en veilleuse en attendant de résoudre le chevauchement des responsabilités avec le nouveau secteur des Océans. Bien qu'aucun plan stratégique n'ait été terminé pour le secteur des Sciences, certaines questions ont été résolues, qu'il s'agisse par exemple de la gestion des données.

Application d'un nouveau régime de gestion

20.26 Le manque de suivi ministériel des processus de planification aux niveaux national et sectoriel a forcé le bureau régional de Pêches et Océans à aller de l'avant pour résoudre des enjeux urgents liés à la gestion du saumon du Pacifique. Au printemps 1998, le bureau régional a préparé son propre cadre stratégique — exposant les nouvelles orientations de Pêches et Océans dans le Pacifique en 1998–2001 — en partie pour tenir le



En eau douce (pêche récréative)



En mer (pêche récréative)

Exemples de pêches récréatives et autochtones

Gracieuseté de Pêches et Océans



Pêche au carrelet (pêche autochtone)



Pêche à la senne de rivage (pêche autochtone)

Ministère à l'écart de la gestion de crise. En plus de sa contribution à l'application de la *Loi sur les océans*, le cadre stratégique régional met l'accent sur la conservation et l'utilisation durable de la ressource, sur les changements dans la prise de décisions (la participation, l'engagement et la gestion coopérative) et sur les communications. Le cadre souligne le besoin d'une politique intégrée pour diriger les activités ministérielles. Depuis, le bureau régional a délégué la responsabilité dans différents domaines d'activités en vertu de son cadre stratégique et établi un échéancier pour mesurer les progrès accomplis.

20.27 Le cadre stratégique est actuellement appliqué, en partie, au moyen d'une nouvelle politique ministérielle annoncée en octobre 1998, *Une nouvelle orientation pour les pêches du saumon du Pacifique au Canada*. Cette politique sur la Nouvelle orientation confirme de nouveau l'engagement du Ministère envers la durabilité et la biodiversité et apporte de nouveaux éléments au régime de gestion (voir la pièce 20.4). Il faut souligner qu'elle repose fortement sur des connaissances scientifiques solides pour fonder les décisions.

20.28 La Nouvelle orientation poursuit les travaux commencés plus tôt dans les domaines de la conservation du saumon coho, de la réduction et de la restructuration de la flottille, de la pêche sélective, de la conservation et de la protection de l'habitat, et de l'adaptation économique. Un bon nombre des exigences du Ministère à l'égard des pêches durables, énoncées dans la Nouvelle orientation, ont été validées par des experts tant du secteur public que du secteur privé (voir l'annexe B).

20.29 La Nouvelle orientation met en branle d'importants changements dans la façon de fonctionner du Ministère à l'avenir; elle dégage trois objectifs de gestion des pêches du saumon (la

conservation, l'utilisation durable et la prise de décisions améliorée) ainsi que des principes qui en guideront l'application.

20.30 La Nouvelle orientation détermine des buts clairs et des lignes directrices précises pour la préparation de politiques opérationnelles; elle établit ainsi un cadre de mesure du rendement futur du Ministère en ce qui concerne :

- la protection de la diversité génétique des stocks;
- l'atteinte des objectifs scientifiques et opérationnels de l'approche prudente (telle qu'expliquée à la pièce 20.5);
- la conservation de la capacité de production de l'habitat;
- l'application de techniques de pêche sélective pour protéger les stocks plus faibles;
- l'implication des intervenants et du gouvernement provincial dans la prise

La politique sur la Nouvelle orientation établit un cadre redditionnel pour l'évaluation des progrès accomplis par Pêches et Océans.

Des politiques opérationnelles seront élaborées de concert avec les intervenants.

Pièce 20.4

Éléments tirés d'Une nouvelle orientation des pêches canadiennes du saumon du Pacifique

	Réaffirmation d'anciens principes	Ajout de nouveaux principes
Conservation	<ul style="list-style-type: none"> • Accent accru sur la diversité génétique • Gain net de capacité de production de l'habitat 	<ul style="list-style-type: none"> • Approche prudente • Approche écologique
Utilisation durable	<ul style="list-style-type: none"> • Priorité des allocations aux Premières nations 	<ul style="list-style-type: none"> • Aucun compromis • Pêche sélective • Priorité de la pêche récréative pour le coho et le quinnat • Pêche commerciale diversifiée et viable
Amélioration du processus décisionnel	<ul style="list-style-type: none"> • Transmission de l'information au public • Amélioration du processus et de la structure de consultation des intervenants 	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilité partagée avec les intervenants • Participation à la prise de décisions • Projet de comités de gestion régionaux/par bassin versant

Source : Pêches et Océans, *Une nouvelle orientation pour les pêches du saumon du Pacifique au Canada*, octobre 1998

Le succès futur de la gestion du saumon dépendra de la solidité des connaissances scientifiques.

de décisions, tout en progressant vers l'objectif ultime de cogestion des pêches par le truchement de comités de gestion régionaux.

20.31 Le Ministère est allé de l'avant en diffusant des documents de travail sur les allocations et sur la pêche sélective et en demandant au public, aux gouvernements et aux intervenants de présenter leurs commentaires. Avant la fin de l'année, on publiera des documents de travail en cours de préparation sur la gestion du saumon et sur l'amélioration du processus décisionnel.

20.32 Le bureau régional a terminé un Plan d'activités régional intégré pour 1999–2000. Il s'agit à la fois du premier effort important de planification intégrée en vertu du Cadre stratégique et d'une réponse à la Nouvelle orientation. Le bureau régional nous a informés que les administrations nationale et régionale s'étaient amplement consultées pour la préparation du Plan. Toutefois, on ne sait pas encore comment la Nouvelle orientation du Ministère ainsi que le Cadre stratégique et le Plan d'activités du bureau régional seront intégrés dans le Plan stratégique national et dans la Stratégie sur les océans, ni comment les deux derniers documents influenceront sur les premiers.

20.33 Pour la Colombie-Britannique, le Cadre stratégique régional est une solution sur mesure aux problèmes régionaux du Pacifique dans le contexte des priorités nationales. Le Cadre reconnaît que le bureau régional doit s'attaquer aux problèmes d'intégration interne, y compris l'absence d'une prestation intégrée des programmes au niveau local, et dresser des plans pour apporter les changements nécessaires dans l'organisation.

20.34 Des problèmes de coordination interne ont entravé l'élaboration et la planification des politiques. Le Ministère reconnaît qu'il y a eu un manque de coordination politique entre les administrations nationale et régionale en raison de priorités différentes et que cela menace l'efficacité de ses politiques sur la gestion du saumon. Les problèmes créés en aval concernent l'intégration de la planification interne, la communication d'un message clair et uniforme, l'évaluation des résultats et l'insertion d'évaluations dans le cycle de planification. Le Ministère semble réaliser des progrès dans l'intégration des politiques nationales et régionales.

Les nouveaux défis liés à la gestion

Conservation fondée sur la biodiversité

20.35 Par le passé, les gestionnaires régionaux ont élaboré des régimes de gestion des pêches axés sur les stocks les plus gros ou les plus productifs des réseaux hydrographiques du fleuve Fraser et de la rivière Skeena. Le bureau régional a maintenant commencé à élargir ses activités de gestion de façon à inclure les stocks plus petits dans le but de protéger la biodiversité.

20.36 Puisqu'il faut répondre aux impératifs de conservation tout en optimisant les possibilités de pêche, il est essentiel de mieux comprendre la diversité génétique des stocks. L'importance particulière accordée à la biodiversité et l'exemple de la crise du coho font

Pièce 20.5

Approche prudente de la gestion des pêches

- Protéger les ressources marines vivantes ainsi que le milieu marin.
- Faire preuve de plus de prudence lorsque l'information est incertaine.
- Améliorer le processus décisionnel en partageant les meilleures informations scientifiques et en adoptant des façons de réagir aux risques et à l'incertitude.
- Adopter, pour les besoins de la conservation, des points de référence spécifiques pour les stocks (limites d'exploitation) et pour les pêches (niveau de prises ciblées).
- Tenir compte des incertitudes (tous les types) ainsi que des répercussions sur les espèces non ciblées.

Source : Rapport du vérificateur général du Canada, 1997, chapitre 14, « Pêches et Océans Canada — Un cadre pour la pêche durable : le poisson de fond de l'Atlantique ».

ressortir les lacunes des systèmes, des procédures et des pratiques de gestion actuels. Le succès du nouveau régime de gestion du saumon que prévoit la Nouvelle orientation dépendra pour une grande part de la portée et de l'ampleur des connaissances scientifiques du Ministère.

20.37 Le bureau régional a signalé que pour protéger la diversité génétique, il gèrerait le saumon en fonction d'unités de conservation ou groupes de stocks dont les caractéristiques génétiques sont reliées; ces unités sont semblables à celles adoptées aux États-Unis. Le bureau a déjà effectué certains travaux sur les grands stocks et proposé des unités de conservation du coho. Il reste toutefois beaucoup à faire avant que les stocks des cinq espèces de saumon soient ainsi classifiés. Les plans de gestion des pêches devront tenir compte de ces unités de conservation et en assurer l'intégrité de façon soutenue.

