

Chapitre 4

Pêches et Océans

La gestion durable des stocks
de mollusques et de crustacés
de l'Atlantique

Table des matières

	Page
Points saillants	4-5
Introduction	4-7
La montée en force du secteur des pêches des mollusques et crustacés	4-7
La nature changeante de la pêche et ses incidences sur les collectivités	4-7
Objet de la vérification	4-7
Observations et recommandations	4-9
Cadre de gestion des pêches	4-9
Les pouvoirs du ministre des Pêches et des Océans	4-9
Les responsabilités de Pêches et Océans	4-9
Définir les objectifs de gestion des pêches	4-9
L'imprécision de certaines politiques régissant les pêches	4-11
Qu'entend le Ministère par « pêches économiquement viables »?	4-12
Le rôle du gouvernement dans le contrôle de la capacité de capture de l'industrie	4-14
Mesures prises par le Ministère pour élaborer un cadre de gestion des pêches	4-16
Cadre des pêches durables	4-17
Sommaire	4-18
Mettre en oeuvre la « conservation » dans les pêches des mollusques et crustacés	4-18
Que signifie « conservation » pour le Ministère?	4-18
Évaluation des stocks	4-19
Gestion des pêches	4-22
Contrôle et surveillance : assurer la capture durable des stocks	4-24
Sommaire	4-28
Cogestion : une initiative importante	4-29
Qu'est-ce que la cogestion?	4-29
La cogestion et le Ministère	4-30
S'agit-il de cogestion ou de délestage?	4-30
Arrangements avec des tiers	4-31
Sommaire	4-33
Conclusion	4-33
À propos de la vérification	4-34
Étude de cas	
Pêche du crabe des neiges à Terre-Neuve : effets de l'accès libre sur la viabilité économique	4-13
Pêche de la crevette nordique : encourager l'accroissement de la capacité de récolte sans une connaissance à long terme	4-14
Pêche côtière du pétoncle dans la baie de Fundy : la « conservation » a-t-elle primé?	4-20
Pêche du homard de l'Atlantique : problèmes de rassemblement des données	4-21
Les fonds de solidarité : imposition aux pêcheurs de frais qui ne semblent pas prévus par la loi	4-32

Pièces

4.1	Tendances des débarquements et des prix du homard, du pétoncle, du crabe des neiges et de la crevette au Canada atlantique	4-8
4.2	Stocks de mollusques et de crustacés couverts par notre vérification	4-9
4.3	Trois décisions sur l'allocation des ressources qui tiennent compte des objectifs sociaux	4-10
4.4	Méthode d'allocation à deux volets : crevette nordique	4-12
4.5	Systèmes de contrôle et de surveillance utilisés pour les pêches des mollusques et crustacés de l'Atlantique	4-24
4.6	Vérification des stocks de mollusques et de crustacés – Zones où les capacités d'application de la loi en mer sont faibles ou inexistantes	4-28

Annexe

	Examen des bonnes pratiques : le cadre des pêches durables	4-36
--	--	------



Pêches et Océans

La gestion durable des stocks de mollusques et de crustacés de l'Atlantique

Points saillants

4.1 En octobre 1997, nous avons fait rapport des problèmes liés à la gestion, par Pêches et Océans, des pêches du poisson de fond de l'Atlantique. Dans la présente vérification, nous avons constaté que bon nombre de ces problèmes sévissent également dans la gestion, par le Ministère, des pêches des mollusques et crustacés de l'Atlantique. Ainsi, nous avons remarqué que la capacité de capture s'accroît et que la participation des pêcheurs aux pêches des mollusques et crustacés est encouragée par la délivrance de permis de pêche à accès libre. En outre, nous avons relevé des trous dans l'information utilisée pour prendre des décisions sur la ressource ainsi que des lacunes dans le contrôle et la surveillance. Les répercussions globales de ces problèmes ne sont pas évidentes, car la plupart des pêches des mollusques et crustacés enregistrent actuellement de fortes valeurs au débarquement. Toutefois, à notre avis, ce sont là des préoccupations majeures sur lesquelles il faut se pencher afin que les pêches des mollusques et crustacés soient gérées durablement.

4.2 Les décisions du Ministère ont une forte incidence sur les représentants de l'industrie des pêches et sur les collectivités qui en vivent. Faute de politique sur les pêches qui reflète entièrement les concepts entourant la durabilité, les décisions sont prises au coup par coup et de façon décousue plutôt qu'en fonction d'un cadre global visant une pêche durable. Dans un processus ouvert et transparent, où des principes clairement définis et uniformément appliqués guident la prise de décisions, tous les intervenants auraient l'assurance que leurs intérêts sont pris en compte et que la ressource est protégée à long terme.

4.3 Nous avons noté que certaines décisions sur l'utilisation de la ressource ne sont pas conformes aux objectifs que le Ministère s'est fixés pour gérer les pêches. En matière de pêches, comme nous l'avons signalé en octobre 1997, le gouvernement doit préciser les objectifs dans la loi. Le Ministère doit mettre en oeuvre un cadre des pêches durables intégrant les facteurs interdépendants à la fois biologiques, économiques et sociaux qui touchent les pêches.

Contexte et autres observations

4.4 Dans les années 90, le Canada atlantique a connu un quasi-effondrement de sa pêche commerciale du poisson de fond (morue, aiglefin, goberge, flétan et divers poissons plats). Par contre, pendant la même période, la valeur des débarquements des mollusques et crustacés (homard, pétoncle, crabe des neiges et crevette) a généralement augmenté. En 1997, la valeur de tous les mollusques et crustacés débarqués au Canada atlantique s'est élevée à 920 millions de dollars, soit 81 p. 100 de celle de tous les débarquements de la pêche commerciale de la région.

4.5 Le Ministère a déclaré dans ses principaux documents redditionnels déposés au Parlement que son objectif est la conservation, c'est-à-dire la protection de la capacité productive de la ressource naturelle essentielle à la pêche. En outre, il a dit viser un objectif économique mais sans indiquer les résultats escomptés. Par ailleurs, le Ministère a décliné toute responsabilité à l'égard des enjeux sociaux. Or, nous avons constaté que les facteurs sociaux et économiques influencent largement la plupart des décisions sur l'utilisation de la ressource dans le secteur des pêches des mollusques et crustacés.

4.6 Parmi les objectifs de la stratégie ministérielle des « pêches de l'avenir » il y a celui d'assurer à terme des pêches économiquement viables et autonomes. Toutefois, ces objectifs ne sont pas entièrement pris en compte dans les rapports du Ministère au Parlement. Nous avons relevé, dans le secteur des pêches des mollusques et

crustacés, des décisions sur l'utilisation de la ressource qui sont incompatibles avec le concept d'une industrie économiquement viable.

4.7 La cogestion, destinée à accroître le rôle, les responsabilités et la reddition de comptes de l'industrie en matière de gestion des pêches, est une pièce maîtresse de la stratégie des pêches de l'avenir du Ministère. Le fait que les participants assument de plus grandes responsabilités pour leur industrie constitue un élément important de la durabilité. Les pouvoirs sont cependant fort peu partagés. Selon nous, la façon dont le Ministère aborde actuellement la cogestion souffre de lacunes.

4.8 Le Ministère a reconnu l'existence de lacunes dans le cadre de gestion des pêches figurant dans l'actuelle *Loi sur les pêches*. Aucune modification corrective n'a toutefois été présentée à ce jour à la Chambre des communes.

On trouvera dans le présent rapport les réponses de Pêches et Océans à nos recommandations. Soit que le Ministère accepte de donner suite au rapport, soit qu'il indique que des mesures ont été prises pour mettre en oeuvre trois de nos quatre recommandations. Le Ministère n'a pas manifesté son intention de donner suite pour le moment à notre recommandation sur la cogestion.

Introduction

La montée en force du secteur des pêches des mollusques et crustacés

4.9 Le Canada atlantique a connu dans les années 90 un quasi-effondrement des pêches commerciales du poisson de fond. Par contre, pendant la même période, la région a enregistré une hausse générale de la valeur des captures de mollusques et de crustacés.

4.10 En fait, de 1984 à 1997, les débarquements des mollusques et crustacés ont augmenté en poids de 138 p. 100, passant de 131 000 tonnes à 312 000 tonnes. Depuis le début des années 90, les débarquements du homard et du pétoncle ont chuté, mais ceux du crabe des neiges et de la crevette, surtout à Terre-Neuve et au Labrador, ont fait un bond.

4.11 Pendant la même période, la demande croissante de mollusques et de crustacés a fait grimper les prix reçus par les pêcheurs. Malgré la baisse des pêches du poisson de fond, la valeur de tout le poisson du Canada atlantique débarqué a atteint 1,34 milliard de dollars en 1995. Après correction en fonction de l'inflation, ce montant a représenté la deuxième valeur annuelle au débarquement jamais enregistrée dans la région. La pièce 4.1 montre les tendances des débarquements et des prix des quatre principales espèces commerciales de mollusques et de crustacés dans l'Atlantique.

La nature changeante de la pêche et ses incidences sur les collectivités

4.12 Dans notre rapport de 1997, au chapitre 14, nous avons discuté des incidences considérables, sur le Canada atlantique, de l'effondrement de la plupart des pêches commerciales du poisson de fond. L'effondrement de la pêche, qui emploie beaucoup de main-d'oeuvre, a

touché beaucoup de gens dans les secteurs de la capture et de la transformation.

4.13 Pendant les années 90, la plupart des pêcheurs du secteur des mollusques et crustacés ont profité d'une hausse sans précédent de leur revenu. Tout en procurant généralement un bon revenu aux pêcheurs, à l'exception des homardiens, le secteur n'a jamais été le gagne-pain d'un grand nombre de personnes. Par ailleurs, il ne demande pas le même niveau de transformation que le secteur du poisson de fond, si bien qu'il ne fait pas vivre autant de travailleurs d'usine.

4.14 Le revenu des pêcheurs de mollusques et de crustacés contraste nettement avec celui des pêcheurs de poisson de fond. Pendant les années 90, divers programmes gouvernementaux ont été créés pour procurer aux pêcheurs de poisson de fond un soutien au revenu et des possibilités de remplacement, ce qui les a rendus largement dépendants de ces programmes pour une partie importante de leur revenu. Au bout du compte, ces programmes auront coûté aux contribuables canadiens plus de trois milliards de dollars.

Objet de la vérification

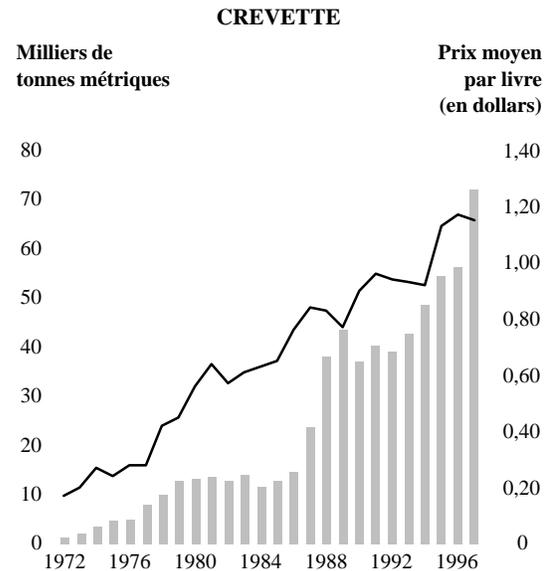
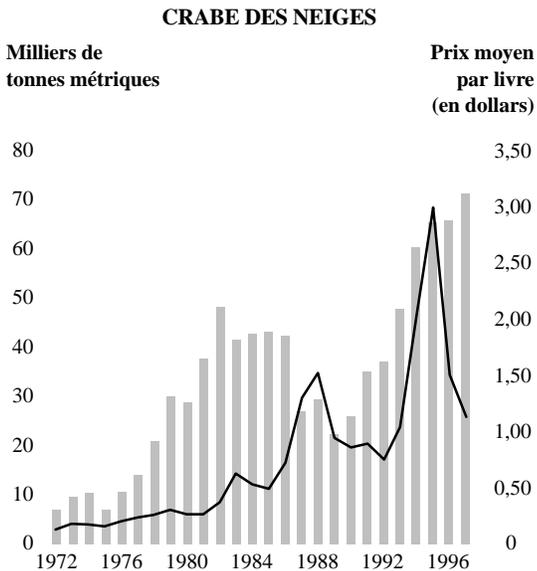
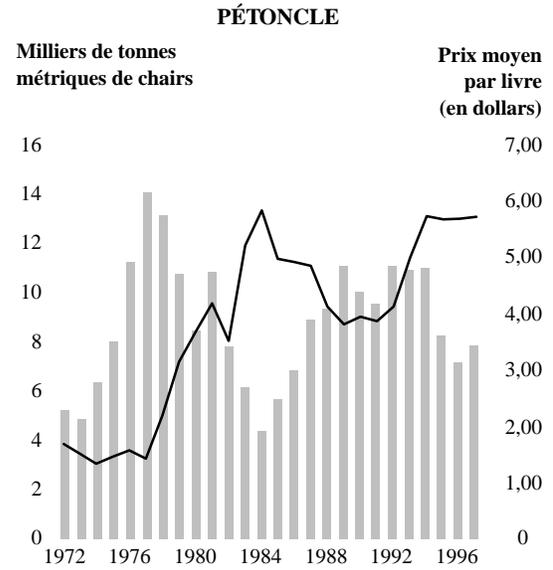
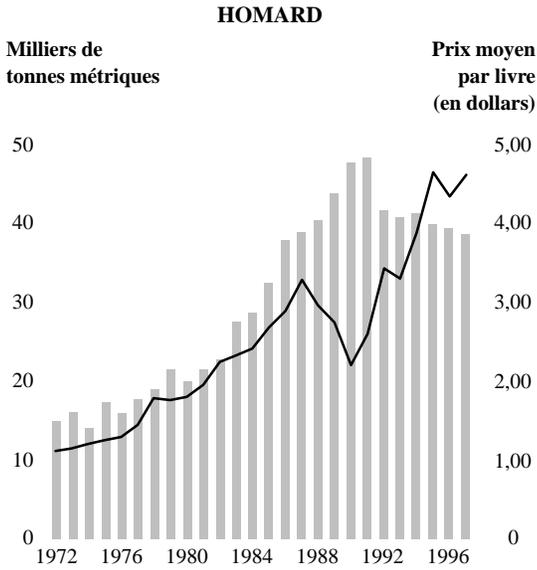
4.15 Le présent chapitre porte sur la gestion des principales pêches de mollusques et de crustacés de l'Atlantique par Pêches et Océans. Il traite également des progrès que le Ministère a réalisés dans l'élaboration et la mise au point d'un cadre de gestion des pêches durables, notamment celles des mollusques et crustacés. Il détermine si le Ministère a géré ces pêches de façon à contribuer à l'atteinte des objectifs qu'il s'est fixés en matière de gestion.

4.16 Pour notre vérification, nous avons procédé au cas par cas, c'est-à-dire que nous avons choisi des pêches particulières afin d'établir si, et dans quelle mesure, les objectifs de gestion des pêches ont été systématiquement poursuivis.