20.38 Pour protéger la diversité génétique des stocks de saumon, Pêches et Océans devrait déterminer rapidement les unités de conservation des cinq espèces concernées.

Réponse du Ministère : Le ministère des Pêches et des Océans reconnaît la nécessité de poursuivre ses efforts en vue d'établir des objectifs de conservation pour le saumon du Pacifique. Les travaux touchant le saumon coho sont les plus avancés à ce stade-ci, témoignant des préoccupations de conservation immédiates. Les plans initiaux visant l'établissement d'objectifs de conservation pour toutes les espèces seront exécutés selon un ordre de priorité et aussi rapidement que les ressources le permettront. Puis, ils seront mis à jour au fur et à mesure que des renseignements nouveaux seront disponibles.

20.39 Pour évaluer la situation des unités de conservation, les gestionnaires et les intervenants auront besoin de rapports exhaustifs, intégrés et compréhensibles sur

l'état tant des stocks que des habitats. Les rapports publiés par les États-Unis sur les stocks de saumon menacés dans les États du Nord constituent de bons exemples. Par ailleurs, le bureau régional pourrait modèler ses rapports d'étape sur le format mis au point par le Comité sur le statut des espèces menacées de disparition au Canada. Ainsi, les rapports répondraient alors probablement aux exigences prévues par les projets de loi à l'égard des espèces en péril quant à l'enregistrement des stocks menacés et constitueraient le fondement de plans détaillés sur le rétablissement de ces stocks.

20.40 Pêches et Océans devrait produire des rapports sur l'état des stocks et des habitats qui soient plus exhaustifs et mieux intégrés en fonction des nouvelles unités de conservation de chaque espèce de saumon. Les rapports devraient être mis à jour chaque année et utilisés pour la préparation, l'application et l'évaluation des plans de gestion des pêches.

Réponse du Ministère : Il faut améliorer l'intégration des renseignements concernant les évaluations des stocks et des habitats afin d'orienter les décisions concernant la gestion des pêches. Cet objectif est conforme à l'approche de gestion écologique adoptée par le Ministère et sa mise en oeuvre sera progressive. Le Ministère reconnaît que des rapports intégrés devraient être produits régulièrement et qu'il devrait faire des examens plus fréquents dans des circonstances particulières, mais il se demande s'il est vraiment nécessaire de faire rapport annuellement.

L'information de base sur les stocks et les habitats est incomplète

20.41 Les données sur les échappées et sur les prises sont vitales pour évaluer l'état des stocks. Cependant, jusqu'à maintenant, la collecte des données par le bureau régional a davantage porté sur les plus gros stocks originaires des principales zones de production de saumon (par

Les stocks seront gérés à l'intérieur d'unités de conservation.

Des données sûres sur les échappées et les prises sont vitales pour la gestion de la conservation.

On commence à améliorer les bases de données.

exemple le coho de la rivière Skeena, le saumon rouge et le saumon rose du fleuve Fraser).

20.42 Dans un rapport publié en 1996, l'American Fisheries Society notait qu'il existait un important manque de données sur l'état des stocks de saumon du Pacifique. Le rapport examinait l'état de plus de 8 000 stocks de saumon rouge, rose, kéta, quinnat et coho en Colombie-Britannique à partir des données d'échappées disponibles (soit l'information sur le nombre de saumons parvenus aux aires de frai). Il n'y avait pas suffisamment de renseignements pour évaluer l'état de 40 p. 100 de ces stocks. On dispose d'une série ininterrompue d'évaluations des stocks importants, exploités traditionnellement par les pêches commerciales, ainsi que de nombreux stocks des réseaux hydrographiques du fleuve Fraser et de la rivière Skeena. Cependant, l'information de base sur le coho se limite à environ 50 p. 100 des stocks connus; il n'y a presque aucune donnée sur les plus petits stocks de chaque espèce.

Les faits nouveaux dans les relations entre le Canada et la Colombie-Britannique sont encourageants.

20.43 La base de données du bureau régional sur les échappées de saumon est une source primaire d'information pour évaluer la force d'un stock. En plus d'observations fiables ou scientifiquement étayées, la base contient une combinaison d'estimations brutes d'échappées qui exigent l'interprétation d'experts. Ainsi, l'utilisateur ne peut avoir un accès direct aux données et doit faire appel au

gestionnaire de la base. Le caractère inabordable et incomplet des données limite leur utilité pour les gestionnaires des pêches et empêche les intervenants d'y accéder facilement. Cette base de données est en réalité demeurée inchangée depuis 20 ans, mais le bureau régional dispose maintenant de plans pour en préparer une nouvelle qui classera les données par niveau de qualité et permettra l'accès par Internet.

20.44 Il existe des données sur la productivité des habitats en eau douce mais les renseignements sur les habitats des stocks individuels ne permettent pas de brosser un tableau d'ensemble de leur santé. Les rapports sur l'état des stocks et des habitats ne sont ni exhaustifs ni intégrés, ce qui soulève des problèmes pour le bureau régional en ce qui a trait à la protection de la diversité génétique des stocks de saumon.

20.45 En outre, il y a un manque d'information historique sur les rapports entre l'état des habitats, la modification des habitats et la production de poissons. Une telle lacune empêche les experts de définir la capacité de production des habitats et de protéger ceux qui sont dans un état critique.

20.46 Malgré les efforts de Pêches et Océans, les pertes d'habitats du poisson contribuent au déclin constant de nombreux stocks de saumon. L'Entente entre le Canada et la Colombie-Britannique sur des questions de gestion du saumon du Pacifique (1997) a permis aux deux parties de collaborer activement dans plusieurs domaines, notamment la protection de l'habitat; les progrès ont toutefois été limités. Les efforts déployés par les deux gouvernements pour produire des données normalisées faisant l'inventaire des habitats se poursuivent, comme nous l'avons signalé en 1997. Toutefois, on ne peut s'attendre à des améliorations importantes de la base de données avant un certain temps. Il y a eu un fait positif à ce sujet en mai 1999 avec la signature de l'Entente auxiliaire à

Frai du saumon



Gracieuseté de
Pêches et Océans

l'Entente entre le Canada et la Colombie-Britannique sur des questions de gestion du saumon du Pacifique au sujet de la coordination et du partage de l'information sur les pêches.

20.47 Dans le suivi de nos recommandations antérieures, nous avons remarqué que le Ministère avait fait des progrès en ce qui concerne la protection de l'habitat. En 1998, Pêches et Océans et la Colombie-Britannique ont signé une entente concernant les travaux dans les secteurs côtiers et marins. Toutefois, l'entente en est encore à ses débuts pour ce qui est, par exemple, de la planification régionale et communautaire.

20.48 Depuis, le bureau régional a commencé à préparer un processus d'évaluation des pertes d'habitats mais il n'a pas encore terminé le cadre dans lequel se déroulera l'examen. Entre-temps, il a annoncé l'embauche de 15 employés auxiliaires pour participer à la surveillance des habitats.

20.49 Des améliorations sont requises dans la collecte des données sur les prises. Les bateaux de pêche commerciale effectuent environ 70 000 débarquements chaque année et le poisson peut être vendu frais à des acheteurs tout le long de la côte. Les grandes entreprises de transformation fournissent des bordereaux de vente généralement fiables par voie électronique. Toutefois, il est difficile d'obtenir de telles données lorsqu'il s'agit du saumon que vendent directement au public les pêcheurs ou les petits exploitants.

20.50 Les pêcheurs reconnaissent le problème du Ministère. Ils estiment que le Programme des observateurs et le contrôle des prises, l'un et l'autre indépendants et précis, sont primordiaux pour toutes les pêches qui tombent, à l'avenir, sous le régime de gestion instauré d'après la Nouvelle orientation.

20.51 En vertu de la *Loi sur les pêches*, commet une infraction quiconque omet de

fournir des données sur les prises ou présente des données inexactes. Dans les zones où il n'y a pas d'agent des pêches, les pêcheurs doivent signaler leurs débarquements, par téléphone, au bureau du Ministère le plus près. Toutefois, le rapport du bureau régional de 1998 au sujet des appels téléphoniques des pêcheurs commerciaux révèle un faible taux de respect de cette consigne de la part des pêcheurs à la senne (49 p. 100) et au filet maillant (43 p. 100).

20.52 Pour la saison de pêche de 1998, le Programme des observateurs à bord a été mis en place pour documenter le nombre de saumons coho capturés et remis à l'eau. Toutefois, selon les données du bureau régional, de 2 à 13 p. 100 seulement des jours-bateaux de pêche du saumon rouge et du saumon kéta ont été contrôlés dans certaines zones. En outre, l'absence d'observateurs à bord des bateaux collecteurs des poissons de la flottille de pêcheurs commerciaux à la senne a soulevé le problème du dénombrement exact de saumons coho capturés. Les bateaux senneurs capturent jusqu'à 50 p. 100 du coho pêché accessoirement avec d'autres espèces.

20.53 Un jugement récent de la Cour suprême a confirmé l'exigence faite à l'industrie de la pêche récréative de transmettre des données sur les prises, ce qui devrait améliorer la conformité à l'avenir. Le bureau régional de Pêches et Océans a constaté en 1998 que les rapports des prises par les pavillons de

Les rapports sur les prises demeurent un problème.



Pêche commerciale : bateaux senneurs

Gracieuseté de Pêches et Océans

La gestion de la diversité génétique exige de meilleures données.

pêche et les affréteurs étaient soit exacts, soit erronés. Il a en outre estimé que, dans certains cas, les pêcheurs sportifs signalaient à peu près la moitié de leur prise de saumons coho. Nous en avons conclu que les sondages effectués par le bureau régional au sujet de l'effort de pêche récréative étaient en général limités, ce qui met en doute l'exactitude des données.

20.54 La gestion de la biodiversité créera une nouvelle série de problèmes de collecte de données. En 2000, des données plus précises seront requises pour gérer les possibilités de pêche dans des zones à gestion spéciale où une pêche contrôlée peut se dérouler. Dans ces conditions, les prélèvements en saison du nombre de saumons de remonte (les pêches à l'essai) sont importants. En 1998, la gestion de la pêche commerciale comptait beaucoup sur les résultats des pêches à l'essai.

20.55 Le Ministère a reconnu le besoin d'améliorer davantage ses données sur les prises, les échappées et les habitats. La section de gestion des données du Plan stratégique des sciences 2005 du Ministère a estimé que ces renseignements étaient une ressource extrêmement importante et irremplaçable, ajoutant que l'accès aux données et leur intégration sont maintenant devenus de graves préoccupations. Le Plan a fait état de différents besoins, notamment les centres de données pour les directeurs régionaux, les ressources suffisantes pour la gestion des données, et les nouvelles technologies devant assurer la distribution des données à l'interne comme à l'externe.

20.56 Pêches et Océans devrait évaluer ses besoins d'information dans les domaines de la collecte, de l'analyse et de la gestion des données afin de répondre à ses besoins à long terme et de déterminer ses priorités à l'égard de la politique sur la Nouvelle orientation.

Réponse du Ministère : Le ministère des Pêches et des Océans est d'accord avec cette recommandation et il travaille à

l'élaboration de cadres d'évaluation pour toutes les espèces de saumon du Pacifique. Ces cadres définiront les renseignements nécessaires pour assurer la conservation et la gestion efficace des ressources et serviront à l'établissement des priorités pour l'allocation des ressources en vertu de la Nouvelle orientation. Le vérificateur général cite certains progrès réalisés en vertu de l'Entente Canada-Colombie-Britannique sur la gestion des questions relatives à la pêche du saumon du Pacifique. Ces travaux se sont déjà traduits par des améliorations considérables de la gestion de l'information sur le saumon, et on continuera de travailler afin de l'améliorer davantage.

Le Ministère ne fait pas une utilisation optimale de la Stratégie relative aux pêches autochtones

20.57 La Stratégie relative aux pêches autochtones a joué un rôle important dans la collecte de données. Le Ministère fait appel aux communautés autochtones pour rassembler de l'information, notamment sur les échappées. En fait, les chiffres fournis par le bureau régional indiquent que 30 p. 100 des nouvelles données entrées dans la base sur les échappées de saumons provenaient de cette source. En outre, grâce à la Stratégie, les Premières nations développent un centre de connaissances qui aide le Ministère à gérer les ressources en saumon à mesure que les revendications territoriales sont négociées.

20.58 La Stratégie contribue à une meilleure connaissance des stocks de saumon grâce à une gamme d'activités de gestion des pêches, notamment le contrôle des prises et l'évaluation des stocks et des habitats. Les agents autochtones de la conservation (garde-pêche), qui participent surtout à des activités d'application des règlements, reçoivent une formation en collecte de données. Cependant, les techniciens et les patrouilleurs de cours d'eau ne reçoivent généralement qu'une formation sur le tas;

ils sont, pour une grande part, responsables de l'évaluation des stocks et des habitats.

20.59 Pêches et Océans reconnaît l'importance de la participation des peuples autochtones dans le contrôle, la recherche, la mise en valeur et la conservation de l'habitat, mais il est préoccupé par la qualité des données fournies en vertu de certaines ententes. Nous avons constaté que le Ministère ne dispose pas d'un système défini pour assurer la collecte des données par les Premières nations et la transmission de celles-ci à la direction des Sciences. En outre, il n'a pas de normes uniformes pour comparer l'information provenant de différentes sources. Cette situation est à l'origine de graves lacunes dans les données ainsi que de problèmes de fiabilité et d'actualité.

20.60 Lors de notre vérification, la direction des Sciences avait reçu des données sur les prises de 1997 de moins de 15 p. 100 des bandes qui devaient les recueillir. En 1998, le bureau régional signalait que certaines Premières nations du Nord de la côte n'avaient présenté aucune donnée ou qu'elles avaient fourni des données inutilisables. Le bureau régional nous a indiqué que certaines bandes refusent de transmettre de l'information sur les prises de saumons en raison des complications dans les négociations relatives aux traités. En outre, nous avons appris que la participation des agents des pêches dans l'obtention de données des bandes et dans leur transmission à la direction des Sciences manque énormément d'uniformité d'un district à l'autre. Le bureau régional cherche maintenant à améliorer ses systèmes de rapports et à préciser davantage les responsabilités de tous.

20.61 Pêches et Océans devrait évaluer l'exhaustivité et la qualité des données recueillies en vertu de la Stratégie relative aux pêches

autochtones de même que la pertinence des normes et des procédures qui régissent la collecte, le rassemblement et la transmission des données, dans le but d'améliorer et d'élargir le rôle de la Stratégie dans ce domaine.

Réponse du Ministère : Le rôle des Premières nations sur le plan de la collecte de données et de la déclaration des prises est en pleine évolution, grâce à la Stratégie relative aux pêches autochtones. Les Premières nations deviennent de plus en plus compétentes dans ce domaine. Le Ministère reconnaît la nécessité de définir plus rigoureusement les normes de qualité des données et les méthodes de collecte ainsi que d'établir des procédures de déclaration des prises. Le personnel de la Gestion des pêches travaille en collaboration avec les services des Sciences, de l'Évaluation des stocks, de l'Habitat et de la Mise en valeur afin d'intégrer les processus de collecte de données et de déclaration des prises.

Processus amélioré d'examen de l'information et des avis scientifiques

20.62 Les gestionnaires des pêches reçoivent des avis du Comité d'examen de l'évaluation des stocks du Pacifique qui a récemment été désigné sous le nom de Comité d'examen des évaluations scientifiques du Pacifique. Ce comité est l'entité régionale responsable de l'examen et de l'évaluation de toute l'information scientifique des stocks de saumon et de leurs habitats. Ces données sont d'une

La qualité des données pourrait être améliorée.



Frai du saumon

Gracieuseté de
Pêches et Océans

Le processus d'évaluation des avis scientifiques du bureau régional de Pêches et Océans est ouvert et transparent.

Il faut produire de meilleurs rapports sur l'état des stocks et des habitats.

importance vitale pour la préparation de plans de pêche durable.

20.63 Le Comité ne s'occupe pas toutefois de façon particulière des connaissances traditionnelles acquises avec le temps par ceux qui pratiquent les pêches autochtones, commerciales et récréatives. Le Ministère reconnaît toutefois que, dans la préparation de plans de pêche, il s'agit d'un élément important qui garantit que toute l'information pertinente a été prise en compte.

20.64 L'information scientifique fait l'objet d'examen par des pairs pour en assurer la fiabilité; les résultats de ces examens sont transmis intégralement à la haute direction. Les rapports du Comité sont publics. Le processus est à la fois ouvert et transparent et les intervenants peuvent y prendre part.

20.65 Le Comité a été restructuré en 1999 lorsqu'on a ajouté un sous-comité de l'habitat. Il doit maintenant produire des rapports sur l'état des stocks, même s'il ne s'agit que des plus importants d'entre eux; à l'avenir, il devra également préparer des rapports sur l'état des habitats. Toutefois, le Comité n'est pas obligé d'intégrer ces deux responsabilités dans des rapports stock par stock. Ces rapports sont des documents publics qui résument, en termes courants, l'information scientifique et technique sur les *principales* espèces commerciales. À notre avis, des rapports plus exhaustifs sont requis sur les stocks individuels ou sur les groupes de stocks visés par les unités de conservation qui sont proposées, afin de faciliter la gestion des pêches du saumon conformément à la Nouvelle orientation.