Pièce 4.1

Tendances des débarquements et des prix du homard, du pétoncle, du crabe des neiges et de la crevette au Canada atlantique

■ Débarquements — Prix



Source : Pêches et Océans

4.17 À cette fin, nous avons choisi les pêches du homard, du pétoncle, du crabe des neiges et de la crevette qui, combinées, représentent 92 p. 100 de la valeur des mollusques et crustacés débarqués dans le Canada atlantique en 1997; les mollusques et crustacés représentent 81 p. 100 de la valeur de tous les débarquements de poisson dans la région. La pièce 4.2 montre les zones particulières de ces quatre pêches sur lesquelles a porté notre vérification. Nous avons choisi les pêches qui non seulement peuvent revêtir la plus grande valeur, mais aussi concernent les principales zones de pêches du Canada atlantique.

4.18 D'autres détails figurent dans la section intitulée **À propos de la vérification** à la fin du chapitre.

Observations et recommandations

Cadre de gestion des pêches

Les pouvoirs du ministre des Pêches et des Océans

4.19 La *Loi sur les pêches* confère des pouvoirs étendus au ministre des Pêches et des Océans. Pour les pêches de compétence fédérale, il a le pouvoir de décider qui peut pêcher (en délivrant des permis), combien de poissons peuvent être capturés (en allouant les quotas), quelles méthodes seront utilisées et à quel moment de la saison, en plus de régler de nombreux autres aspects de l'activité halieutique.

Les responsabilités de Pêches et Océans

4.20 Dans son *Budget des dépenses* 1998–1999, partie III, *Rapport sur les plans et les priorités*, le Ministère a déclaré avoir pour objectifs globaux, entre autres, d'entreprendre les politiques et les programmes à l'appui des intérêts économiques, environnementaux et scientifiques du Canada dans les secteurs

des océans et de l'habitat du poisson d'eau douce, ainsi que d'assurer la conservation, le développement et l'utilisation économique durable des ressources halieutiques du Canada pour ceux qui en vivent ou en profitent. La gestion des pêches a pour objectif particulier :

[...] de conserver et de protéger les ressources halieutiques du Canada et, en association avec les intervenants, d'en assurer l'utilisation durable.

Dans ses principaux documents redditionnels, le Ministère a informé le Parlement que son objectif de gestion des pêches est la « conservation ». Au début de notre vérification, il nous a informés que la conservation s'entend ici des aspects biologiques de la durabilité, à l'exclusion des grands enjeux économiques ou sociaux. Dans le *Rapport sur les plans et les priorités* de 1998–1999, aucun des résultats escomptés en gestion des pêches ne mentionne les objectifs économiques globaux du Ministère.

Définir les objectifs de gestion des pêches

4.21 Depuis l'Examen des programmes de 1994, le Ministère met en oeuvre sa stratégie des « pêches de

Mollusques et crustacés représentent, en 1997, 81 p. 100 de la valeur de tous les débarquements dans le Canada atlantique.

Le ministre des Pêches et des Océans possède des pouvoirs étendus.

Pièce 4.2

Stocks de mollusques et de crustacés couverts par notre vérification

Stocks	Zones de pêche
Homard	<ul style="list-style-type: none">• Sud-ouest de la Nouvelle-Écosse• Sud du golfe du Saint-Laurent
Pétoncle	<ul style="list-style-type: none">• Zone hauturière, Nouvelle-Écosse• Baie de Fundy
Crabe des neiges	<ul style="list-style-type: none">• Terre-Neuve• Golfe du Saint-Laurent (à l'exception des zones côtières de la région laurentienne)
Crevette	<ul style="list-style-type: none">• Crevette nordique• Golfe du Saint-Laurent

**Pour certaines
décisions, Pêches et
Océans n’a pas
respecté la stratégie
des pêches de l’avenir.**

l’avenir » dont l’objectif est de rendre celles-ci :

- économiquement et écologiquement durables ;
- stables et propres à fournir des revenus suffisants ;
- autonomes, concurrentielles et viables sans subventions.

Ces objectifs ne sont pas entièrement reflétés dans le *Rapport sur les plans et les priorités* de 1998–1999 bien que le document du Ministère fasse mention de la stratégie des pêches de l’avenir.

4.22 En outre, ni les rapports du Ministère au Parlement ni sa stratégie des pêches de l’avenir ne prennent en compte les incidences sociales des décisions sur la gestion des pêches. Dans une réponse donnée le 26 août 1998 au Comité permanent des comptes publics, le Ministère a confirmé qu’il ne privilégie pas les facteurs sociaux :

En renversant les principes actuels de gestion des pêches et en réinstaurant une pêche à visées sociales pour

satisfaire les anciens prestataires de la Stratégie du poisson de fond de l’Atlantique, on minerait les possibilités de conservation, l’on réduirait la viabilité de l’industrie et l’on accroîtrait les coûts à long terme pour l’État (en raison d’une hausse des frais de gestion et d’un accès élargi aux prestations d’assurance-emploi).

4.23 Cependant, pour certaines décisions importantes, le Ministère n’a pas respecté la stratégie des pêches de l’avenir qui représente pourtant sa vision du secteur. Ainsi, la pièce 4.3 décrit trois décisions sur les allocations qui ont été prises pour appuyer des objectifs sociaux mais dont on ne trouve pas trace dans la stratégie.

4.24 Les pêches de la crevette nordique et du crabe des neiges du golfe (soit l’estuaire et le golfe du Saint-Laurent, ci-après le « golfe ») constituent un autre exemple de la poursuite d’objectifs sociaux par le Ministère. En 1997 et, pour la pêche de la crevette nordique seulement, en 1998, le Ministère a approuvé des allocations

Pièce 4.3

**Trois décisions sur l’allocation
des ressources qui tiennent
compte des objectifs sociaux**

- En 1997, l’allocation pour la pêche côtière de la crevette dans la zone 5, réservée aux bateaux de moins de 65 pieds (19,8 mètres), a été attribuée à plusieurs entreprises communautaires du Labrador. Celles-ci, à leur tour, ont affrété des bateaux ou vendu leur allocation aux détenteurs des permis de pêche hauturière qui, dans certains cas, ont pris d’autres dispositions d’affrètement. La même chose s’est produite en 1998.
- En 1997 et 1998, une allocation de 3 000 tonnes de crevettes dans la zone 6 a été accordée à une entreprise communautaire dont l’objectif était d’implanter une usine de transformation de la crevette dans la péninsule nord de Terre-Neuve. Durant les deux années, toutefois, d’autres entreprises ont été chargées d’exploiter l’allocation à contrat et de transformer les prises.
- Pour Pêches et Océans, la pêche exploratoire est un moyen de déterminer si des stocks peuvent être exploités commercialement de façon viable et de recueillir des données biologiques sur l’abondance et la distribution des stocks. En 1995, le Ministre a autorisé l’établissement de deux zones de pêche exploratoire du crabe des neiges dans le golfe du Saint-Laurent pour les pêcheurs de poisson de fond qui n’avaient pas de permis de pêche du crabe. L’activité fait partie d’une stratégie permettant de « répondre à la demande en vue de partager plus équitablement les stocks de crabe des neiges dans les zones où ils demeurent abondants ». En 1997, le Ministère a signalé au Ministre que les deux zones ne répondaient plus aux exigences de la pêche exploratoire puisque les scientifiques avaient conclu qu’elles ne contenaient pas de stocks résidents mais plutôt des stocks migrateurs provenant de la zone 12 adjacente. Le Ministère recommandait donc la fermeture de la pêche exploratoire dans ces zones. Le Ministre a toutefois choisi de garder les zones ouvertes en 1998. Même s’il s’agissait d’une pêche exploratoire approuvée, les pêcheurs n’ont jamais été tenus de respecter les protocoles scientifiques habituels qu’une telle activité implique.

temporaires pour des organisations de pêcheurs et pour des organisations communautaires. Ces allocations étaient consenties soit directement à ces organisations, soit aux sociétés que celles-ci contrôlaient. Ces allocations visaient à renforcer ou à appuyer les initiatives menées par les organisations et à redistribuer aux membres les revenus tirés de ces pêches lucratives. Nous estimons que la valeur totale au débarquement de ces allocations temporaires était d'environ 15 millions de dollars.

4.25 Nous avons constaté que les thèmes majeurs de la gestion de certaines pêches des mollusques et crustacés ont été la répartition des richesses et le partage des avantages entre les pêcheurs pratiquant des pêches « fructueuses » et d'autres pêcheurs titulaires de permis, y compris ceux qui dépendent du poisson de fond. Par contre, pour d'autres pêches des mollusques et crustacés considérées comme lucratives, aucune tentative n'a été faite en vue de concevoir un partage des richesses qu'on en a tirées.

4.26 La *Loi sur les pêches* confère au Ministre et au Ministère le double rôle de protéger la capacité productive des ressources naturelles, essentielle aux pêches, et l'allocation des ressources aux titulaires de permis. Dans ses déclarations au Parlement, à la presse et au grand public, le Ministère fait valoir son premier rôle, la protection. Dans la pratique, les activités courantes des gestionnaires des pêches portent le plus souvent sur le second rôle, l'allocation des ressources. Les décisions du Ministre sur les allocations se traduisent par une répartition des richesses tirées des pêches.

4.27 Il existe une tension naturelle entre la protection des ressources pour l'avenir et leur allocation pour le présent. Les pressions sociales et économiques exercées sur le Ministère et sur le Ministre concernent généralement l'allocation des ressources pour le présent. Ces pressions sont des plus difficiles à gérer lorsque le

Ministère a des connaissances limitées pour démontrer quelle proportion du stock doit être épargnée afin de protéger la ressource. Lorsque les connaissances sur le stock sont limitées, il est d'autant plus important d'appliquer le principe de la précaution, c'est-à-dire de pêcher par excès de prudence.

L'imprécision de certaines politiques régissant les pêches

4.28 L'allocation des ressources et les décisions sur la délivrance des permis ont d'importantes répercussions économiques et sociales. La *Loi sur les pêches* confère au ministre des Pêches et des Océans le pouvoir absolu de prendre de telles décisions. Ce faisant, le Ministre – et le Ministère qui l'appuie – prennent en compte depuis toujours plusieurs facteurs, notamment de nature sociale et économique. Parmi ceux-ci, citons la proximité de la ressource, l'attachement de longue date au stock et la part provinciale traditionnelle. En décembre 1995, le Ministère a adopté la Politique d'émission des permis pour la pêche commerciale dans l'Est du Canada (1996), qui énonce sa position révisée sur la délivrance des permis. Cette politique mentionne plusieurs facteurs, dont ceux qui sont cités ci-dessus, mais elle n'établit pas clairement comment les mettre en pratique. Elle prévoit des exceptions en fonction de circonstances géographiques et économiques mais sans préciser lesquelles.

4.29 Les difficultés de l'application pratique de cette politique ressortent des exemples suivants.

- Ce sont des pêcheurs québécois, néo-brunswickois et terre-neuviens qui, traditionnellement, pratiquent la pêche de la crevette du golfe. En 1998, le Ministre a approuvé l'allocation de 150 tonnes de crevettes du golfe à des pêcheurs de la Nouvelle-Écosse et de l'Île-du-Prince-Édouard. Cette entente temporaire modifie la répartition provinciale traditionnelle de ce stock.

Il existe une tension naturelle entre la protection des ressources pour l'avenir et leur allocation pour le présent.

- Le syndicat représentant les équipages des pétoncliers hauturiers a demandé au Ministre qu’on lui octroie un pourcentage du quota de la pêche du pétoncle en haute mer. Lors d’un examen interne, le Ministère a indiqué qu’il était impossible d’acquiescer à la demande d’allocation sans octroyer un permis, c’est-à-dire qu’il aurait fallu délivrer au syndicat un nouveau permis de pêche hauturière du pétoncle. À cette fin, il aurait fallu avant tout renoncer à la politique d’accès limité qui était en vigueur pour la pêche hauturière du pétoncle depuis 1973 ou prévoir une exception. L’allocation n’a donc pas été accordée au syndicat. Toutefois, à l’encontre de cette position, on a accordé en 1997 une allocation de pêche du crabe des neiges du golfe, d’une valeur estimative au débarquement de cinq millions de dollars, à des entreprises mises sur pied et contrôlées par des organisations de pêcheurs, y compris des syndicats. Ces entreprises se sont vu délivrer de nouveaux permis de pêche du crabe des neiges. En outre, pour la pêche de la crevette nordique, le Ministre a accordé une allocation de pêche de 2 000 tonnes au syndicat représentant des pêcheurs terre-neuviens ainsi qu’à une coopérative de pêcheurs, et cela même s’ils ne détenaient pas de permis. Cette allocation a été rendue possible à la suite d’ententes avec des détenteurs de permis de pêche hauturière.

4.30 Un récent examen effectué pour le compte de la Direction générale de

l’examen du Ministère a révélé que les ressources sont allouées selon une méthode à deux volets. La première repose sur les plans de gestion intégrée des pêches que des responsables du Ministère et les représentants de l’industrie élaborent ensemble pour déterminer comment gérer les pêches. La seconde est tout autre. Des groupes industriels et d’autres entités font connaître leurs préoccupations directement au Ministre soit avant l’enclenchement du processus officiel, soit en même temps. Nous avons signalé la deuxième façon de prendre les décisions sur l’allocation en prenant l’exemple de la pêche de la crevette nordique (voir la pièce 4.4). Nous avons observé que la même approche a été utilisée lors des consultations sur les changements à apporter aux pratiques de capture du homard du golfe. Certes, nous sommes conscients que le Ministre exerce un pouvoir absolu en ce domaine, mais nous craignons que l’absence de transparence dans les décisions sur la gestion des pêches ne compromette la durabilité de la ressource.

Qu’entend le Ministère par « pêches économiquement viables »?

4.31 La stratégie des pêches de l’avenir du Ministère préconise une industrie économiquement viable à terme. De façon générale, la viabilité économique signifie que ceux qui pratiquent telle ou telle activité y trouvent assez de bénéfices pour ne pas l’abandonner et pour en tirer des moyens

Pièce 4.4

Méthode d’allocation à deux volets : crevette nordique

En 1996, le Ministre a demandé l’avis de l’industrie sur la façon de partager les augmentations des quotas de pêche de la crevette nordique en 1997 et au-delà. Les résultats de cette consultation officielle ont été présentés au Ministre, le 11 avril 1997, dans un mémoire du sous-ministre. Le Ministre était prié d’approuver une formule de partage des quotas accrus entre les détenteurs actuels de permis de pêche hauturière et les nouveaux arrivants possibles dans le secteur, ce qu’il a refusé de faire. Il a finalement accepté la proposition de son personnel, du syndicat représentant les nouveaux arrivants possibles et du bureau régional du Ministère à Terre-Neuve. La nouvelle proposition recommandait d’accorder l’augmentation des quotas aux nouveaux arrivants et à certains détenteurs de permis hauturiers existants, selon le principe de la contiguïté. Étant donné la définition de contiguïté avec la ressource utilisée pour la proposition, les pêcheurs côtiers de Terre-Neuve ont eu un accès quasi-exclusif aux quotas substantiellement accrus de 1997 et 1998.

d'existence « raisonnables » sans subventions gouvernementales. Le Ministère n'a pas précisé où il veut en venir lorsqu'il souhaite une industrie « économiquement viable à terme ».

4.32 Nous avons remarqué que certaines décisions sur l'allocation des ressources et sur la délivrance des permis ne semblent pas conformes à l'objectif de la viabilité économique.