20.66 Pêches et Océans devrait faire en sorte que les responsabilités du Comité d'examen des évaluations scientifiques du Pacifique concordent avec les exigences exposées dans la politique sur la Nouvelle orientation :

- **en demandant au Comité de produire des rapports exhaustifs et**

intégrés sur les stocks et les habitats, en tenant compte des connaissances traditionnelles;

- **en élargissant le mandat du Comité de façon à couvrir les stocks individuels ou les groupes de stocks visés par les unités de conservation proposées.**

Réponse du Ministère : Le ministère des Pêches et des Océans est d'accord avec cette recommandation. Le Ministère fera en sorte que les rapports sur l'état des stocks du Comité d'examen des évaluations scientifiques du Pacifique contiennent des renseignements sur l'état des habitats. Le Comité est déjà responsable d'intégrer les connaissances traditionnelles dans ses évaluations et de faire rapport sur l'état de stocks individuels ou de groupes de stocks. Les rapports sur l'évaluation des stocks s'aligneront sur les unités de conservation une fois définies.

Vers une planification intégrée de la gestion des pêches

20.67 Les stratégies et les politiques de gestion, alliées à l'information sur l'évaluation des stocks, se traduisent en mesures concrètes dans les plans de pêche annuels. Le processus actuel de planification du bureau régional repose sur un modèle de gestion du saumon qui n'a pas changé depuis des années. Le système actuel souffre de problèmes chroniques. Il y a plus de dix ans, dans notre rapport de 1986, nous soulignons que le Plan de travail du bureau régional du Ministère ne coordonnait pas les activités liées aux sciences, à l'habitat et à l'application des règlements conformément aux objectifs du bureau régional. En 1998, la Direction générale de l'examen du Ministère a recensé des problèmes permanents entre les secteurs du Ministère pour ce qui est de la coordination et du suivi du processus de planification de la gestion des pêches dans toutes les régions. Les évaluations d'après-saison des plans de pêche n'ont pas été documentées. En ce moment, l'incorporation de toutes les leçons

apprises dans les plans de pêche de l'année suivante dépend de la permanence du personnel concerné.

Importance des plans de gestion intégrée des pêches

20.68 Le Ministère s'est engagé à passer du processus actuel de planification des pêches à un processus de planification à long terme de gestion du saumon. Les plans de gestion intégrée des pêches (PGIP) n'ont pas été appliqués au saumon en 1998, et ce, malgré l'intention du Ministère. Cependant, dans son Plan intégré d'activités de 1999–2000, le bureau régional a souligné qu'un PGIP pour le saumon serait élaboré en 1999. Le Ministère a utilisé les PGIP pour d'autres espèces depuis 1996 mais il a éprouvé des difficultés à les appliquer dans le cas du saumon. Le processus de tels plans intègre les activités et les connaissances spécialisées de tous les secteurs concernés du Ministère et fait largement appel à la consultation d'intervenants autres que ceux qui ont un intérêt direct dans la pêche. L'objectif du processus est de produire des plans de pêche davantage exhaustifs et à plus long terme que les plans annuels actuellement utilisés. Nous estimons que les PGIP sont essentiels à la réussite du nouveau régime de gestion.

20.69 Les PGIP incorporeront l'approche prudente, une approche de la gestion des pêches en déclin acceptée à l'échelle internationale. Elle oriente les gestionnaires qui ne disposent que d'une information scientifique restreinte, tout en reconnaissant le besoin d'élargir la base de connaissances (voir la pièce 20.5). Le Ministère n'a pas encore décidé comment il appliquera cette approche à la gestion des pêches du saumon. Un élément crucial des PGIP est l'élaboration des points de référence des stocks, lesquels indiquent les niveaux de capture acceptables (les objectifs) et les niveaux au-delà desquels il n'y aura pas de pêche (les limites de conservation). Les objectifs seront influencés et contrôlés par des

considérations économiques, mais les limites de conservation devront être appliquées rigoureusement si l'on veut protéger la biodiversité. Bien que l'information disponible au sujet de certains stocks suffise à l'établissement de telles limites, il y a peu ou pas de données sur la majorité d'entre eux, surtout les plus petits stocks. Dans l'approche prudente, des fermetures peuvent donc s'avérer nécessaires pour protéger des stocks individuels en attendant que leur état soit déterminé.

20.70 En 1998, le Ministère a présenté le Plan de rétablissement des stocks de coho. Cependant, le processus actuel des PGIP n'exige pas que l'on dresse des plans de rétablissement exhaustifs pour les stocks menacés, même si de tels plans seront probablement obligatoires en vertu des mesures législatives proposées sur les espèces en péril, et ce, pour respecter les exigences de la Stratégie canadienne de la biodiversité.

20.71 Pêches et Océans devrait faire en sorte que les plans de gestion intégrée des pêches comprennent des plans officiels de rétablissement des stocks en péril.

Réponse du Ministère : Le Ministère est d'accord en principe avec la recommandation d'inclure dans les plans de gestion intégrée des pêches (PGIP) des plans de rétablissement en bonne et due forme pour les stocks en péril. Le Ministère est en train de dresser un plan de rétablissement du coho pour les stocks du cours supérieur de la Skeena et de la Thompson. En 1998, il a imposé des restrictions visant à réduire les captures de tous les secteurs; il s'agissait notamment de fermetures de pêches et de modifications aux modalités concernant les zones de pêche, des dates d'ouverture et de clôture et des types d'engin dans les pêches autorisées. Il a en outre donné son accord à des initiatives visant à améliorer l'habitat du saumon et réalisé des projets destinés à appuyer les pratiques de pêche

Des plans de gestion intégrée des pêches sont essentiels pour assurer le succès.

Pêches et Océans a adopté l'approche prudente de la gestion du saumon.

Il n'y a aucune obligation actuellement de dresser des plans de rétablissement des stocks menacés.

Les données sur les taux de mortalité à long terme des saumons remis à l'eau ne sont pas concluantes.

sélective. Le Ministère élaborera des plans de rétablissement qui seront conformes à ces spécifications, une fois disponibles, et les intégrera aux PGIP.

20.72 Pêches et Océans devrait faciliter l'application de l'approche prudente de la gestion des pêches du saumon en établissant des niveaux de capture et des limites de conservation pour des stocks individuels ou des groupes de stocks.

Réponse du Ministère : Cette recommandation est conforme à la politique sur le saumon sauvage que le Ministère est en train d'élaborer. Fondée sur l'approche de précaution, la politique établira des taux de remonte et des niveaux cibles d'exploitation propres à assurer la durabilité à long terme de la ressource. Ces travaux vont de pair avec la nécessité de fixer des objectifs de conservation et ils constitueront un élément central de notre contribution scientifique à la gestion des pêches.

Utilisation de méthodes de pêche sélective

20.73 Les méthodes de pêche sélective seront un élément important des nouveaux plans de gestion intégrée des pêches. Les saumons sont souvent capturés dans des pêches de stocks combinés, c'est-à-dire des zones où se retrouvent divers stocks et espèces. La pêche sélective limite la capture de stocks faibles mais permet celle de stocks plus vigoureux en exigeant que le saumon non recherché soit remis à l'eau. Ainsi, la conservation est respectée et la pêche peut se poursuivre. La pêche sélective est considérée, à l'échelle internationale, comme un outil de gestion favorisant des pêches durables.

20.74 Le rapport de février 1999 d'un atelier tenu à l'intention d'intervenants multiples sur les pêches sélectives donne de l'information sur les résultats de la pêche sélective jusqu'à maintenant. L'efficacité de ce type de pêche pour

réduire les taux de mortalité des prises accessoires puis libérées, reste encore à déterminer. L'expérience qui s'est déroulée dans l'inlet Alberni en septembre 1998, par exemple, a suscité des questions sur la survie à long terme du saumon libéré. Les mortalités à court terme ont été faibles, mais les données du Ministère au sujet des mortalités à long terme n'étaient pas concluantes. En 1995, le Comité d'examen des évaluations scientifiques du Pacifique a soulevé certaines préoccupations sur la pêche sélective, disant qu'elle faisait appel à des technologies incertaines et non éprouvées. Nous nous préoccupons du fait que, jusqu'à maintenant, il n'y ait pas de preuve concluante que la plupart des saumons libérés survivent jusqu'au frai.

20.75 Le bureau régional a établi, en 1998, à partir des taux de mortalité à court terme, que la mortalité des saumons coho était de 93 000 dans toutes les pêches. Cependant, si un nombre important de saumons libérés meurent avant d'atteindre les aires de frai, cette estimation serait trop basse; on pourrait craindre de graves conséquences pour la conservation de l'espèce.

20.76 Dans de nombreuses pêches récréatives en Colombie-Britannique, il n'y a pas assez d'information sur les effets des engins et des méthodes de pêches sur les taux de mortalité à court et à long terme. En outre, il y a peu de renseignements sur la survie du coho capturé puis remis à l'eau. Sans ces données, il est difficile d'évaluer les répercussions des pêches récréatives sur la conservation des stocks faibles. Toutefois, nous reconnaissons que la collecte de données sur la mortalité à long terme dans les pêches peut être à la fois difficile et coûteuse.

20.77 Pêches et Océans devrait évaluer les risques pour la conservation de la pêche sélective commerciale et récréative, compte tenu de l'absence d'information fiable sur la mortalité à long terme du saumon libéré. Il devrait

alors établir des mesures adéquates dans les plans de pêches pour protéger les stocks en péril.

Réponse du Ministère : *Le Ministère continue de mener des études dans le but de mieux comprendre la mortalité du saumon capturé et remis à l'eau dans les pêches commerciales, récréatives et autochtones. Les connaissances acquises dans le cadre de ces études seront intégrées aux futurs plans de gestion des pêches. Les plans de gestion actuels tiennent compte du taux de mortalité prévu en fonction des connaissances actuelles.*

Réduction de la taille de la flottille commerciale

20.78 La surcapacité de la flottille a eu des répercussions tant sur la conservation que sur la durabilité économique de la pêche commerciale. Depuis plus d'une décennie, Pêches et Océans a été informé des problèmes de surcapacité dans la pêche du saumon avant de prendre des mesures dans le cadre de la Stratégie de revitalisation du saumon du Pacifique en 1996. L'initiative comprenait plusieurs stratégies soit pour diminuer la capacité de capture, comme la réduction de la taille de la flottille, au moyen d'un rachat

La surcapacité de la flottille présente un problème depuis plus d'une décennie.

Méthodes de pêche sélective



Tri sur le pont (pêche à la senne)



Roue à poisson (pêche autochtone)



Remise à l'eau (pêche récréative)



Embarquement à l'époussette (pêche à la senne)

Gracieuseté de Pêches et Océans

La réduction des permis a été importante.

volontaire des permis, soit pour réduire la mobilité des bateaux et le nombre des engins grâce à des modalités de délivrance de permis de zones et d’engins. Le Ministère visait à réduire la capacité de la flottille de 50 p. 100 à long terme. Cependant, il ne pouvait vraiment mesurer les effets de cette réduction sur les prises; il a plutôt mesuré le nombre de permis retirés ou le nombre de bateaux pêchant dans une zone donnée. Il ne pouvait donc évaluer la contribution de la Stratégie de revitalisation à l’égard des objectifs de conservation, ni savoir quelle forme de restructuration serait nécessaire pour les atteindre.

20.79 La restructuration s’est poursuivie en 1998 selon le Programme d’adaptation et de restructuration des pêches du Pacifique. À l’été 1999, deux rondes de rachats de permis s’étaient déroulées, l’une à l’automne 1998 et l’autre au printemps 1999; au moins une autre ronde était prévue pour

l’automne 1999, les pêcheurs recevant alors davantage d’information au sujet des plans de pêche du Ministère et sur son nouveau régime de gestion. Lors des deux premières rondes de rachats, on a offert une compensation analogue à ce qui avait été proposé en 1996 et presque le même nombre de permis ont été retirés : 746 à l’automne 1998 et au printemps 1999, comparativement à 797 en 1996 (voir la pièce 20.6). Il reste maintenant 2 557 permis de pêche du saumon admissibles à un rachat.

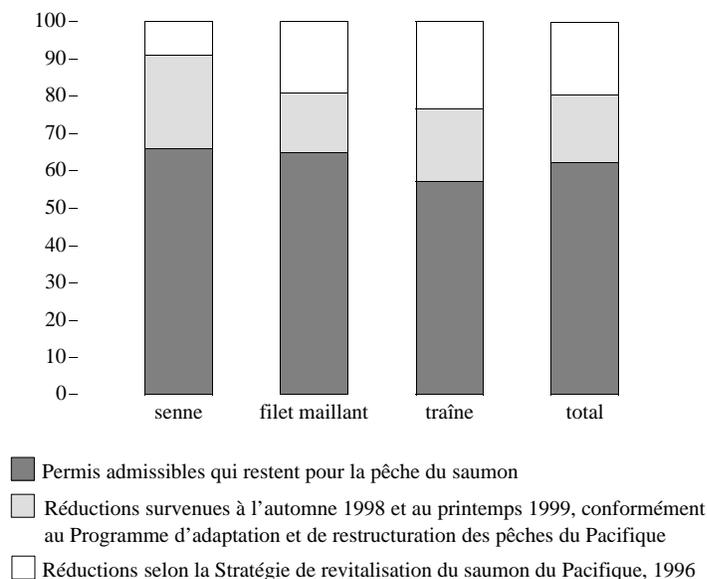
20.80 Pêches et Océans s’est engagé à réduire la capacité des pêches à la senne, au filet maillant et à la traîne, pour ainsi conserver les stocks, réduire la dépendance à l’égard de la ressource et accroître la viabilité économique de l’industrie. Mais il n’a pas mesuré ses progrès en ce qui a trait aux deux premiers objectifs et, par conséquent, il n’a pas établi d’objectifs de conservation pour la réduction de la flottille. Toutefois, à partir du calcul des réductions de permis requises, le Ministère a fixé des objectifs précis pour créer les conditions qui permettent d’établir une industrie de la pêche commerciale économiquement viable.

20.81 Les changements apportés à la pêche et à l’approche de gestion de Pêches et Océans ont des répercussions permettant à la taille de la flottille de devenir économiquement viable. Le Ministère a fondé son objectif de rachat de permis sur des calculs qui reflètent sa stratégie de gestion sans risque. Cependant, ces calculs n’ont pas prévu de changements importants dans la capture ou dans la gestion du poisson, comme le potentiel de fermetures générales lorsque les saumons de stocks plus faibles ne peuvent être suffisamment évités ou remis à l’eau dans la pêche sélective.

20.82 L’intention du Ministère de transférer les coûts de gestion au secteur commercial dépend de la viabilité économique des pêches. En tout premier lieu, les pêcheurs doivent avoir un revenu

Pièce 20.6

Réduction de la flottille de pêche commerciale du Pacifique depuis 1996



Source : Pêches et Océans

suffisant pour subvenir à leurs besoins et pour mettre en oeuvre les activités que requiert la gestion de la ressource. Bien que l'objectif économique du Ministère concernant l'initiative de rachat en vertu du Programme d'adaptation et de restructuration des pêches du Pacifique ait été raisonnable, compte tenu du statu quo, il n'est pas conforme aux changements de gestion actuels. Toutefois, le rachat tente de résoudre ce problème en encourageant les pêcheurs à trouver des intérêts hors de la pêche du saumon.

20.83 En plus d'offrir un gagne-pain plus durable pour ceux qui restent dans la pêche, le rachat vise à améliorer les perspectives de conservation du saumon. Mais Pêches et Océans est imprécis quant à l'ampleur des réductions requises. En outre, il n'a pas encore intégré le programme de rachat dans d'autres programmes de gestion de la flottille, notamment la pêche sélective. Toutefois, malgré les problèmes que nous avons soulignés, la réduction et la restructuration de la flottille permettent au Ministère de progresser vers une pêche commerciale durable.

20.84 Pêches et Océans devrait préciser un objectif et un échéancier de réduction de la flottille conformes à ses objectifs de conservation, de pêche sélective et de recouvrement des coûts, et réaliser la réduction de la flottille conformément à cet échéancier.

Réponse du Ministère : Le Ministère est d'accord avec cette recommandation. En 1996, il s'est fixé pour objectif de réduire de moitié la taille de la flottille de pêche du saumon sur une période de plusieurs années. Cet objectif sera réexaminé en tenant compte de divers facteurs, en particulier la nécessité de pratiquer la pêche sélective afin de réaliser les objectifs de conservation, ainsi que les occasions de diversification des pêches.

Persistance des questions d'allocation

20.85 L'absence d'une politique d'allocation a créé des problèmes dans les relations entre Pêches et Océans et les pêcheurs. Avant 1990, le Ministère n'avait pas de politique officielle d'allocation de pêches pour les divers utilisateurs. Cette même année, la Cour suprême du Canada, dans le jugement Sparrow, a affirmé le droit constitutionnel des Autochtones de pêcher à des fins alimentaires, y compris sociales et rituelles. La Cour était d'avis que le Ministère devait accorder la priorité à de telles pêches après avoir appliqué des mesures de conservation valides. Aucune mesure n'a été prise pour résoudre la question des allocations de pêches commerciales et récréatives jusqu'en 1998, alors qu'*Une Nouvelle orientation pour les pêches du saumon du Pacifique au Canada* était annoncée.

20.86 Conformément à cette politique, le Ministère a publié, en décembre 1998, *Un cadre de répartition du saumon du Pacifique 1999–2005*. Le document de travail propose d'officialiser les changements dans le processus d'allocation et d'établir un conseil d'allocation indépendant. Celui-ci donnerait des conseils au ministre des Pêches et des Océans et l'aiderait à appliquer la politique d'allocation de façon ouverte et transparente. Cette solution éliminerait probablement une source majeure de frictions entre le Ministère et les intervenants.