- À peine une tonne de crabes des neiges a été allouée aux pêcheurs côtiers de Terre-Neuve. En l'occurrence, il s'agissait visiblement de maximiser les emplois générateurs de revenus marginaux plutôt que de parvenir à la viabilité économique. L'étude de cas ci-après décrit l'incidence des décisions de gestion sur la viabilité économique de la pêche du crabe des neiges à Terre-Neuve.

Pêche du crabe des neiges à Terre-Neuve : effets de l'accès libre sur la viabilité économique

Ces dernières années, il y a eu une augmentation marquée du nombre de pêcheurs de crabe des neiges à Terre-Neuve. Avant 1995, le secteur comptait 822 détenteurs de permis (voir le tableau ci-après). En 1997, le Ministre a ouvert la pêche à tous « les pêcheurs du noyau » de Terre-Neuve en délivrant des permis « temporaires ». Il y a maintenant 3 182 pêcheurs de crabe des neiges. Les nouveaux détenteurs de permis temporaires appartiennent surtout au groupe des petits pêcheurs côtiers (bateaux de moins de 35 pieds ou de moins de 10,7 mètres). Ce groupe avait été particulièrement touché par la fermeture de la pêche du poisson de fond.

Un grand nombre des nouveaux arrivants ont de très petits quotas qui produisent de faibles revenus par personne. En 1997, les minimums alloués aux pêcheurs côtiers temporaires pouvaient ne pas dépasser une tonne, soit environ 2 000 \$ de revenu, et atteignaient en moyenne 2,7 tonnes, soit environ 5 400 \$. Même s'il avait d'abord approuvé des quotas minimaux de trois tonnes par personne pour garantir une viabilité économique minimale aux nouveaux arrivants, le Ministre a ensuite réduit cette quantité à 1,8 tonne. Le changement a été apporté après que l'industrie a demandé l'accès libre au secteur. Le Ministère a de nouveau réduit le quota à une tonne pour répondre aux besoins de tous. Les données ministérielles sur les débarquements révèlent que, chez les nouveaux arrivants, la principale source des revenus tirés de la pêche est la pêche du crabe.

On a indiqué aux pêcheurs traditionnels qu'ils devaient quitter les zones côtières pour faire place aux nouveaux pêcheurs temporaires. Ils doivent maintenant évoluer

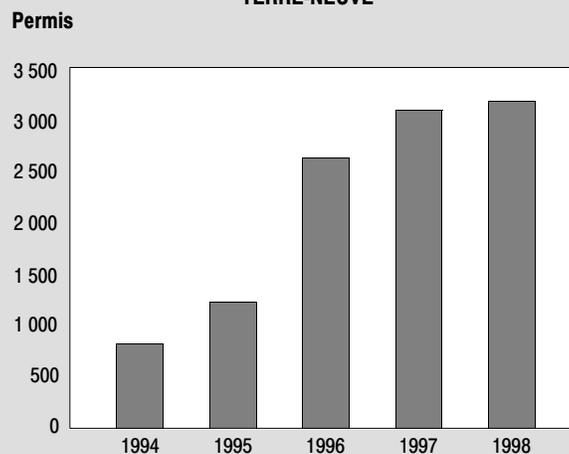
dans des zones situées entre 50 et 200 milles des côtes, ce qui a fait augmenter leurs coûts d'exploitation. En contrepartie, le Ministère leur a accordé des quotas additionnels pour compenser cette augmentation. L'incertitude entoure l'état et la viabilité à long terme des stocks de crabe des neiges dans certaines de ces nouvelles zones.

En 1998, le total admissible des captures a été majoré de 9,5 p. 100 par rapport au niveau de 1997 pour tenir compte des nouveaux pêcheurs côtiers temporaires. L'augmentation était contraire au plan biennal de gestion dans lequel on s'engageait à ne pas hausser les quotas à moins de changements substantiels dans l'état des stocks. La Direction des sciences du Ministère avait indiqué, au départ, que rien ne justifiait un changement du

plan de gestion de 1998. En 1998, aucun rapport officiel sur la situation des stocks n'a été produit pour le crabe des neiges de Terre-Neuve.

Nos préoccupations. Nous sommes conscients des pressions qui s'exercent sur le Ministère, surtout à Terre-Neuve où le chômage chronique pose un défi social. Toutefois, nous craignons que l'accès libre à la pêche du crabe des neiges à Terre-Neuve se soit soldé par l'arrivée d'un grand nombre de nouveaux pêcheurs qui bénéficient d'un revenu marginal à une époque où l'exploitation de l'espèce a atteint des plafonds historiques. La gestion de cette pêche prouve à quel point il est difficile, pour le Ministère, d'équilibrer des considérations biologiques, sociales et économiques conflictuelles.

PERMIS DE PÊCHE DU CRABE DES NEIGES À TERRE-NEUVE



Source : Pêches et Océans

- En ce qui concerne la pêche de la crevette nordique, le Ministère a favorisé l’accroissement de la capacité de capture malgré l’incertitude quant à la durée des récentes augmentations du stock (voir l’étude de cas ci-après).

Le rôle du gouvernement dans le contrôle de la capacité de capture de l’industrie

4.33 Selon l’Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture,

Pêche de la crevette nordique : encourager l’accroissement de la capacité de récolte sans une connaissance à long terme

Au cours des deux dernières années, la pêche de la crevette nordique dans la région de Terre-Neuve a considérablement augmenté (voir le tableau ci-après).

Conseils scientifiques. Dans le rapport de 1997 sur l’état des stocks de la crevette nordique, la Direction des sciences a conclu que l’ampleur et la distribution de la ressource avaient atteint des niveaux sans précédent. En 1998, des avis obtenus hors du processus officiel d’évaluation des stocks ont révélé que le niveau actuel d’exploitation est faible et ne présente aucun danger immédiat pour la ressource. Toutefois, la Direction des sciences a également signalé que l’abondance actuelle pouvait n’être qu’une pointe et qu’on pouvait s’attendre à des diminutions rapides dans l’avenir. De plus, la Direction était en mesure de garantir les stocks pour deux ou trois ans seulement. Comme il a été signalé au paragraphe 4.61 du chapitre, la Direction des sciences ne considérait pas prudent de doubler le total admissible des captures prévu en 1998 pour la zone 6 de pêche de la crevette.

Réponse de la gestion des pêches à l’augmentation des stocks. Le total admissible des captures pour la zone 6 a été doublé en 1997 et de nouveau en 1998, ce qui représente une hausse totale de 318 p. 100 depuis 1996 (de 11 050 à 46 200 tonnes). L’accès libre à cette pêche a été accordé par le Ministre à tous « les pêcheurs du noyau » de Terre-Neuve par la délivrance de permis « temporaires » en 1997 et 1998. Pour se voir octroyer un permis, chaque pêcheur devait utiliser son propre bateau. L’accès libre a donc entraîné une augmentation importante du nombre de pêcheurs. Ainsi, avant 1997, 17 détenteurs de permis pêchaient la crevette nordique dans la zone 6, alors que le total admissible des captures s’élevait à 11 050 tonnes. En 1998, ce sont 300 nouveaux

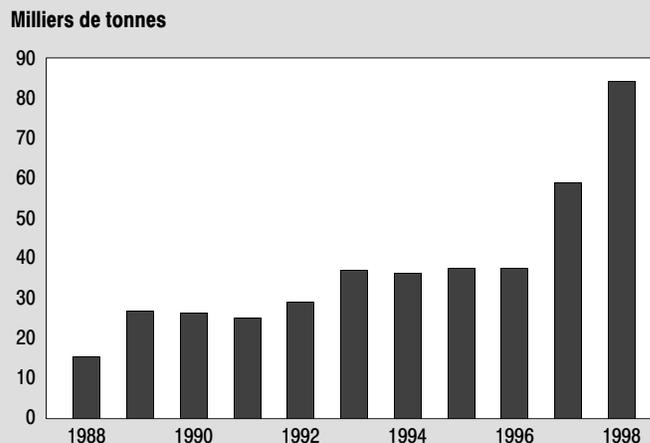
détenteurs de permis qui évoluaient dans la même zone et se partageaient un total admissible additionnel de 35 000 tonnes.

Investissement dans la flotte. L’industrie a beaucoup investi dans le secteur étant donné l’augmentation du total admissible des captures, le régime de libre accès et l’exigence selon laquelle chacun doit posséder son propre équipement pour pêcher la crevette. En fait, 208 des nouveaux détenteurs de permis ont investi dans de nouveaux attirails de chalutage pour la crevette. Le Ministère estime que le coût moyen des engins s’élève à 150 000 \$ par bateau, ce qui représente un coût total de rééquipement d’environ 30 millions de dollars depuis 1997. Même si la valeur des débarquements des nouveaux chalutiers a atteint environ 26 millions de dollars en 1998, l’incertitude des scientifiques nous empêche de déterminer s’il s’agit d’un revenu fiable au fil des ans.

Accroissement de la capacité. Les investissements dans la flotte ont mené à une augmentation importante de la capacité de pêche dans la région de Terre-Neuve. Moyennant des modifications mineures, les 208 nouveaux chalutiers utilisés pour pêcher la crevette peuvent également servir pour d’autres espèces, notamment le poisson de fond. La transformation sur terre a également augmenté considérablement depuis 1996.

Nos préoccupations. Le Ministère a encouragé une hausse marquée de la capacité de récolte même s’il s’attend à une diminution rapide de la taille des stocks de crevettes dans l’avenir. Nous nous inquiétons de l’augmentation marquée de la taille de la flotte de chalutiers de Terre-Neuve à une époque où le gouvernement, par une série de programmes de retrait des permis, a décidé de réduire la capacité globale des pêches dans l’Atlantique.

QUOTAS DE CREVETTES NORDIQUES



Source : Pêches et Océans

l'un des problèmes qui sévit à travers le monde est la surcapacité parce que les pêcheurs investissent dans des bateaux et des équipements plus gros et plus efficaces. Lorsqu'ils s'aperçoivent que la surcapacité devient un problème majeur, les gouvernements peuvent opter pour l'une des trois solutions suivantes.

Ils peuvent reconnaître le risque que la situation comporte pour les stocks et offrir des incitations financières pour réduire la capacité; c'est l'approche que le Canada privilégie, même s'il ne s'y résout seulement qu'après l'effondrement des stocks, comme cela a été le cas pour les pêches du poisson de fond de l'Atlantique et du saumon du Pacifique. Ils peuvent aussi permettre la surcapacité anarchique, ce qui met celle-ci à mal. Ils peuvent encore encourager l'autorationalisation de l'industrie à la faveur de régimes de gestion, comme les allocations aux entreprises ou les quotas individuels transférables. Dans tous les cas de figure, les gens qui dépendent d'une ressource font généralement appel au gouvernement jusqu'à ce que celle-ci se rétablisse ou qu'il devienne évident qu'elle ne se rétablira pas. Le programme de soutien au revenu qui vient en aide à ceux qui vivent des stocks de poisson de fond de l'Atlantique constitue un exemple récent d'une telle situation.

4.34 Depuis 1992, le Ministère s'efforce, par ses initiatives de délivrance de permis et par ses dépenses, de réduire la capacité de capture du secteur du poisson de fond. Il a dépensé environ 85 millions de dollars pour éliminer au-delà de 1 300 permis de pêche du poisson de fond, dont l'immense majorité concernaient la région de Terre-Neuve. Néanmoins, comme nous le signalons dans notre rapport de 1997, au chapitre 15, la surcapacité de capture fait toujours problème.

4.35 Depuis 1997, la capacité de capture de la région de Terre-Neuve a fait un bond, car 208 nouveaux chalutiers crevettiers ont été acquis (voir l'étude de

cas à la page 4-14) et 150 bateaux ont été agrandis ou remplacés au titre des Règles supplémentaires de remplacement des bateaux destinés à la pêche du crabe des neiges. Une cinquantaine des 150 bateaux avaient moins de 35 pieds (10,7 mètres) de long et ont été remplacés par des bateaux mesurant de 35 à 45 pieds (de 10,7 à 13,7 mètres).

4.36 Le gouvernement a du mal à définir et à déterminer la capacité de capture de l'industrie et encore davantage à la contrôler. Les bateaux neufs et agrandis, par exemple, ont un grand potentiel de capture qui peut aisément servir à pêcher le poisson de fond. Nous craignons que cet accroissement du potentiel de capture ne vienne annuler les efforts que le gouvernement a déjà déployés pour réduire la capacité de pêche du poisson de fond. Le Ministère a indiqué qu'il a les moyens de contrôler le transfert de la capacité de la pêche des mollusques et crustacés vers la pêche du poisson de fond. Cependant, l'expérience passée a montré que le gouvernement subit d'intenses pressions pour affecter les stocks en fonction de la capacité de capture.

4.37 Nous avons observé que la capacité de capture a aussi augmenté dans le secteur de la pêche du homard, surtout à cause de l'efficacité accrue des engins de pêche, de l'utilisation de bateaux plus gros et plus puissants et de l'amélioration de la technologie de la pêche. Voilà les principales raisons qui expliquent le plan que le Ministre a récemment mis en oeuvre pour resserrer les contrôles sur la capture dans ce secteur. Par contre, pour les pêches du pétoncle en haute mer et dans la baie de Fundy, le Ministère a recouru aux allocations aux entreprises et aux quotas individuels transférables, respectivement, pour permettre aux titulaires de permis de réduire la capacité selon la disponibilité de la ressource. Le nombre de pétoncliers hauturiers a été ramené de 66 en 1985 à 32 en 1996. La flottille concernée, qui récolte

85 p. 100 des pétoncles le long des côtes de la baie de Fundy, a récemment adopté un processus d'autorationalisation; il est trop tôt pour déterminer les résultats de cette nouvelle approche.

Mesures prises par le Ministère pour élaborer un cadre de gestion des pêches

4.38 Dans notre rapport de 1997, au chapitre 14, nous avons traité de la gestion des pêches du poisson de fond de l'Atlantique. Nous estimons que les observations et les recommandations que nous avons formulées à ce moment pourraient s'appliquer à la gestion de toutes les pêches. Nous avons fait à Pêches et Océans les recommandations suivantes :

- que le Ministère renouvelle ses efforts afin que le gouvernement clarifie ses objectifs en matière de pêche dans la loi et élabore une politique cadre nationale pour la pêche;
- qu'il accorde la préséance à la formulation d'une politique cadre visant à assurer le maintien de la ressource halieutique;
- qu'il établisse des indicateurs mesurables et des attentes de rendement pour évaluer les progrès accomplis dans l'application des principes directeurs et intègre ces indicateurs dans son processus de planification, d'information et de responsabilisation.

4.39 Le Ministère a répondu qu'il donnerait suite à nos recommandations en cherchant à faire adopter des modifications à la *Loi sur les pêches*, en préparant un cadre pour préciser ses principes et ses objectifs généraux et en élaborant des mesures du rendement et des plans d'activités.

4.40 Le 26 août 1998, le Ministère a fourni au Comité permanent des comptes publics des mises à jour et des plans d'action pour la mise en oeuvre de nos

recommandations. Sur l'élaboration d'un cadre de gestion des pêches, le Ministère a affirmé, entre autres, ce qui suit.

- Depuis l'Examen des programmes, Pêches et Océans poursuivrait deux objectifs interdépendants et complémentaires. Le premier objectif, tel que traduit dans la stratégie des pêches de l'avenir, visait à restructurer l'industrie pour assurer l'autonomie du secteur et sa durabilité environnementale et économique. Le second objectif devait renouveler la gestion pour réorienter le Ministère vers son mandat premier de conservation et d'utilisation soutenue de la ressource. Concurrément aux réductions budgétaires, il faut donc accroître le rôle décisionnel et la responsabilité financière des exploitants de la ressource en matière de conservation et de gestion.
- Le Ministère explorerait les moyens de déterminer les façons dont il pourrait modifier, avant décembre 1998, le cadre stratégique afin qu'il soit davantage conforme aux objectifs de la stratégie des pêches de l'avenir.
- Comme il n'a ni la responsabilité ni les ressources nécessaires pour gérer les enjeux sociaux et économiques, le Ministère n'élaborerait pas de mesures du rendement connexes. Il ajoutait plus précisément :

Pour ce qui est de mesurer à quel point on a réussi à équilibrer la capacité de l'industrie pour lui assurer une viabilité économique et sociale, nous estimons que, puisque l'Examen des programmes a eu pour effet de réorienter le mandat du Ministère et de son secteur de la gestion des pêches vers l'objectif névralgique de la conservation, nous n'avons ni la responsabilité ni les ressources nécessaires pour gérer les enjeux socioéconomiques. Par conséquent, au niveau des « enjeux », la gestion des pêches ne mesurera pas le rendement et ne ciblera pas d'objectifs. Seules feront exception les situations où le gouvernement a

Le Ministère a indiqué qu'il n'avait ni la responsabilité ni les ressources pour gérer les enjeux socioéconomiques.

conféré des responsabilités spéciales à Pêches et Océans; dans ces cas, on établira au besoin des indicateurs de rendement des enjeux socioéconomiques.

- Le Ministère s'est engagé à élaborer un cadre de la mesure du rendement pour la gestion des pêches, y compris une mise à jour du cadre dans le plan stratégique pluriannuel. Les mesures visant aux résultats devaient être établies et adoptées avant décembre 1998.

À notre avis, le Ministère a adopté une position incohérente dans sa réponse au Comité. Il déclare qu'il a pour objectif d'assurer « l'autonomie du secteur et sa durabilité environnementale et économique ». Pourtant, il affirme du même coup qu'il n'a « ni la responsabilité ni les ressources pour gérer les enjeux sociaux et économiques ».

4.41 Au 31 décembre 1998, la situation des initiatives prises en réponse à nos recommandations était comme suit.

- **Modifications à la Loi sur les pêches.** Elles n'ont pas encore été déposées à la Chambre des communes. Fin 1998, le Ministère a constitué un groupe de travail chargé d'examiner le principal enjeu des ententes de partenariat, enjeu qui sous-tend plusieurs des modifications proposées. Le groupe, qui a présenté son rapport le 10 décembre 1998, « exhorte le ministre des Pêches et des Océans à ne pas aller de l'avant, à ce stade-ci, avec le texte législatif visant les partenariats », surtout à cause de l'opposition généralisée à cette idée.

- **Politique cadre des pêches durables.** En octobre 1998, des responsables du Ministère ont tenu un atelier sur la planification stratégique. Les énoncés provisoires de vision et de mission ont été mis à jour et des objectifs et stratégies à cette fin ont été déterminés. La haute direction a proposé des objectifs qui précisent le sens de la « viabilité de l'industrie », l'objectif de la gestion des

pêches ainsi que les dimensions sociales qui découlent des responsabilités du Ministère. Par suite de cette activité, les fonctionnaires du Ministère ont établi que les facteurs sociaux et économiques jouent bel et bien un rôle dans les décisions sur les pêches. Nous prenons acte des efforts que le Ministère a déployés pour préciser ses intentions concernant ses activités de gestion des pêches. Pourtant, il reste à approuver officiellement ces premières initiatives et à les incorporer aux principaux documents redditionnels.

- **Élaboration d'un cadre de mesure du rendement.** Le Ministère a différé ce travail jusqu'à l'adoption officielle de la politique cadre des pêches.

Cadre des pêches durables

4.42 Le cadre des pêches durables est la somme de la législation, des politiques et des principes qui établissent ce que la société entend réaliser dans le secteur des pêches; il oriente également le déroulement et la gestion des pêches à long terme. Ainsi, après avoir déterminé les aspirations de la société dans le secteur des pêches, le Ministère devrait pouvoir établir les moyens les plus rentables d'y parvenir de façon durable. C'est dans ce contexte que nous avons fait nôtre une définition de « pêche durable » qui est conforme à celle de « développement durable » dans la *Loi sur le vérificateur général* :

[Par] « développement durable » [on entend le] développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs.

4.43 Un cadre des pêches durables tient compte des facteurs interdépendants – biologiques, économiques et sociaux – qui touchent les pêches. Ainsi, ces facteurs sont par nature complexes, multidimensionnels et toujours mouvants. À l'annexe, nous parlons des « leçons

La durabilité des pêches repose sur l'interdépendance de facteurs biologiques, sociaux et économiques.

apprises » lors de notre examen des cadres des pêches mis en oeuvre par d'autres instances et de celles que l'on a tirées de l'expérience du Canada atlantique.

Sommaire

4.44 Les pêches durables demandent la prise en compte des facteurs biologiques, sociaux et économiques interdépendants à long terme. Outre son rôle dans le domaine de la « conservation », le Ministère a dit poursuivre des objectifs économiques pour les pêches. Cependant, les enjeux prévus dans de la poursuite de cet objectif économique n'ont pas été cernés. Par ailleurs, nous avons remarqué que le Ministère prend des décisions pour appuyer des objectifs sociaux indéterminés. Faute d'une politique officielle sur les pêches qui reflète entièrement les concepts entourant la durabilité, les décisions sur l'utilisation de la recherche sont prises au cas par cas et de façon décousue plutôt qu'en fonction d'un cadre global qui aurait pour objectif les pêches durables.

4.45 Pêches et Océans devrait mettre en oeuvre un cadre des pêches durables et notamment faire clarifier par le gouvernement les objectifs des pêches dans la loi. Ce cadre devrait orienter le déroulement et la gestion des pêches à long terme.

Réponse de Pêches et Océans :

Dernièrement, Pêches et Océans a formé un groupe de travail sur la réforme de la politique des pêches de l'Atlantique sous la direction du sous-ministre adjoint, Gestion des pêches, et de la sous-ministre adjointe, Politiques. Le mandat de ce groupe comprend, entre autres, l'élaboration d'une politique cadre cohérente et logique, qui donnera une vision large de l'orientation des pêches de l'avenir dans l'Atlantique.

Mettre en oeuvre la « conservation » dans les pêches des mollusques et crustacés

Que signifie « conservation » pour le Ministère?

4.46 Comme nous l'avons fait remarquer (voir le paragraphe 4.40), depuis l'Examen des programmes, le Ministère s'est focalisé sur l'activité majeure que représente la « conservation » de la ressource halieutique du Canada. Comment le Ministère sait-il quand il a « conservé » les ressources halieutiques? Sait-il ce qu'est un stock sain? La « conservation » pourrait viser plusieurs objectifs : accroître la taille globale du stock, maintenir le statu quo ou grossir le stock disponible pour la fraye.

4.47 Chacune des pêches que nous avons examinées avait fait l'objet d'un processus de planification. Tous les plans de gestion des pêches sur lesquels nous nous sommes penchés considéraient la « conservation » comme un objectif, mais seul l'objectif de la pêche du homard a été chiffré. (Nous avons remarqué que le Ministère considère que l'objectif de la pêche du crabe constitue une étape provisoire pendant qu'il élabore de meilleures mesures de « conservation ».) Voici des exemples d'objectifs figurant dans les plans de gestion des pêches :

- doubler le nombre d'oeufs par recrue sur une période de deux à quatre ans (homard de l'Atlantique);
- mettre en oeuvre des mesures de gestion qui tendront à protéger et à conserver le crabe des neiges (crabe des neiges de Terre-Neuve);
- promouvoir et assurer la conservation et la protection du crabe des neiges (zones de pêche du crabe du golfe);
- assurer la conservation et le rétablissement de la ressource (pétoncle en haute mer);

La plupart des plans de gestion des pêches ne proposent aucune attente évidente concernant ce qui doit être réalisé.

- privilégier au plus haut point la conservation de la ressource (crevette nordique);
- protéger le petit pétoncle (juvénile) contre la surpêche du recrutement et de la croissance (pétoncle de la baie de Fundy).

4.48 Seul l'objectif de la pêche du crabe de l'Atlantique est clair et mesurable. Les autres plans de gestion des pêches ne proposent aucune attente évidente concernant ce qui doit être réalisé à court terme ou en permanence.

4.49 Afin de ne pas nuire à la santé des stocks, il est important de disposer des bons renseignements pour prendre les décisions sur l'utilisation des ressources. Le Ministère a indiqué que, si l'état des stocks est incertain, les décisions sur l'utilisation des ressources se prendront selon le principe de la précaution, c'est-à-dire que les décideurs pêcheront par excès de prudence.

4.50 Outre le manque d'objectifs et de cibles mesurables, nous avons constaté que des décisions de gestion ne reflétaient pas le souci de « conservation » des responsables du Ministère. L'étude de cas de la page 4-20 porte sur une décision de gestion des pêches qui permet la récolte du pétoncle dans une importante nourricerie de la baie de Fundy où les stocks sont dangereusement bas.

Évaluation des stocks

4.51 La Direction des sciences du Ministère effectue des évaluations annuelles des stocks en s'appuyant sur des relevés de recherche et des études ainsi que sur des renseignements concernant les pêches commerciales. En outre, elle consulte l'industrie et les gestionnaires des pêches sur l'état des stocks. Elle donne ensuite à la Direction de la gestion des pêches des avis sous forme de rapports sur l'état des stocks. Ces documents sont pour beaucoup dans les décisions du Ministre ou, parfois, de gestionnaires des pêches,

sur la façon de pratiquer une pêche, y compris le total admissible des captures.

4.52 Nous avons trouvé, dans certaines des pêches que nous avons examinées, des trous dans les renseignements disponibles pour appuyer les décisions sur l'utilisation des ressources. Mentionnons quelques exemples.

- Pour toutes les pêches du homard, on connaît mal le rôle des divers facteurs environnementaux et écologiques dans le succès de la reproduction. Bien que les décisions sur l'utilisation des ressources s'inspirent d'un point de référence biologique, le Ministère a reconnu qu'il faut en élaborer d'autres pour mieux évaluer l'état des stocks de homard. (L'étude de cas à la page 4-21 décrit les problèmes liés à la collecte de renseignements sur la pêche du homard.)

- Un total admissible des captures du pétoncle de la baie de Fundy a été fixé pour la première fois en 1997. Cette pêcherie se divise en huit zones. Le Ministère ne dispose que de peu de renseignements scientifiques pour appuyer la limitation des captures dans certaines zones de cette pêcherie.

- Les avis que la Direction des sciences de la région a fournis pour les pêches du crabe des neiges de Terre-Neuve et de la crevette nordique en 1998 s'écartent de la pratique habituelle du Ministère dans l'établissement des rapports sur l'état des stocks (voir les études de cas des pages 4-13 et 4-14 pour de plus amples détails). Le total admissible des captures a été augmenté pour les deux pêches en 1998.

4.53 Nous pourrions également citer des exemples où des progrès sont accomplis dans le processus d'évaluation des stocks. C'est ainsi que pour la pêche hauturière du pétoncle, la Direction des sciences du Ministère et l'industrie conjuguent leurs efforts en permanence pour déterminer où en sont les stocks et pour fixer des niveaux de récolte propres à protéger les pétoncles juvéniles recrutés.

Pêche côtière du pétoncle dans la baie de Fundy : la « conservation » a-t-elle primé ?

En octobre 1986, le Ministre a tracé une ligne de démarcation séparant en permanence les flottilles côtières et hauturières de pêche du pétoncle dans la baie de Fundy. Les bateaux côtiers ont graduellement quitté les zones hauturières. Il y a eu augmentation rapide des débarquements en provenance des zones côtières, lesquels ont atteint leur maximum en 1989 pour ensuite diminuer considérablement.

Détermination des problèmes de conservation. En 1995, lors d'une rencontre du Ministère et des représentants de l'industrie, les scientifiques de Pêches et Océans ont révélé que les mesures de gestion en place de 1989 à 1995 n'avaient pas réussi à empêcher la surpêche du potentiel de recrutement et de la croissance. La surpêche de la croissance est indiquée quand la réduction des prises entraîne une augmentation de la productivité des stocks. Il y a surpêche du recrutement quand le nombre de pétoncles en âge de se reproduire diminue au point de ne pas suffire au maintien des stocks.

Les scientifiques ont recommandé de prendre des mesures pour réduire la surpêche du recrutement en abaissant considérablement le nombre de chairs requis pour faire 500 grammes et donc en augmentant la taille et l'âge des pétoncles pêchés. De plus, ils ont recommandé la fermeture de sections importantes des bancs de pétoncles de la baie de Fundy pour permettre l'augmentation des stocks reproducteurs. De même, ils suggéraient la diminution de la surpêche de la croissance en alternant la fermeture des zones restantes de la baie de Fundy quand un grand nombre de petits pétoncles étaient pêchés.

Le Ministère a recommandé un cadre de gestion à l'industrie. En août 1995, le Ministre a annoncé que l'industrie avait convenu de réduire le nombre de chairs et de fermer les principaux bancs pour une période d'un an. Malgré ces mesures, la surpêche du recrutement et de la croissance s'est poursuivie dans les zones côtières de la baie de Fundy.

Au début de 1996, le Ministère et l'industrie se sont rendu compte que les

mesures ne suffisaient pas à protéger les petits pétoncles et que les prises continuaient de diminuer. Il a donc entamé des discussions avec l'industrie pour élaborer un plan de conservation afin de réduire ou d'éliminer la surpêche du recrutement et de la croissance et pour mettre au point un plan d'autorationalisation de la flottille. Lors de discussions au sein même du Ministère, les scientifiques ont indiqué que les stocks côtiers de la baie de Fundy étaient dans un état désespéré. Selon eux, l'étude des seuls facteurs biologiques aurait démontré la nécessité de fermer la pêche.

En août 1996, le Ministère a décidé de ne pas fermer la pêche malgré les craintes des scientifiques. Il a partiellement justifié sa décision en annonçant qu'avant l'ouverture de la saison de 1997, l'industrie allait se doter d'un plan de pêche incluant des mesures précises de conservation en vue de limiter les effets de la poursuite des activités, ainsi que d'un plan d'autorationalisation de sa flottille.

Les changements apportés aux mesures de conservation se sont avérés inefficaces, mais la pêche s'est poursuivie.