20.87 Pêches et Océans devrait aller de l'avant avec sa proposition d'établir un conseil d'allocation indépendant dès que possible.

Réponse du Ministère : Le Ministère est d'accord avec cette recommandation et il est en train d'élaborer un plan de mise en oeuvre en vue de la création d'un conseil d'allocation. La version finale du document intitulé An Allocation Policy for Pacific Salmon sera rendue publique sous peu. Elle prévoit la création d'un tel

Les allocations ont toujours constitué un problème.

conseil et décrit les principaux objectifs de ce conseil.

L'appui et la participation des intervenants sont essentiels

20.88 Le Ministère considère le processus de consultation comme la première étape dans des relations de travail plus serrées avec les intervenants, comme il est dit dans un document ministériel intitulé *Lignes directrices et cadre de mise en oeuvre de la démarche de cogestion*. La Nouvelle orientation engage le Ministère, par l'entremise de comités régionaux, à élargir et à valoriser le processus décisionnel.

20.89 Le Comité d'étude sur le partenariat nommé par le ministre des Pêches et des Océans a fait ressortir les enjeux entourant les rapports actuels avec les intervenants. Il a indiqué que, même si le Ministère s'engageait fortement en faveur des partenariats, il poursuivait vraiment, en fait, une approche traditionnelle, de haut en bas, de la gestion des pêches. Le Comité a conclu que le Ministère tentait, dans un trop grand nombre d'enjeux, de s'en remettre aux partenariats; il a souligné les défis que présentent un personnel surchargé de travail, la capacité limitée des intervenants, et le temps et l'énergie consacrés à la négociation d'ententes. À cause des piètres antécédents du Ministère en matière de transparence des consultations, les intervenants s'inquiètent du fait qu'un traitement préférentiel pourrait être accordé à certains intérêts. En outre, ils sont sceptiques quant aux possibilités qu'offre le partenariat dans la gestion des pêches.

On ne s'est pas suffisamment occupé des problèmes de la consultation

20.90 Des rapports diffusés depuis 1982, lorsque la Commission fédérale sur la politique des pêches du Pacifique a publié *Pour remonter le courant : une nouvelle politique des pêches canadiennes*

du Pacifique, ont documenté l'insatisfaction qui régnait à l'égard du processus de consultation du Ministère. En 1998, le processus était encore critiqué dans des rapports comme *La côte Ouest* du Comité permanent des pêches et des océans.

20.91 Tout au long des années 90, le bureau régional du Ministère a promis d'améliorer non seulement ses consultations mais le processus de consultation lui-même; il ne l'a pas encore fait. Le bureau régional a pris des mesures pour renforcer ses rapports avec les intervenants lors de la préparation des plans de pêche du saumon de 1998, mais certains problèmes subsistent. Même si le bureau régional mène d'importantes consultations sur la préparation des plans de pêche, sa participation au processus de consultation a fait l'objet de critiques : on estime qu'il a déjà pris des décisions sur les plans de pêche avant même le début des consultations. Bien que cette critique puisse traduire des vices de forme dans le processus de consultation, elle pourrait également indiquer un désaccord avec les résultats.

20.92 Le bureau régional reconnaît que son approche est à la pièce. Il souligne que les structures de consultation ne sont pas bien intégrées ni bien conçues pour traiter toute la gamme des enjeux de la gestion des pêches du saumon. Des lacunes dans les consultations sur les plans de pêches annuels et sur des enjeux plus vastes comme la restructuration et les allocations ont aggravé la perte de crédibilité du Ministère.

20.93 Plusieurs études sur les interactions du Ministère avec les intervenants et des sondages au sujet de la satisfaction des intervenants à l'égard du processus de consultation ont fait ressortir les grands problèmes suivants :

- exclusion des intervenants dans les consultations;

Les problèmes avec les intervenants ne sont pas nouveaux.

Les lacunes dans le processus actuel de consultation ont été documentées.

- insatisfaction des intervenants au sujet de la transparence du processus général;
- omission d'informer les intervenants des consultations à venir et tenue tardive de consultations qui n'ont alors plus d'influence sur le processus décisionnel;
- sentiment, chez les intervenants, que leur apport ne se traduit pas dans les décisions et les mesures subséquentes.

20.94 De la liste de 82 groupes consultatifs que le bureau régional a fournie, nous avons interrogé 41 d'entre eux par téléphone pour savoir s'ils étaient satisfaits des méthodes actuelles de consultation. Seulement six groupes (15 p. 100) étaient satisfaits. Nous n'avons pas examiné le processus de consultation du bureau régional mené auprès des groupes autochtones à qui le Ministère doit légalement demander avis.

20.95 Même si les intervenants continuent à se plaindre, le bureau régional n'a pas évalué son processus de consultation. Il n'a pas dressé de liste complète des intervenants et ne sait pas avec précision si divers groupes jouent un rôle consultatif ou s'ils sont appelés à établir un consensus. Il n'est donc pas surprenant que le processus ne soit pas aussi efficace qu'il pourrait l'être. En fait, les gestionnaires régionaux nous ont dit qu'ils estimaient consulter trop.

20.96 Nous reconnaissons qu'il n'est pas toujours possible de conclure une entente avec les intervenants sur des points litigieux. Le Ministère doit parfois prendre des mesures sans poursuivre les consultations. Lorsque c'est le cas, toutefois, nous pourrions nous attendre à ce qu'il donne aux intervenants l'occasion de discuter de la façon de minimiser de telles situations à l'avenir.

20.97 Si ses rapports avec les intervenants ne s'améliorent pas, Pêches et Océans éprouvera de la difficulté à poursuivre les modalités de partenariat et

de cogestion telles qu'exposées dans le document ministériel intitulé *Lignes directrices et cadre de mise en oeuvre de la démarche de cogestion* de même que dans la Nouvelle orientation. Une partie du plan ministériel sur les partenariats consiste à transférer certains coûts de la gestion des pêches aux utilisateurs de la ressource. Le Ministère s'attend, par exemple, à ce que les pêcheurs de saumon assument, d'ici 2001, tous les coûts des essais et des expériences qui ont trait aux nouveaux engins de pêche sélective, et qu'ils assument éventuellement les coûts de tous les contrôles et de tous les rapports sur les prises.

20.98 Le Ministère a reconnu le besoin d'un examen fondamental et d'une révision en profondeur de son approche actuelle de la participation publique à la gestion des pêches du saumon. Au départ, il prévoit publier bientôt un document de travail sur une meilleure prise de décisions dans lequel on propose d'améliorer le processus de consultation. Le Ministère aura ainsi l'occasion de poursuivre ses efforts pour regagner la confiance publique. Le cadre décisionnel amélioré qu'il propose comprend cinq éléments : un forum sur la politique des pêches du Pacifique; une commission indépendante d'allocation, de délivrance de permis et d'appel des pêches du Pacifique; un processus consultatif amendé pour la gestion des pêches; les rôles possibles de comités de zone à intervenants multiples; et un secrétariat des consultations à l'appui du processus décisionnel. Il s'agit d'un cadre d'envergure qui propose des changements dans la participation des intervenants aux consultations et dans les partenariats.

20.99 Pêches et Océans devrait évaluer son processus de consultation, avec l'apport des intervenants, pour déterminer les améliorations requises avant de parachever sa politique améliorée sur la prise de décisions.

Réponse du Ministère : Conformément à cette recommandation, le Ministère a

Nous avons confirmé un degré élevé d'insatisfaction chez les intervenants.

Des relations améliorées avec la province de la Colombie-Britannique sont essentielles.

l'intention de solliciter les opinions du public et des intervenants quant aux façons d'améliorer le processus de consultation, avant de mettre la touche finale à sa Politique pour l'amélioration du processus de prise de décisions.

Relations Canada-Colombie-Britannique

20.100 Il est important pour le Ministère d'avoir de bonnes relations de travail avec son principal partenaire, la province de la Colombie-Britannique. Le Canada et la province ont des responsabilités communes à l'égard des pêches. En vertu de l'Entente entre le Canada et la Colombie-Britannique sur des questions de gestion du saumon du Pacifique, les deux gouvernements doivent collaborer en ce qui concerne les enjeux de la pêche du saumon du Pacifique, la province s'occupant surtout de la protection de l'habitat.

20.101 Compte tenu du rôle du gouvernement provincial dans la protection de l'habitat et de son intérêt à promouvoir le bien-être économique et culturel, sa coopération et son appui sont cruciaux. L'Entente prévoit que les deux instances créent des organismes consultatifs et administratifs conjoints, mais chacune d'entre elles a néanmoins agi unilatéralement pour établir ses propres entités : le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique, du Ministère, et le Fisheries Renewal B.C., de la province. Bien qu'il

existe une collaboration au niveau opérationnel, les deux gouvernements ne se sont pas encore entendus quant à des objectifs conjoints de gestion des pêches qui incorporent tant la conservation que des objectifs économiques. Les problèmes d'application de l'Entente ont rendu la gestion de la ressource plus difficile. Toutefois, l'Entente de coopération intergouvernementale en matière de pêche et d'aquaculture récemment conclue laisse présager une amélioration des relations Canada-Colombie-Britannique.