En 1997 et 1998, les gestionnaires des pêches du Ministère et l'industrie ont élaboré un plan assorti de mesures de conservation visant à limiter les effets de la surpêche du recrutement et de la croissance. La pêche du pétoncle s'est donc pratiquée, en 1997 et 1998, en ajoutant aux plans de pêche un certain nombre de mesures de conservation (huit zones de pêche dotées chacune de leur total admissible des captures, réduction des nombres de chairs, périodes de fermeture, etc.). Toutefois, on a omis d'appliquer une mesure de conservation clé qui aurait permis au Ministère de surveiller l'activité dans chaque zone, soit la « boîte noire ». De même, durant les saisons de pêche, on a limité les vérifications du nombre de chairs et les patrouilles en mer et relâché les vérifications à quai. Les scientifiques du Ministère ont également indiqué que la diminution des taux de captures de même que la surpêche du recrutement et de la croissance se sont poursuivies en 1997. On ignore encore si le fait de ne pas avoir adopté les principales

mesures de conservation a entraîné des conséquences pour la pêche en 1998.

L'industrie a adopté un régime de gestion axé sur les quotas individuels transférables, ce qui s'est soldé par une réduction de la taille globale de la flottille dans la baie de Fundy (responsable d'environ 85 p. 100 des débarquements annuels), la flottille passant de 99 à 66 bateaux actifs. L'effet de cette rationalisation sur les stocks côtiers de pétoncles n'a pas encore été déterminé.

Le Ministère a permis la pêche dans une zone de reproduction. Dans le cadre des négociations en vue d'élaborer les plans de récolte et de gestion, en 1996 et de nouveau en 1997, la gestion des pêches a permis aux pêcheurs côtiers du pétoncle d'évoluer dans une partie « interdite » de la zone 29. Des scientifiques du Ministère et certains représentants de l'industrie avaient recommandé que cette partie de la zone soit considérée comme réservée aux stocks géniteurs et que la pêche y soit interdite en tout temps. Les scientifiques du Ministère croyaient que les pétoncles issus de ces stocks pourraient repeupler les bancs côtiers. En juillet 1996, la Direction des sciences a recommandé que, « étant donné la possibilité de surpêche du recrutement dans les bancs, la zone 29 (à l'ouest du banc Baccaro) demeure fermée et réservée à l'établissement des stocks géniteurs pour d'autres bancs. Il s'agit d'une stratégie de l'aversion au risque qui est conforme au manque d'information sur la ressource ».

Nos préoccupations. Il y a eu, dans le passé, une surpêche du recrutement et de la croissance dans ce secteur de pêche et le Ministère a démontré son incapacité à contrôler efficacement les activités de la flottille. C'est pourquoi la décision de permettre la pêche dans la partie « interdite » ne semble pas conforme à l'engagement selon lequel le Ministère doit gérer les pêches selon le principe de la précaution.

Pêche du homard de l'Atlantique : problèmes de rassemblement des données

L'absence de connaissances n'est pas un problème nouveau. Au milieu des années 70, les pêcheurs de homard, les gestionnaires des pêches et les scientifiques craignaient tous l'effondrement possible de certaines pêches du homard dans l'Atlantique. Les stocks étaient lourdement exploités, et l'échec du recrutement était considéré comme nettement possible puisque la production d'oeufs semblait faible. Entre 1975 et 1995, le Ministère a réalisé cinq études pour déterminer, de diverses façons, l'ampleur de nos connaissances sur la dynamique des populations de homard. Tous les rapports indiquaient que le Ministère devait poursuivre ses recherches en vue de mieux comprendre le rôle des facteurs biologiques, de la pêche et de l'environnement dans la détermination du niveau de la reproduction. Mais, ce n'est qu'après la publication d'un rapport du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques en 1995 que des mesures importantes ont été prises pour étudier ces questions.

De 1975 à 1995, le Ministère n'a apporté que des changements limités aux pratiques de pêche à certains endroits, malgré les préoccupations concernant des taux d'exploitation élevés et la faiblesse de la production d'oeufs. Durant la période, les débarquements du homard ont atteint le plus haut niveau observé depuis 1893, année des premières statistiques sur cette pêche. Le Ministère était aux prises avec une énigme : les taux de capture avaient atteint leur niveau le plus élevé du siècle, alors que les données scientifiques disponibles prévoyaient un échec possible du recrutement. Les scientifiques du Ministère ont conclu que les débarquements accrus résultaient de l'augmentation de l'effort de pêche, mais aussi de l'augmentation de la productivité des stocks causée par d'autres facteurs. Ils ignoraient l'apport relatif de ces autres facteurs à l'augmentation de la productivité.

Le rapport du Conseil pour la conservation des ressources halieutiques recommandait des améliorations possibles. En 1994, le ministre des Pêches et des Océans a prié le Conseil pour la conservation des ressources halieutiques d'étudier la question de

la conservation par rapport à la pêche du homard de l'Atlantique et de recommander des façons de mieux protéger l'espèce. Après avoir étudié l'état des connaissances scientifiques concernant cette pêche, le Conseil a indiqué que, même si l'on possédait une bonne quantité de données biologiques et écologiques sur le homard, de nombreux éléments clés étaient mal connus.

Le Conseil a signalé que le Ministère était incapable de répondre avec certitude à un certain nombre de questions importantes, notamment en ce qui concerne :

- *le niveau de production d'oeufs requis pour assurer la conservation des stocks.* Les scientifiques étaient incapables d'estimer le total des homards et le nombre d'entre eux qui était apte à frayer. Le Conseil a suggéré au Ministère d'utiliser le nombre d'oeufs par recrue comme indice de la production d'oeufs, l'objectif provisoire étant de cinq pour cent d'oeufs par recrue au sein d'une population non exploitée. Il a également recommandé aux scientifiques de continuer à élaborer d'autres indices de production d'oeufs. Par la suite, le Ministère a adopté une mesure provisoire, soit de doubler la production par recrue pour chaque zone de pêche du homard. Dans la plupart des zones, cela donne un objectif inférieur à celui recommandé par le Conseil. Le Ministère a reconnu qu'il serait peut-être nécessaire de recourir à une définition plus précise de la production d'oeufs (par ex. la production d'oeufs par unité de superficie) ainsi qu'à des indicateurs pratiques, faciles à contrôler.

- *les principaux liens entre les stocks et le taux de recrutement, dont la connaissance est requise pour prévoir les changements à long terme de la taille des stocks.* Les scientifiques n'ont pas encore pleinement identifié les principaux facteurs écologiques qui contribuent au succès de la reproduction chez le homard et à l'établissement fructueux de leurs juvéniles. Par ailleurs, ils ont étudié une collectivité de pêche de Terre-Neuve pendant 20 ans sans obtenir de résultats définitifs, mais 20 autres années d'étude pourraient permettre de

connaître les liens entre les stocks et le taux de recrutement pour la zone en question.

Les assises scientifiques sont limitées par le financement réduit et la faiblesse des données. En 1995, la Direction des sciences a affecté 1,1 million de dollars sur trois ans à des recherches spéciales sur les priorités établies par le Conseil. Selon une évaluation ministérielle, ces recherches ont permis de mieux comprendre la dynamique des populations de homard. Cependant, un projet majeur sur la croissance et la reproduction qui, croyait-on, devait améliorer les estimations de la production d'oeufs par recrue et celles de la production d'oeufs par recrue basée sur un point de référence, a subi des reculs importants par suite du manque de fonds et de la réaffectation du personnel.

Tous les ans, le Ministère étudie l'état des stocks de homard. L'information sur la pêche commerciale est l'un des principaux éléments qu'il utilise à cette fin. En 1998, la Direction des sciences a signalé que, pour la pêche du homard dans la zone 34, « l'absence de données sur les débarquements par région exploitée engendre une situation dangereuse puisqu'il devient impossible d'évaluer pleinement la pêche [du homard] ». Même si le Ministère a pris des dispositions pour améliorer la qualité des statistiques qu'il recueille, certaines craintes demeurent quant à l'opportunité de l'information (voir le paragraphe 4.78 du présent chapitre).

À défaut de statistiques complètes sur la pêche commerciale, la Direction des sciences a eu recours à des pêcheurs repères et à des échantillonnages en mer pour se renseigner sur l'activité du secteur. Les compressions budgétaires ont réduit le nombre d'échantillons que la Direction peut obtenir de ces sources de rechange. L'échantillonnage réduit a donc accru la variabilité des données recueillies et augmenté l'incertitude face à l'évaluation scientifique de l'état des stocks.

Nos préoccupations. Malgré les efforts récents du Ministère, des lacunes caractérisent toujours la connaissance des stocks de homard, ce qui limite la capacité du Ministère de garantir le bon fonctionnement de ses mesures de conservation pour cette pêche.

La Direction et l'industrie contrôlent les captures du pétoncle en haute mer pendant la saison de pêche, ce qui permet de corriger les niveaux de récolte en temps et lieu. Dans certaines zones de pêche du crabe des neiges du golfe, des données provenant d'études scientifiques, de débarquements et d'observations en mer servent à fournir à l'industrie des renseignements détaillés sur l'emplacement, la taille et la composition de la ressource.

4.54 Pourquoi existe-t-il un écart entre la qualité et la disponibilité des connaissances sur des stocks particuliers? Certains stocks, comme ceux de la crevette nordique et du crabe des neiges de Terre-Neuve, se trouvent maintenant bien au-delà des limites des zones connues et en des quantités qui dépassent de loin les chiffres antérieurs; ainsi, les données scientifiques accumulées jusqu'ici sont limitées. L'accroissement de ces stocks refléterait soit l'absence de prédateurs naturels, notamment la morue, soit des conditions environnementales favorables, soit les deux. En ce qui concerne les autres stocks, comme celui du homard, l'utilisation qui a été faite du financement antérieur ou certaines décisions de gestion prises par le Ministère ont restreint les capacités de collecte de renseignements. Cependant, nous avons remarqué que, pour certaines pêches où la collaboration entre le Ministère et l'industrie est étroite et où l'industrie paye pour des renseignements supplémentaires, les connaissances sur l'état des stocks sont bonnes. Il en est ainsi des pêches du crabe des neiges du golfe et du pétoncle en haute mer.

Gestion des pêches

4.55 En 1996, le Ministère a adopté la politique de gestion intégrée des pêches. Il fallait, pour chaque pêche, élaborer un plan de gestion intégrée. Ces plans devaient assurer la participation active des intervenants à la gestion des pêches. Ils devaient en outre servir à coordonner

les activités de gestion des pêches des diverses directions du Ministère. Cependant, les plans ne lient pas le Ministre et ne limitent pas son pouvoir absolu en ce qui concerne l'allocation des ressources et la délivrance des permis.

4.56 Un examen effectué pour le Ministère a critiqué la façon de dresser les plans de gestion intégrée des pêches. Il a notamment révélé l'influence des intervenants qui s'adressent directement au Ministre sans recourir aux plans de gestion. L'examen a aussi montré que les principales composantes du Ministère (Sciences, Conservation et protection et Affaires autochtones par exemple) n'ont pas été pleinement intégrés au processus et que les intervenants de l'extérieur estiment avoir été négligés. En outre, il indique que les plans de gestion intégrée n'ont pas été établis au moment opportun. Notre vérification corrobore ces observations. Le Ministère a commencé à mettre en oeuvre un plan de gestion en réponse à l'examen. Nous estimons que la planification intégrée est importante pour la gestion rentable des pêches.

4.57 Dans notre rapport de 1997, au chapitre 15, nous avons indiqué qu'il fallait des règles pour orienter les principales décisions sur l'utilisation des ressources. Nous avons signalé que, sans points de référence biologiques et en l'absence de règles pour baliser la prise de décisions, les facteurs sociaux et économiques pourraient infléchir les décisions sur l'utilisation de stocks particuliers au détriment du volet biologique de la durabilité. De telles règles n'ont généralement pas été élaborées en fonction des stocks de mollusques et de crustacés que nous avons examinés, exception faite de la pêche du homard comme nous l'avons remarqué dans l'étude de cas à la page 4-21. S'il est vrai que la « conservation » des stocks est le premier objectif, les gestionnaires des pêches doivent travailler avec les représentants de l'industrie et les scientifiques à élaborer des règles pour la

prise de décisions clés sur l'utilisation des ressources et incorporer ces règles dans les plans de gestion sur les pêches.

4.58 La pêche hauturière du pétoncle utilise le concept du « total admissible reconduit », c'est-à-dire que l'activité de récolte est ajustée périodiquement selon les taux de capture et la composition du stock. Ce concept, qui figure dans le plan des pêches officiel, vise à limiter les pressions exercées sur les pétoncles juvéniles et, partant, sur leur recrutement futur. Les représentants de l'industrie et les scientifiques ont donc élaboré des règles de précaution pour orienter les décisions concernant l'utilisation de la ressource.

4.59 Nous avons relevé d'autres exemples où il existe des objectifs de conservation qui ne font pas partie du plan des pêches officiel. Ces objectifs revêtent la forme de points de référence, mais ils n'ont pas été adoptés comme règles susceptibles d'orienter les décisions. Pour la pêche du crabe des neiges du golfe, par exemple, on a utilisé un taux d'exploitation prédéterminé conjointement avec des estimations de la biomasse pour établir le total admissible des captures. Cependant, ce taux d'exploitation ne repose pas sur des bases biologiques solides, car il a été choisi au départ pour des raisons économiques. La pêche de la crevette du golfe utilise une « brochette » d'indicateurs biologiques pour recommander l'orientation des changements à apporter au total admissible des captures.

4.60 La Direction des sciences est en train d'élaborer une définition fonctionnelle du principe de la précaution et de l'intégrer à ses avis à la Direction de la gestion des pêches. Nous appuyons cette orientation. Nous ignorons toujours cependant comment les gestionnaires des pêches entendent incorporer le principe de la précaution dans les décisions qu'ils prendront sur l'utilisation des ressources.

4.61 La Direction de la gestion des pêches n'est pas tenue de suivre les avis issus du processus d'évaluation des stocks. Pour certaines pêches, il existe une corrélation directe entre les avis sur l'évaluation des stocks et les décisions de gestion. Pour d'autres pêches, des facteurs autres que les avis sur l'évaluation des stocks jouent un rôle important dans les décisions sur l'utilisation d'une ressource. En fait, nous avons constaté que, pour certaines de ces décisions, il était difficile de voir comment les gestionnaires des pêches avaient appliqué le principe de la précaution.

- En 1997, des changements ont été apportés à des mesures de conservation essentielles prévues pour les stocks de pétoncles de la baie de Fundy. Ces mesures qui visaient à protéger les jeunes pétoncles ont été changées après qu'on avait dit craindre, dans les milieux politiques et industriels, leurs incidences sur la viabilité du secteur.

- Le plan de gestion du crabe des neiges de Terre-Neuve, approuvé en 1997, devait être mis en place en 1997 et en 1998 sans changement au total admissible des captures, à moins d'avis scientifiques indiquant un bouleversement de l'état du stock. Le 20 mars 1998, la Direction des sciences de la région a avisé la Direction régionale de la gestion des pêches que rien ne justifiait un changement au plan de gestion pour 1998. Or, le 3 avril 1998, les gestionnaires des pêches de Terre-Neuve ont informé les scientifiques qu'ils s'étaient engagés à réexaminer le total admissible des captures pour la flottille côtière. À ce moment, la gestion des pêches a proposé d'accroître le total admissible des captures de 6,7 p. 100 afin de tenir ses engagements envers la flottille. Le 6 avril 1998, la Direction des sciences de la région acceptait la proposition. Le total admissible des captures a été majoré par la suite de 9,5 p. 100.

- La Direction des sciences n'a pas jugé le doublement du total admissible des

**Nous ignorons
toujours comment les
gestionnaires des
pêches entendent
incorporer le principe
de la précaution dans
leurs décisions.**

captures de la crevette dans la zone 6 en 1998 – qui avait suivi le doublement du total admissible des captures de l’année précédente – comme « modéré ou conforme au principe de la précaution ». En outre, comme l’indique le paragraphe 4.52, aucun rapport sur l’état des stocks ne vient étayer la décision prise en 1998.

4.62 Les plans de gestion intégrée des pêches visent à tenir compte des intérêts de tous les intervenants dans la gestion des pêches. Nous avons cependant observé des exemples de planification qui, négligeant les préoccupations des scientifiques, concernent les pratiques non durables.

4.63 Avant que les pêcheurs côtiers commencent à pêcher la crevette nordique en 1998, par exemple, la Direction des sciences et d’autres entités ont fait valoir la probabilité que ces pêcheurs rejettent à la mer de grandes quantités de petites crevettes de vil prix. Ces pratiques gaspillent la ressource et gênent la croissance future du stock. Il serait important que la Direction des sciences ait accès à des renseignements sur l’ampleur de ces pratiques lorsqu’elle évalue l’état des stocks. Cependant, le plan de 1998 concernant cette pêche n’a pas fait allusion aux préoccupations des scientifiques concernant les rejets en mer.

Contrôle et surveillance : assurer la capture durable des stocks

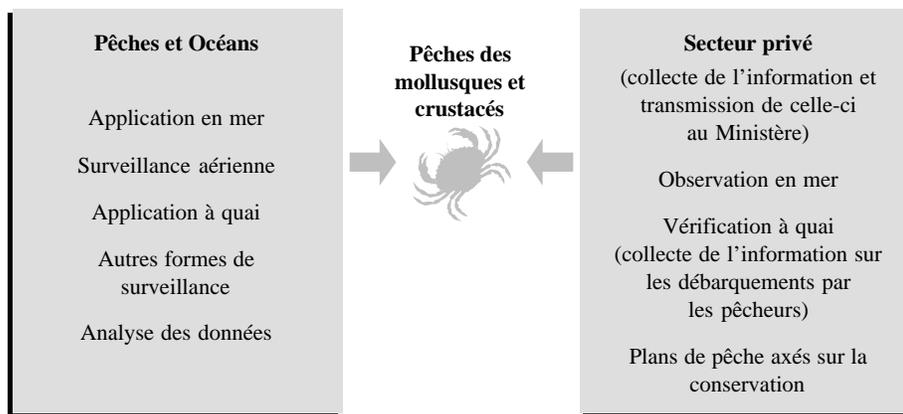
4.64 Le contrôle et la surveillance désignent les systèmes et processus servant à recueillir des renseignements sur les pêches commerciales et, dans certains cas, à contrôler les pratiques de l’industrie. Pour les pêches des mollusques et crustacés de l’Atlantique, le Ministère effectue et finance certaines activités de contrôle et de surveillance, tandis que d’autres aspects sont pris en charge par des organismes du secteur privé et payés par l’industrie. La pièce 4.5 présente les systèmes et processus de contrôle et de surveillance utilisés pour les pêches des mollusques et crustacés de l’Atlantique.

4.65 Les objectifs du contrôle et de la surveillance consistent notamment à recueillir des renseignements complets et exacts sur les pêches et à s’assurer que celles-ci se déroulent conformément aux plans de gestion et aux règlements pertinents. La coordination et l’efficacité du contrôle et de la surveillance, notamment l’application efficace de la loi, sont importantes pour faire en sorte que les pêcheurs opèrent de façon durable.

4.66 Nous avons remarqué que, pour la plupart des pêches, la planification du contrôle et de la surveillance est mal coordonnée. On a réparti entre plusieurs composantes du Ministère la

Pièce 4.5

Systèmes de contrôle et de surveillance utilisés pour les pêches des mollusques et crustacés de l’Atlantique



responsabilité des divers volets du contrôle et de la surveillance. Malgré le recours fréquent aux plans de gestion intégrée des pêches, les diverses composantes du Ministère fonctionnent largement en vase clos. Plus la pêche est complexe, moins elle est susceptible d'être assortie d'activités coordonnées de contrôle et de surveillance. Ainsi, la pêche de la crevette nordique fait intervenir des flottilles hauturières et côtières, couvre une vaste zone géographique et relève de plus d'une région du Ministère. Nous avons pourtant constaté que le plan de gestion intégrée de cette pêche néglige les rejets à la mer par les pêcheurs côtiers.

4.67 En comparaison, la pêche du crabe du golfe de la zone 19 est peu étendue, compte peu d'emplacements de débarquement, fait intervenir un petit nombre de participants et comporte un groupe industriel qui se charge de décisions de gestion. Ces facteurs, auxquels s'ajoute le faible nombre de responsables des pêches concernées, ouvre la voie à la mise en oeuvre d'activités efficaces de contrôle et de surveillance, notamment en ce qui a trait à l'application de la loi.

4.68 Dans notre rapport de 1997, au chapitre 15, nous avons discuté des éléments du contrôle et de la surveillance dans les pêches du poisson de fond. Les observations qui suivent comprennent nos commentaires sur les progrès que le Ministère a accomplis dans les secteurs traités dans ce chapitre, puisque les pratiques des pêches des mollusques et crustacés et celles du poisson de fond se ressemblent quelque peu.

4.69 Vérification à quai. La vérification à quai est le processus utilisé pour la plupart des pêches, sauf celle du homard, pour recueillir des renseignements sur les débarquements de pêcheurs particuliers. Les pêcheurs assurent les services de vérification à quai de leurs débarquements du poisson et présentent des rapports au Ministère.

4.70 Dans notre rapport de 1997, nous avons constaté que, même si le nouveau système marquait une amélioration au regard de celui qui le précédait, il existait des lacunes dans la vérification à quai. Le Ministère y a réagi partiellement en faisant adopter des changements, entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1999, qui tendent à réglementer les activités des organisations de vérification à quai. Nous avons signalé que les problèmes de vérification à quai du poisson de fond affligeaient également les pêches des mollusques et crustacés.

4.71 En 1998, des agents ont été chargés d'examiner l'activité de vérification à quai pour recueillir des renseignements sur son efficacité globale. Seule la région de Terre-Neuve a essayé de procéder à ces examens. Elle a rencontré des problèmes et n'a pu obtenir les renseignements voulus sur le fonctionnement régional de la vérification à quai. Nous sommes quand même encouragés par le fait que cette région a fait une première tentative et que, pendant la campagne de pêche 1999, elle semble cheminer vers l'examen de la vérification à quai.

4.72 Observation en mer.

Le Ministère peut recourir à plusieurs méthodes pour le contrôle en mer, bien que la présence d'observateurs à bord ou l'arrondissement par des agents permette un premier regard. Les principales pratiques qui font l'objet de ces méthodes sont les rejets sélectifs ou globaux ou encore l'utilisation de méthodes de capture illégales.

4.73 En 1997, nous avons remarqué que les renseignements fournis par les observateurs n'étaient pas utilisés efficacement pour déterminer l'ampleur de la pêche non durable par l'industrie du poisson de fond. En outre, le Ministère n'a pas élaboré d'approche systématique intégrant à ces pratiques de gestion les renseignements fournis par les observateurs en mer et l'information provenant d'autres sources. Ces remarques s'appliquent également à la gestion des

**Les renseignements
fournis par les
observateurs en mer
n'étaient pas utilisés
efficacement pour
gérer les pêches.**

pêches des mollusques et crustacés en 1998.

4.74 Les cibles visées, c'est-à-dire les pourcentages des sorties de pêche prévues avec les observateurs à bord, varient d'une flottille à l'autre, allant de zéro pour cent pour la pêche du homard à 100 p. 100 pour la pêche de la crevette nordique hauturière. En outre, il existe différentes cibles, même pour les flottilles pêchant le même stock.

- Les cibles pour la crevette nordique sont de 100 p. 100 du secteur hauturier et de 10 p. 100 du secteur côtier.
- Pour le crabe des neiges du golfe, les cibles sont de 20 p. 100 et de cinq pour cent dans les zones 12 et 19 respectivement, bien qu'il s'agisse de zones adjacentes.
- Pour le crabe des neiges de Terre-Neuve, aucun observateur n'est rattaché à la flottille côtière « temporaire », mais une cible de cinq pour cent a été fixée pour le reste de la flottille.

Nous n'avons décelé aucune formule systématique pour établir des cibles pour les observations en mer.

4.75 Pour certaines pêches, comme celles du crabe des neiges du golfe et du crabe des neiges de Terre-Neuve, les cibles concernant les observateurs à bord des flottilles ont été atteintes en 1998. Malgré cela, seulement 1,5 p. 100 de la capture effective du crabe des neiges de Terre-Neuve a fait l'objet d'une observation. Pour la pêche de la crevette nordique, la couverture pour la zone 6 a atteint cinq pour cent en 1997 et six pour cent en 1998; la cible, chaque année, a été de dix pour cent.

4.76 Bien que certains renseignements fournis par les observateurs en mer servent à informer les scientifiques ou contribuent à l'application de la loi, nous avons constaté que, le plus souvent, ils n'ont pas été utilisés efficacement pour gérer la

pêche. C'est ainsi que la direction du Ministère a négligé certains renseignements que des observateurs avaient recueillis expressément en fonction de la conservation. En 1998, la pêche du crabe du golfe de la zone 18 a fait l'objet d'un protocole qui prévoyait les conditions donnant lieu à une fermeture. Si la quantité de crabes à carapace molle (de mue récente) qui était débarquée dépassait 20 p. 100 de la capture sur 48 heures, l'industrie était avisée de modifier ses pratiques. Si les mêmes conditions régnaient dans les 48 heures ultérieures, la pêche devait être fermée pour la saison. Nous avons remarqué qu'à plusieurs occasions la fréquence du crabe à carapace molle a dépassé 20 p. 100 dans deux périodes consécutives de 48 heures sans fermeture de la pêche. Nous avons observé que l'on a fermé la pêche trois fois pendant la saison et qu'on l'a rouverte ultérieurement. Nous avons également observé que l'ampleur de la couverture en mer avait diminué quand la fréquence du crabe à carapace molle avait augmenté. En fait, la couverture par des observateurs était plus faible lorsque le pourcentage du crabe à carapace molle était le plus élevé. Pour la pêche du crabe des neiges de Terre-Neuve, les renseignements recueillis par des observateurs en mer sur la fréquence du crabe à carapace molle n'ont pas servi à établir si la fermeture était fondée.

4.77 Nous avons déjà constaté, en 1997, que le Ministère n'utilisait pas les renseignements fournis par les observateurs en mer pour déterminer jusqu'à quel point les pratiques de la pêche du poisson de fond étaient non durables. Dans ce genre d'analyse, qu'on appelle l'« indexage », les pratiques et les captures des bateaux à bord desquels se trouvent des observateurs sont comparées à celles des autres bateaux. Ainsi, on peut établir si les pêcheurs s'adonnent à des pratiques non durables lorsque des observateurs ne sont pas à bord. Pour la pêche des mollusques et crustacés, nous

avons constaté qu'en règle générale l'indexage n'est pas effectué non plus. Les deux exceptions étaient la pêche du crabe des neiges de Terre-Neuve (1996 et 1997) et la pêche du crabe du golfe de la zone 12 (1998). L'indexage a révélé l'existence d'un tri (afin de ne garder que les crabes des neiges de valeur élevée) et de rejets sélectifs, soit 25 p. 100 de la pêche du crabe des neiges de Terre-Neuve et 20 p. 100 de la pêche du crabe des neiges du golfe de la zone 12.

4.78 Système d'information de gestion des pêches. Les observations que nous avons faites en 1997 sur les systèmes d'information de gestion des pêches restent valables. Ces systèmes sont d'une utilité limitée pour les gestionnaires des pêches. Les divers systèmes sont mal intégrés et les renseignements ne sont ni à jour ni complets. L'information sur les débarquements du homard pour 1997, par exemple, n'était pas encore disponible en décembre 1998. Le Ministère a un plan quinquennal de remplacement de ces systèmes.

4.79 Surveillance aérienne. La surveillance aérienne est fortement concentrée sur les pêches pratiquées près des frontières internationales, tandis que le secteur des mollusques et crustacés est peu couvert. La surveillance aérienne sert à donner à la direction des renseignements sur l'activité de l'industrie, à cibler des activités entourant l'application de la loi et à contrôler des zones ainsi qu'à faire respecter la législation.

4.80 Autres formes de surveillance. Le Ministère expérimente des techniques de surveillance novatrices. La flottille de pêche hauturière du pétoncle, par exemple, a adopté la technologie de la « boîte noire » qui utilise les systèmes mondiaux de localisation pour contrôler l'activité. Ce système procure au Ministère une capacité de contrôle en temps réel.

4.81 Application de la loi. Nous avons constaté que l'application de la loi

est plus rigoureuse pour certaines pêches que pour d'autres. La raison, pas toujours évidente, tient aux particularités de chaque pêche. C'est ainsi que, par exemple, l'activité d'application de la loi est relativement élevée pour la pêche du crabe des neiges du golfe dans la zone 19.

4.82 Par contre, l'activité d'application de la loi est très faible pour la pêche du pétoncle de la baie de Fundy. Les agents estiment qu'il n'y aurait pas lieu de consacrer plus de ressources au contrôle de cette pêche, vu l'actuel plan de gestion des pêches et le peu de moyens d'application de la loi en mer. En fait, l'examen post-saison de la conservation et de la protection de cette espèce révèle que le régime de gestion des pêches en vigueur ne peut être appliqué.

4.83 Nous avons constaté des lacunes dans l'application de la loi en mer parce que le Ministère ne dispose pas des navires appropriés. Ainsi, les navires patrouilleurs couvrent peu les zones hauturières et semi-hauturières de pêche des mollusques et crustacés ou ne les couvrent pas du tout. La couverture du littoral (à moins de 20 milles) a récemment été améliorée. Depuis 1996, le Ministère a acheté 69 navires spécialisés pour patrouiller cette zone. Dans les zones où l'application de la loi en mer est limitée, la couverture par les observateurs en mer constitue le principal instrument de contrôle des pratiques de capture non durables, comme les rejets sélectifs et globaux; toutefois, comme nous l'avons déjà signalé, cet outil est mal utilisé le plus souvent. La pièce 4.6 montre, pour les stocks de mollusques et de crustacés qui font l'objet de notre vérification, des zones où le Ministère a peu de capacité d'appliquer la loi en mer ou n'en a pas du tout.

4.84 En 1998, le Ministère a effectué des vérifications judiciaires pour plusieurs pêches, y compris celle du crabe des neiges en Nouvelle-Écosse. Ces mesures d'application de la loi ont permis de mieux connaître certaines pratiques non

durables des pêcheurs et de ceux qui achètent leur poisson et ont donné lieu à plusieurs accusations. Jusqu’à présent, le Ministère s’en est remis à quelques personnes pour effectuer ces vérifications judiciaires. Il s’efforce toutefois de se donner une capacité institutionnelle pour poursuivre cette importante activité.