20.102 Pêches et Océans devrait intensifier ses efforts pour élaborer des objectifs communs et des stratégies intégrées avec la province de la Colombie-Britannique afin de conserver la ressource et de promouvoir des pêches durables.

Réponse du Ministère : Le gouvernement fédéral et la province de la Colombie-Britannique travaillent activement et conjointement afin de mettre en oeuvre l'Entente Canada-Colombie-Britannique sur la gestion des questions relatives à la pêche du saumon du Pacifique. Depuis la signature de l'Entente, il y a deux ans et demi, les deux gouvernements se sont acquittés de bon nombre de leurs obligations en vertu de l'accord. D'autres travaux visant à coordonner nos efforts dans les domaines de l'application des règlements et de la gestion et de la remise en état de l'habitat sont en cours. Aussi, le Ministère examine sans cesse de nouveaux domaines de coopération.

Détermination des coûts et établissement des priorités

20.103 Il y a un écart entre les engagements de haut niveau de Pêches et Océans à l'égard du développement durable, de la biodiversité, de la conservation et des partenariats avec les intervenants, prévus par la Nouvelle orientation, et sa capacité de respecter ces engagements. Le Ministère continue d'affirmer haut et clair ce qu'il tente

Frai du saumon



Gracieuseté de Pêches et Océans

d'accomplir. Il estime, par exemple, qu'il travaille à l'établissement de normes plus élevées d'excellence scientifique et qu'il met en pratique le principe d'« aucune perte nette » de l'habitat. Pourtant, il a reconnu que ces objectifs créaient des pressions qu'il est incapable d'absorber.

20.104 Le Ministère n'a pas déterminé les coûts additionnels de la Nouvelle orientation ni décidé où il dépenserait les fonds actuels en priorité. Les sources de financement comprennent le Programme d'adaptation et de restructuration des pêches du Pacifique (80 millions de dollars qui seront dépensés de 1999–2000 à 2001–2002 pour la pêche sélective, la diversification, l'habitat et les projets d'aide à l'adaptation); la Stratégie relative aux pêches autochtones (environ 16 millions de dollars par année); et le Traité Canada–États-Unis (portion des 209 millions de dollars disponibles). Le Ministère ne semble pas avoir établi de priorités pour l'allocation de ces fonds aux divers programmes qu'il a lancés en faveur de la conservation et de la protection de l'habitat et de l'aide à l'adaptation. Les fonds prévus par le Traité Canada–États-Unis doivent être administrés conjointement par les deux pays et servir à des investissements dans l'habitat, la mise en valeur des stocks, la recherche scientifique et la gestion du saumon. Cependant, la définition des stocks en danger, requise de toute urgence pour l'établissement des priorités de dépenses, n'est pas encore terminée.

20.105 Le bureau régional de Pêches et Océans n'a pas déterminé comment il comblera le manque de financement dans des domaines clés, notamment le soutien scientifique. Nous avons remarqué qu'on n'avait pas fait d'évaluation des risques pour établir la priorité des fonds nécessaires pour respecter les objectifs de la Nouvelle orientation, par exemple la gestion de la biodiversité. Le Ministère a déterminé des sources possibles de nouveaux fonds, comme le financement lié à l'application de la loi proposée sur

les espèces en péril; il compte obtenir de tels fonds. Cependant, il n'a pas encore évalué combien il doit allouer au saumon dans le cadre de la Nouvelle orientation et combien sera requis pour les autres espèces qui relèvent de lui.

20.106 Le Ministère estime que les coûts de gestion pourraient être compensés à l'avenir grâce à des partenariats avec les intervenants de la pêche commerciale, comme l'indique un document sur les principes de la politique des partenariats en gestion des pêches de 1996. Le bureau régional éprouve toutefois de la difficulté à déterminer quels coûts sont directement imputables à l'industrie de la pêche et, donc, seraient transférables. Même s'il ne peut toujours déterminer les coûts par espèce, le bureau régional estime qu'environ 85 millions de dollars de son budget total de 230 millions de dollars en 1998–1999 ont été consacrés au saumon, y compris l'habitat, la mise en valeur, les travaux scientifiques et la gestion des pêches. Le dilemme du bureau régional réside dans le fait qu'il injecte beaucoup d'argent dans la gestion de la pêche commerciale du saumon du Pacifique pour un rendement économique en baisse.

20.107 Le Ministère reconnaît que la Stratégie relative aux pêches autochtones joue un plus grand rôle dans la gestion des pêches en raison du processus de revendication territoriale. Les règlements découlant de traités fourniront des fonds aux Premières nations qui pourront ainsi participer davantage à la gestion de leurs pêches. La participation autochtone à la gestion des pêches aura des répercussions sur les modes de gestion dans l'avenir. L'évolution du rôle joué par les Premières nations dans la gestion des pêches pourrait donc constituer un important facteur de changement. Toutefois, nous n'avons pu déterminer encore comment le Ministère prévoit coordonner les fonctions de gestion des pêches et les règlements découlant de traités, conformément à son objectif d'établir des comités de gestion régionaux.

Pêches et Océans n'a pas déterminé les nouveaux coûts de ses activités.

**Des sources
extérieures de fonds
sont requises.**

20.108 La province de la Colombie-Britannique est peut-être une importante source extérieure de fonds qui permettraient de réaliser les objectifs de conservation de l'habitat qu'elle partage avec le Ministère. La province a créé sa propre organisation, Fisheries Renewal B.C., pour investir des fonds publics dans la relance de l'industrie de la pêche. En 1999, cette organisation a contribué pour plusieurs millions de dollars à des projets axés sur le rétablissement de l'habitat, la diversification des pêches et la création d'emplois associés aux pêches. Cependant, la mise en place d'un Comité consultatif conjoint sur le renouveau des pêches, conformément à l'Entente entre le Canada et la Colombie-Britannique sur des questions de gestion du saumon du Pacifique, accroîtrait l'efficacité de l'élaboration et de la prestation des programmes des deux parties en faveur de l'habitat du saumon et de sa mise en valeur.

20.109 **Comme base de l'établissement des priorités d'allocation des ressources nécessaires pour répondre aux exigences de la Nouvelle orientation, le Ministère devrait effectuer des évaluations des risques là où l'information de gestion est incomplète ou absente.**

Réponse du Ministère : Le ministère des Pêches et des Océans est d'accord avec cette recommandation. Les cadres d'évaluation des stocks de saumon que le

Ministère est en train de mettre au point (voir la réponse à la recommandation au paragraphe 20.56) seront essentiels à l'établissement des priorités. De plus, le Ministère entreprendra un examen des processus de gestion de la pêche du saumon. Les ressources provenant de la réaffectation du budget et d'autres sources seront allouées selon les priorités.

Conclusion

20.110 La gestion antérieure du saumon du Pacifique et de son habitat, ainsi que des facteurs au-delà du contrôle de Pêches et Océans, ont entraîné un grave fléchissement de nombreux stocks. Cela a menacé la durabilité future des pêches. Le Ministère a réagi en rendant publique une nouvelle politique des pêches durables qui met l'accent sur la conservation et sur la protection de la diversité des stocks de saumon. Il prend des mesures pour réformer le régime de gestion des pêches, mais doit surmonter des obstacles, notamment le manque de données et la faiblesse des relations avec les intervenants. Le défi du Ministère est de conserver les stocks tout en offrant des possibilités de pêche. Des mesures appropriées pour protéger la diversité génétique des stocks actuels entraîneront probablement une restriction des pêches à court terme, ceci dans l'intérêt du rétablissement de la ressource en vue de soutenir les pêches à l'avenir.



À propos de la vérification

Objectif

Nous voulions déterminer si le processus et les pratiques de gestion des pêches du saumon du Pacifique du ministère des Pêches et des Océans permettaient d'assurer la conservation de la ressource et la durabilité des pêches autochtones, commerciales et récréatives qui en dépendent.

Critères

Nous nous attendions à ce que le Ministère :

- adopte une approche appropriée de la durabilité et notamment acquière et applique l'information scientifique nécessaire et les connaissances contemporaines pour réaliser son mandat de conserver et de protéger le saumon du Pacifique et, au besoin, de rétablir l'abondance et la diversité des stocks;
- fasse en sorte que tous les secteurs coordonnent leurs activités et leurs communications pour dresser et appliquer des plans de gestion des pêches autochtones, commerciales et récréatives, à l'aide d'objectifs de conservation de la ressource, pour assurer le développement durable;
- négocie des ententes ou conclue des modalités avec les intervenants, tant internationaux que canadiens, pour assurer la conservation et la protection du saumon du Pacifique du Canada et la répartition équitable du poisson dont la quantité excède les besoins en géniteurs.