4.85 Sanctions et pénalités administratives. En vertu de la politique des sanctions administratives à l’égard des permis du Ministère, le directeur général régional pourrait infliger une sanction (suspendre le droit de pêcher pendant un certain temps par exemple) en plus des poursuites au criminel en cas d’infractions graves liées à la conservation. Comme nous l’avons signalé en octobre 1997, le Ministère a mis cette politique en veilleuse jusqu’à l’audition, par la Cour d’appel fédérale, de plusieurs décisions de justice rendues par la Section de première instance de la Cour fédérale, selon lesquelles le Ministre n’a pas le pouvoir

d’imposer des sanctions administratives. L’imposition de sanctions quelconques serait rentable, car elle pourrait être modulée en fonction des infractions et intervenir en temps opportun.

Sommaire

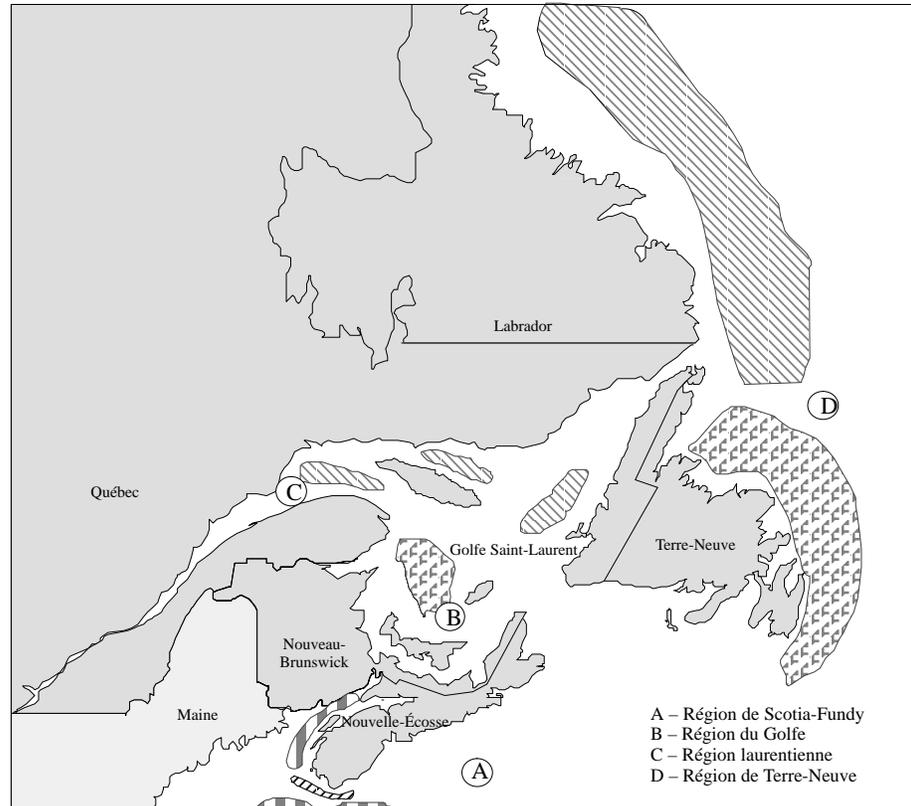
4.86 N’ayant pas énoncé ce qu’il entend par « conservation », le Ministère n’oriente pas ses gestionnaires qui ont à prendre des décisions sur l’utilisation de la ressource. Certes, les gestionnaires des pêches comprennent que l’objectif de « conservation » reflète les aspects biologiques de la durabilité, mais la plupart des plans de gestion des pêches que nous avons examinés ne prévoyaient aucun objectif clair et mesurable. Nous avons découvert des trous dans les renseignements disponibles pour appuyer les décisions sur l’utilisation de la ressource. Le Ministère ne dispose pas de points de référence biologiques ou de lignes directrices pour les principales décisions qu’il doit prendre au sujet du

Pièce 4.6

Vérification des stocks de mollusques et de crustacés – Zones où les capacités d’application de la loi en mer sont faibles ou inexistantes

-  Crabe
-  Crevette
-  Homard
-  Pétoncle

Source : examen des données de Pêches et Océans



volet biologique de la durabilité. Des lacunes et des faiblesses dans les systèmes et processus de contrôle et de surveillance limitent son efficacité opérationnelle.

4.87 Le Ministère devrait élaborer, à terme et en consultation avec les pêcheurs et les autres intervenants, des points de référence biologiques et des lignes directrices sur la conservation afin de formuler des recommandations concernant les décisions sur l'utilisation de la ressource.

Réponse de Pêches et Océans : Pêches et Océans a formé un groupe de travail qui est chargé de clarifier ses politiques de gestion des pêches de l'Atlantique. Dans le contexte de cette initiative, un certain nombre d'aspects généraux de gestion seront étudiés, dont une meilleure définition de la conservation et de l'approche de précaution. Une fois ces définitions adoptées, il restera à établir des points de référence biologiques et des règles pour orienter la prise de décisions relatives à la conservation.

4.88 Le Ministère devrait remédier aux faiblesses dans ses systèmes et processus de contrôle et de surveillance.

Réponse de Pêches et Océans : En vertu du cadre de travail élaboré par Pêches et Océans pour la préparation des plans de gestion intégrée des pêches, ceux-ci doivent inclure des mesures d'application des règlements destinées à contrôler et à surveiller les activités de pêche afin d'atteindre les objectifs de gestion. Bon nombre des plans existants pour les pêches des mollusques et crustacés comprennent déjà de telles mesures, et tout nouveau plan élaboré selon le cadre du plan devra comporter des mesures semblables. Toutes les lacunes ou faiblesses des systèmes de surveillance font l'objet d'une intervention au fur et à mesure qu'elles sont portées à l'attention des gestionnaires responsables.

Cogestion : une initiative importante

4.89 La stratégie des pêches de l'avenir préconise de « laisser aux pêcheurs un plus grand rôle dans la prise de décisions et de plus grandes responsabilités à l'égard des coûts de la conservation et de la gestion de la ressource ». Au début, le gouvernement a proposé des modifications à la *Loi sur les pêches* qui auraient favorisé l'établissement de partenariats de façon à structurer le transfert de la prise de décisions. Ces modifications n'ont pas reçu l'approbation finale du Parlement et n'ont pas franchi l'étape du Feuilleton. Le Ministère a décidé plus tard de passer à un concept différent, la « cogestion ».

Qu'est-ce que la cogestion?

4.90 La cogestion est, par nature, une forme de partage des pouvoirs. L'ampleur et la forme de ce partage peuvent être fort variées et évoluer avec le temps. La cogestion suppose une entente entre au moins un ordre de gouvernement et un autre groupe. Dans son document intitulé *Stratégies de gestion viable des océans : guide de cogestion*, la Table ronde nationale sur l'environnement et l'économie a proposé une définition de la cogestion.

[...] cogestion se définit au sens large comme des systèmes qui permettent un partage des responsabilités, des risques et des pouvoirs décisionnels entre les gouvernements et les intervenants qui comprennent de manière non restrictive les utilisateurs des ressources, les intérêts environnementaux, les experts et les créateurs de richesses.

4.91 La Table ronde a conclu qu'en abordant les enjeux océaniques par la cogestion, notamment la gestion des pêches, il serait possible d'en tirer des avantages, notamment rassembler les intérêts, changer les relations, favoriser la

**La cogestion est
une forme de partage
des pouvoirs.**

reddition de comptes conjointe, soutenir la transparence et l'autonomie, transférer la prise de décisions et répondre aux besoins régionaux.

La cogestion et le Ministère

4.92 Le document intitulé *Lignes directrices et cadre de mise en oeuvre de la démarche de cogestion* (17 avril 1997) décrit quatre niveaux possibles de cogestion. Le Ministère estime que le premier niveau, le plus fondamental, est celui où les groupes d'utilisateurs apportent leur concours aux plans de gestion intégrée des pêches. Au deuxième niveau, les groupes d'utilisateurs, à travers leurs organisations représentatives et légalement constituées, concluent des ententes qui reflètent une plus grande participation à la gestion de leur pêche particulière. Au troisième niveau, les pêcheurs concluent des partenariats officiels, par voie d'arrangements juridiquement contraignants, qui transfèrent de plus grandes responsabilités à l'industrie. Ce niveau demanderait des modifications à l'actuelle *Loi sur les pêches*. Le quatrième niveau consiste dans la cogestion prévue dans les règlements de revendications territoriales.

4.93 Dans les pêches que nous avons examinées, seuls le premier et le deuxième de ces niveaux de cogestion ont été représentés. Le troisième niveau a été écarté, les modifications à la *Loi sur les pêches* n'ayant pas reçu l'approbation finale du Parlement. La pêche de la crevette nordique qui se pratique dans les limites de la zone de règlement du Nunavut est assujettie à l'Accord sur les revendications territoriales du Nunavut; il s'agit d'une cogestion prévue par la loi. Notre vérification n'a pas porté sur cet arrangement.

4.94 Les arrangements de cogestion que nous avons examinés ne supposaient aucun partage du processus décisionnel concerné, mais officialisaient le processus de consultation avec les intervenants. Par

ailleurs, ils ne prévoyaient aucune participation élargie des intervenants, mais plutôt des arrangements visant des pêcheurs titulaires de permis clairement identifiés ou leurs organisations.

S'agit-il de cogestion ou de délestage?

4.95 En mai 1996, le Ministère a publié un document sur les principes de la politique des partenariats en gestion des pêches. Entre autres choses, ce document énonce le principe du recouvrement des coûts.

[TRADUCTION] [...] la flottille devrait payer ou prendre en charge tous les coûts afférents à la gestion des ressources qui lui sont attribuables et qui aboutissent ou contribuent à ses avantages propres. Ces coûts qui peuvent être associés à des avantages publics sont payés au moyen de crédits. À cette fin, il faut calculer les coûts attribuables aux pêches à l'aide d'un système crédible d'établissement des coûts ministériels.

4.96 Nous avons constaté que le Ministère n'a pas déterminé quelles seraient ses activités de gestion des ressources, y compris les activités scientifiques, qui aboutissent ou contribuent aux avantages propres de diverses flottilles. En d'autres termes, il n'a pas toujours établi de distinction entre ces activités clés et les autres activités. En outre, il n'a pas de système d'établissement des coûts qui produise des renseignements de ce genre.

4.97 En fait, les coûts recouverts auprès de l'industrie sont fort variés. Dans certains secteurs, comme la pêche hauturière du pétoncle, l'industrie paie elle-même directement les coûts de certaines activités relatives aux sciences halieutiques. Dans d'autres secteurs, les coûts sont remboursés par l'industrie, mais il n'existe aucune uniformité dans les types de coûts. Pour la pêche du crabe du golfe des zones 12 et 19, par exemple, la plupart des coûts de l'évaluation des stocks ont été recouverts auprès de

Pêches et Océans n'a pas défini ses activités stratégiques.

l'industrie. Par contre, pour la pêche de la crevette du golfe, seuls les coûts scientifiques en sus des arrangements actuels ont été recouverts.

4.98 Il y a lieu d'examiner les secteurs qui ne paient aucun des coûts afférents à la gestion des pêches et aux activités scientifiques. Le Ministère finance par exemple le processus d'évaluation annuelle des stocks, y compris tous les relevés de recherche. Pourtant, en 1996, alors que le Ministère souhaitait conclure un arrangement de cogestion avec les pêcheurs du crabe du golfe de la zone 12, il leur a demandé de prendre en charge l'évaluation des stocks, y compris le relevé de recherche. L'industrie a refusé d'en assumer les coûts à la suite d'un différend avec le Ministère concernant le partage du quota et celui-ci n'a pas effectué de relevé pour 1996. L'année suivante, l'industrie a financé le relevé. Étant donné l'objectif de « conservation » que poursuit le Ministère, on ne sait pas au juste pourquoi, en l'occurrence, il a considéré le processus d'évaluation des stocks, y compris le relevé de recherche, comme étant d'intérêt privé plutôt que public.

4.99 La cogestion, telle qu'elle est appliquée, a ajouté un autre niveau de coûts de gestion à la structure actuelle. Un groupe chargé par le Ministre d'étudier le concept de partenariat a présenté le 10 décembre 1998 un rapport dans lequel il indique que « ceux qui ont négocié une entente de cogestion avec Pêches et Océans reconnaissent que le processus a été accaparant et coûteux ». En outre, le groupe a indiqué que tous les gens qu'il a consultés à l'extérieur du Ministère estimaient que la cogestion représentait un délestage des coûts de gestion des pêches du Ministère à l'industrie. Le Ministère n'a pas déterminé si le coût total de la gestion des pêches, pour l'industrie et pour le gouvernement, est supérieur ou inférieur lorsqu'il s'agit de cogestion.

4.100 Au paragraphe 4.24, nous avons remarqué qu'on a attribué à des organisations de pêcheurs des allocations temporaires de mollusques et de crustacés pour renforcer et soutenir leurs initiatives et pour redistribuer les revenus à leurs membres. Avant d'approuver les allocations temporaires, le Ministère a demandé aux organisations de pêcheurs de présenter un plan d'entreprise pour exploiter l'allocation et pour utiliser les avantages tirés. Pour certaines pêches (la pêche du crabe du golfe de la zone 12 par exemple), les organisations de pêcheurs qui ont reçu des allocations temporaires ont fait payer des droits et imposé d'autres conditions d'accès aux pêcheurs désireux d'exploiter une partie de l'allocation. Lorsque les allocations ont été octroyées aux organisations de pêcheurs, le Ministère n'avait aucun moyen de leur faire rendre des comptes en ce qui a trait au respect des plans d'entreprise qu'ils avaient présentés.

Arrangements avec des tiers

4.101 Nous sommes préoccupés par la façon dont le Ministère a mis en oeuvre des arrangements financiers avec des organisations de pêcheurs. L'étude de cas de la page 4-32 décrit nos préoccupations concernant l'imposition de frais d'accès s'élevant à cinq millions de dollars en 1997 et à deux millions de dollars en 1998, lesquels ne sont peut-être prévus par la loi.

4.102 Nous sommes également préoccupés par la façon dont le Ministère utilise un compte pour fin déterminée afin de rembourser ses propres dépenses. *La Loi sur la gestion des finances publiques* exige que tous les deniers publics soient déposés au crédit du receveur général. Ces fonds sont généralement enregistrés dans les *Comptes publics du Canada* comme des recettes. Cependant, il y a des exceptions à cette exigence. En voici deux exemples.

- Le Parlement peut donner à un ministère le pouvoir de demander ces

fonds en fonction de ses crédits comme dépenses négatives (« autorisation de crédit net »).

- Le receveur général du Canada peut donner à un ministère le pouvoir d'établir un compte à fin déterminée (compte dans le Trésor) pour recevoir et débours des sommes pour des fins particulières.

4.103 La politique du Conseil du Trésor demande que les comptes à fin déterminée ne servent pas à rembourser les dépenses ministérielles. Il existe cependant deux cas où les biens et les services fournis par les ministères peuvent être achetés avec des fonds à fin déterminée :

- le ministère prestataire des biens et des services n'utilise pas autrement les sommes (c'est-à-dire qu'il n'est pas partie

à une entente de partage des coûts ou de projets conjoints);

- le ministère prestataire des biens et des services fonctionne selon un fonds de roulement ou une autorisation de crédit net.