Méthode

Notre vérification a compris des réunions ou des conversations avec le personnel du Ministère de l'administration centrale à Ottawa, du bureau régional du Ministère à Vancouver et des bureaux de districts et des installations de recherche. Nous avons examiné les dossiers et la documentation de Pêches et Océans et demandé officiellement de l'information particulière au personnel du Ministère de l'administration centrale et du bureau régional. Une bonne partie du matériel a été obtenue au cours de l'examen de rapports externes et internes.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Don Young

Directeur principal : Geoffrey L. Robins

John Sokolowski

Erika Szenasy

Shawn Vincent

Erin Windatt

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. Geoffrey Robins.

Annexe A

Saumon coho — Étude de cas — L'évolution d'une crise de gestion des pêches

Le déclin des stocks de saumons coho est devenu apparent du milieu des années 70 au milieu des années 80

Le ministère des Pêches et des Océans a documenté le problème du coho depuis les années 70. À cette époque, les pêches du coho étaient intensives, les taux d'exploitation dépassant souvent 70 p. 100. Le Ministère a noté un fléchissement des échappées de saumon sauvage, surtout dans la remonte hâtive du stock de la rivière Skeena. Le Ministère a pris certaines mesures, comme la fermeture des pêches dirigées aux filets dans la rivière Skeena et le fleuve Fraser, mais à part cela, les pêches du coho n'ont pas été étroitement réglementées. La recherche sur le coho était axée sur les habitats d'eau douce et des problèmes environnementaux, étant donné que l'on croyait généralement que le coho était une espèce indicatrice convenable des répercussions sur l'habitat.

Du milieu des années 80 au milieu des années 90, un fléchissement additionnel des stocks de coho a accru les préoccupations au sujet de la conservation

Le Ministère a remarqué que l'abondance du coho sauvage fléchissait de toute évidence dans tout le sud de la Colombie-Britannique au cours de cette période. Ce qui se passait dans le cours supérieur de la rivière Skeena a été décrit comme une préoccupation de conservation. Toutefois, les évaluations fondées sur l'information de l'époque ont indiqué que l'ensemble des stocks du sud de la Colombie-Britannique n'était que modérément surexploité.

Les dossiers concernant les prises et les échappées ont fait ressortir le déclin dramatique du coho sauvage. Par exemple, le Ministère a noté que les prises des pêches récréatives et commerciales de coho sauvage avaient baissé en moyenne d'environ 66 000 poissons par année entre 1976 et 1989. On a attribué cette situation à la surpêche et à la perte d'habitats. La proportion de cohos du détroit de Géorgie capturés (le taux d'exploitation) était en moyenne de dix pour cent plus élevée que les taux de 65 à 70 p. 100 considérés comme optimaux pour le maintien des stocks.

À la fin des années 80, on s'inquiétait de plus en plus au sujet de l'abondance du coho dans les populations de la région du détroit de Géorgie et dans le cours supérieur de la rivière Skeena. Le Ministère reconnaissait de plus en plus que les taux d'exploitation de près de 80 p. 100 des stocks du sud de la Colombie-Britannique nuisaient à la durabilité. Ces préoccupations ont donné lieu au lancement d'un programme de conservation du coho dans le sud de la Colombie-Britannique et à des mesures de gestion additionnelles dans les pêches du saumon rouge du nord.

En 1989, le Ministère a établi le Comité directeur du saumon coho pour s'attaquer à ce grand problème de fléchissement des stocks. Le plan de rétablissement du coho sauvage a été conçu dans le but d'équilibrer les effets environnementaux par le biais d'un programme qui intégrait la gestion de l'habitat, la gestion des captures et la mise en valeur. En collaboration avec les conseillers des pêches, le Comité directeur a commencé à dresser un plan de rétablissement des stocks de coho sauvage. Toutefois, en 1992, le Comité a déclaré que les stocks sauvages de coho du détroit de Géorgie et du fleuve Fraser fléchissaient toujours.

En 1995, les scientifiques du Ministère ont averti les gestionnaires de l'existence de graves problèmes

Ce n'est qu'en 1995 que les gestionnaires du Ministère ont commencé à prêter une attention sérieuse aux stocks de coho de la côte sud de la Colombie-Britannique. Même là, les mesures prises n'ont pas suffi à enrayer la chute rapide des taux de survie. Par exemple, les taux d'exploitation des stocks de coho du sud de la province étaient de 70 à 80 p. 100 avant 1994. En 1995, il était de 60 p. 100.

Le Comité d'examen de l'évaluation des stocks du Pacifique (CEESP) du Ministère a recommandé que les taux d'exploitation du coho du détroit de Géorgie passent de 65 à 70 p. 100 où ils étaient, sous la barre des 65 p. 100 pour la saison de 1996. Les gestionnaires des pêches ont été avertis de la continuation des taux de survie faible pour les stocks de coho du détroit de Géorgie.

Le CEESP a continué d'avertir les gestionnaires que les faibles taux de survie en mer se poursuivraient en 1997. Même sans pêche, certains stocks de coho n'atteindraient pas les objectifs de conservation. Le CEESP a fait appel à la

prudence dans l'exploitation des stocks de coho du sud de la Colombie-Britannique. Par conséquent, il n'y a pas eu de pêche commerciale dirigée du coho en 1997. Au nord, le taux de capture a été réduit à 53 p. 100. La pêche récréative est demeurée ouverte mais avec des taux de capture quotidiens réduits pour le coho. Ces mesures ont réduit le taux d'exploitation d'ensemble du coho entre 20 et 40 p. 100.

Demandes de mesures draconiennes en 1998

Le CEESP a conseillé aux gestionnaires de faire preuve d'une prudence extrême dans l'application des prévisions de l'abondance du coho en 1998. L'ensemble des stocks de coho des rivières Skeena et Thompson était très faible et continuerait à fléchir à cause des conditions de survie en mer, et ce, même en l'absence de toute mortalité par pêche. Certaines populations génitrices courraient le grand risque de disparition biologique. L'ensemble des stocks du détroit de Géorgie et du cours inférieur du Fraser se détériorait également à cause de faibles taux soutenus de survie en mer.

Mesures finalement prises pour conserver les stocks actuels et dresser un plan de rétablissement des stocks en péril

Le 19 juin 1998, le ministre des Pêches et des Océans a reconnu qu'il existait une crise du coho. Il a annoncé le Plan de gestion du saumon en réponse aux fléchissements des taux d'abondance. Le Plan devait protéger le coho des cours supérieurs des rivières Skeena et Thompson. La pêche a été strictement limitée là où il y avait du coho, ce qui a entraîné la fermeture des pêches récréatives et commerciales. La nouvelle politique, *Une nouvelle orientation pour les pêches du saumon du Pacifique*, exige la pêche sélective. Si cela n'est pas efficace, les pêches seront fermées.

Sources : D'après des documents du ministère des Pêches et des Océans et du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques du Pacifique.

Annexe B

Conditions nécessaires pour établir des pêches durables

- Un système de gestion écosystémique a été adopté. Par conséquent, le bassin hydrographique est l'unité de gérance essentielle, et les intérêts locaux participent directement à la prise de décisions sur la gestion des pêches et de l'environnement.
- Les objectifs d'échappées de saumon (quantité de poissons devant retourner dans un cours d'eau pour maintenir la remonte) sont établis à l'aide d'une approche de conservation fondée sur l'habitat qui tient compte des utilisations non humaines du saumon et de l'écosystème (biodiversité, faune, etc.). En outre, les gestionnaires tiennent compte de la variabilité inhérente de la capacité de production des habitats en eaux douces, estuariennes et marines, ainsi que des répercussions de cette variabilité sur les populations de saumon.
- Les gestionnaires des ressources ont adopté une approche sans risque de la gestion des pêches qui minimise la possibilité de ne pas atteindre les objectifs d'échappées.
- Les pêches du saumon ont été restructurées dans le but de réduire les pêches de stocks combinés, accroître les pêches terminales, mettre l'accent sur les méthodes sélectives et élargir les pêches particulières à un stock.
- Les décisions au sujet de l'allocation des surplus de production de saumon et de truite arc-en-ciel anadrome sont indépendantes des décisions biologiques qui établissent le total acceptable de capture de ces ressources.
- L'accent mis sur la propagation artificielle est passé de la production des salmonidés (pour soutenir la récolte) vers le rétablissement des salmonidés (pour aider à rétablir les stocks faibles).
- L'environnement social et politique a changé pour être axé sur le pouvoir décisionnel dans les bassins versants, favoriser les initiatives de gérance et établir un contrôle régional et international de la production de saumon.

Source : Sustainable Fisheries Foundation, *Towards Sustainable Fisheries : Building a Cooperative Strategy for Balancing the Conservation and Use of West Coast Salmon and Steelhead Populations*, 1996.