4.104 Pêches et Océans débourse des sommes tirées d'un compte à fin déterminée pour rembourser ses propres dépenses ministérielles engagées dans le cadre d'une entente de projet conjoint avec des tiers (c'est-à-dire les salaires de scientifiques, d'agents de conservation et de protection et des gestionnaires des ressources halieutiques). Le Ministère ne dispose pas de fonds de roulement et d'une autorisation de crédit net. À notre avis, la gestion du compte à fin déterminée par le Ministère n'est pas

Les fonds de solidarité : imposition aux pêcheurs de frais qui ne semblent pas prévus par la loi

Les changements apportés en 1997 aux allocations pour la pêche du crabe dans la zone 12 du Golfe ont entraîné le déplacement de nombreux travailleurs d'usine et membres d'équipage. Un fonds a donc été créé pour leur offrir des possibilités d'emploi. Conformément aux documents et aux communiqués ministériels, le fonds de solidarité devait être établi sur une base volontaire par l'industrie et être exploité sans aucun lien de dépendance avec le Ministère. La mesure ne visait initialement que le Nouveau-Brunswick, mais des pressions exercées par les pêcheurs de crabe d'autres provinces ont mené à l'établissement de fonds semblables au Québec, en Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard.

En payant une redevance sur le prix, à la livre, du crabe des neiges débarqué, les pêcheurs de la zone 12 ont contribué aux fonds cinq millions de dollars en 1997 et deux autres millions en 1998. Cela représente donc, pour chaque pêcheur, le versement à son organisation d'appartenance d'une redevance de 0,15 \$ la livre en 1997 et de 0,08 \$ la livre en 1998. Ainsi, un pêcheur dont le quota s'élevait à 300 000 livres devait payer 45 000 \$ en 1997 et 24 000 \$ l'année suivante.

En 1997 et en 1998, le Ministère a fixé des quotas aux sociétés établies par les organisations d'appartenance des pêcheurs. Chaque année, le quota d'environ 20 p. 100 du crabe des neiges que le Ministre avait initialement imposé aux pêcheurs semi-hauturiers traditionnels a été réattribué par le Ministère à ces mêmes organisations. Les représentants du Ministère nous ont avisés qu'une majorité de pêcheurs semi-hauturiers traditionnels avaient voté en faveur de l'approche globale de cogestion, y compris l'établissement des fonds de solidarité.

Par la suite, le Ministère a approuvé le virement de cette allocation de 20 p. 100 des organisations industrielles aux pêcheurs individuels. Toutefois, le Ministère n'a approuvé les demandes de virement des organisations d'appartenance des pêcheurs qu'après avoir reçu la confirmation que les pêcheurs avaient versé aux organisations la redevance sur le prix à la livre et que les sommes avaient été déposées dans un compte « en fidéicommiss » ouvert dans une institution financière (« en fidéicommiss » en attendant leur virement au fonds de solidarité). Le virement des sommes du compte « en fidéicommiss » au fonds de solidarité n'a été effectué qu'après que

l'institution financière avait reçu du ministère des Pêches et des Océans un « avis confirmant qu'une entité légale ou un instrument légal répondant aux exigences du Ministère avait été créé ».

Avant de permettre les virements des sommes aux fonds de solidarité, le Ministère a exigé des plans d'entreprise précisant l'utilisation prévue des sommes. Il a également fait des suggestions sur la structure et le mandat des fonds. Au Nouveau-Brunswick, un fonctionnaire du Ministère siège au conseil d'administration du fonds et il influence les décisions du conseil concernant le financement des projets à l'aide du fonds.

Nos préoccupations. Le Ministère participe aux décisions concernant les fonds et s'assure que la redevance est payée et virée au fonds de solidarité. À notre avis, par ces mesures, il a en fait imposé aux pêcheurs des frais d'accès à la ressource, ce qui ne semble pas prévu par la loi.

De plus, le Ministère n'a aucun mécanisme pour rendre compte de ses activités en regard des fonds. Il a déclaré qu'il n'a pas de lien de dépendance avec le fonds; il n'agit donc pas, selon nous, de façon transparente et responsable.

conforme à la politique du Conseil du Trésor régissant cette activité.

Sommaire

4.105 Il est important que le Ministère délaisse la microgestion des pêches en faveur d'une forme de participation ou de prise de décisions par l'industrie qui reflète clairement des ententes redditionnelles. Les arrangements de cogestion que nous avons examinés constituent surtout des arrangements de partage des coûts et ne supposent aucun partage réel du processus décisionnel.

4.106 Le Ministère devrait clarifier ses objectifs de cogestion et, le cas échéant, demander l'approbation du Parlement pour mettre en oeuvre cette démarche.

Réponse de Pêches et Océans :

La cogestion de la Gestion des pêches, c'est la collaboration entre Pêches et Océans et les pêcheurs pour mieux gérer les pêches commerciales du Canada. Ce concept en est aux premières étapes et beaucoup de projets pilotes ont été mis sur pied. Le renouvellement de la relation entre le gouvernement et l'industrie de la pêche sous-tend l'approche de cogestion. Selon cette approche, nous élaborons avec l'industrie un plan de gestion intégrée des pêches qui établit les quantités de captures, les exigences de conservation et certaines méthodes d'allocation pour les participants. Cette approche est mise en oeuvre en vertu de la Loi sur les pêches. De plus, à titre volontaire, des accords de projet conjoint sont négociés avec les pêcheurs ou leurs représentants. Ces accords sont juridiquement contraignants et ne sont pas directement liés au plan de

gestion intégrée. C'est la Loi sur la gestion des finances publiques qui en constitue le fondement juridique, et des mesures de contrôle ont été mises en place au sein du Ministère afin d'assurer que les aspects financiers et juridiques sont respectés avant de conclure ces ententes.

Dans sa première recommandation, le Comité du partenariat conseille vivement au ministre des Pêches et des Océans de ne pas enchâsser dans une loi, pour l'instant, le principe du partenariat. Par contre, dans sa deuxième recommandation, il exhorte le Ministre et le Ministère à poursuivre la cogestion et le partenariat en tant que composantes importantes des pêches de l'avenir. Pêches et Océans poursuivra l'approche de cogestion avec les groupes intéressés.

Conclusion

4.107 Nous avons remarqué des faiblesses importantes dans les pratiques de gestion que le Ministère emploie afin d'atteindre ses objectifs pour la pêche des mollusques et crustacés de l'Atlantique. Notre vérification a révélé des décisions qui vont à l'encontre de la stratégie des pêches de l'avenir du Ministère, fondement même des critères que nous avons adoptés pour la présente vérification. En outre, le Ministère poursuit des objectifs sociaux qui ne sont pas définis à l'intention du Parlement, ainsi que des objectifs économiques qui ne sont assortis d'aucun résultat escompté. Il est urgent que le Ministère clarifie ses objectifs et qu'il élabore et mette en oeuvre des stratégies propices à la durabilité globale des pêches des mollusques et crustacés de l'Atlantique.



À propos de la vérification

Objectif

Notre vérification avait pour objectif de déterminer dans quelle mesure les pratiques que le Ministère utilise pour gérer les pêches des mollusques et crustacés de l'Atlantique appuient et complètent ses objectifs de gestion.

Étendue et méthode

En octobre 1997, nous avons signalé les faiblesses de la gestion du poisson de fond de l'Atlantique et rendu compte de problèmes qui ont mené à l'effondrement des stocks. Les débarquements du poisson de fond ont atteint des planchers historiques, tandis que pour les mollusques et crustacés, ils enregistrent des niveaux sans précédent. La pêche du homard et du pétoncle se pratique depuis longtemps dans la région de l'Atlantique, mais l'importance acquise par d'autres mollusques et crustacés est plus récente, remontant seulement aux années 80 dans certains cas. Depuis, la valeur au débarquement de la plupart des mollusques et crustacés a considérablement augmenté.

La vérification a porté sur les pratiques que le Ministère utilise pour gérer les pêches des mollusques et crustacés de l'Atlantique. Notre méthode consistait à évaluer si le mode de gestion de l'industrie utilisé par le Ministère avait été conçu et appliqué pour lui permettre d'atteindre ses objectifs de gestion des pêches, y compris ses fonctions scientifiques connexes.

Nous avons étudié la pêche du homard, du crabe des neiges, de la crevette et du pétoncle pour déterminer dans quelle mesure, s'il y a lieu, les objectifs de gestion des pêches ont été atteints concrètement. De plus, nous avons analysé les pratiques de gestion des pêches pour déterminer leur conformité aux objectifs de gestion.

La vérification s'est effectuée au moyen d'entrevues auprès de fonctionnaires ministériels et de représentants de l'industrie. Nous avons étudié et analysé les dossiers, données et documents du Ministère. Nous avons également observé les agents d'exécution de la loi dans l'exercice de leurs fonctions sur des lieux de pêche.

Critères

Nous nous attendions à ce que les pratiques de gestion des pêches au Ministère :

- soient conçues et appliquées de façon à réaliser le potentiel biologique de la ressource et à garantir son utilisation durable;
- incluent le partage des responsabilités avec l'industrie, au besoin et dans les limites des lois actuelles régissant la gestion des pêches et la prise des décisions, en rendant toutefois l'industrie responsable de l'atteinte des objectifs d'utilisation durable convenus;
- appuient la stratégie du Ministère en vue d'assurer éventuellement la viabilité économique des pêches et l'autonomie du secteur.

Équipe de vérification

Vérificateur général adjoint : Don Young

Vérificateur responsable : John O'Brien

Directeur : Kevin Potter

Glenn Doucette

David Sawyer

Pour obtenir de l'information, veuillez communiquer avec M. John O'Brien.

Annexe

Examen des bonnes pratiques : le cadre des pêches durables

L’histoire de la pêche dans le monde est marquée de nombreux exemples de pratiques non durables. Les stocks mondiaux d’un nombre important d’espèces ont constamment été réduits à des niveaux bien inférieurs à ceux qui peuvent être considérés comme durables. En fait, l’Organisation des Nations Unies pour l’alimentation et l’agriculture (FAO) a signalé qu’il faut intervenir de toute urgence concernant 60 à 70 p. 100 des stocks mondiaux de poisson, afin d’éviter le déclin plus poussé d’espèces exploitées au maximum ou même surexploitées et de reconstituer leurs stocks appauvris.

Pour notre vérification, nous avons étudié les cadres des pêches utilisés par d’autres instances et les documents sur les pêches durables publiés par des organisations connues comme la FAO, pour voir s’il était possible de tirer des leçons pour le contexte canadien. Il convient de noter que les leçons ainsi tirées représentent les points forts qui se dégagent de tous les cadres des pêches étudiés, dont celui du Canada. Il ne s’agit pas d’observations sur le régime utilisé par un ou deux gouvernements seulement.

Notre examen des bonnes pratiques ne vise pas l’établissement d’une approche prescriptive de la gestion des pêches. Nous croyons toutefois qu’il importe de signaler les pratiques qui semblent appuyer la durabilité des pêches.

Leçons apprises

Cadre juridique de la durabilité. Nous avons remarqué que certaines instances disposent de lois sur la gestion des pêches auxquelles sont intégrés d’importants concepts de durabilité. On y établit clairement et avec transparence, par exemple, la façon d’envisager les facteurs biologiques, économiques et sociaux qui touchent la pêche. Les cadres juridiques incluent également des facteurs importants, notamment des objectifs de conservation, des règles régissant l’accès, des questions de propriété et d’utilisation, des modalités d’application de la loi et des modes de règlement des différends. Les corps législatifs de certaines instances déploient des efforts soutenus pour procéder aux études et aux discussions qui doivent entourer le cadre juridique requis à l’appui des pêches durables.

Science et principe de la précaution. Gestionnaires et pêcheurs devraient avoir pour objectif d’en apprendre toujours davantage sur les stocks individuels comme sur les interactions majeures entre les espèces et l’écosystème. Parmi les connaissances ainsi acquises se trouve la capacité de tenir compte des fluctuations écosystémiques naturelles. Nous avons observé l’existence de règles régissant les décisions opérationnelles qui étaient basées sur les niveaux de référence biologique, eux-mêmes fondés sur la connaissance des stocks et des écosystèmes touchés. Vu les limites des approches scientifiques, les régimes de gestion peuvent inclure des méthodes axées sur le principe de la précaution en cas d’incertitude. Il faut reconnaître que ce principe est une notion en évolution qui est davantage l’affaire des scientifiques que des gestionnaires des pêches, alors que c’est aux gestionnaires de la ressource de recourir au principe de la précaution, non aux scientifiques. Dans la mesure du possible, les quotas sont fonction des niveaux de référence biologique, et une surveillance étroite est exercée pour garantir leur respect. Il est important de connaître les changements subis par l’écosystème pour étudier leur impact sur les récoltes, même s’il s’agit d’un tout nouveau secteur d’étude.

Pour la plupart des instances, l’acquisition des connaissances dépend surtout de la biologie et sous-utilise les sciences sociales et économiques. Nous avons pourtant remarqué qu’au moins une instance s’est servie des principes économiques pour établir des règles décisionnelles importantes et déterminer l’impact écosystémique. La participation de l’industrie et des collectivités touchées à la prise de décisions pourrait mener à un recours accru aux autres sciences pour recueillir de l’information.

Intérêt direct des participants. Les régimes fructueux de gestion des pêches garantissent que tous les participants ont un intérêt direct dans la promotion et la réalisation de pêches durables. La viabilité économique de l’industrie constitue un intérêt direct primaire.

Responsabilité de l'industrie. Nous avons remarqué que ceux qui ont le droit de pêcher sont responsables, aux yeux de certaines instances, de toute activité non durable. En bout de ligne, les sanctions qu'ils encourent pour leurs comportements non durables sont supérieures aux avantages qu'ils peuvent en tirer.

Officiellement ou non, l'industrie joue un rôle important dans la prise de décisions sur les pêches.

Des institutions de gestion bien établies. Dans certaines instances, les institutions chargées de protéger l'intérêt public pour la ressource peuvent tenir responsables de leurs actes ceux à qui on a donné le droit de pêcher. Dans plusieurs instances, le coût de la gestion des pêches est partiellement ou pleinement recouvert de l'industrie qui profite de la ressource. Les institutions gouvernementales sont responsables de l'exécution efficace et rentable d'un programme approprié de gestion des pêches.

De plus, ces institutions s'appuient sur des principes clairement articulés régissant les décisions d'allocation des ressources. Les décisions sont prises de façon transparente et équitable et peuvent être contestées.

Subventions gouvernementales. La FAO a pour politique que l'aide gouvernementale accordée à la pêche et à la transformation du poisson soit l'exception plutôt que la règle. En effet, le secteur a atteint sa pleine maturité et est généralement pleinement exploité. Par conséquent, les subventions gouvernementales pourraient influencer sur les décisions de ceux qui participent aux activités du secteur et inciter par exemple les pêcheurs à poursuivre leurs activités, même si ce n'est pas dans leur intérêt économique de le faire. Nous avons remarqué que plusieurs instances ont adopté une politique d'élimination des subventions.

Valeur ajoutée. Nous avons constaté que la promotion de la plus haute valeur ajoutée possible assure des rendements nets supérieurs aux particuliers et à l'économie tout entière. Au bout du compte, la valeur ajoutée favorise un plus grand respect de la ressource.

Action et opportunité. Le cadre juridique, qui englobe une reconnaissance de la notion de durabilité, est très important, mais il doit être assorti de mesures appropriées et opportunes permettant de véritablement garantir la durabilité.